

Les nouveaux enjeux de la protection sociale

Dans un monde qui bouge, la protection sociale ne peut rester immobile, figée sur son histoire. Deux mutations sont importantes : assurer un financement durablement équilibré et revoir la logique de l'État social actif. Assurer un financement équilibré nécessite de revoir le financement alternatif actuel : la croissance des recettes ne suit pas celle des dépenses sur le long terme et, à défaut d'une modification structurelle des recettes, l'épithète « alternatif » deviendra épitaphe... La cotisation sociale généralisée reste une opportunité de premier choix, non pour assurer une recette importante et immédiate — ce serait au contraire le meilleur moyen de la couler sur le plan politique! — mais pour donner aux recettes, au fil du temps, une dynamique plus proche de celle des dépenses. L'État social actif a instauré un dangereux déplacement de l'équilibre des droits et des devoirs. Si certaines des mesures prises ont des effets positifs, tant sur le taux d'emploi que sur la distribution des revenus, il n'en reste pas moins vrai que la visée politique doit être revue. La pleine insertion est un objectif à poursuivre, mais avec d'autres moyens. Il doit être poursuivi dans la solidarité et non pas dans une philosophie politique qui remplace droit à l'insertion par devoir d'intégration.

PAR CHRISTIAN VALENDUC

Qu'y a-t-il de nouveau dans la réflexion actuelle sur la protection sociale? Un bref sondage « micro-trottoir » sur le sujet ferait vraisemblablement ressortir les termes d'insertion et d'État social actif. Ces deux termes sont effectivement entrés dans le débat sur la protection sociale et sur la politique des revenus ces dernières années.

Notre système de protection sociale était fondé sur un concept bismarckien d'assurance sociale et sur la notion de droits aux prestations¹. Le débat de politique économique sur la persistance du chômage et plus globalement du faible taux d'emploi a progressivement amené une réflexion articulée sur la différenciation entre politiques passives, basées sur l'indemnisation, et politiques actives, basées sur l'intégration des sans-emploi sur le marché du travail. Le concept d'État social actif, très présent dans la déclaration gouvernementale « La voie vers le XXI^e siècle » de juillet 1999, traduit cette mutation dans la politique économique et sociale en Belgique: « le gouvernement a la ferme volonté de développer en Belgique un État social actif. Dans le passé, l'accent a été trop souvent mis sur une approche négative. La paupérisation et l'insécurité sociale étaient surtout combattues par des allocations de chômage et de C.P.A.S. [...] un État social actif doit faire en sorte que des personnes ne soient pas mises à l'écart et que chacun, tant les hommes que les femmes, tout en étant assuré d'un haut niveau de protection sociale puisse contribuer de manière créative à la société [...] » C'est assurément une importante « nouvelle figure de la question sociale » qu'il nous semblait nécessaire de traiter dans cet article.

Il en est une autre, moins présente dans le débat ces dernières années mais dont l'importance demeure entière: c'est celle du financement de protection sociale. La cotisation sociale généralisée a été au centre de ce débat pendant les années nonante en France d'abord, aux Pays-Bas sous un autre nom, et aussi en Belgique mais sans concrétisation. La cotisation sociale généralisée a été écartée du débat pendant la législature 1999-2003: bien que quatre des partis constituant l'arc-en-ciel l'avaient toujours soutenue, elle n'était pas mentionnée dans l'accord gouvernemental. Sans doute le climat d'optimisme qui baignait alors — et sa traduction en « marges de manœuvre » utilisables tant pour baisser les impôts que pour accroître la protection sociale — avait-il relégué à l'arrière-plan la question du financement alternatif de la sécurité sociale. On ne trouve pas non plus mention de la cotisation sociale généralisée dans l'accord de gouvernement de juillet 2003.

Il est temps — et c'est l'autre nouvelle figure de la question sociale dont nous traiterons ci-après — de balayer l'épithète « alternatif » pour accoler au mot « financement » la qualification de « durablement équilibré » et la cotisation sociale généralisée y retrouve toute sa place, même si le contexte est quelque peu différent de celui des années nonante. Avant de traiter de ces nouvelles figures de la protection sociale, la première section de cet

¹ Pour les conceptions des systèmes de sécurité sociale attachées classiquement aux noms du chancelier Bismarck et de l'économiste anglais Beveridge, voir dans ce numéro l'article de Georges Liénard.

article rappelle brièvement les grandes tendances de la politique des revenus sur les vingt dernières années, plantant ainsi de décor de la réflexion actuelle.

LA POLITIQUE DES REVENUS DES VINGT DERNIÈRES ANNÉES

Le tournant des années quatre-vingt, le retour du cœur et le retour à l'équilibre budgétaire

La politique des revenus a connu de profondes orientations à l'aube des années quatre-vingt : qu'il s'agisse de la distribution primaire des revenus ou de la redistribution opérée par la fiscalité et par la sécurité sociale, on constate à cette époque des retournements de tendance. Seuls les plus significatifs d'entre eux seront épinglés ainsi, le lecteur intéressé pouvant se reporter à des publications antérieures.

Pour ce qui concerne la distribution primaire des revenus, le début des années quatre-vingt se marque par un changement dans la répartition du revenu national : la part salariale qui était auparavant en hausse s'inscrit en baisse, tandis que les revenus de la propriété connaissant une évolution inverse : leur part dans le total des revenus primaires des particuliers va s'inscrire en forte hausse pendant les années quatre-vingt. *En bref, les années soixante et septante auraient été celles des travailleurs, les années quatre-vingt celles de rentiers.*

Cette formule est cependant *trop simple, pour deux raisons.*

Elle type des catégories sociales qui ne sont pas forcément exclusives l'une de l'autre : même si la concentration de la fortune est un fait indéniable, les salariés ont aussi des revenus du capital.

Le second problème que pose cette formule lapidaire est l'impasse qu'elle fait sur les causes du retournement. Qu'il y ait une modification majeure dans le partage des revenus est indéniable mais considérer que la politique des revenus des années septante était un modèle de répartition durable serait une erreur majeure.

Comme d'autres pays européens, la Belgique avait choisi, lorsqu'est survenu le choc pétrolier, de protéger les salariés d'alors. Dans un contexte d'appauvrissement général causé par l'alourdissement de la facture extérieure, il devait bien y avoir un « payeur ». En fait, il y en eut deux. La rentabilité des entreprises fut le premier « payeur » : elle s'est gravement détériorée, entraînant des pertes d'emploi massives dans le secteur privé. Les générations suivantes furent le second « payeur ». Les créations d'emploi public destinées à pallier les pertes d'emploi privé ont lourdement contribué à l'emballlement du déficit budgétaire. Celui-ci s'est ajouté à une dette publique déjà présente et qui est rapidement devenue insoutenable : l'effet boule de neige est devenu alors le cauchemar des gouvernants. Ceux qui sont entrés dans la vie professionnelle au début des années quatre-vingt ont connu vingt ans de « solde primaire positif » du budget, malgré le déficit.

Ceci signifie simplement qu'ils ont payé davantage en impôts et en cotisations sociales qu'ils n'ont reçu de biens publics et de protection sociale en retour, le solde servant à financer les dépenses dont les générations précédentes avaient bénéficié sans accepter d'en payer le coût.

Le tournant dans les années quatre-vingt est donc *en partie la correction inéluctable d'un mode de répartition qui n'était pas durable*, et l'envol des revenus de la propriété des années quatre-vingt ne s'explique pas seulement par la hausse de la rentabilité des entreprises : il est aussi le reflet de l'endettement de l'État

On constate au même moment une *hausse de l'inégalité des revenus imposables, alors que la tendance des indicateurs d'inégalité était plutôt à la baisse pendant les années septante*. Les revenus imposables ne saisissant que très imparfaitement les revenus de la propriété des ménages, la hausse de l'inégalité qui est mesurée sous-estime sûrement celle qui s'est effectivement opérée.

Les politiques de redistributions ont également connu des inflexions majeures à l'aube des années quatre-vingt. Les principales orientations sont décrites dans Maldague et Valenduc (1999) et dans Valenduc (2000b). *L'effet redistributif de l'impôt des personnes physiques s'inscrit en baisse*. La volonté du gouvernement de centre-droit est en effet de réduire la progressivité de l'impôt et d'en alléger la charge globale.

Les évolutions sont moins nettes en sécurité sociale. D'une part, le déplaçonnement des cotisations, s'il a pesé sur le pouvoir d'achat des salariés, accroît tout autre chose égale par ailleurs l'effet redistributif de couple « prélèvements-prestations ». D'autre part, c'est aussi le début d'une période de *gel ou de moindre croissance des prestations sociales de base*, comme le montrent Cantillon B., De Maesschalck, V. & Van Dam R. (2001).

Tels sont les faits saillants qui font que les années septante et les années quatre-vingt s'inscrivent en contraste. Les évolutions des années nonante furent moins contrastées, quoique la succession du « retour du cœur » et du plan « global » aient provoqué des inflexions assez semblables à celles de la période « septante et quatre-vingt » mais d'ampleur nettement moindre. Les années nonante s'inscrivent par ailleurs dans un contexte de désendettement public qui freine la croissance des revenus de la propriété des ménages. Du point de vue des politiques de redistribution, les mesures prises en fiscalité des revenus pour atteindre Maastricht ne furent pas anti-redistributives : De Coster, Gerard et Valenduc (2002) montrent que la suspension de l'indexation est quasi-neutre en termes de redistribution tandis que l'introduction de la contribution complémentaire de crise et d'autres cotisations telles la cotisation spéciale de sécurité sociale ou encore la retenue de solidarité sur les pensions ont accru l'effet redistributif des prélèvements sur les revenus des ménages.

Tendances actuelles et lignes de force prévisibles à moyen terme

Si le tournant des années quatre-vingt n'était déjà totalement pas une spécificité belge, les forces supranationales sont aujourd'hui davantage visibles

encore. Quoi de plus normal, pour une petite économie ouverte intégrée dans la zone euro et plus largement dans une économie mondiale de plus en plus globalisée ?

La première ligne de force est celle de la *modération salariale*. L'abandon de la monnaie nationale empêche désormais de corriger un dérapage de compétitivité par une dévaluation : la modération salariale est incontournable, sauf à admettre que ce soit l'emploi qui devienne la variable d'ajustement.

La globalisation induit une autre ligne de force : il y a *une pression croissante, au niveau mondial, pour une hausse de la rentabilité des entreprises*, qui s'explique notamment par le poids croissant des investisseurs institutionnels (compagnies d'assurance, fonds d'investissement, fonds de pension) dans l'actionnariat des entreprises.

Tout serait-il donc en place pour induire à nouveau une évolution du type « années quatre-vingt » : part salariale contenue ou en baisse, revenus de la propriété en hausse ? En partie, mais la *baisse de l'endettement public* — troisième ligne de force — ralentit la croissance des revenus de la propriété

Pour ce qui concerne les politiques de redistribution, deux évolutions importantes apparaissent : la réduction de la pression fiscale et l'émergence du concept d'État social actif. Nous reviendrons largement sur cette dernière ci-après. Quant à l'évolution de la pression fiscale, la volonté la plus affichée est celle de la réduction de l'impôt des personnes physiques.

La législature 1999-2003 fut d'ailleurs celle... de l'affichage : prédominance d'un discours politique sur la baisse des impôts, mais hausse de la pression fiscale globale de 45,3 % à 46,2 % du P.I.B. sur la période 1999-2002². La réforme annoncée à maintes reprises sortira l'essentiel de ses effets sur la période 2003-2007. N'oublions pas que l'impôt est un transfert entre l'État et les ménages, et que, quels que soient les nombreux effets d'annonce, la réduction d'impôt ne rentre pas dans le portefeuille des ménages tant qu'elle n'a pas quitté les caisses de l'État...

Globalement, cette réforme fiscale n'est pas anti-redistributive. Les évaluations faites par Cantillon e.a (2000) et Valenduc (2002) concordent, malgré le fait que les approches soient quelque peu différentes, ce qui confère davantage de robustesse à leur conclusion commune : la réforme accroît la progressivité de l'impôt, mais comme elle « s'en sert moins », vu qu'elle réduit globalement l'impôt, la résultante est pratiquement neutre.

² Voir O.C.D.E. (2003) et I.C.N. (2003). La réforme fiscale n'a pratiquement aucun effet sur la pression fiscale au cours de cette période. Les recettes d'impôt des personnes physiques exprimées en pour-cent du P.I.B. sont stables sur la période, malgré le rétablissement de l'indexation et le démantèlement de la contribution complémentaire de crise. La stabilité des recettes en pour-cent du P.I.B. est la résultante d'une orientation politique à la baisse et d'un effet de structure (hausse de la part des revenus salariaux et baisse des revenus de la propriété) qui pousse les recettes à la hausse à politique inchangée.

Tableau 1
Effet redistributif de la réforme fiscale

	Progressivité	Taux moyen	Effet redistributif
Estimation faite par Cantillon e.a. (2000)			
Situation initiale	0,274	19,1 %	0,062
Après réforme	0,316	16,6 %	0,060
Estimation faite par Valenduc (2002)			
Situation initiale	0,186	25,6 %	0,064
Après réforme	0,212	22,7 %	0,062

Lecture du tableau: l'indice de progressivité compare la distribution des impôts à celle des revenus imposables. Il est positif quand l'impôt est progressif et une augmentation de sa valeur (positive) signifie que la progressivité de l'impôt s'est accrue. En d'autres termes, plus la valeur de l'indice s'élève, plus grande est la part de l'impôt à charge des revenus supérieurs et plus faible est la part de l'impôt à charge des revenus inférieurs. Le taux moyen est simplement le rapport entre l'impôt et le revenu imposable. L'effet redistributif correspond à l'écart entre l'inégalité des revenus imposables et celle des revenus après impôt. Il est positif lorsque l'impôt redistribue et sa valeur augmente si la redistribution s'améliore.

Cantillon (2000) utilise des revenus standardisés par équivalent-adulte et se base sur l'ensemble des ménages, en utilisant des données d'enquête. L'estimation de Valenduc (2002) est faite sur un échantillon de déclarations fiscales et ne comprend donc que les revenus imposables des ménages enrôlés.

L'essentiel, en matière de conséquence de la politique fiscale est peut-être ailleurs. Des craintes ont déjà été exprimées çà et là sur la neutralité budgétaire de la réforme de l'impôt des sociétés. À terme, l'environnement international exercera très vraisemblablement une pression à la baisse sur les taux nominaux d'impôt des sociétés.

D'autre part, le gouvernement n'a pas suivi les recommandations du Conseil supérieur des Finances : dans son rapport sur la réforme de l'impôt des sociétés, celui-ci recommandait de ne plus abaisser les taux réduits d'impôt des sociétés dont bénéficient les P.M.E. et nous en sommes aujourd'hui au point où le taux d'impôt des sociétés sur la première tranche de 25 000 euros est égal au taux le plus bas du barème progressif de l'I.P.P. Une telle situation crée des inégalités très nettes entre l'imposition des indépendants « en société » et les salariés, qui vont clairement à l'encontre du « traitement égal des égaux » que doit assurer un système d'imposition équitable.

Ces mesures vont rendre plus attractive encore le passage des entrepreneurs individuels en société, ce qui aura inévitablement des retombées en sécurité sociale : la base de financement de la sécurité sociale des travailleurs indépendants va corrélativement s'amoinrir alors que simultanément se fait jour une demande croissante d'aligner les prestations sur celles des salariés.

LE PREMIER ENJEU : LE FINANCEMENT DE LA PROTECTION SOCIALE

À politique inchangée : vers le déséquilibre structurel ou la renégociation perpétuelle

La protection sociale a évolué de l'assurance sociale vers des prestations universelles, sans remise en cause des fondements bismarckiens du système. L'évolution s'est faite d'abord par la création des droits dérivés, puis par l'extension de la couverture : des prestations sont attribuées sur la base non contributives pour compléter le système de protection sociale. C'est le cas entre autres des allocations d'attente, des allocations familiales garanties, de la généralisation de la couverture en soins de santé, du minimum vieillesse³.

Cette évolution de la protection sociale a posé la question d'une adaptation de son financement : si les prestations deviennent de facto universelles, le financement doit opérer la même mutation, pour éviter de peser excessivement sur le facteur travail. La France a opéré cette mutation avec l'introduction progressive de la cotisation sociale généralisée. Les Pays-bas assurent le financement des prestations universelles par une tranche spécifique l'impôt sur le revenu, ce qui est finalement très semblable à une cotisation sociale généralisée. En Belgique, les propositions de cotisation sociale généralisée n'ont pas été retenues. Le financement alternatif est certes actuellement assuré, mais de manière non transparente par une rétrocession à la sécurité sociale d'un pour cent des recettes de T.V.A. Assurément, la cotisation sociale généralisée est beaucoup plus lisible et transparente.

Ce financement « alternatif » n'assure pas une perspective d'équilibre durable. Que l'on soit pour ou contre une cotisation sociale généralisée, il faut reconnaître qu'il y a un problème dans la dynamique actuelle des recettes et des dépenses sociales.

Côté recettes, le système repose principalement sur des cotisations salariales et une rétrocession de T.V.A. L'élasticité des cotisations sociales par rapport à la masse salariale est unitaire, voire légèrement supra-unitaire si le mouvement de réduction des charges sociales se poursuit⁴. L'élasticité au P.I.B. est plus faible tant que les politiques de modération salariale se poursuivent, ce qui apparaît comme une ligne de force sur le moyen-long terme pour une petite économie ouverte en union monétaire. L'élasticité de la T.V.A. par rapport à la consommation finale est légèrement infra-unitaire. L'évolution spontanée des moyens de financement de la protection sociale est donc celle d'une croissance moins rapide que celle du P.I.B.

³ Pour un inventaire exhaustif, voir les contributions de l'Onafts, de l'Onem, de l'Inami et de l'Office national des pensions dans le titre III, le financement, expression d'une solidarité, de Dillemans et Vandervorst (Ed), 1997.

⁴ Lorsqu'un prélèvement est proportionnel, la recette et la base croissent de manière équivalente, ce qui se traduit par une élasticité unitaire. Par contre, lorsqu'un impôt est progressif (régressif) les recettes croissent plus vite (moins vite) que la base imposable, ce qui se traduit par une élasticité supra-unitaire (infra-unitaire).

Ces prélèvements doivent financer l'ensemble des dépenses sociales dont les principaux postes sont les pensions et les soins de santé, dont la croissance est intrinsèquement plus rapide que celle du P.I.B. Les raisons en sont l'effet direct du vieillissement sur les dépenses de pensions, son effet indirect sur les dépenses de soins de santé — l'accroissement de la longévité a un prix! — et la dérive technologique des soins de santé.

Il y a donc un risque d'une évolution « en ciseaux » des recettes et des dépenses: le déséquilibre serait alors structurel.

Si on veut maintenir la protection sociale à un niveau suffisant sur le moyen et long terme, c'est-à-dire éviter une baisse trop forte du taux de remplacement des prestations, assurer des soins de santé accessibles à tous, il faut revoir le financement de la protection sociale pour lui donner une meilleure dynamique. À défaut telle d'une modification structurelle, il n'y faudrait d'autre choix que celui de renégocier perpétuellement le financement alternatif ou d'accepter la remise en cause permanente de la protection sociale. Pour ceux qui sont attachés à une protection sociale de qualité, cela ressemble très fort à choisir entre la peste et le choléra.

Cotisation sociale généralisée: le retour?

Pour éviter la peste et le choléra, il n'y a d'autre choix que de baser le financement de la protection sociale, au moins partiellement, sur un prélèvement légèrement progressif et dont la base correspond le plus possible au P.I.B. On aura alors un financement de la protection sociale dont l'évolution spontanée serait légèrement plus rapide que celle du P.I.B. et donc davantage en phase avec l'évolution des dépenses sociales dans le contexte assuré de vieillissement de la population. Une cotisation sociale généralisée basée les revenus bruts des particuliers et l'excédent brut d'exploitation des entreprises a les propriétés requises. Cette formule était déjà proposée dans Valenduc (1996) pour consolider le financement alternatif d'alors⁵ en substituant à diverses cotisations et mesures un moyen de financement unique, simple, lisible et transparent. Pour les revenus des particuliers, l'exonération à la base permet d'assurer une progressivité et une élasticité supra-unitaire du prélèvement. En y ajoutant les revenus de la propriété des ménages et les revenus bruts des sociétés, on obtient une base proche de celle du P.I.B.

Une telle formule reste-t-elle d'actualité? Oui, mais dans un contexte différent de celui de 1996 et moyennant quelques adaptations pour tenir compte des mutations de l'environnement international en matière de prélèvements fiscaux et sociaux.

En 1996, l'argument majeur pour une cotisation sociale généralisée était celui d'une consolidation d'un financement alternatif qu'il n'était ni lisible, ni transparent, et qui reposait sur des mesures dont l'appellation même

⁵ Le financement alternatif était alors assuré par la contribution complémentaire de crise, la cotisation spéciale de sécurité sociale, la retenue de solidarité sur les pensions et diverses mesures d'accroissement de la pression fiscale sur les revenus du patrimoine.

suggérerait qu'elles ne seraient pas durables. L'avenir a d'ailleurs donné raison puisque la contribution complémentaire de crise a aujourd'hui totalement disparu.

Aujourd'hui, le contexte est toujours celui d'une consolidation mais aussi et surtout celui d'une nouvelle dynamique. La principale raison d'être de l'instauration d'une cotisation sociale généralisée n'est donc pas de produire un rendement budgétaire immédiat mais bien de changer la dynamique du financement de la protection sociale. La meilleure façon de liquider une deuxième fois la cotisation sociale généralisée est sans doute de vouloir la créer une nuit de conclave budgétaire pour assurer un rendement immédiat et important. Sa raison majeure est d'assurer un financement durablement équilibré: elle peut donc être introduite dans le cadre d'une opération budgétairement neutre, en se substituant à des cotisations sociales classiques ou au financement alternatif actuel.

Le contexte international actuel diffère toutefois de celui de 1996. On estimait alors que pour les revenus financiers il était opportun d'introduire la cotisation sociale généralisée sur les revenus de l'épargne « en dedans » c'est-à-dire en la substituant à du précompte mobilier. L'accord européen sur la fiscalité de l'épargne permet aujourd'hui d'envisager une hausse des prélèvements sur les revenus financiers sans craindre une délocalisation de la base taxable: la retenue à la source sur les non-résidents passera progressivement de 20 % à 35 % ce qui permet d'augmenter parallèlement le précompte mobilier ou d'y ajouter une cotisation sociale généralisée. L'échange de renseignements entre administrations fiscales assure par ailleurs la neutralité à l'exportation de capitaux: en d'autres termes, un placement effectué par un épargnant belge dans un des douze pays qui pratiqueront l'échange généralisé d'informations sera soumis à l'impôt belge. Ces douze pays devront vingt-deux avec l'élargissement puisque l'échange d'information est intégré à l'acquis communautaire. L'argument vaut également pour les centres financiers proches de l'Union européenne qui doivent prendre des mesures identiques ou similaires à celles instaurées par la Directive européenne. Il y a donc beaucoup moins d'incitations à délocaliser l'épargne pour des raisons fiscales.

Pour l'impôt des sociétés, le contexte actuel est par contre moins favorable à une hausse des prélèvements qu'en 1996. La plupart des pays européens ont récemment réduit le taux de l'impôt des sociétés et la Belgique n'est pas restée à l'écart de ce mouvement. Il est par ailleurs de plus en plus établi que les flux d'investissements directs sont de plus en plus sensibles aux différences dans la charge fiscale des entreprises. La synthèse de la littérature économique récente contenue dans le rapport du Conseil supérieur des Finances sur l'impôt des sociétés conclut en ce sens. Dans un tel contexte, l'argument avancé en 1996 pour les revenus financiers vaudrait aujourd'hui pour l'impôt des sociétés. Il y aurait intérêt, pour une petite économie ouverte, à ne pas augmenter les taux nominaux de l'impôt des sociétés mais à introduire la cotisation sociale généralisée sur les bénéficiaires des sociétés à pression fiscale globale inchangée.

L'argumentation des opposants sera vraisemblablement de l'ordre de ce qu'on résumerait dans le langage musical par des *Variations sur le thème des effets négatifs de la hausse de la pression fiscale*. Décliné dans sa version populaire, voire populiste, cela donne les couplets bien connus, en créant chez le citoyen la schizophrénie nécessaire pour assurer la séparation entre le contribuable et l'assuré social. Dans sa version plus sérieuse, bon nombre d'économistes souligneront les effets négatifs d'une hausse des taux d'imposition sur l'offre de travail ou encore sur l'épargne et investissement, alors qu'en réponse au vieillissement, il faudrait précisément accroître tant l'épargne des ménages que le taux d'emploi, et donc l'offre de travail.

Ces arguments sont sérieux et doivent être considérés, mais la réponse est fournie par la théorie de l'impôt optimal, chère à ces mêmes économistes qui mettront vraisemblablement à l'avant plan les arguments qui viennent d'être énoncés. Si une cotisation sociale généralisée est introduite dans le cadre d'une opération budgétairement neutre, comme un impôt à base large et à taux faible, elle constitue un progrès vers un financement plus neutre et donc plus « efficace » au sens donné à ce mot par cette composante de la théorie économique de la politique fiscale⁶. À moyen et long terme, elle assure par sa base large, proche du P.I.B., le maintien d'un financement à la fois efficace, équitable et adapté de la protection sociale.

Il reste vrai qu'introduire ainsi la cotisation sociale généralisée est un choix pour le maintien de la protection sociale et contre sa renégociation perpétuelle ou son atrophie tendanciel et que ce choix a des conséquences sur l'évolution à moyen et long terme de la pression fiscale globale. Ce choix est un choix politique, pour une société solidaire contre une privatisation rampante et la fracture sociale qu'elle créera inéluctablement.

LE SECOND NOUVEL ENJEU : L'ÉTAT SOCIAL ACTIF

Ses origines

L'État social actif pourrait être la concrétisation d'un authentique idéal de solidarité : il en serait ainsi s'il allait plus loin que l'égalité des chances théoriques pour assurer à chacun effectivement les mêmes possibilités d'insertion dans une large palette d'activités rémunérées, marchandes ou non marchandes, dans un système où la « pleine-insertion » aurait pris de relais du plein emploi comme objectif de politique économique. Ansperger (2000) confronte cet idéal avec les dynamiques de mise en place de l'État social actif. Il faut alors bien constater qu'on est loin du compte : la façon dont l'État social actif s'est développé ne correspond pas à cette formulation

⁶ Le résumé en « dix commandements » du « consensus de Washington » place en deuxième commandement « La réforme fiscale doit viser à la taxation la plus large et la moins désincitative, ce qui signifie que l'assiette doit être large et que les taux marginaux doivent être modérés ». Cité par Cohen (2001), p. 157. Voir également l'analyse de l'argumentaire parallèle de l'O.C.D.E., baptisé « consensus de la Muette » dans Valenduc (2000b).

idéale et le résultat final est un dangereux déplacement de l'équilibre entre les droits et les devoirs.

L'État social actif est un concept qui a émergé progressivement pendant des années nonante. Il s'est nourri de la crise de l'État providence et du déplacement des politiques sociales des politiques d'indemnisation vers les politiques actives. Il se nourrit également de la thèse du « recentrage » des interventions sociales vers ceux qui en ont le plus besoin, à savoir le bas de l'échelle des revenus.

Les années quatre-vingt avaient été celles de la « crise de l'État providence ». Après un mouvement d'extension important depuis l'après-guerre, tant en terme de couverture de la population qu'en terme de taux de remplacement, l'État-providence passait sous le feu de la critique. Celle-ci était d'abord économique: le mouvement de généralisation de la protection sociale avait poussé les taux de prélèvement obligatoire vers le haut. Personne ne sait où se trouve le maximum — Giscard d'Estaing s'était aventuré à situer à 40 % le basculement vers le collectivisme... et le seuil fut dépassé pendant son mandat présidentiel! — mais la limite dépassée fut sans doute celle de l'acceptation par une partie de la population des taux de prélèvements qui en résultent.

L'analyse économique a mis l'accent sur les contre-incitations résultant de ces taux de prélèvements: ils étaient accusés de réduire substantiellement la croissance potentielle par leurs effets sur l'offre de travail et l'épargne. Ces arguments furent caricaturés dans la célèbre courbe de Laffer dont la forme stylisée sur la nappe d'un restaurant de Philadelphie n'a jamais été prouvée. Plus globalement, la littérature économique a largement tempéré les arguments avancés au début des années quatre-vingt.

Il n'empêche que la critique a porté. Ce sont en fait les fondements même de l'État-providence qui ont été remis en cause, ainsi que le montre Rosanvallon (1981): la critique portait sur la notion même de solidarité. Les progrès scientifiques ne sont pas non plus étrangers à la remise en cause de la légitimité. Le consentement à la solidarité repose sur un « voile d'ignorance » que les progrès scientifiques mais aussi le cumul des facteurs d'insécurité ou de sécurité d'existence aux deux extrémités de l'échelle des revenus rendent de moins en moins opaque: si les classes aisées ont de plus en plus la perception qu'elles sont moins exposées au risque ou qu'elles peuvent le couvrir elle-même, leur consentement à la redistribution diminue.

Le coup d'arrêt fut net: en Belgique comme dans d'autres pays européens, la part du revenu national redistribuée par le système de protection sociale cesse de progresser et la tendance va même s'inverser.

Le deuxième temps fut celui de l'émergence des politiques actives. Au début des années nonante, la persistance d'un chômage élevé malgré la reprise qui a suivi le contre-choc pétrolier met en évidence le caractère structurel du chômage. Les politiques d'indemnisation sont critiquées pour leur volet trop passif: elles évitent la pauvreté, mais ne permettent pas la réinsertion. La critique porte en grande partie sur le caractère généreux et passif du sys-

tème qui engendre des taux de remplacement trop élevés pour les bas salaires. Le fait qu'on ne constate pas de relation empirique entre la générosité des allocations de chômage et la durée du chômage n'empêche pas la critique du système de passer la rampe. De plus, le manque d'emploi est stigmatisé comme la cause majeure de la pauvreté ou plus globalement des inégalités. Si l'engagement des pouvoirs publics dans la lutte contre le chômage n'est pas critiqué sur le fond, il est critiqué sur la forme : il est plus efficace économiquement, socialement et budgétairement de dépenser pour remettre sur le chemin de l'emploi que de se contenter d'indemniser ceux qui sont hors du marché du travail

L'État social actif se nourrit également de la thèse selon laquelle les prestations sociales doivent être recentrées vers ceux « qui ont en le plus besoin ». Elle peut avoir du bon sens pour le citoyen mais elle n'est pas moins la négation du caractère assurantiel du système. Dans un système bismarckien, le fondement de l'intervention est la réalisation du risque assuré et elle se fait sans lien avec les ressources de l'assuré lors de cette intervention. Dans un système beveridgien dont le financement ne repose pas sur des cotisations, les interventions sont fonction des ressources mais le système ne repose pas sur la logique de contrepartie indirecte. Ce « recentrage » revient à rompre le lien logique financement-prestations propre au système bismarckien et à saper sa légitimité sociale. Si au lieu de plafonner les prestations, on en arrive à en supprimer l'accès à partir d'un certain niveau de revenu, la légitimité du financement s'effondre et avec lui le système tout entier.

L'État social actif apparaît donc comme une demande d'efficacité : il y a trop de chômage et du chômage trop long, chez les peu qualifiés : il faut reformuler certaines dispositions pour qu'elles soient plus efficaces dans la lutte contre le chômage.

Mais plus fondamentalement, il y a un déplacement de l'équilibre droits-devoirs : on passe de la responsabilité collective à l'égard de risques collectifs à un concept qui met en avant les risques individuels et la responsabilité individuelle. Au terme de ce déplacement, le sans-emploi devient responsable de son intégration. Le problème majeur d'une telle approche est son caractère partiel : à la limite, elle rend l'exclu responsable de son exclusion et exonère le système qui génère l'exclusion...

Dans le même temps, le recentrage des prestations sur le bas de l'échelle des revenus porte en germe le désengagement des classes moyennes et supérieures.

*Un des aspects importants de l'État social actif :
« making work pay »*

L'émergence des politiques « making work pay » est un des éléments majeurs de l'État social actif. Le but de ces politiques est d'octroyer des compléments de revenu aux « working poor » ou plus globalement aux bas revenus de l'activité professionnelle. Elles complètent ou remplacent, selon le cas, d'autres instruments plus habituels des politiques sociales à savoir les transferts directs (allocations familiales, aides au logement, allocations

de chômage etc.) ou les instruments de régulation. Ces politiques ont d'abord été mises en œuvre dans les pays anglo-saxons (E.I.T.C. aux États-Unis, W.F.T.C. au Royaume-Uni) mais leur mise en œuvre est aujourd'hui beaucoup plus large (France, Autriche, Canada, etc.) et n'est plus spécifique à une école de pensée en matière de politique économique.

Du point de vue économique, ces politiques ont un double objectif: accroître le taux de participation (et donc le taux d'emploi) en augmentant les incitations financières lors du retour sur le marché du travail et redistribuer les revenus, par le complément de ressources accordé aux ménages situés dans le bas de la distribution des revenus.

Si la mise en œuvre de ces politiques n'en est qu'à ses débuts en Belgique (voir ci-après), elle est plus ancienne dans les pays anglo-saxons et la littérature économique a déjà pu en évaluer les effets.

Un des constats transversaux des évaluations qui ont été faites est le contraste entre la pondération initiale des deux objectifs (offre de travail versus redistribution) et leur poids respectifs en terme de réalisations. Alors que les politiques de ce type ont souvent été mises en place au nom de leurs effets sur l'offre de travail (l'accroissement du taux d'emploi), les évaluations qui ont été faites indiquent que l'impact majeur est l'amélioration de la distribution des revenus. Les effets sur l'emploi sont positifs, mais moins nets sur le nombre d'heures travaillées car le « phasing-out »⁷ des crédits d'impôts peut amener à réduire le nombre d'heures travaillées. L'amélioration de la distribution des revenus est par contre indéniable.

Ainsi, pour les États-Unis, Bontout (2000) conclut sur base d'une revue de la littérature empirique américaine que les effets directs sur l'offre de travail sont positifs mais modestes au niveau agrégé. Le crédit d'impôt favorise la transition vers l'emploi mais pousse certains salariés à réduire leurs heures de travail. Delarue (2000) conclut dans le même sens son examen des études empiriques faites sur le *Working Families tax credit* britannique et les travaux faits par Blundell e. a (2000) livrent également une conclusions similaire.

Les évaluations faites par Pearson M., Scarpetta S. (2000) de l'O.C.D.E. rejoignent ces constats et insistent également sur les liens entre ces politiques et les éléments structurels du système: plus l'éventail des salaires est fermé vers le bas (par exemple par un salaire minimum ou encore par la concentration de la rémunération des peu qualifiés autour du salaire de réservation que constitue l'allocation de chômage), plus elles sont coûteuses mais elles seront par contre efficace dans un pays où l'éventail des salaires est très ouvert, ce qui est le cas des pays anglo-saxons. Il y a donc

⁷ On désigne par là le fait que l'avantage octroyé par le crédit d'impôt, ou plus globalement le complément de ressources est repris à partir d'un certain niveau de revenu. C'est la contrepartie logique du ciblage de l'avantage sur les bas revenus. Voir l'application de ce principe au crédit d'impôt belge dans le graphique 1. Dans la phase « phasing-out », la reprise progressive d'un avantage fait qu'une augmentation du revenu brut ne se traduit que très peu en revenu net supplémentaire, ce qui est contre-incitatif.

des limites à la transposition des « bonnes pratiques » : ce qui marche dans un pays donné ne marche pas nécessairement ailleurs, dans un autre contexte.

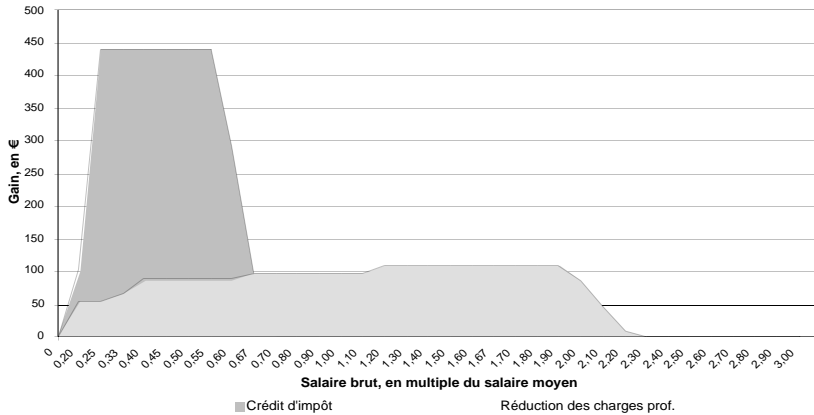
La façon dont les politiques sont administrativement mises en œuvre joue un rôle important. Pour maximiser l'impact sur l'emploi, il faut un transfert immédiat, intégré dans la « feuille de paie » et destiné à la personne qu'on veut inciter à retourner sur le marché du travail. À l'inverse, une réduction d'impôt octroyée deux ans plus part aura beaucoup moins d'effet incitatifs.

Les politiques « Making work pay » en Belgique

En Belgique, la mise à avant-plan le concept « d'État social actif » dans la déclaration gouvernementale de « l'arc en ciel » s'est traduite dans différentes mesures visant à rendre le travail financièrement attractif et à inciter ainsi les personnes sans emploi à revenir sur le marché du travail. Il s'agit d'abord de réductions des cotisations personnelles de sécurité sociale ciblées sur les bas salaires. Il s'agit également des dispositions qui assurent le maintien des allocations familiales majorées pendant tout le trimestre lors du retour sur le marché du travail. D'autres mesures ont été pour faire face aux frais fixes qu'entraîne le retour sur le marché du travail : deux primes uniques de 750 euros (30 000 francs belges lors de leur introduction) sont octroyées pour faire face aux dépenses de frais de garde d'enfants et de mobilité. Enfin, la réforme fiscale contient une mesure innovatrice : l'introduction d'un crédit d'impôt sur les bas revenus de l'activité professionnelle. Ce crédit d'impôt atteindra 440 euros lorsque la réforme fiscale sera intégralement appliquée. Compte tenu du phasage de la réforme fiscale, il sera de 78 euros pour les revenus de 2002, et de 220 euros pour les revenus de 2003 (Les montants cités sont exprimés aux prix de 2001 et doivent être indexés). Le crédit d'impôt est octroyé à plein les salaires annuels nets de charges compris entre 5 010 et 12 530 euros, soit sur les salaires inférieurs à 70 % du salaire moyen. Il n'est pas intégré dans le calcul du précompte professionnel, de sorte que son effet sur le revenu disponible est postposé de deux ans par rapport à la décision de retour sur le marché du travail qu'il entend favoriser. Cette mesure s'accompagne d'une hausse du taux des charges professionnelles forfaitaires pour les bas salaires qui, à l'inverse du crédit d'impôt est intégrée dans le calcul du précompte professionnel. Elle diffère du crédit d'impôt sur un autre point majeur : elle n'est pas ciblée sur les bas salaires et l'avantage qui en résulte reste acquis jusqu'au montant maximal des charges professionnelles forfaitaires.

Graphique 1

Mesures de revalorisation des bas revenus de l'activité professionnelle



Les effets de ces mesures ont été analysés dans Bogaerts K., De Lathouwer L. (2001). On trouvera également dans Valenduc (2002) une analyse des effets du crédit d'impôt de la réforme fiscale. Les deux analyses citées ne concernent que l'impact potentiel de ces mesures. Une analyse de leur impact effectif nécessiterait de disposer de données en panel sur les ménages concernés, ce qui n'est pas possible vu le caractère récent, voire contemporain, de certaines mesures. Les principales conclusions sont les suivantes.

Certaines mesures spécifiques ont un impact potentiel élevé sur les familles monoparentales : maintien des allocations familiales majorées pour une certaine période, prime unique pour les frais de garde d'enfants, supplément « mobilité ».

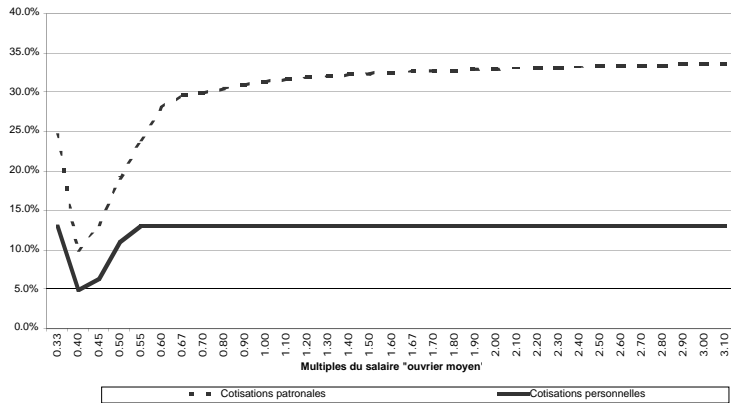
Les baisses de cotisations personnelles de sécurité sociale sont très ciblées : elles n'ont d'effet que dans l'intervalle de 40 à 50 % du salaire moyen, soit aux environs du salaire minimum intersectoriel. Comme elles ne sont pas octroyées en fonction des heures prestées, elles n'ont pas d'effet spécifique pour les emplois à temps partiel.

Le crédit d'impôt a ses effets principaux dans la même tranche de salaire mais à l'inverse des réductions de cotisations sociales, il n'est pas proratisé en fonction du temps de travail. De ce fait, les salariés à temps partiel en bénéficient largement.

NOUVELLES FIGURES DE LA QUESTION SOCIALE

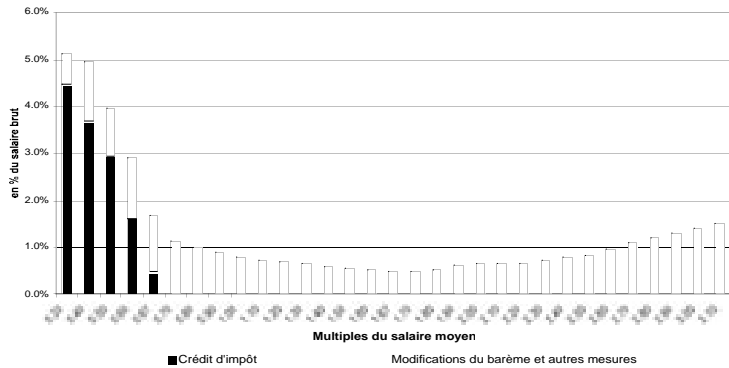
Graphique 2

Cotisations sociales, en % du salaire brut



Graphique 3

Effet de la réforme fiscale, en % du salaire brut



Ce graphique donne l'effet en pour-cent du salaire brut de « l'axe I » de la réforme fiscale, à savoir les mesures relative à la taxation des revenus professionnels : crédit d'impôt, charges professionnelles, élargissements des tranches centrales du barème, suppression des taux marginaux supérieurs. Il n'intègre pas les autres dispositions de la réforme, dont principalement celles relatives à la neutralité de l'impôt à l'égard des modes de vie (alignement du régime fiscal des isolés et des conjoints).

Il n'empêche que globalement, ce sont les travailleurs indépendants qui ont le gain moyen le plus élevé : 425 euros en moyenne contre 267 pour les salariés, malgré le fait que seuls les seconds bénéficient massivement de la baisse des charges professionnelles forfaitaires (tableau 2). Il n'y aurait à cela rien à redire si le revenu imposable reflétait effectivement la capacité contributive. Ceci signifierait simplement que ces mesures incitent au retour sur le marché du travail sous toutes les formes d'activité, salariée ou indépendante. Cela peut poser un problème si le revenu est « artificiellement bas » du fait d'une sous-déclaration ou d'une attribution de revenu professionnel délibérément minimisée par des indépendants en société unipersonnelle ou non.

Tableau 2
Mesures de revalorisation des bas revenus d'activité professionnelle :
effet par groupe socioprofessionnel

Catégories socio-professionnelles	Gain total millions EUR	Gain moyen en EUR	Nombre de gagnants	Idem en % de l'effectif de la catégorie
Salariés	508	267	1 907 130	87 %
Allocataires sociaux	5	55	104 695	8 %
Indépendants	77	425	178 605	55 %
Mixtes	211	370	564 506	77 %
L'ensemble	798	290	2 754 937	61 %

L'effet du crédit d'impôt sur les incitations financières au retour sur le marché du travail est assez dispersé. L'analyse effectuée dans Valenduc (2002) conclut que « L'amélioration des incitations financières apparaît cependant beaucoup plus dispersée que ne le sont les situations de pièges à l'emploi et les effets les plus nets — tant en terme d'amélioration de progression du revenu disponible qu'en terme de baisse des taux marginaux effectifs- ne se trouvent pas nécessairement là où les pièges à l'emploi étaient les plus aigus. C'est la conséquence — vraisemblablement délibérément assumée — d'avoir conçu le crédit d'impôt comme une mesure générale et relativement simple. Le complément de revenu qu'il offre est indépendant de la situation de départ (actif, inactif, montant des allocations de chômage) et de la situation familiale. Ce choix rend son administration relativement simple mais dilue quelque peu son efficacité en termes d'incitation au retour sur le marché du travail. Plus globalement, il ne faut pas perdre de vue que le crédit d'impôt est aussi donné à des personnes qui sont déjà actives, et que dans une telle situation, il n'a plus d'objectif incitatif. Au contraire, la hausse inévitable du taux marginal dans la phase de reprise peut créer des contre-incitations. Globalement, le crédit d'impôt apparaît en fait davantage comme un complément de revenu que comme une mesure dessinée en fonction d'objectifs incitatifs. »

En allégeant l'impôt sur les bas revenus de l'activité professionnelle, le crédit d'impôt rend l'impôt plus progressif. Il contribue donc à renforcer l'effet redistributif de l'impôt. Parmi les différentes composantes de la réforme fiscale, il constitue d'ailleurs celle dont l'effet de renforcement de la progressivité de l'impôt est le plus net (

Rendre le travail financièrement attractif suffit-il pour insérer ?

Le but ultime des politiques actives est de remettre les personnes sans emploi sur le marché du travail. Dans cette optique, rendre le travail financièrement plus attractif est une condition nécessaire, mais pas suffisante.

Elle est nécessaire parce qu'il est moralement inacceptable que le travail rapporte moins que le non-travail. Mais deux problèmes restent entiers : celui du type d'emploi et celui des conditions de la réinsertion.

Sortir du chômage ou plus globalement du non-emploi pour l'emploi est une chose mais si on veut que le passage soit davantage que la première moitié d'un aller-retour, encore faut-il mais si on veut que le passage soit la première moitié d'un aller-retour, encore faut-il l'insérer dans une politique globale. Il faut un accompagnement des personnes en terme de formation professionnelle et aussi des postes de travail en nombre suffisant, ce qui suppose une action conjointe sur la demande de travail et sur la demande globale.

Les conditions de la réinsertion ne se résume pas à réduire le taux d'imposition effectif lors du retour sur le marché du travail. Les euros gagnés sont un élément mais ceux qui, dans les entreprises d'insertion, sont engagés dans la ré-insertion des plus faibles savent qu'il faut aussi restructurer toute une vie...

EN CONCLUSION

L'État social actif a instauré un dangereux déplacement de l'équilibre des droits et des devoirs. Si certaines des mesures prises ont des effets positifs, tant sur le taux d'emploi que sur la distribution des revenus, il n'en reste pas moins vrai que la visée politique doit être revue. La pleine insertion est un objectif à poursuivre, mais avec d'autres moyens. Il doit être poursuivi dans la solidarité et non pas dans une philosophie politique qui remplace le droit à l'insertion par le devoir d'intégration.

Christian Valenduc

Christian Valenduc est économiste, conseiller général sur Service d'études du ministère des Finances, enseignant à la Fopes et aux Fucam. Ce texte reprend l'intervention faite au séminaire Les nouvelles figures de la question sociale, à la Fopes, le 20 décembre 2002. L'auteur s'exprime à titre personnel.

Bibliographie

Arnsperger Chr., 2000, *L'État social actif: authentique idéal de solidarité ou lamentable mascarade idéologique?*, Chaire Hoover, U.C.L.

Atkinson Claude et Olivier, 2001, *Inégalités économiques*, Conseil d'analyse économique, La Documentation française, Paris.

Blundell R., Duncan A., McCrae J., Meghir C., 2000, « The labour market impact of the working families tax credit », *Fiscal Studies*, n° 1.

Bogaerts K., De Lathouwer L., (2001), « Financiële incentive en laagbetaalde werk: de impact van hervormingen in de sociale zekerheid en de fiscaliteit op de werkloosheidval in België », *CSB-Berichten*, Centrum Voor sociaal Beleid.

Bonthout O., 2000, « L'earned income tax credit: un crédit d'impôt sur les foyers de salariés modestes aux États-Unis », *Économie et statistique*, n° 5.

- Cantillon B. et Verbist G., 2000a, « De sociale en fiscale herverdeling in België », ministère des Finances, *Bulletin de Documentation*, n° 2, (Actes du colloque organisé à l'occasion des dix ans de la section Fiscalité et parafiscalité du Conseil supérieur des finances, « Les prélèvements fiscaux et sociaux face à de nouveaux défis »).
- Cantillon B., Kerstens B., Verbist G., 2000b, « De verdelingseffecten van het ontwerp van fiscale hervorming: microsimatieresultaten », *CSB-Berichten*.
- Cantillon B., De Maesschalck, V et Van Dam R., 2001, « Welvaartsvastheid en adequaatheid van de sociale minima 1970-2001 », *CSB-Berichten*.
- Cohen E., 2001, *L'ordre économique mondial*, éditions Fayard, Paris.
- Conseil supérieur des finances, section Fiscalité, 2001, *La réforme de l'impôt des sociétés: le cadre, les enjeux et les scénarios possibles*, ministère des Finances, Bruxelles.
- De Coster A. Gérard M. et Valenduc C., 2002, « Recettes publiques et politique fiscale », dans De Callatay E. (ed), *La fin du déficit budgétaire: analyse de l'évolution récente des finances publiques belges*, éditions De Boeck, Bruxelles.
- Delarue V., 2000, « Le working family tax credit: un nouveau crédit d'impôt pour les familles de travailleurs à bas revenu au Royaume-Uni », *Économie et statistique*, n° 5.
- Dillemans R., Van Der Vorst P, (ed), 1997, « La gestion financière globale de la sécurité sociale des travailleurs salariés », *Revue belge de sécurité sociale*, n° 2.
- I.C.N, 2003, *Compte des pouvoirs publics 2002*, Bruxelles.
- Maldague R. et Valenduc C., 1999, « La politique fiscale des années nonante », *Reflets et perspectives de la vie économique*, n° 4.
- O.C.D.E, 2003, *Statistique des recettes publiques des pays membres de l'O.C.D.E.*, O.C.D.E, Paris.
- Pearson M., Scarpetta S., 2000, « Que savons-nous des politiques de revalorisation du travail ? », *Revue économique de l'O.C.D.E.*, n° 31.
- Rosanvallon P., 1981, *La crise de l'État providence*, éditions du Seuil, Paris.
- Valenduc (1996a), *La cotisation sociale généralisée: un instrument pour la consolidation du financement alternatif de la sécurité sociale*, ministère des Finances, Bulletin de documentation, n° 4.
- Valenduc C., 1997, « La C.S.G et le financement de la protection sociale », *Revue belge de sécurité sociale*, n° 2.
- Valenduc C., 2000a, « La répartition des revenus: des approches classiques à la question du partage entre générations », *Reflets et perspectives de la vie économique*, n° 1.
- Valenduc C., 2000b, *Politique fiscale et redistribution des revenus: quelles lignes directrices pour demain?*, ministère des Finances, *Bulletin de documentation*, n° 2, (Actes du colloque organisé à l'occasion des dix ans de la section « Fiscalité et parafiscalité » du Conseil supérieur des finances, *Les prélèvements fiscaux et sociaux face à de nouveaux défis*).
- Valenduc C., 2002, « La réforme de l'impôt des personnes physiques: ses effets sur l'imposition des salaires, l'incitation à l'emploi et sur la distribution des revenus », ministère des Finances, *Bulletin de documentation*, n° 3.