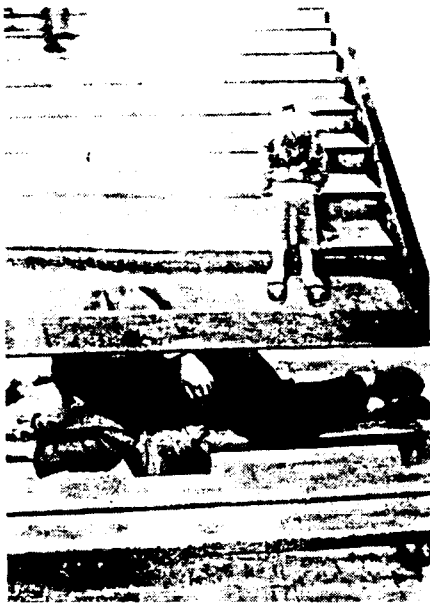


## Des allocations de sécurité sociale

Baudouin PETIT



Les problèmes de la sécurité sociale sont à l'ordre du jour, ici et dans tous les pays d'Europe. Maladie, chômage, retraite: nos cotisations et les subsides étatiques n'y suffisent plus, à ce qu'il paraît. La pente est dangereuse de voir les banques et les holdings chercher à prendre en charge notre sécurité. Celle-ci serait d'ailleurs toujours réservée aux moins mal lotis, et les exclus seraient les plus nombreux... Mais de cela la finance n'a cure.

A notre avis, la sécurité sociale ne pourra subsister et devenir une redistribution valable que par davantage de solidarité responsable. Peut-être moins d'Etat, à condition que ce soit par et pour davantage de solidarité.

A l'intention de tous ceux que le problème préoccupe, ceux-là particulièrement qui d'une façon ou d'une autre ont part ou auront part aux inévitables décisions, nous proposons ici la contribution originale d'un ami, docteur en médecine engagé à SEP. Les aspects techniques du document rebuteront peut-être certains lecteurs: qu'ils veuillent nous pardonner, car en réalité il s'agit d'un de ces problèmes qui ne peuvent se résoudre par des considérations vagues et informelles.

Certes, nous publions cet article parce qu'il se situe dans la ligne de nos recherches et de notre démarche. Il est toutefois bien évident que nos colonnes sont ouvertes aux réactions des lecteurs et à d'autres propositions.

SAW

Le financement de la sécurité sociale dépend d'abord des cotisations, complétées par des subsides de l'Etat. Pour protéger aussi les personnes à charge d'un cotisant, la sécurité sociale prélève une cotisation par revenu professionnel (1) et non une prime par bénéficiaire ou par assuré, un peu en rupture avec ses principes contractuels. Elle bénéficie de la taxation des revenus, sous toutes ses formes (cotisations qui augmentent avec la rémunération, impôt des personnes physiques, sur les revenus du capital, sur les entreprises, droits de douane, TVA...). Elle semble opérer ainsi une double redistribution, sociale et familiale. La redistribution aux ménages est maximale, puisque la sécurité sociale ne coûte pas plus cher à une famille nombreuse qu'à un isolé. Par contre les transferts plus spécifiquement sociaux sont assez limités.

Ces principes ont conduit à un système réglementé jusqu'au moindre détail et dont toute émulation réelle semble avoir été éliminée. On doit se

demander si cette dérive administrative de la sécurité sociale n'alourdit pas de manière excessive l'image et le coût de la solidarité.

### Cotisations croissantes ou avantages fiscaux dégressifs?

Les cotisations de sécurité sociale sont proportionnelles au revenu professionnel. Un doublement de ce revenu entraîne un doublement des cotisations. Ceci contraste avec l'impôt des personnes physiques qui progresse plus vite; il est *progressif*.

Dire que la cotisation s'ajoute à l'impôt est à la fois vrai et faux. Pour calculer l'impôt, on déduit les cotisations sociales du revenu imposable. Dès lors, si elles s'ajoutent à la taxation, elles la réduisent aussi. Grâce à cette réduction, le coût réel ou net de la cotisation est inférieur à son montant

nominal, brut (2a). Il n'est pas dégressif pour autant mais la dépense nette qui s'ajoute à l'économie d'impôt pour former la cotisation, augmente beaucoup moins vite que le revenu. Mi-primés d'assurance, mi-taxes, les cotisations se combinent donc de manière complexe avec l'impôt pour procéder avec lui (et aussi contre lui) aux transferts sociaux. Ce mécanisme est opaque et rigide. Il isole et protège quelque peu la sécurité sociale des décisions fluctuantes du monde politique mais ne lui garantit ni la rigueur, ni l'autonomie, ni la démocratie de sa gestion.

L'imposition marginale moyenne en Belgique est proche de 50%. Ainsi, l'économie d'impôt moyenne représente à peu près la moitié de la cotisation moyenne. Cette économie varie fortement selon la rémunération: si la cotisation est déductible, c'est parce qu'au moins en partie, elle tient lieu d'impôt sur le revenu.

La dépense nette qui représente l'autre moitié varie moins. Elle augmen-

te, mais beaucoup plus lentement que la cotisation. On peut souligner ici qu'à partir du taux de taxation marginale, il est possible de calculer des cotisations dont la dépense nette serait la même pour tous les cotisants (2b). Elles seraient un peu moins que proportionnelles au revenu.

Pour fixer les idées, elles seraient semblables à des contributions invariables, mais qui au lieu d'être déduites du revenu imposable, donneraient droit à une économie, ou *crédit d'impôt* identique pour chaque cotisant. La moins-value fiscale ou économie d'impôt actuelle disparaîtrait et avec elle le subside variable et implicite qu'elle représente. Il augmente avec le revenu et compense dans une grande mesure l'augmentation de la cotisation. Il serait remplacé par un crédit, un subside explicite et stable par principe.

Mais cette stabilité n'aurait rien d'intangible. Il serait facile de faire varier ce *crédit d'impôt*. Par exemple on pourrait lui demander de couvrir 90% de la dépense si le revenu imposable est très bas, et 10% seulement s'il est élevé. Le subside variable serait donc très souple. Il permettrait de réaliser des transferts sociaux exactement comparables à ceux d'aujourd'hui, de les augmenter ou de les diminuer.

Malheureusement il se heurterait encore à des difficultés pratiques. Si le montant du *crédit d'impôt* dépend du revenu, on ne pourra le calculer qu'à la fin de l'année fiscale. Or les cotisants les moins aisés en auront besoin tout de suite pour financer leurs cotisations de sécurité sociale. Ce subside devrait donc être versé sous forme d'une allocation et à temps pour éviter aux cotisants les moins favorisés d'avancer l'argent. Elle serait identique pour tout le monde. Au moment de payer ses impôts, le cotisant rembourserait à l'Etat une fraction plus ou moins importante de cette *avance sur cotisations*.

On y arriverait de manière fort simple en intégrant l'allocation au revenu imposable. De cette manière, elle serait remboursée partiellement à l'Etat en proportion du taux d'imposition marginale, c'est-à-dire suivant un paramètre qui progresse rapidement avec le revenu. Cette formule fournirait à la sécurité sociale des ressources provenant de toutes les recettes de l'Etat. Elle rétablirait une transparence maximale en liant rigoureusement les transferts de protection sociale à

l'impôt des personnes physiques et une redistribution plus sélective au bénéfice des moins favorisés. Cette dernière s'effectuerait à deux niveaux successifs: dans le financement fiscal de l'allocation et dans sa taxation comme revenu (3). Le poids relatif sur les bas revenus serait ainsi réduit au minimum.

Ce mécanisme offre une alternative réaliste au financement actuel de la sécurité sociale. Aujourd'hui la moins value fiscale (ou subside implicite) représente à peu près la moitié de la somme globale des cotisations. Les allocations pourraient couvrir toute la dépense mais en moyenne la moitié environ de leur somme nationale serait remboursée à l'Etat, du fait de leur intégration au revenu imposable. La progressivité du financement de la sécurité sociale serait donc accrue par rapport à aujourd'hui, mais pas la pression fiscale dans son ensemble. Et nous verrons que les effets favorables sur l'emploi de cette progressivité accrue devraient aider les pouvoirs publics à réduire les impôts.

## Le problème des bénéficiaires de droit dérivé

Ces changements simplifieraient, expliciteraient et rendraient plus cohérents des transferts sociaux implicites, dissimulés et un peu boiteux. Ils les accentueraient aussi. Mais aménagés de la sorte, deviendraient-ils satisfaisants pour autant?

Le principe de base de la sécurité sociale est son financement par les revenus du travail. Les subsides (explicites) aujourd'hui nécessaires sont généralement considérés comme un pis-aller. Ils représentent 40% environ du budget total de la sécurité sociale et surtout plus de la moitié des prestations de chômage, mais la situation à cet égard est jugée exceptionnelle. Ils restent relativement marginaux dans les autres caisses et les efforts d'assainissement visent à les supprimer. En première approximation si nous voulons réfléchir à long terme, nous pouvons les négliger, quitte à y revenir ensuite.

Dès lors nous supposons que pour l'essentiel, la sécurité sociale est financée par les prélèvements sur les revenus professionnels. Ils lui fournissent les ressources dont elle a be-

soin pour les bénéficiaires de droit direct (cotisants et anciens cotisants), mais aussi pour les bénéficiaires de droit *dérivé* (de la cotisation payée par quelqu'un d'autre). S'ils ont droit aux prestations, mais pas à toutes, c'est généralement parce qu'ils ont un lien de famille avec les premiers.

Il y a davantage de bénéficiaires de droit *dérivé* que de droit direct. Par contre, les caisses de chômage ne perçoivent de cotisations que pour ces derniers. Si on oublie la pension du conjoint survivant, on peut en dire autant des caisses de retraite. En simplifiant, on peut considérer qu'en moyenne, la cotisation d'un travailleur est doublée par le fait qu'elle finance la sécurité sociale des bénéficiaires de droit *dérivé*.

Rappelons que la déductibilité fiscale atténue la diminution du *coût net* des cotisations quand le revenu baisse. Ainsi, si on prend l'exemple d'un ouvrier non qualifié dont le salaire est très bas et si on suppose qu'il est célibataire et sans charges de famille, on peut se demander si le montant de sa cotisation *nette* est vraiment réduit par la *solidarité*. Autrement dit, il n'est pas évident que la sécurité sociale exerce à son bénéfice une redistribution significative.

Pire, elle n'offre aucune garantie spécifique et solide pour empêcher que les charges sociales de notre célibataire ne dépassent ce qu'elles seraient dans un système privé offrant une protection équivalente (4). Le risque existe de voir son salaire-coût augmenter de manière incontrôlée au point de peser sur son risque personnel de chômage. Cette situation semble particulièrement redoutable et injuste pour les jeunes non qualifiés sans charges de famille.

Il est donc impérieux dans n'importe quel système de contrôler cette participation personnelle. On peut en conclure qu'en pratique, la fiscalité doit au moins s'approcher du montant des dépenses des bénéficiaires de droit *dérivé* dans le budget de la sécurité sociale.

Cette argumentation conduit à un critère rationnel: le travailleur célibataire ne devrait pas payer plus en cotisations *nettes* que le prix de marché de ses assurances sociales (4). Mais on ne saurait admettre que les charges sociales qui pèsent sur l'employeur augmentent quand il engage un travailleur chargé de famille. Au demeurant, dans la situation actuelle les person-

nes à charge ne cotisent pas. Dès lors on peut préconiser la solution suivante qui conduit aussi à une clarification. Les travailleurs ne devraient assurer, au maximum, que l'entièreté de leurs charges sociales individuelles, l'impôt finançant la totalité des dépenses d'assurance sociale des *personnes à charge* (5).

## Accentuer la solidarité pour promouvoir l'emploi

Une fiscalisation accrue de la sécurité sociale ne nécessite pas des changements très fondamentaux. En particulier, elle n'implique aucune étatisation. Les caisses pourraient continuer à être alimentées par des versements personnels, à raison d'une cotisation par revenu, mais il serait plus logique qu'elles demandent une prime par bénéficiaire. La participation implicite de l'Etat, sous forme d'économies d'impôts, prendrait la forme explicite d'une allocation individuelle, taxée ou non (6). Dès lors le rapport entre ces deux sources de financement (personnel et fiscal) pourrait se modifier facilement en faveur de l'impôt (et pas seulement l'impôt des personnes physiques qui ne représente que 19% du PNB).

Cette fiscalisation exercerait un effet très favorable sur le marché du travail. Elle allégerait les *charges sociales* sur les salaires, préférentiellement sur les plus bas, et réduirait les coûts de production des entreprises qui emploient beaucoup de personnel peu qualifié. Plus le financement de la sécurité sociale est large et progressif (donc en pratique, fiscalisé), moins il pèsera sur les bas salaires, et donc sur le risque chômage de ces travailleurs.

On attribue généralement la concentration des chômeurs dans les catégories de travailleurs les moins formés (niveau d'enseignement primaire et en dessous) au fait que le minimum légal de salaire brut excède souvent la valeur mensuelle de la production que peuvent effectuer ces personnes. La résorption du chômage plaide à cet égard pour un abaissement du salaire minimum légal, du moins en termes de salaire-coût, seule variable significative quant à l'offre d'emploi. Par contre la baisse du revenu net (ce que le bénéficiaire garde en poche, impôts et cotisations payées) entame le pouvoir d'achat. Si elle n'est pas compen-

sée, que ce soit par de nouveaux emplois ou par un revenu complémentaire, elle risque de déprimer le marché intérieur. On comprend facilement pourquoi il faut d'abord réduire les prélèvements obligatoires sur les bas salaires. Ces prélèvements augmentent le risque chômage des moins qualifiés, mais aussi, par le même mécanisme, ils réduisent leur salaire net.

Même si dans l'immédiat, cette fiscalisation alourdirait les prélèvements sur les hauts revenus (ce qui n'est pas évident car on peut faire des économies ailleurs), elle devrait permettre de diminuer l'impôt ensuite, grâce à la taxation des nouveaux salaires et surtout aux économies de chômage. Une fois mis en place dans cet esprit, le système contiendrait une sorte de *garde-fou* interne tendant à le préserver du rationnement. On garderait la solidarité pour ne pas perdre d'emplois.

L'allocation pourrait d'ailleurs dépasser les cotisations de sécurité sociale et garantir un revenu minimum comme les allocations familiales actuelles. Leur extension aux adultes et en particulier aux travailleurs autoriserait une baisse correspondante du salaire minimum légal net, sans baisse de pouvoir d'achat. En favorisant ainsi la création d'emplois, elle contribuerait à son propre financement. Les allocations aux chômeurs se maintiendraient au même niveau, les prestations de chômage étant simplement diminuées de cette allocation de revenu garanti. Ainsi elle ne remplacerait pas l'assurance mais la compléterait par une solidarité forfaitaire et d'une manière qui pourrait être remarquablement bénéfique pour l'emploi (7).

La fiscalisation de la sécurité sociale réduirait la différence entre le salaire brut et le salaire net. Elle s'attaquerait donc au travail clandestin en lui faisant perdre une grande part de sa raison d'être. Mais peut-être serait-il nécessaire d'aller plus loin et de permettre à quiconque engage quelqu'un d'autre (un avocat, un peintre, un garagiste, une femme de ménage...) pour un travail quel qu'il soit, de déduire la rémunération payée de son revenu imposable (8). Ceci aurait un effet stimulant supplémentaire sur l'emploi en réduisant encore le coût du travail sans réduire la rémunération perçue par le travailleur. Tous les éléments de cette approche nouvelle contribueraient à transformer une solidarité passive en réciprocité active.

## Du salaire minimum au revenu de base

Le salaire minimum légal est une arme à double tranchant. La Suède s'en passe et elle jouit d'un des niveaux de vie les plus élevés du monde. Avec plus de 800.000 chômeurs en Belgique on peut soutenir que cette réglementation sacrifie des emplois à une idée simple, mais pas innocente. Elle impose aux sans travail une *solidarité* à rebours, pour garantir aux autres un *salaire juste*. Or qu'est-ce qui détermine cette *justice* du salaire?

Les Belges auraient-ils un droit moral à de meilleurs salaires que les Indiens ou les Coréens? Les salaires dépendent, et de plus en plus, de la valeur d'une production sur un marché très compétitif et international. Ils se sont élevés sous l'effet conjugué des hausses de productivité et de l'action syndicale. Mais de hauts salaires ne se maintiennent chez un grand nombre que grâce à l'efficacité globale de l'économie, compromise aujourd'hui par le poids du chômage sur les coûts de production.

La justice implique d'abord un refus de la société duale et de l'exclusion économique. Il semble évident que ceux qui vivent en marge de l'économie, voire de la société, n'ont pas intérêt à un salaire minimum dépassant leur potentiel, ou même leur volonté, de production marchande.

En apparence, cette remarque heurte une autre conception de la justice sociale, entendue comme créance sur la richesse nationale (la seule à portée de redistribution). A cet égard la Belgique est plus riche que l'Inde ou la Corée et le coût de la vie y est plus élevé. En complétant le salaire, une allocation de base financée par l'impôt offrirait une issue à ce dilemme, et même si au début elle ne suffit pas seule pour bien vivre.

Dans une perspective syndicale, échappant au court terme corporatiste, la croissance de la masse salariale totale précède la fixation de planchers salariaux qui peuvent s'y opposer de deux manières: en limitant la production et en gonflant l'*armée de réserve industrielle* qui tire les salaires vers le bas. Les syndicats devraient-ils renoncer à demander les plus hauts salaires possibles? Au contraire. Cependant toutes les hausses salariales ne sont pas réalistes. Le relèvement du reve-

nu des moins favorisés serait souvent mieux servi par une allocation ajoutée à ces bas salaires, qui peuvent être insuffisants tout en offrant la contrepartie équitable du travail presté.

## Du droit familial au droit personnel à la sécurité sociale

Au-delà des apparences, la sécurité sociale organise pour ses cotisants une assurance individuelle avec légère redistribution sociale. En revanche, la *solidarité* finance complètement l'assurance des *personnes* à charge. Les caisses d'allocations familiales ne transmettent qu'une faible proportion de ces transferts aux bénéficiaires de droit *dérivé*. Elles sont d'ailleurs alimentées par des cotisations à la fois proportionnelles au revenu et fiscalement déductibles, ce qui limite leur capacité redistributive. Le rapport du commissaire royal DILLEMANS propose la fiscalisation complète de leur financement.

On peut le suivre dans cette voie et aller plus loin. La plus grande partie des transferts, allant des cotisants à ceux qui bénéficient de la sécurité sociale en raison d'un lien familial avec eux, est *occultée*, dissimulée, par le mode de financement actuel de la sécurité sociale.

Leur *incorporation* dans des allocations aux *personnes à charge* contribuerait à clarifier les mécanismes de la solidarité en corrigeant aussi l'anomalie qui consiste à la faire peser sur les plus bas salaires. En tout cas l'allocation aux personnes à charge devrait couvrir la quasi-totalité de la valeur de leur protection sociale.

Dans la situation actuelle, la dépense moyenne nette des travailleurs s'approche de 100% de la valeur d'une assurance personnelle. Grâce notamment au déplaçonnement des cotisations proportionnelles, elle est quand même un peu plus élevée en haut de l'échelle des salaires et un peu moins en bas. L'allocation aux travailleurs pourrait se borner à cette redistribution assez limitée. Les allocations aux cotisants et celles aux *personnes à charge* (intégrant les allocations familiales) comprendraient en pleine clarté les dépenses publiques de sécurité sociale qu'on ne verse pas directement aux caisses.

Si on désire accentuer le caractère social des transferts, par rapport à leur fonction familiale, on attribuera aux actifs une allocation capable de financer une plus grande partie, voire la totalité, de leurs assurances sociales. Si ces versements aux travailleurs sont identiques à ceux des personnes à charge, ne variant qu'en fonction de l'âge, les allocations assureront à chaque citoyen un droit égal à la sécurité sociale (6). Cette option ne signifierait pas encore sa fiscalisation complète car les dépenses d'assurance sociale sont actuellement plus élevées dans le groupe des travailleurs, surtout salariés. Malgré des exceptions comme la pension de survie ou le chômage dès la sortie de l'école, les pensions et les allocations de chômage (encore refusées aux indépendants) sont un droit réservé aux seuls cotisants (5).

Par contre une allocation individuelle versée à tous et qui ne permettrait pas de couvrir la dépense de sécurité sociale *des personnes à charge* désavantagerait les familles peu aisées. Elle supporterait une contribution personnelle multipliée par le nombre de membres du ménage. Dès lors, une allocation *universelle*, ne variant qu'avec l'âge du bénéficiaire, devra couvrir au moins toutes les dépenses de sécurité sociale des personnes à charge. Elle pourrait faire l'objet d'abattements fiscaux pour ces personnes. Dans la mesure où au contraire elle serait taxée, elle devra être plus généreuse. En effet, l'Etat en reprendra alors une partie, en fonction du revenu familial ou plus exactement du taux marginal de taxation.

## De la couverture du risque social à sa réduction

Que l'allocation de sécurité sociale au travailleur soit complète ou non, les assurances sociales, en particulier les mutuelles, n'auraient plus de raison de recevoir une cotisation par revenu. Elles demanderaient une prime par assuré. L'opposition des secteurs social et privé s'estomperait. Elle ne disparaîtrait pas nécessairement, butant au moins pour un temps sur la disparité des risques, qui peut déboucher sur des primes très différentes, surtout en matière de santé et de chômage.

Ainsi, les ouvriers ont un risque santé élevé, lié à leurs conditions de travail. Il augmenterait fortement la prime

d'une assurance-santé autonome. Le problème peut sembler insoluble. En réalité on peut sans doute le résoudre assez facilement si on introduit pleinement la responsabilité de l'employeur. Mais dans les milieux défavorisés le risque santé élevé ne dépend que partiellement des risques professionnels. Il atteint aussi les personnes à charge. Une médecine d'abonnement semble capable de s'attaquer à ces facteurs plus spécifiquement sociaux comme le suggère l'expérience américaine des *Health Maintenance Organizations*.

Les HMO sont des sociétés privées d'assurance-santé qui comme nos mutuelles possèdent des institutions de soins. Une HMO fournit à ses adhérents l'accès gratuit à un éventail complet de services pendant la durée de leur contrat. Les médecins sont salariés mais ce salaire est complété par une prime annuelle variable suivant le succès de l'organisation à assurer des taux bas d'hospitalisation et des durées de séjour courtes. Cette médecine permet une réduction des coûts de l'ordre de 10 à 40%, due essentiellement à une diminution de 25 à 45% des hospitalisations et malgré un nombre de consultations plus élevé. Ceci reflète l'efficacité plus grande des interventions médicales précoces et préventives favorisée par la gratuité. On a pu prouver que cette différence s'expliquait par un changement de pratique médicale. Le conflit latent d'intérêts et d'autorité entre les prestataires de soins et les usagers cède le pas à un échange permanent avec participation croissante des seconds, ébauchant ainsi une sorte *d'autogestion de la santé* (9).

Le cas de l'assurance-chômage est plus difficile et elle restera sans doute à part, en tout cas pour une période dont le terme est difficilement prévisible. Le risque est trop différent d'une qualification à l'autre et il dépend surtout de la conjoncture (4).

Dans la situation actuelle on voit mal comment l'assurance-chômage pourrait se passer entièrement des subsides directs de l'Etat. Une redistribution maximale est nécessaire puisque le risque est d'autant plus grand que le revenu est bas et la qualification faible. A cet égard des allocations uniformes servant à financer une prime d'assurance ne suffiraient pas. Elles seraient toujours, soit trop hautes pour les plus qualifiés, soit trop basses pour les autres.

En dehors du plein emploi, seule l'introduction d'un revenu garanti suffisant et inconditionnel semble capable de modifier radicalement cette situation. S'ajoutant aux autres revenus, il remplacerait aussi les lois sur le salaire minimum. Les moins productifs ne seraient plus exclus d'un travail rémunéré. Surtout le chômage ferait place à une assurance libre complémentaire contre une chute trop importante du pouvoir d'achat. L'Etat n'aurait plus les raisons actuelles de la subsidier. Indépendantes de l'Etat et du patronat, les caisses de chômage reprendraient pleinement leur forme de coopératives de cotisants.

La gestion autonome des caisses de chômage (et de pension) ainsi rendues aux travailleurs créerait un mécanisme social du plein emploi. Si les subsides éventuels sont forfaitaires, ne suivant pas les prestations, la variations des recettes épousera celle des revenus professionnels. L'équilibre des comptes dépendra alors de l'évolution totale des salaires par rapport aux prestations de l'assurance. Dans ce cas il bénéficiera surtout des créations d'emplois et moins du montant des salaires individuels.

Recherchant un excédent des rentrées sur les dépenses, le mouvement ouvrier se fixerait comme objectif prioritaire l'amplification de la masse salariale par la réduction du chômage. Ce point de vue conditionnerait les réponses à ceux qui souhaitent plus de flexibilité et de mobilité sur le marché du travail. Il éclairerait aussi la recherche des meilleures formules d'allocations complémentaires au salaire. La perspective serait plus globale, plus proche de l'intérêt général de la société, plus *socialiste* donc au sens premier du terme (10). Une politique d'emploi serait jugée bonne dans la mesure où elle augmente la masse totale des salaires, mauvaise si elle la diminue. Le mouvement ouvrier se présenterait clairement à l'opinion, et d'abord aux travailleurs, comme l'instrument d'une classe arrivée à maturité et potentiellement dirigeante.

On demandera quelle pourrait être l'importance de ces considérations pour les fonds de pension. C'est qu'alimentés principalement par les revenus du travail, ils ont intérêt à la résorption du chômage. Pourtant, faute de moyens, de réserves et d'autonomie, ils ne peuvent contribuer aux investissements humains et matériels nécessaires; la solidarité reste passive.

Ce n'est pas fatal, et à terme cela pourrait changer.

Les difficultés des caisses de pension viennent de la crise, du vieillissement de la population et de l'abaissement de l'âge de la retraite. Elles tiennent aussi au financement par *répartition* qui les a rendues vulnérables. Les cotisants actifs étaient censés financer les pensions des retraités. Ainsi les dépenses ont augmenté au moment où les recettes faiblissaient. Une *allocation universelle* fiscalisée remplacera peut-être un jour le minimum légal de pension. Mais cela ne mettra pas hors de cause la technique de *répartition*: elle implique un passif caché qu'il faut épouger tôt ou tard.

Des caisses de pension continueront d'exister. Pour que leurs comptes s'équilibrent à long terme, il faudra les recapitaliser. Si ces caisses paient les pensions légales, les allocations individuelles devront leur apporter des ressources suffisantes, supérieures à leurs dépenses immédiates. Rien n'empêchera d'y adjoindre des contributions libres (3).

Investies dans l'économie, les réserves reconstituées ramèneraient au monde du travail une fraction croissante des profits industriels. Ceux-ci cesseraient donc, dans cette mesure exacte, de former la base économique d'une classe privilégiée.

## Subsidier l'assurance ou l'assuré?

La crise oblige l'Etat à suppléer à l'insuffisance des cotisations. Ses subsides sont versés directement aux caisses de maladie, de pension, de chômage. Ce procédé se justifie par la disparité des risques (on peut la réduire, nous l'avons vu) (1)(9) mais n'est pas sans inconvénients. Il tend à intégrer les caisses sociales au secteur public, créant un monopole de fait peu respectueux de la liberté d'initiative des gestionnaires et du droit de choisir des cotisants.

Ni les uns ni les autres ne rencontrent plus de concurrence efficace, capable de faire baisser les prix, de combattre le gaspillage, d'inquiéter la bureaucratie et d'imposer une meilleure rationalité économique. Comment s'étonner alors que des rentes de situation se forment aux dépens de la collectivité?

Ainsi les frais administratifs des mutuelles (21 milliards pour 10.000 employés) dépassent les 14 milliards remboursés aux 15.000 médecins généralistes (11). Les sommes qu'elles paient ne leur coûtent rien; l'argent provient de l'INAMI, et leurs indemnités de gestion sont fixées par l'autorité publique. Elles ne sont donc pas obligées de s'intéresser sérieusement à la prévention, ni au rendement des soins, ni même à celui de leur propre travail.

Leur retour à l'autonomie de gestion, grâce notamment à la responsabilisation financière des employeurs, créerait chez elles, et chez eux, un stimulant nouveau en faveur d'une politique de santé efficiente, dans l'entreprise et en dehors.

Les caisses de chômage aussi sont alimentées par des cotisations professionnelles. Mais elles sont surtout très fortement subsidiées. Touchant des sommes qui augmentent en proportion de leurs dépenses, elles commencent à vivre davantage du chômage que de l'emploi, un peu comme les médecins et les mutuelles qui *vivent de la maladie* et non de la santé. Il faut combattre ces perversions qui atteignent la logique et la nature même de la médecine, de l'assurance sociale, sinon du mouvement ouvrier. Si des subsides sont nécessaires, ils peuvent être forfaitaires, c'est-à-dire qu'ils ne doivent plus suivre les prestations.

Cela semble possible, même pour le chômage. Logiquement et pratiquement on peut y distinguer deux éléments: une assurance indépendante et un subside financé par l'impôt. Il importe peu que ce dernier soit de nature fiscale ou parafiscale; on pourrait en réserver le bénéfice aux chômeurs, en tout cas pour commencer, ou lui donner la forme d'une *allocation universelle* attribuée à chaque citoyen (12).

Dans un but d'équité et de simplification, ce versement serait en principe identique pour tous, même s'il est taxé ensuite ou variable en fonction de l'âge. Payé aux individus et non plus aux caisses, il permettrait de rétablir une gestion tout à fait autonome de l'assurance, soit directement par les cotisants, soit par un intermédiaire, comme les syndicats.

## Rôles et tâches de l'Etat

La conséquence la plus évidente des modifications proposées serait la suppression d'une tarification étroite des primes, qui perdrait sa raison d'être. Cependant en matière de chômage la disparité des risques ne s'effacera pas de sitôt, justifiant dès lors un subside de l'Etat que ce dernier pourrait payer directement aux sans-emploi. Les autres caisses d'assurance (pensions, santé) seraient tenues d'offrir une protection suffisamment complète et fixée par la loi. Mais les primes seraient libres et exposées à la concurrence, renforcée s'il le faut par un prix maximum de la protection de base.

Les individus auraient la liberté de s'assurer autrement ou davantage, les primes n'étant d'ailleurs plus fiscalement déductibles qu'en cas de taxation des prestations (chômage, pension). Cela n'empêcherait pas de rete-

nir à la source les primes, ou les allocations, si on le juge utile pour les verser à l'organisme choisi par l'assuré.

L'Etat procure des fonds à la sécurité sociale par des subsides directs et par la contrainte de cotisations proportionnelles au revenu. Elles comprennent un *subside implicite* sous forme d'une économie d'impôts. L'emploi et la clarté des transferts bénéficieraient d'une fiscalisation plus franche de la protection sociale. D'autre part la sauvegarde des principes contractuels et le rétablissement de la concurrence demandent l'intégration aussi poussée que possible des dépenses de solidarité au revenu des assurés et aux primes qu'ils versent. Il y a moyen d'y parvenir grâce à des allocations personnelles destinées aux assurances et complétées au besoin par un revenu complémentaire forfaitaire.

Même largement soulagés des tâches de gestion, les pouvoirs publics garde-

raient un rôle actif. Il s'agira de maintenir ou d'étendre l'obligation d'une assurance adéquate et garantir qu'à cet effet l'allocation procure des moyens suffisants. Il faudra veiller à ce que les surprimes d'assurance-santé liées à des conditions de travail insalubres pèsent effectivement sur l'employeur, pour l'inciter à une prévention réussie.

L'émulation entre les assurances sociales se rétablirait, grâce à un retour à leur autonomie. Des allocations de revenu complémentaire contribuant aussi au plein emploi aideraient cette évolution, recréant à terme un marché unifié de l'assurance.

Faut-il rappeler qu'à l'origine, les mutuelles, caisses de pension et de chômage appartenaient réellement à leurs cotisants? Leur quasi étatisation n'a pas fait que semer le doute sur la qualité de leur gestion. Elle a aussi vidé la démocratie sociale d'une part de son contenu.

- (1) La cotisation des salariés se compose de deux cotisations: la cotisation *salariale* et la cotisation *patronale*. L'une et l'autre sont un salaire différé dont la division semble ici tout à fait arbitraire. Elle paraît surtout destinée à permettre au patronat de cogérer la sécurité sociale. La cotisation patronale prendrait cependant un sens si on l'établissait sur une autre base que les salaires, comme la valeur ajoutée (pour ne pas pénaliser les entreprises qui emploient relativement plus de travailleurs), ou si elle s'adaptait à une responsabilité propre de l'employeur, comme l'assurance individuelle des risques liés aux conditions de travail (accidents, maladie, invalidité). Le calcul des cotisations personnelles n'aurait plus de raison de traiter différemment les salariés et les indépendants, ni les revenus du travail et ceux de la propriété.
- (2a) L'économie d'impôt (E) procurée par une dépense déductible du revenu imposable est exactement égale au produit de la dépense brute (B) par la taxation marginale (T) qui est celle de la dernière tranche du revenu:  $(E = B \times T)$ . Par exemple, si l'imposition marginale est de 45%, une dépense déductible de 30.000 F procure une économie d'impôt de  $30.000 \text{ F} \times 0,45 = 13.500 \text{ F}$
- (2b) Pour calculer une cotisation (B) dont le coût net (N) serait stable, puisque par ailleurs  $(E = B - N)$ , on part de l'égalité:  $(B \times T) = (B - N)$ , d'où on tire:  $B = N / (1 - T)$ .
- (3) Les compléments de revenu comme les allocations familiales et les subsides personnels d'assurance-santé seraient taxés d'emblée. Mais on imposera plutôt les prestations de chômage, de pension et les allocations d'invalidité, en immunisant les primes qui y donnent droit. Ces versements aux caisses seraient donc déduits de la base imposable, cette dernière comprenant les allocations. On suivrait ainsi les principes de l'impôt sur la dépense; il immunise la formation de l'épargne afin d'imposer ses revenus, et pour éviter de la sorte une double taxation.
- (4) Le prix de marché d'une assurance-chômage n'a de sens que par rapport au plein-emploi. La plupart des observateurs, de droite ou de gauche, attribuent à l'Etat une responsabilité majeure dans un sous-emploi qui sévit très inégalement d'un pays à l'autre. Cette convergence de vues est intéressante. Même d'un point de vue strictement libéral, il semble logique que les pouvoirs publics supportent leur part dans le financement des prestations. On peut aller jusqu'à soutenir que les travailleurs ne devraient pas déboursier davantage en assurance-chômage que le prix de marché qu'on calculerait si le niveau de l'emploi était réduit seulement par un chômage *frictionnel* inévitable.
- (5) Si les jeunes ont droit au chômage dès la sortie de l'école, il serait logique qu'ils cotisent avant. Une partie des allocations aux personnes à charge serait donc également versée aux caisses de chômage. Et pourquoi les enfants ne commenceraient-ils pas à épargner pour leur pension?
- (6) On résoudrait ainsi le problème de ceux qui faute de cotiser n'ont pas droit à la sécurité sociale et sans devoir établir pour eux une réglementation particulière, porteuse d'un statut d'assisté.
- (7) Malgré une certaine similitude superficielle, ces allocations de sécurité sociale (crédit d'impôt au ménage, allocation de personne à charge, allocation au travailleur, allocation complète individuelle) se distingueraient nettement de l'impôt négatif. Elles seraient forfaitaires, inconditionnelles et à base individuelle. Elles apporteraient d'abord un supplément de moyens bien spécifiés servant aux assurances sociales et complétés par des ressources libres (représentées aujourd'hui par les allocations familiales). L'impôt négatif tient compte des charges du ménage mais seulement par le biais du revenu *imposable*; d'où d'ailleurs la difficulté à payer cet *impôt* anticipativement, condition pourtant indispensable à son efficacité. Par contraste les allocations de sécurité sociale seraient un revenu fixe, taxé ultérieurement.
- (8) Baudouin PETIT, *Fraude, malthusianisme et libertés*, l'Eglantine, 28 février 1982, et Marcel GREGOIRE, *Blanchir le travail noir?* La Libre Belgique, 1er avril 1982.
- (9) Baudouin PETIT: *Rationnement, gaspillage ou autogestion de l'assurance-maladie*, Cahiers Marxistes, janvier 1985.

- (10) Dans sa *Richesse des Nations* (1776), Adam SMITH estime déjà que les intérêts des gens qui vivent de salaires sont plus étroitement liés que ceux de *la classe qui vit de profits* à l'intérêt général de la société. Il écrit pourtant: «...il (l'ouvrier) est incapable, ou de connaître l'intérêt général, ou d'en sentir la liaison avec le sien propre. Sa condition ne lui laisse pas le temps de prendre les informations nécessaires; et en supposant qu'il pût se les procurer complètement, son éducation et ses habitudes sont telles qu'il n'en serait pas moins hors d'état de bien décider. Aussi dans les délibérations publiques ne lui demande-t-on guère son avis, bien moins encore y a-t-on égard, si ce n'est dans quelques circonstances spéciales où ses clameurs sont excitées, dirigées et soutenues par les gens qui l'emploient, et pour servir en cela leurs vues particulières plutôt que les siennes». (Livre I, chap. 11). On discerne dans cette opinion comme une protestation sourde et un défi. Malgré les progrès culturels et économiques il n'a pas encore été tout à fait relevé. Le reprocher au mouvement ouvrier sans s'interroger notamment sur le corset bureaucratique qui entrave ses caisses sociales, c'est faire à mon avis une analyse de surface, et peu dialectique.
- (11) Ce qui est fondamental, ce n'est pas que ces frais de gestion (ou d'ailleurs ces honoraires) soient trop élevés ou non. Ce qui fait problème d'abord, c'est la quasi impossibilité d'en décider objectivement si leur niveau est fixé par voie réglementaire.
- (12) Un revenu réservé aux chômeurs, et perdu lors de la mise au travail, a évidemment pour effet de réduire la demande d'emplois. Il désincite au travail déclaré et d'autant plus que ce revenu s'approche du salaire en vigueur.



15 décembre 1985

-----

Deux éléments s'opposent dans nos assurances sociales : une assurance indépendante et des subsides. Ceux-ci procèdent aux transferts sociaux par trois mécanismes : l'impôt, les cotisations proportionnelles au revenu et les économies qu'elles procurent. En effet, les cotisations sont déductibles du revenu imposable, ce qui atténue la progression globale des prélèvements et surtout leur décroissance quand le revenu baisse.

A la faveur de la crise, le poids des subsides directs a augmenté. Beaucoup redoutent qu'ils n'affaiblissent l'autorité du contrat d'assurance au profit d'un pouvoir politique tenté de soumettre les prestations, surtout de chômage, à un "état de nécessité" défini à sa guise. Mais si le danger est réel, il commence avec le principe familial qui demande une cotisation par revenu au lieu d'une prime par assuré.

Les dépenses de Sécurité sociale étant individuelles il est illogique de verser les subsides aux assurances plutôt qu'aux assurés. Ce procédé offre une rente de situation aux caisses sociales dont il couvre le risque (maladie, accident, chômage) sans inciter à le réduire. Cette dérive de l'assurance sociale peut être combattue par des subsides individuels et autant que possible forfaitaires (ne suivant pas les prestations). En matière de chômage la disparité des risques est telle que ces principes conduisent à une allocation "universelle" et inconditionnelle, analogue par là aux allocations familiales et s'ajoutant au revenu, y compris aux revenus de remplacement payés par les assurances (chômage, invalidité, pension).

Une fiscalisation franche et complète faciliterait cette intégration de tous les subsides aux allocations individuelles. Destinées à couvrir l'ensemble des dépenses d'assurance sociale du bénéficiaire, elles enlèveraient toute raison d'être aux tarifs officiels et la concurrence renaîtrait, sans exclure au besoin un prix maximum de la protection obligatoire.

La fiscalisation élargirait la base de financement de la Sécurité sociale. En outre, sous réserve d'abattements pour les personnes à charge, les allocations elles-mêmes seraient taxées. Cette technique accentuerait leur sélectivité en faveur des plus pauvres.

Elle allégerait préférentiellement le salaire-coût des plus bas revenus, permettant des embauches non rentables auparavant. La concentration des chômeurs dans les catégories de travailleurs les moins formés pose un problème épineux. Tant que le salaire minimum dépasse la valeur de la production que peuvent effectuer ces personnes, il les écarte du marché de l'emploi et les marginalise socialement. A cet égard une allocation de revenu garanti complétant le salaire autoriserait une baisse correspondante du salaire minimum légal, sans baisse de pouvoir d'achat et au bénéfice des moins productifs.