

Bulletin luxembourgeois des questions sociales
2007 Volume 21

1_Fernand Lepage_Avant-propos **2_Mars Di Bartolomeo**_Allocution d'ouverture **3_Alain Euzéby**_Financement de la sécurité sociale: toujours pas de solution miracle **4_Roland Sigg**_Les formes alternatives de financement de la sécurité sociale **5_Michael Cichon**_Alternative financing of social benefits in Luxembourg and Europe: the options **6_Ruth Paserman**_Les formes alternatives de financement de la sécurité sociale **7_Jef Van Langendonck**_Les formes alternatives de financement de la sécurité sociale **8_Pierre Devolder**_Le financement des pensions: illusions et espoirs **9_Emilie Martinez**_Les formes alternatives de financement de la sécurité sociale **10_Henri Lourdelle**_Les formes alternatives de financement de la sécurité sociale **11_Gabrielle Clotuche**_Conclusions **12_Revue de presse**



aloss

association luxembourgeoise
des organismes de sécurité sociale



a l o s s

association luxembourgeoise
des organismes de sécurité sociale

BP 1308
L-1013 Luxembourg

ISBN 978-2-495-23062-9

Les articles reproduits n'engagent que la responsabilité
de leurs auteurs et non les administrations et les
institutions dont ils relèvent

Avant-propos

Fernand LEPAGE

*Président de l'Association luxembourgeoise
des organismes de sécurité sociale (aloss)*

Mesdames, Messieurs, chers lecteurs,

Le volume 21 du bulletin luxembourgeois des questions sociales est consacré aux apports de la conférence internationale sur "Les formes alternatives de financement de la sécurité sociale" organisée le 20 octobre 2006 à Mondorf-les-Bains par l'association luxembourgeoise des organismes de sécurité sociale.

L'objectif de la conférence a été de délibérer sur des modes alternatifs de financement de la sécurité sociale en complément aux modèles classiques existants, d'explorer des voies de financement qui sont au stade expérimental ou qui représentent des modèles théoriques non encore appliqués.

La conférence, dont le programme a été construit autour de trois sessions, a été ouverte par un discours engagé du Monsieur le Ministre Mars Di Bartolomeo.

Lors de la première session, Monsieur Alain Euzéby de l'Institut d'études politiques de Grenoble et Monsieur Roland Sigg de l'Association internationale de la sécurité sociale ont exposé les propositions des universitaires et des chercheurs.

La deuxième session a été consacrée aux approches des instances internationales par les interventions de Monsieur Michael Cichon pour l'Organisation Internationale du Travail et de Madame Ruth Paserman pour la DG Emploi, affaires sociales et égalité des chances de Commission européenne et complétée par l'intervention de Monsieur Jef Van Langendonck de l'Institut européen de la sécurité sociale.

La troisième session a été réservée, d'une part à la présentation d'expériences nationales par Monsieur Pierre Devolder de l'Université catholique de Louvain et, d'autre part, aux prises de position des partenaires sociaux européens. Les interventions de Madame Emilie Martinez pour le Mouvement des entreprises de France et de Monsieur Henri Lourdelle pour la Confédération européenne des syndicats ont montré qu'il existe non

seulement des divergences dans le choix des solutions mais aussi dans la détermination des priorités.

En fin de la journée, Madame Gabrielle Clotuche de l'Université catholique de Louvain a procédé à l'analyse des exposés des différents intervenants et a tiré de façon brillante les conclusions de la conférence.

Allocution d'ouverture

Mars DI BARTOLOMEO

Ministre de la Santé et de la Sécurité Sociale

Monsieur le Président, Mesdames, Messieurs,

Au nom du gouvernement luxembourgeois je vous souhaite la bienvenue à la conférence organisée par l'association luxembourgeoise des organismes de sécurité sociale. Je tiens à féliciter le conseil d'administration de l'aloss de son initiative et de son engagement d'organiser régulièrement des conférences au profit de tous ceux qui sont intéressés par l'évolution de notre sécurité sociale. Ils ont raison. Nous savons que nous disposons actuellement d'un système de sécurité sociale très performant, un des plus efficaces au niveau européen, voire mondial. Un système, conforme à nos valeurs qui sont l'accessibilité universelle, la qualité des services et la solidarité dans le financement. Nous sommes convaincus que cela vaut la peine de s'engager et de défendre ce merveilleux édifice que nos ancêtres ont réussi à construire. Donc un grand merci pour cet engagement et cette motivation en faveur de notre système de sécurité sociale.

Mes remerciements vont à l'adresse des éminents intervenants qui nous honorent par leur présence. De part leurs compétences et leurs expériences dans le domaine de la sécurité sociale, ils confèrent à cette manifestation un statut exceptionnel. Mesdames, Messieurs, merci d'être venus au Luxembourg. Je vous souhaite la bienvenue.

Le sujet de la conférence " Formes alternatives de financement de la sécurité sociale " nous rappelle, dans le contexte luxembourgeois, les discussions menées en 2001 dans le cadre de la table ronde sur les pensions. Comme prolongement de la table ronde, la convocation d'un groupe de travail a été annoncée avec mission d'examiner le recours à des sources alternatives ou complémentaires de financement de la sécurité sociale. Or ce groupe de travail, comme d'autres groupes de travail ou commissions, n'a pas pu aboutir à des conclusions. Est-ce qu'on peut aboutir à des conclusions définitives dans ce domaine? Je me le demande, mais c'est un processus qui vaut la peine d'être lancé ou poursuivi. Par la conférence d'aujourd'hui, l'aloss a voulu relancer les débats et c'est bien nécessaire.

En analysant le financement de la sécurité sociale au Luxembourg, plusieurs observations s'imposent: Interviennent dans le financement des différentes branches de risques, les assurés, les employeurs et les pouvoirs publics. La part des différents intervenants a tendance à évoluer. Sans vouloir se référer à des pourcentages, on peut constater, au cours des dernières années, une réduction des contributions au profit des employeurs accompagnée d'une augmentation des contributions des assurés et des pouvoirs publics.

Alors que traditionnellement la contribution de l'Etat s'est faite sous forme d'une prise en charge d'une partie des prestations, respectivement de certains éléments de prestations ou sous forme d'une prise en charge de découverts, les dernières réformes ont conduit à un changement de philosophie ayant pour objet de transformer de plus en plus cette participation en une cotisation à charge des pouvoirs publics, coexistant ainsi avec les cotisations des deux autres intervenants. Vue sous le seul aspect des finances publiques, la contribution importante de l'Etat est souvent considérée comme un fardeau. Cependant, il ne faut pas négliger les retombées de cet engagement de l'Etat qui conduisent, d'une part, à une augmentation de la qualité de vie et, d'autre part, à la création d'emploi. Regardez le domaine de la santé et des services sociaux de soins de longue durée qui sont des machines à créer des emplois qualitatifs procurant des services qui conduisent à une amélioration de la condition de vie de beaucoup de personnes dans notre société. Donc il faut faire la juste part des choses: analyser non seulement le coût mais aussi les conséquences positives de cet engagement.

Une radioscopie générale des systèmes de sécurité sociale fait apparaître des difficultés de financement dans la mesure où les dépenses progressent plus rapidement que les recettes. Alors que l'évolution des recettes, constituées majoritairement de cotisations, reflète la situation du marché de travail et de la conjoncture économique, l'évolution des dépenses répond à des mécanismes bien différents et souvent indépendant de la variation des recettes.

Si on analyse les différentes branches de la sécurité sociale au Luxembourg, l'image est très nuancée. Pour le moment, le régime de pension est en bonne santé et génère toujours de nouvelles réserves. Mais, si on considère l'évolution à moyen et à long terme, on aura des problèmes. Il faut s'en occuper aujourd'hui, la tête froide avec une main tranquille, anticipativement, pour ne pas être surpris par la suite. Pour l'assurance maladie, la situation se présente différemment. C'est un engagement de tous les jours pour maintenir un équilibre fragile. Mais, ça vaut la peine de s'engager dans ce processus, car nous savons que nous devons dépenser mieux pour mieux assurer les services de notre système. C'est la lutte permanente contre les déséquilibres et je crois qu'on est engagé sur la bonne voie. L'assurance dépendance, la nouvelle branche de la sécurité sociale pour un risque qui a tendance à augmenter, a atteint son rythme de croisière et on doit constater aujourd'hui

un déficit. Déficit structurel ou conjoncturel? On est en train de l'analyser et nous devons être conscients que le poids de ces services ne cessera d'augmenter dans le futur. Donc, si on fait l'analyse de notre sécurité sociale, c'est une image nuancée.

La recherche de remèdes au déficit de financement s'est considérablement compliquée du fait d'un environnement socio-économique en pleine transformation. Ainsi, il y a lieu de tenir compte des effets de l'augmentation de l'espérance de vie, de la globalisation des économies, de l'intensification de la concurrence internationale et du respect du pacte européen de stabilité et de croissance. Donc, l'enjeu est clair: soyons mobiles et occupons-nous de notre système de sécurité sociale et des problèmes auxquels il est exposé, car nous connaissons au mieux ses avantages. Ne faisons pas la faute d'attendre trop longtemps au risque que d'autres vont s'occuper de nos problèmes avec leurs solutions, qui ont tendance à m'inquiéter.

Dans ce contexte et sur base d'un constat où les dépenses progressent plus rapidement que les recettes, les réactions des décideurs vont généralement dans le sens d'une réduction des dépenses sociales sous forme d'une augmentation des participations dans le chef des assurés, d'un déremboursement de certaines prestations, d'une réduction du niveau des prestations ou d'un report de l'échéance des prestations.

Un relèvement des moyens de financement pour pouvoir maintenir le niveau des prestations est rarement envisagé. Les arguments invoqués pour justifier ce choix vont de la perte de compétitivité des entreprises, en passant par la réduction du pouvoir d'achat des ménages jusqu'à la rigueur des finances publiques. Dans le contexte actuel où la rigueur des finances publiques est de mise et dans le contexte général où tous les ministères ont été appelés à faire des économies en vue de réduire le déficit des finances publiques, le ministère de la sécurité sociale a accepté un certain nombre de mesures, telles que le report de l'ajustement des pensions, l'abandon de la participation étatique dans les frais de fonctionnement des organismes de sécurité sociale, le gel de la participation de l'Etat à l'assurance dépendance à un niveau très élevé et d'autres mesures. Ça va dans le sens de la mobilité, mais ça ne va pas dans le sens d'une remise en cause de notre système et c'est bien là la différence: mobilité mais pas remise en cause.

Force est de constater qu'il existe une tendance de reconnaître la priorité des intérêts économiques sur les intérêts sociaux. Mais, je répète, il n'y a pas d'antagonisme entre intérêts économiques et intérêts de la sécurité sociale, ils sont très souvent complémentaires.

L'aloss, qui s'engage pour une sécurité sociale performante, n'est pas prête à accepter le choix de l'antagonisme sans avoir épuisé toutes les possibilités permettant de maintenir le niveau des prestations. Je suis des vôtres dans cette discussion. Dans cette logique, l'aloss estime que la recherche de formes de financement alternatives, en complément aux modèles classiques,

ne doit pas être ignorée. C'est dans ce but que la conférence d'aujourd'hui a été organisée avec l'espoir de devenir le point de départ d'une discussion plus approfondie sur le sujet. Le gouvernement suit cette discussion avec grand intérêt.

Je suis sûr que la journée sera fructueuse en enseignements et je vous souhaite une conférence enrichissante.

Alain EUZÉBY

Professeur de Sciences économiques à l'Institut d'études Politiques de Grenoble.

A été, a plusieurs reprises, consultant du Bureau international du travail, de la Commission européenne et du Conseil de l'Europe sur des questions relatives aux aspects économiques et financiers de la Sécurité sociale.

Anime, depuis de nombreuses années, des sessions de formation et des séminaires à l'Ecole Nationale Supérieure de Sécurité Sociale (ENSS-Saint Etienne), grande école française qui a pour mission de former les agents de direction des Caisses de Sécurité sociale.

Financement de la sécurité sociale: toujours pas de solution miracle

Alain EUZÉBY

Le titre que j'ai choisi pour présenter cette contribution¹⁾ sur les formes alternatives de financement de la sécurité sociale²⁾ risque de paraître un peu défaitiste, voire désespérant, mais les orateurs qui me suivront auront certainement un peu plus d'imagination que moi. Je commencerai en formulant trois remarques introductives, puis je préciserai la structure de mon exposé.

Ma première remarque sera pour souligner ce que j'appellerai, de manière à peine excessive, la violence du financement de la sécurité sociale. Ce terme est extrêmement fort, mais il peut s'expliquer par le fait que la sécurité sociale est obligatoire et financée par des prélèvements obligatoires. Elle s'impose, en effet, à des affiliés d'office et, s'agissant des employeurs, ils sont, dans pratiquement tous les systèmes, obligés d'effectuer des versements pour le compte de leurs salariés, sans rien recevoir en retour. C'est l'une des raisons pour lesquelles les employeurs ont souvent tendance à considérer que leurs cotisations patronales sont trop lourdes.

La deuxième observation a pour objet de souligner que son mode de financement est une caractéristique majeure de la sécurité sociale. Le fait qu'il repose, pour l'essentiel, sur des cotisations sociales et sur des impôts expose celle-ci à de vives critiques, mais il lui confère également des atouts essentiels que je préciserai un peu plus loin. En tout cas, je vous avoue que je suis surpris et mécontent lorsque je lis ou entends, venant de journalistes ou d'hommes politiques (mais ailleurs qu'au Luxembourg!), que la sécurité sociale "ponctionne", "absorbe", ou "accapare" tel ou tel pourcentage du

1) *Ce texte est une version un peu modifiée et allongée de l'intervention orale présentée dans le cadre de la Conférence organisée par l'ALOSS sur les "Formes alternatives de financement de la sécurité sociale".*

2) *La sécurité sociale est envisagée ici au sens international et luxembourgeois du terme, c'est-à-dire comme un synonyme du terme protection sociale. Elle inclut donc l'indemnisation du chômage et l'aide sociale.*

produit intérieur brut (PIB). Il n'est guère besoin de rappeler, en effet, que la sécurité sociale n'est qu'un ensemble de mécanismes de redistribution des revenus car tout ce qui est prélevé pour son compte, par le biais de cotisations et d'impôts, est remis en circulation dans le circuit économique; sous la forme de prestations sociales, pour l'essentiel, et, accessoirement, de dépenses de fonctionnement. Par conséquent, que la sécurité sociale représente 10%, 20%, 30%, ou même 40% du PIB, les richesses produites sont toujours identiques; elles ne font que changer de mains.

On relèvera encore que le financement de la sécurité sociale constitue un problème lancinant. C'est un problème actuel, mais c'est aussi un problème ancien et un problème futur. Pour en avoir une illustration dans le cas de la France, on peut se référer à un livre qui date de 1953 (Paul Durand: *La politique contemporaine de Sécurité sociale*) et qui a été réédité en 2005¹⁾, sans qu'un seul mot en soit changé, tellement que son actualité a traversé le temps. Or ce livre comportait des paragraphes sur " les problèmes financiers de la sécurité sociale " et sur la " crise du financement ", il y a déjà plus de 50 ans, c'est-à-dire à une époque où, en France, la sécurité sociale représentait à peine 15% du PIB, contre plus de 30% aujourd'hui! Par conséquent, on est en présence de problèmes qui sont loin d'être nouveaux et qui ont toute chance de s'accroître à l'avenir du fait du vieillissement des populations, de la tendance à l'augmentation des dépenses de santé et des problèmes de dépendance des personnes âgées. D'où le grand intérêt de cette Conférence. Le financement est très critiqué. Ces critiques sont-elles justifiées? Peut-on trouver des formes de financement alternatives?

Mes propos s'articuleront autour de trois axes. Dans un premier temps, je présenterai quelques enseignements des comparaisons internationales. Dans un deuxième temps, je soulignerai qu'en matière de modalités de financement alternatives il n'y a guère de démonstrations convaincantes et, dans un troisième temps, je me risquerai malgré tout à quelques propositions.

I. Quelques enseignements des comparaisons internationales

Je me limiterai à quatre observations qui me paraissent essentielles.

1. Lorsque l'on considère les différents pays du monde, on constate, dans l'ensemble, un très grand parallélisme entre le niveau de développement économique et celui de la sécurité sociale. Ainsi, ce sont les pays les plus développés, et en particulier ceux de la "vieille Europe", qui présentent les systèmes de sécurité sociale les plus larges et les plus généreux. Inversement, dans des pays comme ceux d'Afrique au sud du Sahara la sécurité sociale est très embryonnaire. Il n'y a que de très rares exceptions à ce constat général, parmi lesquelles figurent les Etats-Unis où les dépenses de la sécurité sociale ne représentent qu'à peu près

1) P. Durand: *La politique contemporaine de sécurité sociale*, Dalloz, Paris, 2005.

16% du PIB, contre 25 à 30% dans la plupart des pays d'Europe des Quinze. Mais cela s'explique par le fait qu'aux Etats-Unis les systèmes privés d'assurance maladie et d'assurance vieillesse représentent, de leur côté, à peu près 15 à 16% du PIB. Donc, si on les ajoute au système de sécurité sociale, on arrive à des proportions qui sont du même ordre que celles que l'on observe dans les 15 premiers pays de l'Union européenne.

2. Il n'y a pas de corrélation entre l'importance des cotisations sociales des employeurs (cotisations patronales) et le coût du travail. En effet, ce n'est pas dans les pays où ces cotisations sont les plus lourdes que le coût du travail est le plus élevé et, inversement, ce n'est pas dans les pays où elles sont les plus faibles que le coût du travail est le plus bas. L'exemple typique est celui du Danemark où la sécurité sociale est très largement financée par les impôts et où le coût du travail est très élevé malgré des cotisations d'employeurs qui sont extrêmement faibles. Inversement, au sein de l'Europe des Quinze, l'Espagne présente un coût du travail relativement faible avec des cotisations d'employeurs élevées. En réalité, le coût du travail (salaires bruts plus cotisations sociales patronales) est lié, d'abord et avant tout, pour chaque pays, à son niveau de développement économique, et en particulier au montant du PIB par habitant. En effet, ce coût est également un revenu pour les salariés: revenu direct avec le salaire net, et revenu indirect avec les cotisations (des employeurs et des salariés) qui permettent de financer les prestations sociales. Or c'est ce revenu qui permet d'écouler la production réalisée.
3. Les comparaisons internationales portant sur les niveaux de prélèvements obligatoires sont extrêmement fréquentes, mais elles doivent être interprétées avec beaucoup de précaution.

D'abord, qu'il s'agisse des statistiques publiées par l'OCDE ou par Eurostat, le taux de prélèvements obligatoires (rapport du total de ces prélèvements au PIB) ne comptabilise au numérateur que les prélèvements perçus par les administrations publiques au sens de la comptabilité nationale, c'est-à-dire l'Etat, les collectivités locales et les administrations de sécurité sociale. Par conséquent les cotisations sociales versées à des organismes d'assurances privées, ou gérées dans le cadre de régimes d'entreprises (cas, par exemple, des régimes de retraite complémentaires en Allemagne ou de fonds de pension), ne sont pas prises en compte. Cela est de nature à fausser gravement les comparaisons internationales si celles-ci ne sont pas suffisamment explicitées.

Ensuite, si les prélèvements obligatoires ont aussi mauvaise presse, c'est parce qu'ils sont souvent considérés uniquement comme des ponctions sur les agents économiques privés. Or là je rejoins complètement les

propos de Monsieur le Ministre: il faut également regarder les impôts et les cotisations sociales sous l'angle des dépenses qu'ils permettent de financer et des économies de dépenses privées qu'ils font réaliser aux ménages et aux entreprises. Il ne faut pas oublier, en effet, que les pays à haut niveau de prélèvements obligatoires sont ceux où les services publics sont les plus développés. Aux Etats-Unis, pays souvent cité en exemple pour son taux de prélèvements obligatoires nettement plus faible que dans l'Europe des Quinze, les régimes privés de retraites et d'assurance maladie sont très coûteux.

Le niveau des prélèvements obligatoires peut être aussi largement influencé par le choix des moyens utilisés les pouvoirs publics pour aider, par exemple, certaines entreprises (subventions ou allègements d'impôts) ou les familles avec des enfants à charge. Ainsi, dans ce second cas, on observera que dans des pays comme la Finlande et la Suède, il n'y a pas de réduction d'impôt sur le revenu pour les ménages qui ont des enfants; ceux-ci sont soutenus essentiellement par le biais de prestations familiales et de services sociaux, ce qui élève le niveau des prélèvements obligatoires. Inversement, en Allemagne ou en Espagne, les services sociaux sont assez restreints et les prestations familiales peu élevées car les enfants donnent surtout droit à des réductions d'impôts sur le revenu.

4. Pour en terminer avec ces quelques remarques relatives aux comparaisons internationales, je voudrais souligner la faible signification de celles qui portent sur les salaires bruts. La notion même de salaire brut est déjà éminemment ambiguë car elle ne correspond ni au coût du travail supporté par l'employeur, ni au salaire effectivement perçu par le salarié. Mais les comparaisons relatives aux montants des salaires bruts dans divers pays sont assez peu instructives. En effet, lorsque l'on considère des pays qui ont des niveaux de développement économique et social à peu près comparables, les comparaisons montrent clairement que ceux où les cotisations patronales sont lourdes ont, en contrepartie, des salaires bruts relativement bas. Tel est le cas de l'Espagne, de la France ou de la Suède. Inversement, dans des pays comme le Danemark ou les Pays-Bas, où les cotisations patronales sont faibles, les salaires bruts sont élevés. Cela s'explique par les différences de modalités de financement de la sécurité sociale. Au Danemark, celle-ci est financée essentiellement par les impôts; les salaires bruts sont donc élevés, mais ils sont fortement frappés par l'imposition sur le revenu. Aux Pays-Bas, les salaires bruts sont également très hauts, mais ce sont les cotisations sociales des salariés qui sont très lourdes.

Les comparaisons internationales qui ne portent que sur les salaires bruts, ou que sur les cotisations sociales des salariés ou des employeurs, n'ont donc guère de signification. Il faut comparer des ensembles qui soient véritablement comparables et, de ce point de vue, le coût du travail est beaucoup plus significatif.

II. Il n'y a guère de démonstrations vraiment convaincantes

Depuis le milieu des années 1970, sous la pression de la montée du chômage, un grand nombre d'études ont été réalisées, surtout dans les pays à haut niveau de cotisations d'employeurs, dans le but d'évaluer l'impact positif sur l'emploi que pourraient présenter diverses alternatives aux cotisations patronales assises seulement sur les salaires. Celles-ci sont en effet souvent accusées d'être un facteur de chômage car elles ne portent que sur un seul facteur de production - le travail - et exonèrent donc le capital, c'est-à-dire les machines, de toute contribution au financement de la sécurité sociale. D'où l'idée qu'en les allégeant ou en modifiant leur assiette on pourrait mettre en place un financement moins pénalisant pour l'emploi, et en particulier pour les entreprises qui utilisent beaucoup de main-d'oeuvre. Dans cette perspective, trois grands types de solutions alternatives ont été étudiés, testés et, pour ce qui concerne le troisième, mis en oeuvre dans quelques pays. Il s'agit de la fiscalisation (remplacement d'une partie des cotisations d'employeurs par des créations ou augmentations d'impôts), du changement d'assiette dans le but de "faire payer les machines" (institution de cotisations assises sur l'ensemble de la valeur ajoutée, sur les investissements, sur les amortissements, ou sur les immobilisations) et d'allègements de cotisations ciblés sur les bas salaires. Mais ces solutions alternatives soulèvent au moins trois séries de difficultés.

1. Le problème de l'incidence des prélèvements

Les effets à attendre d'un allègement de cotisations sociales d'employeurs compensé par d'autres prélèvements sont particulièrement difficiles à apprécier. Le problème est d'abord de déterminer dans quelle mesure cet allègement va se répercuter en baisse de prix, ou en hausse des bénéfices, ou encore en augmentation des salaires, surtout si les prélèvements compensatoires sont opérés sur les ménages. En cas de hausse des bénéfices, comment celle-ci se répartira-t-elle entre financement d'investissements supplémentaires, distributions aux propriétaires des entreprises (entrepreneurs individuels, associés, actionnaires), placements financiers et, dans le cas des sociétés anonymes, rachats d'actions pour soutenir ou faire augmenter leur cours boursier. Et même si une réduction des cotisations patronales se traduit par une augmentation des investissements et de la compétitivité des entreprises, cela n'est pas nécessairement de nature à faire baisser le chômage dans la mesure où l'investissement peut donner lieu à des remplacements de travailleurs par des machines. Et quid des prélèvements supplémentaires opérés sur les ménages? Qu'ils prennent la forme d'augmentations des cotisations sociales salariales, d'impôts sur le revenu ou d'impôts indirects, les syndicats essaieront d'en tirer parti pour obtenir des augmentations de salaires. Et s'ils n'y parviennent pas, il y aura un affaiblissement du pouvoir d'achat des ménages et, de ce fait, de leur consommation et de la demande adressée aux firmes.

Il convient d'évoquer, en outre, l'épineuse question de savoir si, ou dans quelle mesure, une diminution du coût du travail par rapport à celui du capital donnera lieu à une utilisation accrue de main-d'oeuvre ou à un ralentissement du processus de remplacement de travailleurs par des machines. De ce point de vue, on soulignera simplement que les processus de mécanisation, informatisation, automatisation et "robotisation" de la production sont surtout dus au progrès technique et que sous les pressions de la concurrence internationale ils sont considérés comme des facteurs déterminants de la compétitivité des entreprises. On peut encore ajouter à cela que même si une diminution des cotisations patronales donnait lieu à une baisse sensible du chômage, celle-ci pourrait donner davantage de poids aux revendications salariales et se traduire par des hausses de salaires ("effet Phillips") qui annulerait, en totalité ou en partie, l'avantage accordé aux entreprises.

L'incidence d'une diminution des cotisations sociales des employeurs est donc liée à de multiples facteurs dont l'influence est très variable selon les firmes, et qui concernent les objectifs de profit de celles-ci, leur degré d'exposition à la concurrence internationale, les formes et l'intensité de la concurrence sur les marchés de leurs produits et de leurs facteurs de production, l'élasticité (c'est-à-dire la sensibilité) de la demande de leurs produits par rapport à leurs prix de vente, les stratégies des syndicats, etc. Il est donc extrêmement difficile de mesurer cette incidence et, plus encore, d'apprécier l'ampleur de son impact global sur telle ou telle variable de l'activité économique, et notamment sur l'emploi et le chômage.

2. Les inconvénients des assiettes de cotisations autres que les salaires

En réponse aux critiques qui sont souvent formulées à l'encontre des cotisations patronales du fait qu'elles ne sont assises que sur les salaires et pénaliseraient donc le travail et les entreprises à forte intensité de main-d'oeuvre, les solutions consistant à "faire payer les machines" sont parfois présentées comme séduisantes. En effet, des prélèvements sur les machines porteraient sur l'autre grand facteur de production, le capital technique, et pèseraient davantage sur les entreprises très mécanisées. En outre, face à la mécanisation et à l'automatisation de la production, il s'agirait de tirer parti, pour le compte de la protection sociale, des conséquences d'un progrès technique qui ne lui serait guère favorable car il aurait tendance à affaiblir la part du travail dans le processus productif et comporterait donc un double risque: le chômage technologique et l'effritement de l'assiette salariale des cotisations sociales.

Les solutions permettant de faire contribuer les machines au financement de la protection sociales sont assez variées. Elles peuvent consister en prélèvements sur les machines elles-mêmes (investissements ou immobilisations des entreprises) ou emprunter des voies indirectes par le biais de la valeur ajoutée, des amortissements, ou de la consommation

d'énergie. Ces divers types de mesures peuvent être envisagés à prélèvement identique ou comme moyen d'augmenter les ressources financières de la sécurité sociale. Dans la première hypothèse, qui sera privilégiée ici, il s'agit d'alléger le coût du travail et d'opérer un transfert de charges des entreprises à forte utilisation de main-d'oeuvre vers celles qui sont, au contraire, très mécanisées. On se limitera ici, à titre d'illustration, à la solution consistant à asseoir les cotisations des employeurs sur l'ensemble de la valeur ajoutée car c'est celle qui est la plus souvent proposée et étudiée.

On rappellera d'abord que la valeur ajoutée ainsi envisagée comme assiette possible des cotisations des employeurs ne doit pas être confondue avec l'assiette qui sert de base à la taxe sur la valeur ajoutée (TVA). Il s'agit, en effet, de la valeur ajoutée effectivement produite par les entreprises, c'est-à-dire de la différence entre les recettes d'exploitation et les consommations intermédiaires. La nouvelle cotisation s'appliquerait donc, non seulement aux salaires, mais aussi aux frais financiers, aux amortissements et aux bénéfices. Elle se distinguerait de la TVA car, à la différence de cet impôt, elle s'appliquerait aux exportations et aux investissements (par le biais des amortissements). D'autre part, elle serait supportée par les entreprises elles-mêmes, alors que la TVA est incluse dans les prix de vente et pèse directement sur les consommateurs. A prélèvement identique, cette extension de l'assiette devrait être assortie d'un abaissement du taux de cotisation et réaliserait un transfert de charges des entreprises qui emploient beaucoup de main-d'oeuvre vers celles qui sont, au contraire, très mécanisées.

C'est dans la perspective d'une amélioration de l'emploi que cette mesure est souvent envisagée. Elle apparaît en effet, mais à première vue seulement, comme séduisante. Cette nouvelle assiette serait neutre vis-vis de l'utilisation des facteurs de production car elle pèserait à la fois sur l'utilisation du travail (salaires) et sur celle du capital (amortissements). Elle supprimerait donc toute discrimination dans le choix des facteurs de production et réaliserait une meilleure équité dans la répartition du financement de la sécurité sociale entre les entreprises. Mais si un certain rééquilibrage est effectivement souhaitable, il n'est pas certain du tout que la valeur ajoutée comme nouvelle base du prélèvement des cotisations patronales soit de nature à le réaliser dans des conditions satisfaisantes. Parmi les nombreux problèmes qu'elle soulève, on relèvera les trois suivants:

1. D'abord, les études empiriques, tant anciennes¹⁾ que récentes²⁾, montrent que les effets qui découleraient d'une telle mesure seraient très dissymétriques: un grand nombre de secteurs verraient leurs charges sociales diminuer dans de faibles proportions, alors que les augmentations seraient concentrées sur un petit nombre de secteurs dont les charges s'élèveraient fortement. Or parmi les secteurs qui seraient les plus affectés par cette extension d'assiette figurent des secteurs de base (tels que le raffinage du pétrole, le gaz, l'électricité, la distribution des eaux, les services bancaires) dont la forte augmentation des charges sociales aurait toute chance de provoquer des effets induits sur les coûts de production de l'ensemble des autres secteurs.
2. L'extension de l'assiette des cotisations patronales à l'ensemble de la valeur ajoutée risquerait aussi d'avoir, contrairement à l'objectif recherché, un impact négatif sur la croissance économique et sur l'emploi. En effet, elle frapperait non seulement les investissements (effet recherché), mais aussi les bénéfiques puisqu'ils font partie de la valeur ajoutée. Ces derniers seraient donc imposés deux fois: au niveau de la nouvelle cotisation et à celui de l'impôt sur les bénéfiques. Ce genre de formule affecterait donc fortement les entreprises les plus dynamiques et constituerait un frein à la modernisation et à la compétitivité des entreprises.
3. La valeur ajoutée est, enfin, une assiette instable et qui n'est connue qu'a posteriori, alors que les salaires constituent une assiette relativement stable et assez facile à appréhender. Le calcul et le recouvrement de cotisations assises sur la valeur ajoutée serait donc certainement beaucoup plus difficile à réaliser qu'avec des cotisations assises sur les seuls salaires. En outre, le rendement à attendre dans l'avenir d'un tel prélèvement ne serait pas meilleur car il apparaît que la valeur ajoutée n'augmente, tendanciellement, pas plus vite que les salaires³⁾.

1) Voir notamment M. Frank: "Substitution de la valeur ajoutée aux salaires comme base de calcul des cotisations des employeurs à la sécurité sociale", Cahiers Economiques de Bruxelles, n°72, 1976, pp. 437-448; C. De Neubourg et H. Caspers: "Social security financing: charges on the net value added and other alternatives in the Netherlands", Cahiers Economiques de Bruxelles, n°93, premier trimestre 1982, pp. 121-143; ou l'article récapitulatif de J. Peeters: "Modes alternatifs de financement de la sécurité sociale et leurs incidences sur l'emploi", Revue belge de Sécurité sociale, n°11-12, novembre-décembre 1984, pp. 795-831.

2) Voir Ph. Jeanfils et autres: Réduction linéaire de cotisations patronales à la sécurité sociale et financement alternatif, Banque nationale de Belgique, Working Paper n°81, mars 2006; D. Bassilière et autres: Variantes de réduction des cotisations sociales et de modalités de financement alternatif, Bureau fédéral du Plan, Bruxelles, Planning Paper n°97, janvier 2005; et pour ce qui concerne la France le Rapport du groupe de travail sur l'élargissement de l'assiette des cotisations des employeurs à la sécurité sociale, Paris, 2006.

3) Sur ce point, voir le Rapport du groupe de travail, déjà cité.

Les autres moyens de faire participer les machines au financement de la sécurité sociale soulèveraient également des objections du même genre que celles qui viennent d'être évoquées à propos de cotisations assises sur la valeur ajoutée. Mais sur un plan plus général, et en se situant sur le plan des principes, on observera que des cotisations visant à faire payer les machines seraient très injustes vis-à-vis des petites entreprises individuelles qui n'emploient pas de salariés, mais qui devraient alors tout de même payer des cotisations patronales! Des formules de ce genre ne répondraient donc à aucune raison logique. Si, à la différence des salariés, les machines ne rapportent effectivement rien aux organismes de sécurité sociale, elles ne leur coûtent rien non plus. Elle ne bénéficient pas de prestations d'assurance maladie lorsqu'elles sont en panne, ni de pensions de vieillesse quand elles sont hors d'usage. A propos des cotisations d'employeurs assises sur les salaires, la vraie question est, ainsi qu'on le précisera plus loin, celle de savoir si elles constituent, ou non, un coût normal du travail.

3. Les résultats décevants des analyses empiriques

Un grand nombre d'analyses économétriques cherchent, depuis plus de trente ans, à mesurer l'impact positif sur l'emploi que pourraient avoir des mesures visant à réduire les cotisations sociales patronales ou à modifier leur assiette. Ces analyses n'ont abouti qu'à des résultats fragiles, ambigus et généralement peu encourageants. On ne donnera ici, à titre d'illustration, qu'un aperçu des conclusions les plus significatives.

1. La cotisation sur la valeur ajoutée

Les études qui se sont intéressées à ce mode de financement alternatif confirment largement le pessimisme des observations théoriques formulées précédemment. En se limitant aux études les plus récentes, on relèvera que l'analyse économétrique réalisée en 2005 en Belgique par le Bureau fédéral du Plan¹⁾ estime qu'un allègement de la cotisation sociale des employeurs compensée par une nouvelle cotisation assise sur la valeur ajoutée aurait plutôt un impact négatif sur l'emploi. De son côté, une autre étude réalisée un an plus tard par la Banque nationale de Belgique²⁾ aboutit à un résultat très légèrement positif du point de vue de l'emploi, mais en précisant qu'une cotisation patronale sur la valeur ajoutée affecterait fortement la compétitivité des entreprises, surtout de celles qui sont à forte intensité de capital. Quant à l'étude française de 2006³⁾, qui est certainement la plus détaillée et approfondie parmi celles qui ont testé cette hypothèse, elle estime qu'un élargissement partiel de cotisations patronales à l'ensemble de la valeur ajoutée aurait peut-être un léger effet positif sur l'emploi, mais seulement à court terme (2 ans), car à plus long terme, cet impact deviendrait négatif.

1) Voir D. Bassilière et autres, étude déjà citée, 2005.

2) Ph. Jeanfils et autres, document déjà cité, 2006.

3) Rapport du groupe de travail..., document déjà cité, 2006.

2. Le recours à une "TVA sociale"

Il s'agirait de remplacer une partie des cotisations sociales patronales par une augmentation de TVA qui serait affectée au financement de la sécurité sociale. Ce genre de réforme peut paraître séduisant car la TVA est un impôt qui ne porte ni sur les investissements ni sur les exportations, mais qui, par contre, frappe les importations. Des augmentations de son taux seraient donc favorables au commerce extérieur. Par ailleurs, la TVA est relativement "indolore" car elle est incluse dans le prix des produits et les consommateurs la paient souvent sans s'en rendre vraiment compte. Mais par contre, la TVA sociale aurait toute chance de se traduire par une augmentation des prix, et donc par un affaiblissement du pouvoir d'achat et de la consommation des ménages, ce qui affecterait les ventes et l'activité des entreprises. C'est ce qui explique que les études ayant testé cette hypothèse ne sont pas parvenues à des résultats positifs sur le plan du recul du chômage¹⁾.

Les solutions consistant à alléger les cotisations patronales en compensant le manque à gagner par un alourdissement de l'imposition des revenus des ménages n'apparaissent guère plus satisfaisantes car elles se traduisent, elles aussi, par un affaiblissement du pouvoir d'achat et de la consommation des ménages, ce qui confirme que le coût du travail est lié, d'abord et avant tout, au niveau des richesses produites dans chaque pays et qu'il doit être également considéré sous l'angle du revenu et du pouvoir d'achat des ménages.

3. Le recours à des "écotaxes"

Le caractère dramatique des perspectives annoncées à propos du réchauffement climatique est de nature à conduire à accorder beaucoup d'attention à ce type de solution. Les écotaxes sont des impôts calculés en fonction de la quantité de dioxyde de carbone que libèrent les sources d'énergie lors de leur combustion. Même si l'objectif majeur est de lutter contre la pollution et de réduire les émissions de gaz à effet de serre, le potentiel de recettes que présentent les écotaxes pourrait être mis à profit pour compenser des allègements de cotisations sociales patronales.

1) Sur ce point, voir notamment, pour l'Union européenne à 12 envisagée dans son ensemble, Commission européenne: "Taxation, emploi et environnement: réforme fiscale pour réduire le chômage", Economie européenne, n°56, 1994, pp. 147-190; pour la Belgique, D. Bassilière et autres, étude déjà citée, 2005 et Ph. Jeanfils et autres, étude déjà citée, 2006; pour l'Espagne, O. Bajo-Rubio et A.G. Gomez-Plana: "Reducing social contributions for unskilled labor as a way of fighting unemployment", FinanzArchiv, n°2, 2004, pp. 160-185; pour la France, Rapport du groupe de travail..., déjà cité, 2006.

Cette formule est donc séduisante, mais beaucoup plus sur le plan écologique que sur celui de l'emploi car les résultats des études empiriques sont, de ce point de vue, un peu décevants¹⁾. Cela s'explique surtout par le fait qu'appliquées aux entreprises des écotaxes risqueraient de freiner leurs investissements et leur compétitivité...à moins que ces impôts ne soient généralisées à la plupart des pays du monde, de façon à éviter la pénalisation des entreprises implantées sur le sol des pays les plus "vertueux" en matière d'effort de lutte contre le réchauffement climatique.

De ce bref aperçu de diverses formes alternatives de financement de la sécurité sociale, il apparaît donc bien qu'aucune d'entre elles n'apparaît véritablement satisfaisante du point de vue de l'emploi et du chômage. Les seules formules qui semblent présenter des résultats encourageants sont celles qui consistent à opter pour des allègements de cotisations sociales d'employeurs ciblés sur les bas salaires. Des mesures de ce genre ont été mises en place, sous des formes diverses, dans certains pays de l'Union européenne, mais surtout en Belgique et en France où elles constituent un axe essentiel de la politique de lutte contre le chômage. Elles présentent le double avantage de concerner uniquement l'emploi des personnes les moins qualifiées, qui sont les plus fortement touchées par le chômage, et d'adoucir le problème de la compensation car elles sont moins coûteuses, en termes de manque à gagner, qu'un allègement général. Mais la nature, les modalités et les estimations des impacts de ces mesures ne sont pas présentés ici car pour être suffisamment précis il faudrait être un peu long²⁾.

III. Quelques propositions

Pour terminer cette présentation je souhaiterais formuler trois propositions qui, même si elles ne constituent pas de véritables "*formes alternatives de financement de la sécurité sociale*", me paraissent de nature à s'inscrire dans le cadre des réflexions relatives aux perspectives d'avenir du financement social dans les pays de l'Union européenne.

- 1) Voir Commission européenne, étude déjà citée, 1994; F. Bossier et autres: Variantes de réduction des cotisations sociales des employeurs et des modalités de financement alternatives, Bureau fédéral du Plan, Planning Paper n°75, Bruxelles, décembre 1995; A. Manresa et F. Sancho: "Implementing a double dividend: recycling ecotaxes towards lower labour taxes", *Energy Policy*, n°33, 2005, pp. 1577-1585.
- 2) Dans le cas de la Belgique, voir notamment O. Pierrard: "Pourquoi faut-il cibler la réduction du coût du travail sur les très bas salaires?", Regards Economiques (Institut de Recherches Economiques et Sociales de l'Université Catholique de Louvain), n°24, septembre 2004, pp. 1-12 et B. Van der Linden: "Une proposition de renforcement des allègements de cotisations sociales patronales sur les bas salaires", Regards Economiques, n°34, octobre 2005. S'agissant de la France, voir notamment P. Turquet: "Les allègements de cotisations sociales dans le cadre des politiques de l'emploi françaises: objectifs et conséquences", *Travail et Emploi*, n°90, avril 2002, pp. 69-86; M. Hennion et Ch. Loisy: "L'impact des exonérations de cotisations patronales de sécurité sociale sur l'emploi: une nouvelle évaluation", *Solidarité et Santé*, n°2, 2006, pp. 65-72; V. Rémy: "Les politiques d'allègements de cotisations sociales d'employeurs", *Travail et Emploi*, n°105, janvier-mars 2006, pp. 69-83.

1. Adapter les modalités de financement à la nature des prestations

Ici, la question fondamentale est de déterminer si les cotisations sociales des employeurs doivent être considérées, ou non, comme un coût normal du travail. Dans l'affirmative, il est logique qu'elles pèsent davantage sur les entreprises qui utilisent beaucoup de main-d'oeuvre et il n'y a guère de raisons de vouloir modifier leur assiette car elles font vraiment partie de la rémunération des salariés¹⁾. Par contre, si on estime qu'elles ne doivent pas être un élément du coût du travail, il faudrait, logiquement, les fiscaliser, c'est-à-dire les remplacer par un financement fiscal.

Ma réponse à cette question est conforme à la position qui est clairement exprimée par l'*Inspection générale de la sécurité sociale luxembourgeoise* dans son livre *Droit de la sécurité sociale Luxembourg*²⁾. Tout dépend de la nature et des conditions d'attribution des prestations que les cotisations patronales servent à financer. Ce n'est que lorsqu'elles sont affectées au financement de prestations qui n'ont rien à voir avec la perte du salaire (prestations familiales, fourniture ou remboursement de soins médicaux, allocations de base aux personnes âgées indigentes...) que l'on peut les qualifier de prélèvement injustifié sur l'emploi. Dans ce cas, il n'y a, en effet, aucune relation entre salaires et cotisations, d'une part, et prestations, d'autre part. On est en présence de prestations qui reposent sur l'idée de solidarité nationale et un financement assuré par l'impôt serait plus logique³⁾. Par contre, le recours aux cotisations assises sur les salaires, qu'elles soient à la charge des employeurs ou à celle des salariés, apparaît comme tout à fait justifié pour financer des prestations qui constituent des revenus de remplacement dans des périodes d'inactivité temporaire (congé de maladie ou de maternité, chômage) ou définitive (retraite). Dans ce cas, on est dans une logique de solidarité professionnelle; les prestations sont, elles aussi, calculées en fonction des salaires qu'elles ont pour objet de remplacer; les cotisations patronales constituent vraiment, avec les cotisations des salariés, un salaire différé. Il est alors tout à fait normal qu'elles représentent pour les entreprises une charge d'autant plus élevée que celles-ci emploient plus de salariés. Elles pèsent plus sur les entreprises à forte utilisation de main-d'oeuvre, de la même façon que les frais d'énergie et d'entretien et

1) D'ailleurs, dans les systèmes de comptabilité nationale des différents pays du monde, qui sont établis selon une méthodologie commune élaborée dans le cadre de l'ONU, les cotisations des employeurs sont considérées comme une composante de la rémunération des salariés. Et pour bien marquer cette conception, elles sont comptabilisées comme si elles étaient, dans un premier temps, versées par les employeurs aux salariés et, dans un second temps, reversées par les salariés aux organismes de sécurité sociale.

2) Pour ce qui concerne l'édition 2006, voir dans le chapitre 21 sur le financement la page 297.

3) Se pose alors la question du choix des impôts à augmenter ou à créer pour faire face à l'augmentation des dépenses à la charge de la collectivité nationale. Vaste problème, trop large pour être envisagé ici car il suppose, pour chaque pays qui s'engagerait dans cette voie, une réflexion portant sur l'ensemble des prélèvements obligatoires (fiscaux et sociaux).

renouvellement du matériel pèsent davantage sur les entreprises qui sont, au contraire, très mécanisées.

2. Améliorer la lisibilité des cotisations sociales

La distinction entre cotisations sociales des salariés et cotisations sociales des employeurs présente plusieurs inconvénients: elle n'a pas de véritable signification économique; elle est mal perçue par de nombreux salariés car le salaire brut ne correspond ni au salaire qu'ils perçoivent effectivement, ni au coût du travail pour l'employeur; elle rend les cotisations patronales très impopulaires aux yeux de beaucoup d'employeurs car elles s'ajoutent aux salaires bruts; elle rend les comparaisons internationales qui ne portent que sur les salaires ou que sur les cotisations sociales peu significatives. D'où l'intérêt qu'il y aurait à réunir les cotisations des employeurs et les cotisations des salariés en une seule cotisation globale sans que rien ne soit changé, ni pour les uns, ni pour les autres. Cela peut être parfaitement illustré par un exemple très simple.

Soit un salaire brut de 2000 euros auquel s'applique un taux de cotisations d'employeurs de 20% et un taux de cotisations de salariés de 10%. Le coût du travail pour l'employeur est donc de 2400 euros; le salaire net, effectivement perçu par le salarié, est de 1800 euros; et le montant total de cotisations s'élève à 600 euros. Si on réunit la cotisation du salarié et la cotisation de l'employeur en un seul ensemble, la notion de salaire brut s'élargit pour se confondre avec le coût du travail. Le montant total des cotisations prélevées sur celui-ci est toujours de 600 euros, ce qui représente un taux global de prélèvement de 25% ($600/2400$); et le salaire net est toujours de 1800 euros. Ainsi, au lieu du système lourd et peu transparent de cotisations d'employeurs qui s'ajoutent au salaire brut et de cotisations de salariés qui s'en déduisent, on aurait un salaire brut correspondant au coût du travail pour l'employeur et dont se déduirait un seul ensemble de cotisations pour donner le salaire net.

Ce genre de présentation, loin d'être anodin, serait riche de signification. D'abord, s'il était adopté par plusieurs pays (et en particulier par ceux de l'Union européenne), il permettrait des comparaisons internationales beaucoup plus significatives que celles qui sont produites actuellement. Ensuite, il distinguerait deux volets dans la rémunération des salariés: le salaire direct (ou salaire net effectivement perçu) et les cotisations sociales, ou salaire indirect; ce dernier, que l'on pourrait également appeler "salaire social" ou "salaire de solidarité", correspond à la partie de leur rémunération que les salariés ne perçoivent pas directement car elle est versée aux organismes de sécurité sociale afin de leur garantir des prestations sociales dans les diverses éventualités prévues et d'opérer ainsi un certain lissage des revenus sur l'ensemble de la durée de la vie. La signification et la lisibilité des cotisations sociales s'en trouveraient certainement améliorées.

3. Défendre le financement de la sécurité sociale

C'est essentiellement parce qu'elle est obligatoire et financée par des prélèvements obligatoires que la sécurité sociale est souvent présentée comme un poids économique trop lourd à supporter. Il y a cependant là un paradoxe s'agissant de sommes qui n'ont pas d'impact économique fondamentalement différent de celles qui sont consacrées à des opérations d'assurances commerciales et qui sont utilisées dans des domaines qui figurent parmi ceux qui auxquels nous sommes les plus attachés: la maternité, la santé, la famille, la sécurité pour les vieux jours, etc. Mais surtout, il faut avoir conscience que c'est précisément le fait d'être obligatoire et financée par des prélèvements obligatoires qui confère à la sécurité sociale des atouts majeurs: l'assurance maladie de la sécurité sociale évite les phénomènes d'anti-sélection et de sélection des risques; les systèmes de retraite par répartition réalisent une solidarité entre générations qui met les pensions largement à l'abri de l'inflation, des chutes des cours boursiers et des turbulences de l'économie mondiale; les frais de gestion des organismes de sécurité sociale sont nettement plus faibles que ceux des compagnies d'assurance; la sécurité sociale, dans son ensemble, repose sur des valeurs qui sont celles de la *Déclaration universelle des droits de l'homme* (1948) et de la *Charte des droits fondamentaux* de l'Union européenne (2000)¹⁾, etc. Chacun de ces éléments mériterait des développements spécifiques. Mais je me limiterai ici à défendre le financement social en soulignant qu'il est "soutenable", c'est à dire économiquement supportable, en dépit des perspectives d'augmentation des dépenses auxquelles il va devoir faire face.

On sait en effet que les dépenses de la sécurité sociale des pays développés ont toute chance de continuer à augmenter dans les années et décennies à venir sous les pressions conjuguées du vieillissement des populations et de la progression des dépenses de santé. Des projections réalisées par la Commission européenne²⁾ font ressortir qu'au cours de la période 2004-2050, les pays de l'Union enregistreront tous, à des degrés divers, une augmentation des pourcentages par rapport à leur PIB des dépenses publiques de santé et de pensions de vieillesse. Dans le cas du Luxembourg, entre 2004 et 2035, le total de ces dépenses devrait passer de 15,1% à 22,3% du PIB. Ce genre d'information est souvent utilisé par les détracteurs de la sécurité sociale pour brandir les menaces qui planeraient sur la viabilité des systèmes d'assurances maladie et vieillesse de la sécurité sociale. Mais ce que l'on a parfois tendance à oublier, c'est qu'entre 2004 et 2035, il y a une trentaine d'années et qu'au cours d'une période aussi longue, le niveau des

1) *Sur ce point, voir notamment A. Euzéby: "Protection sociale: des valeurs à défendre!", Revue internationale de sécurité sociale, n°2, avril-juin 2004, pp. 135-147.*

2) *The impact of ageing on public expenditure: projections for the EU25 Member States on pensions, health care, long-term care, education and unemployment transgers (2004-2050), Report prepared by the Economic Policy Committee and the European Commission (DG ECFIN), European Economy, Special Report n°1/2006.*

richesses produites a toute chance de progresser lui aussi. Ainsi, dans le cas du Luxembourg, et en s'en tenant toujours aux projections de la Commission européenne, le PIB par habitant et les salaires réels (c'est-à-dire le pouvoir d'achat des salariés) devraient à peu près doubler au cours de cette période. Où est alors le problème si pour faire face aux besoins financiers de la sécurité sociale les pouvoirs publics décidaient, par exemple, afin de préserver la compétitivité des entreprises, de ne recourir qu'à des prélèvements supportés par des ménages? L'augmentation de leurs cotisations ou de leurs impôts ne se traduirait pas par une baisse de leur pouvoir d'achat, mais simplement par une petite ponction sur la progression de celui-ci. Que l'on considère des ménages pris individuellement ou l'ensemble d'un pays, la capacité contributive s'accroît au fur et à mesure que le niveau de vie progresse. Il ne faut pas regarder uniquement l'ampleur des ponctions fiscales et sociales, mais aussi, et surtout, le pouvoir d'achat du revenu disponible.

En conclusion, je dirai d'abord qu'il n'y a pas de véritable limite économique aux montants des ressources consacrées au financement de la sécurité sociale. Si des limites existent, elles sont plutôt d'ordre sociologique, psychologique ou politique. Le gros problème de la sécurité sociale est que son coût est connu: tant de milliards d'euros qui représentent tel pourcentage du PIB. Par contre, les avantages qu'elle présente sont impossibles à évaluer et, de ce fait, ils ne peuvent pas être exprimés de façon aussi spectaculaire. Comment mesurer les avantages liés au fait que la population est en bonne santé, que les personnes âgées ont un meilleur niveau de vie, ou que les indemnités de chômage et prestations d'aide sociale sont des facteurs de cohésion et de paix sociales? Certes, le financement de la sécurité sociale est certainement très lourd. Mais est-il trop lourd eu égard au caractère tout à fait primordial des prestations qu'il sert à financer et aux économies qu'il permet de réaliser en matière de dépenses personnelles. Moins de sécurité sociale, ce serait certainement, le cas des Etats-Unis l'illustre amplement, moins de cotisations sociales et d'impôts, mais plus de dépenses privées et ... moins de solidarité ...

Roland SIGG

*Directeur de la recherche à l'Association internationale de la sécurité sociale
(AISS)*

Formes alternatives de financement de la sécurité sociale: quelques remarques basées sur une approche internationale

Roland SIGG

Association internationale de la sécurité sociale¹⁾

Avant de m'interroger sur le rôle des formes alternatives de financement, je désire poser les questions suivantes: quelle est la raison de l'intérêt pour des financements alternatifs? Les formes actuelles de financement - essentiellement par l'impôt et les charges sociales - ne sont-elles pas suffisantes? Y-a-t-il un besoin de financement supplémentaire, et pourquoi? Enfin, y-a-t-il une solution magique, qui serait indolore, contrairement aux formes classiques de financement?

Deux remarques préalables: en premier lieu, quels que soient les expériences internationales dans le domaine du financement alternatif, et il y en a, il est risqué de vouloir généraliser de telles expériences. Il n'y a pas de solutions applicables à tous les pays, pas de modèle universel. D'autre part, en raison des difficultés rencontrées afin de garantir le financement de la sécurité sociale, il est justifié d'envisager de nouvelles sources de financement. Il n'empêche que la majeure partie du financement de la sécurité sociale proviendra toujours des sources classiques: les cotisations sur le revenu, la contribution étatique, et finalement l'apport direct des individus.

Il est utile d'élargir la problématique de cette journée au moyen d'une perspective qui dépasse l'approche exclusivement économique. Poser la question des financements alternatifs revient à penser fondamentalement que les formes classiques du financement de la sécurité sociale, basée essentiellement sur les revenus du travail et accessoirement du capital, ne remplissent plus leur rôle aujourd'hui. Non seulement qu'ils ne suffisent plus à répondre au besoin actuel de financement, mais aussi qu'il n'est plus possible d'augmenter les cotisations et/ou les contributions de l'Etat. L'intention peut aussi consister à diminuer ces cotisations/contributions dans le but en particulier d'améliorer la compétitivité de l'économie nationale.

1) *Les idées exprimées dans cet exposé n'engagent que son auteur et ne représentent pas les opinions de l'AISS.*

Dans les pays anglo-saxons, le débat sur les financements alternatifs est pour ainsi dire inexistant. Le débat se pose plutôt en termes de financement public ou privé. L'alternative à un besoin supplémentaire de financement ou à la diminution de la charge étatique est vue dans ces pays essentiellement comme un recourt plus important du secteur privé (fonds de pension ou assurances privées), et donc d'un transfert d'une partie du risque social sur l'individu.

C'est donc essentiellement dans les systèmes de sécurité sociale de type bismarckien que la question du financement alternatif se pose. Ces systèmes se caractérisent par une prédominance des assurances sociales comme moyen d'assurer la sécurité sociale, par une affiliation et un financement essentiellement lié au travail, et par une certaine autonomie vis-à-vis de l'Etat. Ces systèmes ont aussi un haut niveau de couverture, d'où des besoins de financement beaucoup plus importants.

Ces systèmes sont donc particulièrement sensibles à la mondialisation. Une diminution des charges sociales permettant une diminution du coût du travail, les cotisations sociales sont les victimes toutes désignées d'un défaut de compétitivité. Dans le débat politique, toute augmentation des cotisations sociales sera difficile (dans certains pays comme la Suisse - voir ci-dessous - il s'agit d'un véritable tabou politique). La question à l'ordre du jour est plutôt de suggérer des allègements des charges sociales, malgré des besoins financiers en augmentation. Les solutions apportées dans beaucoup de pays à ce dilemme sont plutôt la privatisation de certains secteurs, plutôt que de mettre en place des modes de financement alternatif.

La question des financements alternatifs se pose plus particulièrement dans les pays appartenant à la zone euro. Dans ces pays, les possibilités de déficits budgétaires sont restreintes, et les dettes des systèmes de sécurité sociale intégrés dans les objectifs à respecter. Il n'est donc plus possible, comme cela a été fait souvent dans le passé, de transférer la charge de certains programmes sociaux vers l'Etat.

Finalement, le vieillissement de la population met une pression sur les dépenses sociales, en particulier dans le domaine des pensions et de la santé. Les prévisions dans ce domaine font état de besoins considérables dans le 30-40 années qui viennent, de l'ordre du doublement des dépenses.

Les différents aspects présentés ici justifient-ils ces besoins en financements supplémentaires qui pourraient rendre indispensable le recours à des sources alternatives? Et surtout, est-ce qu'elles ne peuvent pas être comblées par les méthodes classiques de financement?

Dans son exposé, Alain Euzéby nous donne un certain nombre de pistes et d'enseignements que je ne répéterai pas. Je poserai tout simplement trois questions: Quelle est l'utilité de baisser les charges sociales? Est-ce que cela crée réellement de l'emploi? Peut-être, mais aussi à quel prix? Les études, toutes celles que j'ai consultées, et parmi même les plus récentes montrent

que la plupart des compensations, s'il faut trouver des compensations à ces diminutions de charges, réduisent souvent ces effets à néant. Il y a peut-être un facteur temps qui peut jouer, mais à moyen terme, on se retrouve de nouveau dans des situations tout à fait équivalentes. Donc les effets peuvent être présents, mais souvent à très courte durée.

Deuxièmement, des charges sociales élevées n'entraînent pas forcément un manque de compétitivité. Ceci dépend essentiellement du dynamisme de l'économie. Donc là aussi pour la sécurité sociale, il n'y a essentiellement pas d'antagonisme entre l'économie et le social, au contraire, une économie dynamique demande aussi une sécurité sociale dynamique.

Il y a l'effet de la croissance, qu'Alain Euzéby, vous a démontré dans son exposé d'une façon tout à fait convaincante. Il est étonnant que lorsqu'on parle de vieillissement de la population, pour prendre uniquement cet exemple, on parle toujours d'une perspective à 30-40 ou 50 ans. Comme je l'ai dit, on prévoit un doublement des personnes retraitées dans ce laps de temps. Lorsqu'on parle de croissance économique, on parle toujours de taux annuels, on ne parle jamais de ce que représente par exemple une croissance économique de 2% par année. Et bien cela représente, et Alain Euzéby nous l'a rappelé, un doublement des revenus réels sur une période de 30 à 40 ans.

Il y a là donc un effet mécanique qui est souvent ignoré dans les projections qui nous sont présentées. Par l'augmentation de ces salaires réels, nous pouvons nous trouver dans une situation, comme on dit en anglais, de "win-win", où il est possible de dégager davantage de ressources pour des transferts sociaux tout en garantissant une certaine augmentation du pouvoir d'achat des salariés. Peut-être pas autant que si tous les fruits de la croissance seraient transférés à la population active, mais il y a malgré tout une augmentation. Donc cet impact du vieillissement dépend essentiellement de la façon dont l'économie va s'adapter, des gains de croissance par la productivité, ainsi que du comportement des individus. Je ne citerai qu'un phénomène relativement récent, que nous avons pu observer dans nos études. Depuis quelques années, le taux de participation des travailleurs âgés, donc les personnes de 55 à 65 ans, augmente depuis plus de 5 ans après avoir diminué depuis plus de trente ans dans ¾ des pays de l'OCDE. Ce renversement de tendance est tout à fait significatif. La raison n'est pas une embellie subite de l'économie, mais essentiellement des politiques actives qui ont été mises en place par les pays qui ont réussi ce renversement de tendance. Les meilleurs exemples sont des pays comme la Finlande, le Royaume-Uni, les Pays-Bas qui ont réussi non seulement modifier la tendance mais à significativement augmenter le taux de participation au marché du travail des travailleurs âgés. Nous sommes au début de ce qu'il est possible d'appeler une révolution de la longévité, d'une nouvelle société appelée une société de longue vie. Celle-ci aura des caractéristiques très différentes de celles que nous avons aujourd'hui, et qui à mon avis est tout à fait porteur d'espoir.

Exemple de la Suisse

J'aimerais profiter du fait de ma nationalité suisse pour amener un éclairage et quelques exemples en ce qui concerne des mesures qui sont prises dans le domaine du financement alternatif. C'est un pays qui n'est pas très connu de façon internationale pour ses politiques sociales, certainement parce la Suisse ne fait pas partie de l'Union Européenne.

La Suisse représente un cas d'école en ce qui concerne la recherche de financement alternatif. Bien que d'inspiration bismarckienne, les milieux politiques et le secteur de l'économie sont farouchement opposés à toutes augmentations des cotisations sociales. Les financements alternatifs représentent donc la seule voie pour augmenter les ressources (en particulier dans la période de stagnation économique qu'a connu la Suisse au début des années 2000) dans le contexte d'une augmentation des besoins similaires à d'autres pays européens.

Les caractéristiques principales du système de sécurité sociale suisse sont les suivantes:

- Pas de plafond pour l'assurance vieillesse-survivant (AVS) ni pour l'assurance invalidité (AI) pour les cotisations, ce qui permet un taux relativement bas (9,8%) pour un niveau de prestations qui se situe à environ 40% des revenus antérieurs.
- Vingt pour cent des ressources de l'AVS proviennent d'une taxe sur l'alcool et le tabac.
- La couverture des soins de santé est assurée par des caisses maladie financée par des primes individuelles, et non par une assurance sociale.
- Le secteur famille est largement lacunaire.

Les besoins en terme de financement sont limités à l'AVS d'une part, dans le moyen et le long terme en raison de prévision qui montrent une détérioration du taux de dépendance. Pour l'AI, un déficit important est à constater en raison d'une augmentation forte des cas d'invalidité ces dix dernières années et d'un taux de cotisation bas (1,4%).

Les solutions étudiées sont les suivantes:

- Extension de l'assiette des contributions à la valeur ajoutée brute des entreprises, qui correspond à la capacité économique réelle, à savoir salaires, amortissement et revenu net d'exploitation. Un taux de 0,6 pour cent permettrait de remplacer un pour cent de cotisation sur les salaires. Une telle taxe défavoriserait cependant les secteurs à faible intensité de main d'oeuvre, telles que les banques et les assurances, secteurs d'importance en Suisse.

- Taxer la consommation de l'énergie, afin de rétablir un certain équilibre entre les cotisations sociales, qui pénalisent le travail, et les facteurs de production, qui ne sont pas directement taxés. Une telle taxe suit également un autre objectif, de type écologique.
- Augmentation de la TVA, qui est actuellement très basse en comparaison des pays européens voisins (7,6 pour cent). Outre une faisabilité politique plus importante que l'augmentation des cotisations sociales, une telle augmentation permettrait à la Suisse d'être davantage euro-compatible. Les questions d'équité et l'effet redistributif sont cependant à considérer.¹⁾

Les mesures qui ont été prises à ce jour concernent essentiellement l'augmentation de la TVA, qui a été accrue de un pour cent en faveur de l'assurance vieillesse et survivant. Une nouvelle augmentation est prévue, en particulier pour combler le déficit de l'assurance invalidité.

Une initiative populaire, intitulée " Pour garantir l'AVS, taxer l'énergie et non le travail ", a été lancée par le parti des verts. Il s'agit, selon ce parti, d' " écologiser " le financement des assurances sociales par le transfert d'une partie des cotisations sociales vers une taxe écologique. Cette initiative sera débattue dans les années qui viennent.

Aucune d'autre solution n'est envisagée pour l'instant, ni de CSG ou de valeur ajoutée brute des entreprises.

En conclusion:

- La question des financements alternatifs est essentiellement un débat européen, plus particulièrement des pays d'inspiration bismarckienne. Ailleurs dans le monde, il est plutôt question de privatiser certains programmes publics afin de transférer la responsabilité du financement vers les individus.
- Il n'y a pas de solution miracle. Plutôt des solutions complémentaires, politiquement applicables à un certain moment (par exemple augmentation de la TVA en Suisse). A moyen terme, remplacer les méthodes classiques - cotisations et impôts - par d'autres modes de financement viendra toucher les fondements même d'un Etat social basé sur la solidarité.

1) *Une étude belge a montré dans une simulation pour la Belgique qu'un transfert de 25 pour cent de cotisation sociale vers la TVA occasionne un gain pour les revenus élevés, et une perte pour les bas revenus, donc l'effet de redistribution des impôts diminue légèrement. Un effet intergénérationnel peut aussi être observé: le pouvoir d'achat des personnes actives augmentent, celui des personnes inactives, en particulier les personnes âgées, diminuent. D'une façon générale, les personnes bénéficiaires de prestations sociales voient leur situation se dégrader. Une telle politique de transférer une partie des cotisations sociales vers un impôt indirect demanderait donc de prévoir des compensations pour cette catégorie d'individus.*

- Il faut reconnaître que certaines solutions évoquées n'ont pas encore été testées, ou que fort peu. Nous pourrions citer la taxe sur le CO₂, l'écotaxe, les taxes sur les comportements à risque en particulier. Dans certains cas, celles-ci pourraient non seulement soulager quelque peu les finances de la sécurité sociale, mais également induire des comportements qui pourraient permettre des économies.
- Pour les pays à très bas revenus, que je n'ai pas cités dans mon exposé, les solutions classiques de financement sont absentes: il faudra dans ce cas trouver d'autres modes de financement, qui ne seront plus alternatives mais différentes. Le BIT envisage certaines, en particulier celle de la mise en oeuvre d'un fond social mondial.
- Dans la mesure où les questions de financement et de déficits budgétaires vont persister, le débat sur les formes alternatives de financement a encore de beaux jours devant lui, en particulier dans les pays d'inspiration bismarckienne. Mais il ne faut pas oublier l'essentiel: c'est la bonne santé de l'économie qui assurera le financement de la sécurité sociale, quel que soit la méthode de financement.
- Il y a de bonnes raisons en premier lieu d'élargir les assiettes de cotisation, ce qui permet d'appliquer des taux plus bas, donc politiquement plus facile à mettre en oeuvre. Ensuite, une diversification des sources de financement permet d'éviter de pénaliser par trop les secteurs économiques à forte composante d'emploi. Finalement, certaines nouvelles méthodes, par exemple des taxes sur l'énergie, ne devraient pas être négligées.

Donc finalement, qu'est-ce que l'on peut dire? En premier lieu, la réduction des coûts salariaux (et éventuellement leur transfert vers des formes de financements alternatifs) doit, pour avoir une certaine chance de succès, s'inscrire dans un cadre plus large de politiques sociales favorisant l'emploi et visant à redynamiser le marché du travail. Cela est possible par une attention aux groupes sociaux qui ont traditionnellement une participation au marché du travail faible - les femmes, les handicapés, les travailleurs âgés de plus de 55 ans, etc. -, par une mise en place de politiques d'activation plus ambitieuses, et finalement par un accès à toute la population active de formation en cours d'emploi. Que c'est vraiment ceci qui va résoudre un certain nombre de problèmes au niveau du financement.

Deuxièmement, si le choix d'une politique solidariste est réaffirmée à l'avenir, dans le cas des Etats sociaux européens, et ceci notamment pour faire face aux coûts budgétaires futurs liés au vieillissement, alors il est essentiel d'en dégager les implications financières et de dissiper les illusions de formes alternatives de financement qui serait comme par magie indolore.

Michael CICHON

*Directeur du Département de la sécurité sociale auprès de l'Organisation
Internationale du Travail (OIT).*

Alternative financing of social security benefits in Luxembourg and Europe: The options

Michael CICHON

Introduction

With respect to the future financing of the European welfare states, I think I have two tentative messages, which are - in an uncertain context of globalisation - inevitably of a preliminary nature. One good news for my friend René Pizzaferrri and one is a bad one. The good one us that we most like will be able to defend a decent European level of social security. The bad one is that most likely the European workers an consumers that cannot relocate to low cost or low tax regions will have to pay for it.

The financing challenge of the social security system in Luxembourg

I will start with the real life case of Luxembourg, as I think we should stick to real facts when discussing financing problems of the welfare state. I am taking full advantage of the fact that my department has recently done two studies on the social protection system in Luxembourg and its financing. We also made recommendations some years ago, which for some reasons beyond our control were not all adopted. But the diagnostics is still worth presenting and the system needs to be analysed from a system wide perspective, i.e. from a social budget point of view:

Let us first look at the financial situation of the different social insurance branches in Luxembourg:

1. The pension system does not seem to face any cash flow problems within the medium term future.
2. The dependants insurance scheme in Luxembourg seems to be in a sound financial state. That situation may change in the long term, but for the moment there is no reason for corrective action.
3. But there is structural problem in the health and maternity insurance. The financial balance is barely positive today and it will most likely deteriorate over the next 4-5 years.

4. We expect that the cost of the long-term care insurance will increase rapidly as the share of the elderly in the society increases.
5. The industrial accident insurance will face some, but manageable financial problem in the long- to medium-term future.

What matters, however, are not the individual branches. What matters is the system wide perspective. And within the next 5 years the system will experience a substantial financing gap if the assumptions on which the above projections are based will hold true. That conclusion is based on data of 2003. So there will no doubt be somebody who will quickly point out that the situation has changed and today it looks slightly better or slightly worse. I am not in a position to judge such statements. We can and have to repeat analyses like the one we did above regularly as conditions always change. But they are unlikely to change fundamentally without major structural changes in the demographic, economic or legal environment in which the social security system operates.

Based on our structural analysis we think that we can conclude that most likely the system faces a structural resourcing challenge problem that needs to be addressed at some point. And we also think that that problem is rooted in the health insurance. There could be a short fall of about 3% of GDP in 2008 in the social budget, of which 2.6% points can be attributed to the health insurance. This is equivalent to 62% of the contribution of employers and workers or 96% of the contribution of the state to the health insurance. A major problem. I know that my friend René Pizzaferrri does not believe in projections, but these are short-term projections and should not be very wrong. Nonetheless as said before such projections have to be repeated regularly. Managing a major redistributive systems without such projections would resemble mean flying a fast plane in dense fog with your GPS switched off.

The menu of classical solutions in Luxembourg

There will thus most likely remain a substantial financial short-fall in the social security system that will emerge most likely around 2008, 2009 or 2010. How can one address that problem?

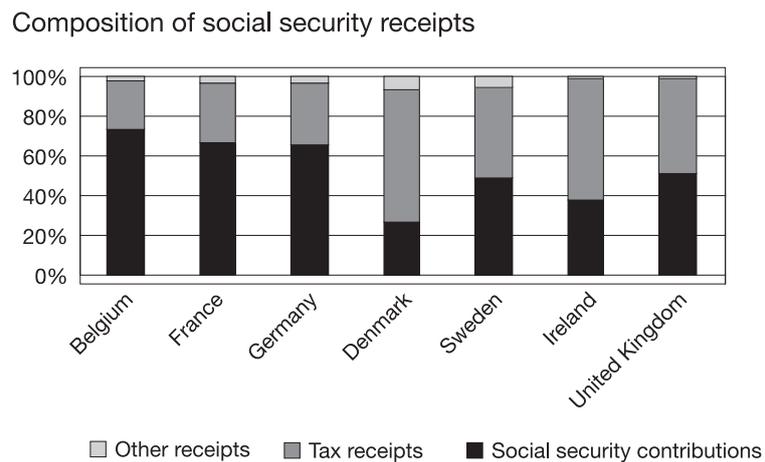
There are basically only three options. Households and enterprises can finance social health insurance expenditure, by contributions, by taxes or direct co-payments. There is no magic bullet. These are the instruments that we have. We all know that a new type of tax to be collected could address the problem, but it is worth reminding us that there is no magic flow of money that comes from outside of the economy or outer space. Basically it is households and enterprises that have to finance a deficit.

So what are the options to fill the financial gap in the context of organisation set-up in Luxembourg? So what we could do, is to increase the overall

contribution rate by 6.1 points. That is a lot. Alternatively, we could raise the tax burden at GDP and total by 6.5% (not percentage points). Or, we can try to reduce the expenditure and the health insurance by 25% over the next 10 years. That is also ambitious. But we can also do, what people usually did in Europe over the last few decades, we can push the burden directly to people's pockets by increasing co-payments or taking services out the basket that is financed by solidarity. If we were to cover the full burden like that we would reduce the capacity to consume of the average household by 2 - 2,5%.

At this stage let us undertake a quick European excursion to put things into a wider perspective. The following figure shows how the European Welfare State are financed.

Figure 1: The financing structure of European social security systems, mid 1990s



Source: EU data

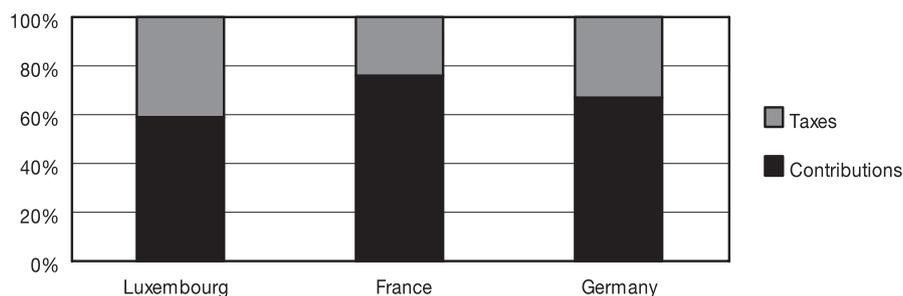
The grey elements in the columns are taxes, the black ones are social security contributions, and there are some other sources, which we neglect for the moment.

What we see is that, in the Bismarckian world (here represented by Belgium, Germany and France) we typically have a share of contribution financing at overall social security receipts of about 60%. That share drops considerably in Denmark, Sweden, Ireland, United Kingdom, representing the Beveridge world. However, the share does not drop to zero. So all of these countries have mixed financing systems, and some of them, e.g. the United Kingdom, which is a Beveridge country the contribution share comes close to the 50% mark. That is partly due to the fact that the social security tax is called a contribution.

Figure 3 compares the situation in Luxembourg with that of its neighbours. The tax share of the total financing of social security benefits in Luxembourg is 40% higher than that of its direct neighbours that have similar systems of financing social security.

Figure 2: The Financing Structure of social security in Luxembourg and its neighbours, around 2000

Financing of social security benefits by taxes and contributions. IMF 2003 p

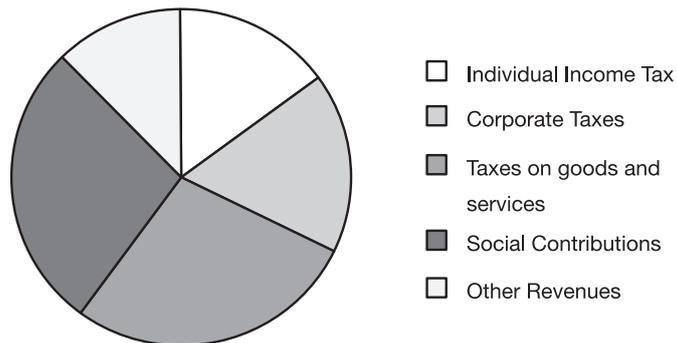


Source; IMF 2003

This has to be seen in the context of the overall composition of general government revenues in Luxembourg (figure 3).

Figure 3: Structure of Government financing in Luxembourg

Composition of General Government Revenue in Luxembourg, IMF 2003 p

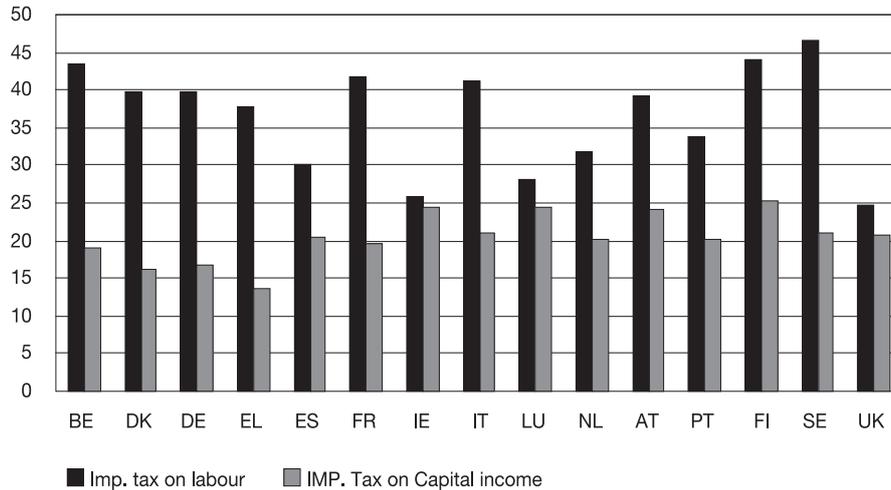


What we observe here that there is a big share - accounting roughly for a quarter of all expenditure - of total government expenditure that is financed by consumption taxation. Another quarter is financed by social insurance contributions. And less than another half is shared between corporate taxes, individual income tax and other revenues. This is what we should bear it in mind when we look at potential solutions of the financing problems.

The European Union calculated implicit tax rates on labour and capital (figure 4). What you see is that there is an amazing picture where you find Luxembourg in a quite unique position.

Figure 4: Tax justice in Europe

First level tax incidence in the EU, 2002, in %



The black colour is the tax on labour and the grey one is the tax on capital income. And what you see is that except for Ireland, there is nobody close to that really, the UK in the end, Ireland and the UK but I come back to that in a moment. That has a fair rebalanced relationship between the overall tax, this is in percent of GTP, the tax on capital income and the tax on labour income.

Source: EU

Luxembourg's low implicit tax on labour is only comparable to the one in the UK and Ireland, even though it follows Bismarckian principles of social security financing. And in addition, the benefit levels in the UK and in Ireland cannot really be compared to what you enjoy here. So you would think that in the context of its European neighbours the sharing of the tax burden between capital and labour is rather fair. That is one message of this figure.

The other message, that is equally important, is demonstrated by the red columns, representing the tax burden on capital income. What you see is that that shows much less variation across than the implicit tax on labour. That is perhaps even more important than the balance and the equivalence or the equity in Luxembourg. What it means is, that Europe cannot tax capital income by more than a 20 to 25% implicit tax rate. There is an interesting aspect of one discusses tax equity. But let us look at it realistically. The EU data also show - perhaps counter intuitively - that Luxembourg has already the highest implicit tax on capital income.

So now, what does this mean if we had to finance that social security deficit that we have identified in Luxembourg? There appear to be two general solutions.

The one would be to increase the blue column, through increasing simply the general contribution by the 6% percent points or whatever is needed by the end of the decade, and then keep the system as it is. Forty percent of that would go into taxes because of the state contribution and the rest is shared between employers and workers.

The other option is to simply put the whole burden on general taxation, asking the state to introduce a subsidy.

Let us look at the effects of these options for a moment.

What actually matters is, who pays the taxes and what would be the effect on households. So in the case of general contribution financing, out of an additional burden of 100%, the individual households would shoulder about 35%, the corporation slightly more, and the consumers in general would carry the rest. But the latter burden needs to be reallocated between individual and corporate consumers. That is simply due to the fact that state, when it has to finance a social security deficit refinances that burden from its taxes. That re-financing comes from individual income tax, comes from corporate taxes, and from consumption taxes. The amount coming from indirect taxation has been allocated to the two big entities, the individuals and the corporations.

So it would look as if a general contribution increase would actually be disfavor individuals vis-à-vis enterprises. It appears at first sight that in the case of a general tax increase, the actual burden on the individual households would be smaller. But if you allocate the real incidence of taxes properly then the two options are indeed very close to each other. It appears that according to our preliminary estimates that the burden on individual households is 41% under the contribution financing option and 37% under the tax financing option. But there remains considerable uncertainty on how we allocate consumption taxes to the households and enterprises and the state as a final consumer of goods and services.

What we also do not know is the re-distributive effects of these two options since the sharing of the burden between individual households and individual enterprises of the two options could be quite different. So there may be a need to look at what would actually be the re-distributive effects and how would the first, second, third and fourth decile of the income distribution be fairing under a new way of financing. That can be done for every country, but not on the basis of macro statistics, it has to be done through a micro analytical analysis.

In any case, both options are better than shifting the financial consolidations burden out of the solidarity financing into individual co-payments. The effect of such option would definitely be regressive. If all people will consume health service according to need, then you would penalise the lower income group.

So, in Luxembourg the debate as to whether emerging financial gaps in the social security system have to be closed by taxes and contributions should actually focus on the re-distributive effects rather than ideological debates about tax versus contribution financing.

Are there other solutions?

The next theoretical question that remains is can we invent a new financing system that avoid a fairly high burden share for the individual households. The option that was discussed a few years ago is the famous "machine tax". Its philosophy is to reduce labour cost by increasing the burden on enterprises that use relatively low labour intensive protection methods. We assume in that - the short run - this could actually increase the demand for labour. But on the other hand, it could be a disincentive for developing production methodologies that are highly efficient and productive. This could cause - in the long run - a loss in potential GDP which will lead directly to a loss in the national income. This is what we know from European studies of the late eighties and the beginning of the nineties. We also know from studies in Germany that the effect of a machine tax on employment would be modest and the effect on gross wage would also be modest and were not considered big enough to make a major effort to change the financing system.

Who will be bearing the burden of the financial consolidation of the social security system in Europe?

Standard economic theory tells us what is the likely effect of indirect tax increases and contributions increases in case of labour markets and a goods and services market that are both price elastic, one labour cost elastic and the other one price elastic. The demand for labour would react directly to wages and labour costs, and the demand for goods and services would directly react to prices. Then it is obvious that social security contributions and indirect taxes are de facto born by workers. Wages will reduce if you increase the employer share of contributions.

What would happen in case of inelastic markets for goods and services? Standard theory would say that in this case the burden of a direct tax increase would hit consumers. But in a globalising world in-elasticities may no longer exist. The first level direct effect the burden of additional taxation may actually end up with employers, because they may simply not be able to push the burden on to consumers as these enjoy the freedom of choice on a global market for goods and services. This would mean employers would have to

seek other ways to reduce cost to maintain profit margins, i.e. by pushing up productivity through using more capital intensive ways of production or reducing labour cost through exporting production. This would affect employment levels that in turn would push wages down.

Standard economic theory would also tell us that in labour cost inelastic labour markets cost increase through contribution would be borne by employers. However, in times of global labour mobility and internet based service delivery inelastic labour market segments will also no longer exist, so again any increase in indirect taxes or contributions in a high cost country will be borne by workers.

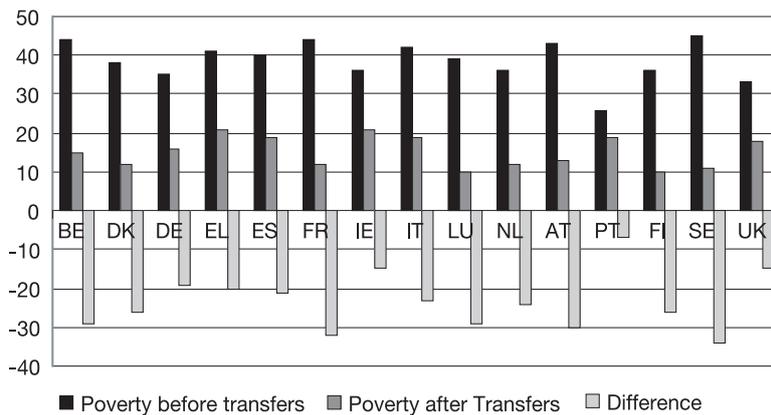
So the world is changing. The high cost countries in Europe will have to keep pushing for ways to increase productivity levels upward to maintain competitiveness. It must be expected that Europe we will face a adjustment processes on the labour market that could last for four decades, which will affect our incomes until such time that the tiger economies and other middle and upper lower income countries have reached the level of income and wage costs that we have today. And there is good reason to believe that until such time most of the consolidation cost of national social security system will be de facto borne by workers and consumers. That is my first conclusion.

But the news is not all bad.

We should not forget the positive effects that social security has on lives of people in Europe. We know that social security has a dramatic effect on pre-transfer poverty as figure 5 shows.

Figure 5: Poverty reduction effects of taxes and transfers in the EU

Poverty before and after transfers, 2003



Source: EU data

Luxembourg has next to France and Sweden a highly effective welfare state. We also know that taxes and transfers in the EU reduce inequality by about 50%. So the reduction in poverty, the increase in quality of life that you buy for your contribution in this country is enormous. We should not forget that and it is worth to maintain and defend the European welfare states.

One of the threats we have to defend the welfare states against is the myth of an imminent ageing crisis. We know from EU financial projections for the period of 2004 to 2050 what the effect aging would have on the total cost of the welfare state (in percent of GDP) provided if we keep the welfare state regulations at status quo including the retirement age and including the benefit levels. These calculations tell us that the average cost of the total social protection system in the EU 25 would increase from 23.4% in 2004 to 26.8% in 2050. An increase of 3.4% percent points of GDP. That is a lot less than the increase that the countries faced and accommodated in the last 50 years. That is good news. The aging catastrophe - according to what we know today - and we constantly have to verify the validity of these calculations - is that there will be no aging catastrophe. There is an ageing problem, but it has a manageable size.

A further myth is that high social expenditure and top economic performance is incompatible. What we found out, and what we can show is that hourly productivity in the OECD countries, is positively correlated to per capita social expenditure. There may or may not be a causality. Causality is hard to prove, but we do not really need the proof. What we need is to show that you can have extensive welfare states and high growth rates and high levels of GDP at the same time. And, indeed, high levels of social security expenditure and top economic performance does co-exist in Europe, as OECD and EU data show clearly. So European workers and households may pay a lot for their social security but it appears that is good investments from a social and economic point of view.

Conclusions

I would like to conclude as follows. Europeans are well advised to defend their social security systems, it is one of the sources of their welfare, standard of living and the relative redistributive justice that they have achieved. It can be maintained even in the face of globalisation. There is no automatic trade-off between the level of social security in a country and economic performance.

But Europeans have to be prepared to pay for it. It is most likely that increasing burdens - triggered by demographic changes (even if that is smaller than often claimed - and adjustments processes on the labour market) have to be paid by workers and consumers, i.e. people that cannot easily relocate to low tax regions. And that most likely that will be the case independently of all new financing instruments that we might try to devise.

Our disposable incomes might be stagnating or its growth might slow down while the other countries - presently less well off than we Europeans - are catching up. If social protection systems can help to stabilise societies and avoid social unrest during these catch-up processes, we should be happy to pay.

Ruth PASERMAN

Commission européenne

Direction générale - Emploi, Affaires sociales et Egalité des chances

Chef d'Unité adjointe: Protection sociale, services sociaux

Italienne, économiste de formation, Mme Ruth Paserman a débuté sa carrière auprès de la Commission européenne en 1993. Elle a occupé son premier emploi à Eurostat, l'office des statistiques, traitant notamment de statistiques sociales, coordonnant l'utilisation et l'analyse des données et les relations avec les utilisateurs de données.

En 1996 elle a été mutée à la Direction générale Emploi et affaires sociales, à l'unité responsable du développement de l'analyse de l'emploi et de la politique de l'emploi. Elle s'est occupée spécifiquement de l'emploi dans les services, des nouvelles sources de création d'emploi, de l'emploi et des développements salariaux, de la qualité de l'emploi, du travail non déclaré et de l'offre d'emploi. Elle a ensuite été en charge du développement des indicateurs portant sur l'exclusion sociale.

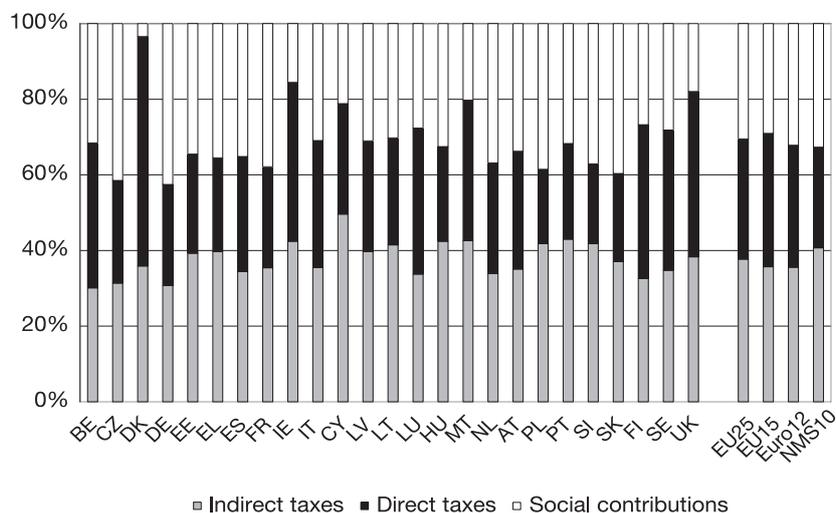
De 2002 à 2005 elle a travaillé à la Direction générale de la Concurrence, tout d'abord en qualité de rapporteur anti-trust et ensuite en tant que coordinatrice des affaires horizontales dans le domaine des professions libérales (analyse économique des restrictions de concurrence affectant des professions libérales, dialogue avec les corps professionnels, régulateurs nationaux et autorités de concurrence nationale).

Depuis octobre 2005 elle est chef d'unité adjointe à l'unité protection sociale, services sociaux, en charge de la coordination du travail de la Commission sur la méthode ouverte de coordination dans le domaine des retraites et de la santé.

Ruth PASERMAN

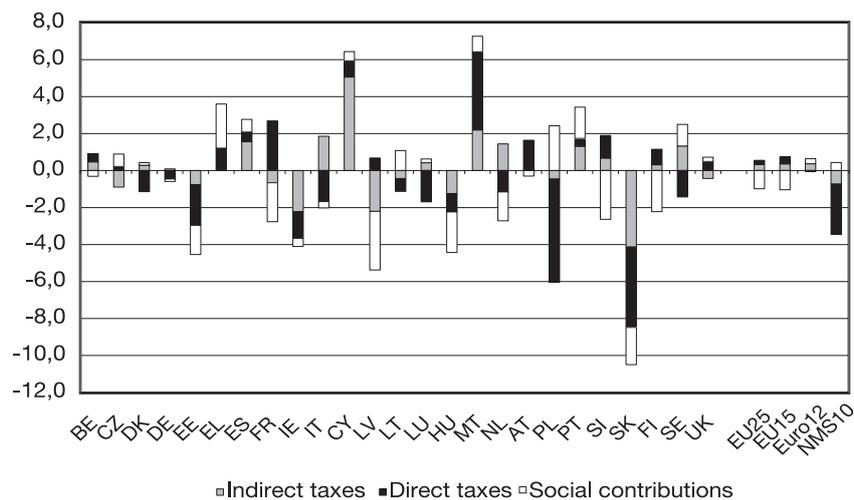
Un grand merci, beaucoup de choses ont déjà été dites, je vais donc essayer d'être brève. J'ai pensé qu'il était utile, pour avoir un aperçu de la situation, d'examiner la structure générale du budget dans l'ensemble des États membres en distinguant la fiscalité indirecte de la fiscalité directe et des cotisations sociales. Comme vous le voyez, le Danemark, se distingue justement par le fait que le taux des cotisations sociales y est très faible, tandis que le taux d'imposition y est très élevé. Le Luxembourg est en revanche un pays où le niveau des cotisations sociales se situe dans la moyenne de l'UE. Il se caractérise par une fiscalité indirecte peut être moins lourde par rapport à d'autres États membres.

Graphique 1: Structure des revenus de la fiscalité en 2003 par type de fiscalité (en % de la taxation totale)



Ce qui est intéressant, c'est plutôt l'évolution, et je voudrais tout simplement attirer votre attention sur la différente évolution intervenue dans les anciens et les nouveaux pays membres de l'Union européenne. Si vous regardez ce qui s'est passé cette dernière décennie dans l'Europe des quinze, c'est à dire les anciens États membres, on a effectivement essayé de baisser les cotisations, ce qui s'est traduit concrètement par leur diminution, qui a été compensée par une hausse de la fiscalité directe et indirecte. À l'inverse, dans les nouveaux États membres, on a assisté à une diminution très importante, je dirais même à un effondrement, de la fiscalité directe mais, par contre, la part que représentent les cotisations dans le PIB a enregistré une augmentation. Ceci est probablement lié à la création de systèmes d'assurances, surtout en matière de pension et de santé.

Graphique 2: Evolution des types principaux de revenue gouvernemental (1995-2003, différences en points pourcentage du PIB)



Lorsque l'on aborde la question des sources alternatives de financement, on part de l'idée reçue qu'il n'est pas possible d'augmenter les cotisations. Ceci ne serait pas possible car il s'agirait en fait d'une taxe sur l'emploi et que, par conséquent, ceci aurait une incidence négative sur l'emploi.

En réalité, ce discours se faisait déjà dans les années 90. Il me semble que ce débat soit un peu dépassé. Le coût total pour l'employeur ne change pas énormément. Au bout du compte, ce qui importe pour ce dernier c'est le coût total de l'emploi. Des études empiriques ont montré qu'en fait, globalement, une diminution des cotisations n'a pas de conséquences très importantes du point de vue de l'employeur.

Par contre, pour l'employé, la cotisation joue un rôle important, c'est disons ce qui lui appartient, sa contribution à son assurance personnelle. Même si la

contribution va dans le grand pot commun de la sécurité sociale, il y a toujours un lien directe pour l'employée, lien qui se perd quelque peu en cas de passage à une imposition généralisée du style danois. D'ailleurs, je voudrais rappeler un point qui n'a pas été suffisamment évoqué ce matin. Il faut distinguer entre deux choses, ce qui est l'assurance individuelle, donc la cotisation à la sécurité sociale de l'individu, qui passe par l'entremise de l'État, et ce qui relève de la solidarité, toujours inclus dans les systèmes de protection sociale étatiques mais pour laquelle la fiscalité générale est un bon substitut, sachant bien sûr qu'il faut créer des liens d'assurance pour l'employé.

De plus, en revenant au discours initial qui consiste à affirmer que l'augmentation des cotisations est hors de question, je voudrais vous rappeler que certains pays envisagent une telle augmentation. Il s'agit par exemple des pays qui sont en train de formaliser les soins de longue durée. Cette formalisation passe par l'augmentation du financement publique, financé par l'augmentation annoncée ou déjà effective des cotisations.

Je n'entrerai pas ici dans le détail de tout ce qui concerne la méthode ouverte de coopération dans le domaine de la protection sociale, j'expliquerai simplement en quelques mots ce dont il s'agit.

En fait, La Commission et les Etats membres, nous nous efforçons de nous mettre d'accord sur des orientations ou des objectifs communs, ainsi que sur des indicateurs, afin de suivre les progrès réalisés à cet égard. Les États membres préparent, à partir de ces objectifs communs, des plans stratégiques, qui sont ensuite évalués par la Commission et les États membres au moyen de rapports élaborés conjointement. L'idée est de faciliter l'apprentissage mutuel et d'encourager également des actions supplémentaires là où elles sont nécessaires.

En ce qui concerne les pensions, un rapport complet a été rédigé l'an dernier et je m'attarderai donc quelque peu sur ce dernier. Je pense que ceci est également important pour notre discussion d'aujourd'hui, car certains des points que j'ai mentionnés auparavant émergent très clairement dans le domaine des pensions. De plus, il n'est pas possible de séparer le domaine des pensions d'autres domaines, notamment de tous ce qui concerne la politique budgétaire globale, parce que les pensions représentent la partie la plus importante des cotisations et des dépenses de protection sociale dans leur ensemble.

En ce qui concerne les pensions, nous avons défini comme objectifs communs leur adéquation, leur viabilité financière et leur modernisation. Je me concentrerai sur la question de la viabilité financière puisque c'est le thème abordé aujourd'hui.

Tout d'abord, adéquation et viabilité financière doivent aller de pair, ce qui veut dire qu'on ne peut pas se contenter d'envisager de réduire brutalement le niveau des pensions, car ceci entraînerait une augmentation de la pauvreté

des personnes âgées et, éventuellement, une intervention de l'État qui ne serait planifiée et qui pourrait engendrer des problèmes pour la viabilité à long terme; on ne peut pas espérer de compter sur l'assistance sociale pour sortir les personnes âgées de la pauvreté.

La viabilité financière comprend plusieurs volets. Bien évidemment, un des problèmes qui se pose est celui d'assurer la viabilité des finances publiques; d'autre part, il importe également de garantir un niveau d'emploi élevé permettant ainsi de collecter des cotisations et des recettes fiscales plus importantes; enfin, il importe également de limiter la sortie du marché de l'emploi des travailleurs âgés.

Comme vous le savez, l'espérance de vie augmente, et ceci est une bonne chose. Je ne souhaite pas élaborer maintenant sur les différentes hypothèses sur l'état de santé de ces années de plus que nous avons à vivre; mais il est évident que même si les frais de santé explosent, de nombreux problèmes concernant les systèmes de sécurité sociale ne sont pas liés au fait que nous serions en plus mauvaise santé mais au fait que nous vivons plus longtemps.

Tout le monde sait que le taux de dépendance va évoluer d'une manière dramatique à l'avenir (voir tableau 1). Effectivement, si nous regardons de plus près son évolution, elle correspond tout à fait à l'évolution démographique. Il importe ici de noter que ce taux est calculé en fonction de la part des personnes âgées de plus de 60 ans, qui va bien évidemment augmenter (de 39%, elle passerait à 80% en 2050). Si on considère à présent les personnes de plus de 65 ans, déjà ce taux diminue; enfin, si on prend en compte les personnes de plus de 70 ans, on constate une certaine stabilité. L'idée implicite, dans ce discours, est bien évidemment que les salariés travailleront jusqu'à 60 ans, 65 ans, voire 70 ans.

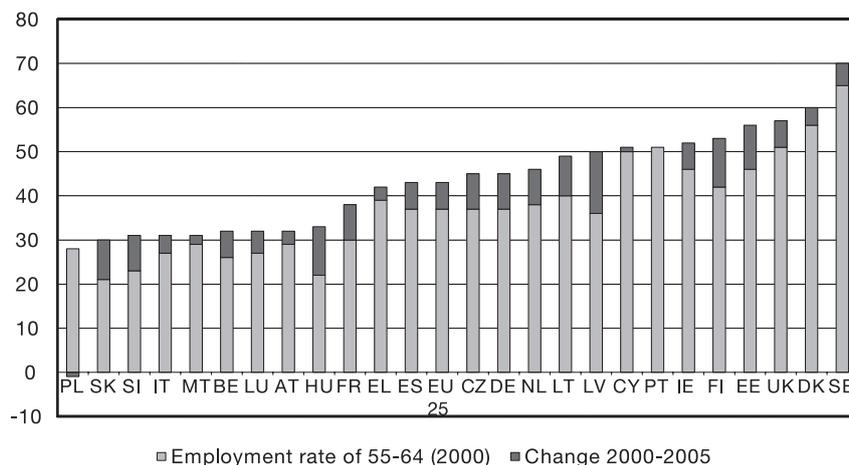
Tableau 1: Evolution projetée des taux de dépendance

	2004	2025	2050
Ratio 60+ /20-59	39%	58%	80%
Ratio 65+ /20-64	27%	39%	58%
Ratio 70+ /20-69	18%	25%	40%

Si l'on regarde le taux d'emploi des travailleurs âgés, on constate qu'il augmente (graphique 3): ainsi, la colonne bleue vous indique la situation telle qu'elle était il y a cinq ans; vous pouvez donc constater que ce taux a augmenté pratiquement partout, sauf en Pologne et au Portugal (où il était déjà élevé). À cet égard, le Luxembourg ne fait pas vraiment figure de bon élève, le taux d'emploi des travailleurs âgés, c'est-à-dire des travailleurs entre 55 et 64 ans étant, avec un taux de 30% environ, un des plus bas de l'Union;

or l'objectif fixé par la stratégie de Lisbonne est d'atteindre un taux d'au moins 50% en 2010.

Graphique 3: Taux d'emploi des travailleurs âgés, 2000-2005



Pourquoi tout ceci est-il important? Lorsque nous analysons le discours qui consiste à redéfinir l'équilibre entre les prestations et les cotisations, il faut prendre en considération les différentes générations. Il convient bien sûr de tenir compte des retraités actuels, mais également des contribuables actuels. On ne saurait concevoir que les contribuables actuels devraient tout payer pour les retraités actuels, de même on ne saurait imaginer que la facture devrait être entièrement réglée par le futur contribuable. Il faut donc veiller à garantir un équilibre entre les générations, tout en examinant également quelles sont les différentes solutions possibles.

Il y a donc trois voies pour rééquilibrer les prestations et les contributions: réduire les prestations, augmenter la collecte (taxation, contributions), ou bien qu'il y ait plus de monde qui travaille et pour plus longtemps. Il faut trouver un équilibre entre ces trois voies.

Effectivement, il est possible d'augmenter la collecte en augmentant les contributions, mais on peut aussi bien évidemment diminuer les prestations ou rationaliser leur offre, comme l'a dit Michael Cichon avant moi; dans son exemple, l'augmentation des frais de santé est supportée en totalité par la contribution directe des familles. Evidemment une réduction des prestations peut aussi signifier une organisation plus efficace des ressources. Cette voie existe dans la plupart des pays membres en ce qui concerne les soins de santé. Je ne connais pas exactement la situation au Luxembourg, mais la rationalisation des dépenses de santé est un problème qui se pose à l'échelle européenne. Une autre possibilité consiste à travailler davantage, pendant une

période plus longue, et à acquitter des cotisations pendant un plus grand nombre d'années.

Je vous propose de considérer les taux de remplacement théoriques. Le taux de remplacement est la retraite à laquelle peut s'attendre le travailleur moyen, avec un salaire moyen, avec une carrière complète de 40 ans. À l'heure actuelle, on peut espérer, pour une carrière moyenne, un revenu de la pension d'environ 55%; étant donné les réformes en cours actuellement dans les États membres, ce taux se situerait aux alentours de 40% pour le travailleur moyen qui partirait à la retraite en 2050. Cette baisse peut être compensée par chaque individu; pour cela, il faut que la collecte privée soit plus importante et donc que les pensions privées se développent, amis aussi que le nombre d'années passées au travail augmente. Dans le modèle stylisé illustré ci-dessous une augmentation des contributions aux pensions privées de l'ordre de cinq points pourcentage ainsi qu'une augmentation moyenne de 2 années de travail supplémentaires porteraient à un taux de remplacement théorique en 2050 équivalent au taux actuel.

Graphique 4: Taux de remplacement théoriques



En ce qui concerne le Luxembourg, s'agissant des sources de financement alternatives, il serait bon, à mon avis, d'envisager surtout un allongement de la durée de cotisation et de la durée de la vie active, ce qui pourrait entraîner à long terme une amélioration de la viabilité du système. Il faut toujours tenter d'équilibrer les prestations et les cotisations d'une façon adéquate en tenant compte des différentes générations, et des différentes sources possibles; au Luxembourg, la source la plus sous-utilisée est l'allongement de la vie active.

Par ailleurs, je voulais à nouveau insister sur le fait qu'il est important de maintenir un lien entre les cotisations et les prestations; de cette manière, l'individu se sent d'une certaine façon aussi responsable de la retraite qui lui est versée, mais également de son assurance maladie par exemple; de même, la nécessité de travailler plus longtemps s'impose plus nettement. Dans les pays de l'Est, il importe de renforcer sensiblement les liens entre les cotisations et les prestations, de manière à formaliser davantage les relations de travail. En effet, il existe nombreux marchés informels, sur lesquels beaucoup de personnes ne cotisent pas, parce qu'elles n'y voient pas d'intérêt. Le renforcement du lien entre cotisations et prestations aide les gens à y voir leur compte. Le fait de cotiser permet aussi d'être personnellement assuré, de pouvoir transférer son propre revenu dans le temps au moment où on en aura besoin.

Jef VAN LANGENDONCK

Institut européen de la sécurité sociale.

Jef VAN LANGENDONCK

Merci beaucoup Monsieur le Président.

J'avais préparé tout un discours, mais j'en prends un seul point, vous m'en saurez gré je l'espère. Un seul point qui est une sorte d'alternative à l'intérieur des cotisations sociales.

On a déjà souligné suffisamment la distinction entre d'un côté les prestations de base pour tous les citoyens, qui en principe doivent être financées par l'état selon le système de finances publiques qu'il se choisit et de manière à répartir les charges de cette protection équitablement entre les citoyens du pays, et de l'autre côté la protection du revenu du travail (pas seulement du salaire, mais aussi du revenu du travail de travailleurs indépendants) qui normalement doit reposer sur un système de cotisations, parce que il doit y avoir une relation entre la cotisation payée et la prestation qui est versée.

Il n'y a peut-être pas de lien juridique entre le paiement des cotisations et le droit aux prestations, mais il y a au moins un lien moral ou psychologique. Les revenus du travail ne sont pas les mêmes pour tous. Moralement, ou psychologiquement, il n'y a pas de droit à une prestation de remplacement de salaire plus élevée si on n'a pas payé de cotisations plus élevées aussi. Un financement même partiel par l'impôt de prestations proportionnelles aux revenus du travail n'est donc pas justifié.

De l'autre côté il n'est pas juste non plus d'utiliser des cotisations sociales pour financer des prestations minimales pour toute la population. Les cotisations sociales sont assises sur le seul revenu du travail et on ne voit pas pourquoi le revenu du travail financerait seul des prestations qui sont de la responsabilité de l'Etat et qui doivent être financées sur toutes les ressources dont celui-ci peut disposer.

Je veux donc dire que les cotisations sociales doivent rester, et doivent rester non seulement le financement privilégié, mais le seul vrai financement des prestations relatives au niveau du salaire. Ce n'est pas à l'Etat de prolonger après la retraite ou après l'accident ou la maladie la différence de revenus qui existaient auparavant.

Mais quelles cotisations sociales? Les cotisations sociales telles que nous les connaissons ont eu à peu près la même forme depuis la fin du XIX^{ème} siècle. Elles sont pratiquement restées telles que les avait devisé le Chancelier Bismarck en 1881. Mais les temps ont changé. Les problèmes de la protection sociale ne sont plus les mêmes qu'il y a un siècle. Est-ce que la configuration des cotisations sociales correspond encore à l'idée de justice sociale de notre temps? A mon avis la réponse est non. Elles ne correspondent pas.

Si on regarde les systèmes fiscaux dans presque tous les pays du monde, on remarque que l'impôt sur le revenu est partout un impôt progressif. Ceci est considéré comme une exigence tout à fait naturelle de justice sociale. La capacité contributive des revenus plus élevés est nettement plus grande, non seulement en termes absolus, mais en termes relatifs, que celle des revenus modestes. Les cotisations sociales qui se disent sociales n'appliquent pas cette justice. Elles sont proportionnelles et même dans beaucoup de cas régressives. En effet, l'utilisation de plafonds de cotisations fait que pour les revenus plus élevés, en fait, ces cotisations sont régressives.

Dans le contexte historique de Bismarck il y avait des justifications pour cela. De notre temps c'est plutôt choquant. Ce phénomène de cotisations sociales proportionnelles ou régressives est responsable en grande partie de ce que le regretté professeur Herman Deleeck appelait l'effet Mathieu. Dans l'évangile selon Mathieu il y a cette phrase remarquable: " car on donnera à celui qui a et il sera dans l'abondance, mais à celui qui n'a pas on ôtera même ce qui l'a. " (Mathieu XIII 12). Ce n'est pas seulement dans l'évangile. Le professeur Deleeck a fait d'importantes recherches pour montrer qu'en effet la sécurité sociale classique, contributive, a un effet inversement distributif et prend de l'argent des moins nantis pour donner plus aux personnes plus avantagées. Il y a toute une série de raisons pour cela, mais une des raisons les plus importantes est le financement par des cotisations qui ne sont pas progressives.

Pourquoi les cotisations ne sont elles pas progressives? Ceci est dû en grande partie à l'existence d'une division dans les cotisations entre les cotisations patronales et celles du travailleur. Alain Euzéby en a déjà parlé: c'est l'existence de cette différence qui est responsable pour le calcul proportionnel des cotisations, notamment le fait qu'une partie au moins de la cotisation et supposée être payée par l'employeur (même si cela ne correspond pas à la réalité économique). Cela fait que, puisque le même travailleur peut dans la même période travailler pour plusieurs employeurs

successivement ou simultanément, les différents employeurs ne peuvent pas savoir ce que le travailleur gagne dans l'ensemble. Ils ne peuvent donc pas appliquer un taux progressif aux cotisations et donc les cotisations pour cette raison doivent être proportionnelles et non pas progressives.

Ceci constitue, je crois, une raison très forte qui plaide pour l'abolition de cette cotisation patronale, ou tout au moins de la division légale de la cotisation entre une part patronale et une part du travailleur (rien n'empêcherait, bien sûr l'employeur de prendre à sa charge une partie de la cotisation par voie conventionnelle), pour revenir à une cotisation de sécurité sociale, tout simple, mais qui serait progressive comme l'impôt sur le revenu. Cela représenterait une avancée très significative en matière de justice sociale.

Et tant à faire, il serait beaucoup plus simple de confier le recouvrement de ces cotisations à l'administration fiscale, et de le faire de la même manière que pour l'impôt sur le revenu. Du temps de Bismarck on ne pouvait pas demander aux travailleurs de faire une déclaration de revenus et d'avoir ensuite un règlement l'année suivante selon qu'ils avaient payé suffisamment de précompte ou non. Il fallait que les ouvriers soient libérés de toute obligation envers la sécurité sociale une fois que l'employeur avait déduit leur cotisation du salaire. Mais les travailleurs de notre temps sont parfaitement capables de faire des déclarations fiscales et de suivre les procédures de l'administration fiscale. La plupart d'entre eux le font, et même assidument, quand il s'agit de travailleurs indépendants. On ne voit pas pourquoi il faudrait protéger encore les travailleurs contre le fardeau d'une déclaration de revenus à la sécurité sociale. Cette déclaration se confondrait tout simplement avec la déclaration fiscale. Le prélèvement de la cotisation pourrait se faire en même temps que le prélèvement fiscal, comme cela se fait aux Pays-Bas depuis 1956. Si les Hollandais n'en ont pas profité pour rendre la cotisation progressive, ils auraient pu le faire. Mais leur exemple prouve en tout cas qu'on peut très facilement confier le recouvrement des cotisations à l'administration fiscale et que cela économise pas mal de frais de gestion.

Voilà les orientations que devrait prendre, à mon avis, la réforme nécessaire des cotisations sociales.

Pierre DEVOLDER

*Université Catholique de Louvain (UCL)
Institut des Sciences Actuarielles (ACTU)
6 Rue des Wallons
B-1348 Louvain-la-Neuve, Belgium
E-mail address: devolder@fin.ucl.ac.be
URL: <http://www.actu.ucl.ac.be/staff/devolder/pdevolder.html>*

Education:

*PhD in Mathematics, University of Brussels, 1986
Actuary, University of Brussels, 1983.*

Present Position:

Professor; President of the Institute of Actuarial Science, UCL.

Teaching (UCL):

Deterministic and stochastic Finance, Applications of stochastic finance to insurance, Pension theory, life insurance.

Le financement des pensions: illusions et espoirs

Pierre DEVOLDER

*“ La fatalité, c'est l'excuse des âmes sans volonté “
(Romain Rolland)*

Introduction

Permettez-moi en premier lieu, Monsieur le Président, de remercier l'Alors pour cette cordiale invitation qui me donne l'occasion de vous parler de financement des retraites. Je ne sais pas par ailleurs si je dois remercier l'Alors d'avoir placé mon exposé juste après le repas, parce que c'est toujours un moment quelque peu périlleux pour capter l'attention. J'ai l'habitude en semblables circonstances quand je donne cours à mes étudiants de les menacer d'un test juste après mon exposé; je ne sais pas si je peux procéder de même cet après-midi.

Quand on m'a demandé de parler de financement alternatif de la sécurité sociale je dois vous avouer que j'ai eu quelques doutes sur ce que j'allais vous raconter mais les brillants orateurs de ce matin m'ont un petit peu décontracté parce qu'ils nous ont montré que le sujet n'était effectivement pas simple. Commençons donc par faire le lien avec ce qui a été dit précédemment et montrons comment mon exposé va s'articuler par rapport aux thèmes déjà abordés. Je voudrais d'abord insister sur deux points qui ont été évoqués ce matin et auxquels j'adhère entièrement.

Premièrement: *la place et l'importance de la sécurité sociale.*

La sécurité sociale joue un rôle central dans notre société; il n'est pas question de la dénigrer ou de la laisser consciemment ou inconsciemment dépérir. Et c'est maintenant qu'il faut traiter des problèmes qui risquent de surgir dans les prochaines décennies. Il ne peut être question d'un quelconque fatalisme en la matière.

Deuxième point: *les formes alternatives.*

Je rejoins tout à fait le point de vue de dire que toutes les expériences de financement alternatif, en Belgique notamment, sont loin d'être convaincantes; ne cherchons pas là nécessairement l'eldorado de la sécurité sociale sans bien sûr rejeter à priori des pistes qui peuvent se révéler intéressantes.

Après ces points de concordance, en quoi mon exposé va t'il se différencier? Je voudrais insister sur trois idées qui soutiendront mon propos.

Premier point: *l'articulation entre prestations et contributions.*

Si des financements alternatifs tels que des taxes sur l'énergie évoquées précédemment peuvent apporter des compléments utiles, ils ne constituent pas à mes yeux le cœur du problème du financement. Celui-ci est beaucoup plus à trouver dans une articulation correctement posée entre prestations et contributions.

Deuxième point: *l'équité entre les générations.*

Un régime de retraite correctement conçu doit bien sûr obéir à un principe de " soutenabilité " financière; il doit par ailleurs délivrer des prestations socialement acceptables. Mais il doit aussi veiller à ne pas provoquer des déséquilibres ou des injustices flagrantes entre générations.

Enfin **troisième idée:** ce que j'appellerais le " *risk management* " *de la retraite.*

Il est clair pour tous que nous vivons de plus en plus dans un monde de risques: risque des marchés financiers, risque d'inflation, risque de longévité, risque opérationnel,...Et pourtant il est frappant de voir le contraste entre d'une part la place centrale occupée par le risque en finance et sa relative ignorance dans le domaine des retraites. En finance, tout gestionnaire de portefeuille est bien conscient que la règle d'or est la diversification: pour simplifier le propos, vous ne mettez pas tous vos œufs dans le même panier. Vous allez par exemple diversifier vos positions en actions et en obligations en fonction de votre aversion pour le risque. Il est surprenant de voir combien au contraire en sécurité sociale on vit dans un monde de certitudes et de clichés On a parlé ce main de projections de salaires qui doubleraient à l'horizon en 2050: ceci amène bien sûr à la question: quelle est la valeur d'une projection en 2050? Les actuaires répondent en disant qu'une projection en 2050 n'a aucun sens effectivement en tant que telle. Par contre ce qui a un sens c'est un faisceau de scénarios qui intègrent les incertitudes futures. On attache ensuite à ces différents scénarios des chances d'occurrence permettant de mesurer les risques induits. C'est le principe du risk management reconnu par tous en finance et qu'il est temps d'intégrer dans nos réflexions sur l'avenir des retraites.

Plan de l'exposé

Après ces quelques réflexions liminaires, voyons le plan de mon exposé proprement dit. Après avoir rappelé les diverses dimensions d'un plan de pension, nous rappellerons le paradigme classique des trois piliers. Ensuite nous nous attacherons à voir comment les réformes de régimes de retraite ont pu se développer ces dernières années en Europe. Parmi les types de réforme, nous distinguerons les réformes paramétriques et les réformes structurelles. Je vous parlerai bien sûr un peu de la Belgique mais aussi surtout d'un autre pays très intéressant en matière de retraite: la Suède. Je conclurai en indiquant quelques pistes dignes d'intérêt.

Les dimensions d'un système de pension

Commençons par rappeler ce qu'on peut appeler les dimensions d'un régime de pension, qui permet de faire une typologie adéquate. Il y a essentiellement quatre dimensions; pour reprendre une image de mathématicien, un régime de pension peut donc être vu comme un point dans un espace à 4 dimensions. Ces 4 dimensions correspondent à 4 questions fondamentales à se poser si on veut par exemple créer ex nihilo un nouveau système. Quand on a précisé ces 4 éléments, on a défini les grandes lignes du régime:

- Que veut-on offrir comme prestations après la retraite?
- Comment va-t-on organiser et qui va gérer le régime?
- Comment va-t-on financer les promesses?
- Quel est le degré de solidarité?

La première dimension correspond donc aux *avantages* que l'on veut octroyer aux retraités. Il existe 2 grands systèmes de pension en matière d'avantages: les régimes à prestations définies (Defined Benefits, en abrégé DB) et les régimes en contributions définies (Defined Contributions, en abrégé DC). Dans un plan en DB, on définit explicitement les prestations de pensions qui seront payées; par exemple, le régime prévoit à la retraite une pension correspondant à 3/4 du dernier salaire. Il s'agit donc d'une optique de revenus de remplacement. Ensuite, les contributions nécessaires pour financer ces promesses doivent être calculées selon une méthode actuarielle. Dans un régime en DC au contraire, ce sont les contributions qui sont explicitement définies; par exemple le régime prévoit une cotisation à verser égale à 10% du salaire. On est plus à présent dans une philosophie d'épargne progressive. Les prestations générées par ces cotisations dépendront de la technique actuarielle et financière utilisée.

Ces 2 types de régimes sont exposés à des risques très différents.

En prestations définies, la transparence est maximale par définition pour le bénéficiaire; par contre il y a une assez grande incertitude au niveau du coût pour l'organisateur. En contributions définies c'est un peu le miroir: le coût est par définition parfaitement maîtrisé mais les prestations offertes sont à priori inconnues et peuvent fluctuer considérablement.

La deuxième dimension à définir concerne le *type d'organisateur du plan*.

Différents niveaux sont possibles en fonction du pouvoir organisateur.

Le niveau supérieur d'organisateur est l'Etat (... voire demain l'Europe...); on peut ensuite avoir des secteurs d'activités qui organisent des pensions sectorielles, des entreprises qui organisent des plans de pension, des associations professionnelles et puis finalement les individus. Cette distinction de niveau est très importante en termes de couverture actuarielle. Le premier aspect concerne la pérennité. Un Etat se déclare toujours éternel et n'envisage jamais sa propre disparition comme scénario crédible. On a ce qu'on appelle en actuariat un système ouvert ou encore un horizon infini. Les techniques utilisées peuvent compter sur une perpétuation éternelle du régime. Ce n'est pas évidemment le cas d'une entreprise qui peut à tout moment disparaître. Un second aspect important et qui a aussi des impacts sur les techniques actuarielles vise l'importance au niveau des effectifs couverts. Il est clair que la population d'un pays est plus importante que la population d'une petite ou moyenne entreprise.

Passons à la troisième dimension, capitale entre toutes et qui concerne le *mode de financement*. De manière un peu schématique, on peut dire qu'il y a en ce domaine un choix à faire entre deux grands extrêmes: la répartition (*pay as you go*) et la capitalisation (*funding*). En répartition, les actifs paient non pas pour eux mais pour les retraités du moment. On parle de solidarité intergénérationnelle: les générations successives s'aident mutuellement. En capitalisation au contraire, chaque génération épargne pour elle-même; l'équité est la valeur mise en avant, chacun retrouvant dans le système ce qu'il y a mis. Il est intéressant d'analyser et comparer ces deux techniques antagonistes en termes de risk management. Plus exactement dans le monde d'incertitudes qui nous caractérise, tout régime de retraite est exposé à toute une série de risques et il n'est pas inintéressant d'analyser le degré de résistance à ces risques de ces deux techniques de financement. Enumérons les principaux risques à prendre en compte:

- le *risque d'inflation*: risque de perte de pouvoir d'achat des retraités; ce risque peut sembler pour l'instant négligeable vu les taux d'inflation faibles que nous connaissons; mais il ne peut être négligé à l'horizon long terme d'un régime de pension;
- le *risque économique*: risque de stagnation ou diminution de la masse salariale entraînant une baisse des contributions;

- le *risque financier*: risque d'évolution des taux d'intérêt et des marchés financiers;
- le *risque de longévité*: risque lié à l'allongement de la durée de la vie humaine;
- le *risque de croissance démographique*: risque de renouvellement insuffisant de la population (faible natalité).

Ces deux derniers risques sont parfois abusivement regroupés sous l'étiquette de risques démographiques; il est très important de les considérer séparément en matière de retraite car ils recouvrent des réalités différentes et leur impact n'est pas le même. Le tableau ci dessous indique de manière schématique le degré de dépendance de la répartition et de la capitalisation à ces différents risques.

	Répartition	Capitalisation
Inflation	Non	Oui
Economie	Oui	Non
Financier	Non	Oui
Longévité	Oui	Oui
Croissance Démographique	Oui	Non

Commentons brièvement ce tableau.

1° à part le risque de longévité qui affecte également les deux techniques, on remarque une assez grande complémentarité entre répartition et capitalisation.

Comme les actions et les obligations qui, en finance, sont exposées à des risques différents, les méthodes de capitalisation et de répartition répondent de manière différente aux risques exogènes; ceci conduit donc naturellement au concept de diversification. En effet, à partir du moment où vous avez des instruments qui sont exposés à des risques différents et qui ont donc une forme de non-corrélation entre eux, la théorie classique nous apprend que c'est en diversifiant vos risques que vous optimisez votre position.

2° il est faux de dire comme certains le prétendent que la capitalisation est insensible à la démographie: l'allongement de la durée de vie est un complément de charge en matière de pension, qu'il s'agisse de répartition ou de capitalisation; l'intérêt de distinguer entre risque de longévité et risque de croissance démographique prend donc ici tout son sens.

3° les influences considérées ici sont au premier ordre; ainsi dire que la capitalisation est insensible au risque de croissance démographique peut apparaître cohérent en première approximation: ma propre épargne n'est pas directement affectée par le renouvellement insuffisant des générations qui me suivent. Mais on pourrait néanmoins observer que dans une société

vieillissante, les marchés financiers peuvent connaître des évolutions particulières affectant le pouvoir d'achat de votre épargne (par exemple phénomènes subits de désinvestissements par besoin de liquidités des nombreux pensionnés). De même en répartition, la présence de réserves d'égalisation rend le système vulnérable à l'évolution des taux d'intérêt. Le tableau résume néanmoins les grandes tendances de dépendance.

La dernière des 4 dimensions vise le *degré de solidarité en termes de niveau des prestations*, en d'autres termes le degré de liaison entre les cotisations et les prestations. Deux philosophies extrêmes peuvent là également être mises en évidence: le principe d'assistance et le principe d'assurance. Un système basé exclusivement sur l'assistance conduit à des prestations de pension forfaitaires, indépendantes des cotisations versées (principe du filet de secours pour tous ou encore du revenu minimum garanti). La valeur mise en évidence est celle de solidarité intra générationnelle. Au contraire le principe d'assurance basé sur l'équité vise à la neutralité actuarielle entre les cotisations versées par chacun et les prestations octroyées, donc directement proportionnelles aux cotisations.

Le tableau ci dessous résume les 4 dimensions et les choix à opérer pour définir un régime de retraite:

avantages	organisateur	financement	solidarité
Prestations définies (DB)	Etat	Répartition	Assistance
Contributions définies (DC)	Privé	Capitalisation	Assurance

Le schéma traditionnel des trois piliers

Le paradigme des trois piliers repose sur une organisation jugée optimale des pensions. Dans cette optique, tout individu est amené à sa retraite à recevoir des prestations de trois sources différentes appelées piliers:

- le premier pilier au travers de la sécurité sociale dont l'organisateur est l'Etat;
- le deuxième pilier au travers de pensions professionnelles dont l'organisateur est l'employeur (ou le secteur d'activités);
- enfin le troisième pilier relevant de l'épargne libre et volontaire de chacun.

Il est intéressant de croiser ces trois piliers avec les 4 dimensions rappelées ci-avant.

On constate à cette occasion qu'une assez grande rigidité était traditionnellement de mise, les piliers étant fortement typés.

Ainsi le premier pilier était classiquement en prestations définies, en répartition et mélangeant en proportion variée d'un pays à l'autre l'assurance (approche de Bismarck) et l'assistance (approche de Beveridge)

1° pilier	avantages	organisateur	financement	solidarité
	Prestations définies (DB)	Etat	Répartition	Assistance (Beveridge)
	Contributions définies (DC)	Privé	Capitalisation	Assurance (Bismarck)

Le deuxième pilier fonctionne en capitalisation, en prestations définies ou en contributions définies et selon le principe d'assurance (même si à la marge certains éléments de solidarité sont parfois prévus).

2° pilier	avantages	organisateur	financement	solidarité
	Prestations définies (DB)	Etat	Répartition	Assistance
	Contributions définies (DC)	Privé	Capitalisation	Assurance

Enfin le troisième pilier relevant de l'épargne individuelle est évidemment en capitalisation.

On peut donc à ce stade tirer les conclusions suivantes:

- dans cette philosophie classique, la diversification est présente au travers de la juxtaposition des piliers; par contre chaque pilier relevant d'un type d'organisateur est d'un seul tenant et fortement typé.
- le premier pilier combine répartition et prestations définies;
- au travers de la " concurrence " entre premier et deuxième piliers, la répartition et la capitalisation sont fréquemment présentées comme des ennemis. Ceci conduit encore très souvent à une opposition de principe stérile entre d'une part les " grands prêtres de la répartition " qui ne manquent pas une occasion de diaboliser et caricaturer les fonds de pension par capitalisation et d'autre part les " marchands de la capitalisation " qui ne parlent que de déroute annoncée de la répartition et des vertus de la capitalisation.

Cette approche blanc/ noir et cette vision si contrastée ont été fondamentalement remises en cause ces dernières années par un phénomène majeur et bien connu: le vieillissement rapide de nos populations, lui-même provoqué par la conjonction de deux réalités: un

niveau de natalité en dessous du seuil de renouvellement et une augmentation constante et sans précédent de l'espérance de vie. Ces phénomènes sont d'ailleurs mondiaux et loin de ne toucher que les civilisations occidentales même si ces dernières seront les plus affectées dans les prochaines décennies. Ainsi, en termes de natalité, les démographes estiment qu'il faut en moyenne 2.1 enfants par famille pour simplement renouveler la population; on est en Belgique en 2004 à 1.6; d'autres pays européens comme l'Italie ou l'Espagne sont encore plus bas. Au niveau de l'espérance de vie on sait qu'elle est en constante augmentation partout.

On peut alors tenter d'estimer l'évolution prévisionnelle de la structure de nos populations dans les prochaines décennies. Le tableau ci dessous montre par exemple l'évolution attendue du *taux de support potentiel*, c'est à dire le nombre d'actifs par retraité pour la Belgique sur base d'une entrée en activité à 20 ans et d'un âge de retraite de 60 ou de 65 ans (source INS- Belgique).

	Retraités	Actifs 20-60	Actifs 20-65
2004	1	2,7	3,5
2010	1	2,4	3,4
2020	1	2,1	3,3
2030	1	1,6	2,7
2040	1	1,5	2,2
2050	1	1,4	2

Cette évolution démographique majeure qui nous attend ne sera évidemment pas sans conséquence sur l'équilibre des régimes de retraite et tout particulièrement sur les systèmes qui présentent la plus grande vulnérabilité vis à vis de l'évolution démographique c'est à dire ceux combinant dans le financement la répartition et dans les avantages le principe des prestations définies. Or comme vu précédemment c'est précisément ce choix là qui a été fait historiquement dans la plupart des régimes européens de sécurité sociale. En termes de risk management on s'est donc, dans nos premiers piliers, exposé de manière maximale aux risques qui précisément ont la plus grande chance de survenir ...

Les réformes entreprises; les réformes paramétriques

Face à ces menaces, un certain nombre de pays ont ces dernières années commencé à bouger et à entreprendre des réformes plus ou moins ambitieuses de leur premier pilier de pension. On peut distinguer schématiquement à cet égard deux types de réforme:

- les *réformes paramétriques* visant à maintenir la structure existante et à en modifier simplement les paramètres (âge de la retraite, taux de cotisation,...) ("évolution");
- les *réformes structurelles* visant à modifier beaucoup plus fondamentalement l'architecture même du système ("révolution").

Commençons par aborder les réformes paramétriques. J'aimerais distinguer à cet égard deux démarches (qui parfois d'ailleurs cohabitent): une démarche explicite de réforme et une démarche plus implicite basée sur l'encouragement au deuxième pilier.

Les réformes explicites modifient certaines règles du jeu au sein même du premier pilier en vue de limiter les dépenses attendues et/ou augmenter les recettes mais sans modifier la structure (en particulier maintien de la répartition et des prestations définies).

Citons de manière non exhaustive les éléments suivants:

- modification de l'âge de la retraite;
- modification des règles de pensions anticipées;
- modification de la formule de pension;
- modification des règles de plafonnement des rémunérations;
- modification des règles d'indexation et de revalorisation;
- modification du niveau des contributions;
- appel à des financements complémentaires.

Il va sans dire que ces réformes explicites sont conceptuellement parfaitement capables de générer des mesures efficaces et porteuses sur le long terme; mais elles se heurtent souvent en pratique à de nombreuses difficultés d'implémentation qui en limitent grandement le potentiel et la portée. Elles sont souvent difficiles à communiquer et il n'est pas rare de voir des gouvernements revenir en arrière face à la pression de l'opinion. Le récent pacte sur les générations en Belgique qui de l'avis de tous les experts était des plus timides puisque se contentant de durcir légèrement les conditions de prépensions, a ainsi soulevé de nombreuses oppositions. Le recul de l'âge de la retraite semble être dans ces réformes explicites une des mesures le plus prisées (Allemagne, Royaume Uni,...).

Indépendamment de ces réformes explicites il y a ce que j'appelle les réformes implicites: on spéculé implicitement sur une lente dégradation de la sécurité sociale et on mise toutes ses forces sur le développement du second pilier. On prédit un avenir catastrophique pour le premier pilier dont on ne croit plus fort. C'est donc une stratégie d'incitants fiscaux et autres pour le deuxième pilier et un désintérêt croissant pour la sécurité sociale. Inutile de dire que l'avenir de nos systèmes de protection sociale ne se situe clairement pas là.

Les réformes structurelles

Venons-en aux réformes structurelles qui sont basées sur 2 idées essentielles:

d'une part oser de nouvelles formules basées sur des associations inédites en démultipliant les possibilités de combinaison entre les diverses dimensions rappelées ci-avant;

d'autre part intégrer la richesse de la diversification au sein même du premier pilier en le décomposant en plusieurs étages complémentaires. Il s'agit donc de s'attaquer aux problèmes attendus de notre sécurité sociale, non pas en spéculant sur les autres piliers pour la soutenir mais en repensant le premier pilier lui-même afin de le rendre auto portant et viable pour les prochaines décennies. Ceci ne remet nullement en cause l'importance d'un deuxième pilier mais le remet simplement à sa juste place qu'il n'aurait d'ailleurs jamais dû quitter: celle non pas d'un substitut de la sécurité sociale mais d'un adjuvant indispensable.

Reprenons et détaillons successivement ces deux grandes idées à la base des réformes structurelles. Il s'agit d'abord d'oser des mélanges inédits. Un peu à l'instar de la nouvelle cuisine, vous mélangez des choses qui existent depuis toujours mais les mettre ensemble crée une recette totalement nouvelle et inattendue. Le tableau ci dessous croisant la méthode de financement (répartition versus capitalisation) et le type d'avantage (DB prestations définies versus DC contributions définies) et d'organisateur (1° ou 2° piliers) permet de mettre en évidence trois types d'association: les *combinaisons classiques* bien connues (" OK "), les combinaisons à proscrire (" Non ") (par exemple la répartition dans le deuxième pilier pour des raisons évidentes d'absence de pérennité) et enfin et surtout de *nouvelles combinaisons* (" Nouveau ") parfaitement crédibles.

	1°pilier -DB	1°pilier DC	2° pilier - DB	2° pilier - DC
Répartition	ok	Nouveau	Non	Non
Capitalisation		Nouveau	ok	ok

Ce tableau permet ainsi de mettre en évidence deux nouveaux systèmes dignes d'être envisagés; le premier, ci-après dénommé "*comptes notionnels*" mélange la répartition et les contributions définies; le second ci-après appelé "*comptes individuels*" introduit un système de capitalisation en contributions définies au sein même d'un premier pilier de sécurité sociale. Détaillons successivement ces deux mécanismes.

Un *régime en comptes notionnels* est un régime en répartition et en contributions définies, où les prestations à la retraite ne sont plus calculées, comme classiquement en sécurité sociale en fonction d'une formule basée

sur le salaire (par exemple 70% du dernier salaire) mais correspondent à une valeur capitalisée fictivement des cotisations payées par l'affilié tout au long de sa carrière. Il s'agit donc bien d'une capitalisation fictive puisque le financement reste en répartition. Le taux de capitalisation ne sert que comme intermédiaire de calcul des prestations. L'objectif de cette technique est de marier la solidarité du financement engendré par la répartition à l'équité de la capitalisation. La tendance à beaucoup mieux relier les prestations payées aux contributions versées durant la carrière est rencontrée. Concrètement, à l'âge de la retraite, on calcule une épargne fictive correspondant à la somme des contributions versées durant toute la carrière et capitalisées fictivement à l'aide d'un indice (par exemple l'évolution annuelle du PNB ou l'évolution des salaires); cette épargne est ensuite convertie en rente de retraite à l'aide d'un coefficient de conversion actuariel tenant compte de l'espérance de vie à la retraite. Remarquons que des éléments de solidarité peuvent aussi intervenir puisque la capitalisation est fictive (ajout de contributions fictives; plafonnement des contributions;...). Ce mécanisme, loin d'être un concept académique, a été adopté ces dernières années par un nombre croissant de pays européens (Suède, Italie, Pologne,...).

Quant aux *systèmes de comptes individuels*, il s'agit simplement de régime en contributions définies et en (vraie) capitalisation, la nouveauté résidant simplement dans leur intégration dans la sécurité sociale (et plus seulement dans le deuxième pilier). L'objectif est de développer une épargne vraiment démocratisée puisqu'obligatoire. Généralement, la gestion financière de ces comptes est confiée non pas à l'Etat mais à des professionnels privés de l'épargne. Des mécanismes de protection au travers de taux de rendement minima existent souvent. A l'âge de la retraite, l'épargne ainsi accumulée est convertie en rente viagère. Différentes modalités doivent être précisées (degré de liberté individuelle d'investissement, limitation des frais de gestion des comptes, éléments de solidarité à introduire comme par exemple en cas de maladie,...).

Une fois ces nouvelles formules établies, la seconde grande idée à la base des réformes structurelles est de précisément utiliser ces divers outils en démultipliant le premier pilier en plusieurs étages. Plutôt que d'avoir un premier pilier monolithique, il s'agit d'y instaurer la diversification en y logeant plusieurs systèmes tantôt en répartition tantôt en capitalisation. Les réformes structurelles permettent donc de sortir de l'impasse entre un maintien obstiné et dangereux en répartition et un passage intégral et aveugle en capitalisation. Il n'y a pas d'autres raisons qu'idéologiques et passéistes que la sécurité sociale n'utilise pas tous les atouts des systèmes de retraite et les principes élémentaires de diversification pour mieux se protéger face aux nombreux risques qui l'attendent.

Le cas de la Belgique

Un mot d'illustration sur la Belgique. La Belgique n'a pas (encore) connu de vraies réformes structurelles; quelques réformes paramétriques ont été entamées comme celles visant à rendre plus difficiles les conditions de prépension ou à introduire un " bonus pension " pour ceux acceptant de partir à la retraite après 62 ans. Un projet néanmoins plus ambitieux est en cours d'élaboration visant à introduire pour les travailleurs indépendants un premier pilier bis de type comptes individuels; il s'agira d'un régime complémentaire au régime existant (qui est en répartition et à prestations définies). Le régime des travailleurs indépendants en Belgique est effectivement beaucoup moins généreux que celui des salariés; plutôt que d'encore aggraver les déficits futurs du régime en répartition, il a semblé plus approprié de majorer les prestations par le développement d'un nouveau système équilibré. On retrouve bien ici la coexistence de deux principes énoncés plus haut: marier capitalisation et sécurité sociale et instaurer de la diversification au sein même du premier pilier. Ce projet, hélas retardé par diverses raisons d'agenda politique, devrait voir le jour lors de la prochaine législature.

Le cas de la Suède

La Suède est sans doute un des meilleurs exemples de réforme structurelle aboutie.

Elle nous montre aussi que dans un pays aux traditions sociales bien établies et qui n'ont rien à envier à celles de nos pays, il est possible en concertation avec toutes les parties de réformer intelligemment la sécurité sociale tout en respectant la tradition européenne de haute protection sociale. La Suède était exactement au début des années 80 dans le même genre de situation que la Belgique ou que le Luxembourg, c'est à dire un premier pilier constitué uniquement d'un système en prestations définies et en répartition. Au début des années nonante, un vaste processus de réforme a été mis en route visant à introduire plusieurs étages dans la sécurité sociale. Concrètement, le premier pilier suédois est aujourd'hui constitué de trois étages:

- étage 1: pension minimale payée par le Budget de l'Etat;
- étage 2: régime de comptes notionnels (cotisations de 16% des revenus en répartition);
- étage 3: régime de comptes individuels (cotisation de 2.5% des revenus en capitalisation).

Le tableau ci-dessous illustre la diversification présente dans ce système:

	<i>avantages</i>	<i>financement</i>	<i>solidarité</i>
1. Pension minimum	DB	Répartition	assistance
2. Comptes notionnels	DC	Répartition	assurance
3. Comptes individuels	DC	Capitalisation	assurance

Un deuxième pilier dynamique vient compléter ce paysage suédois des pensions.

Conclusion

Nos régimes de protection sociale sont en Europe d'une excellente qualité et reconnus mondialement comme tels; ils constituent sans conteste une des grandes réalisations du vingtième siècle. Mais ils seront clairement sous pression dans les décennies à venir dans le contexte bien connu du vieillissement sans précédent de nos populations. Face aux nombreux risques auxquels ils seront exposés, ces régimes se doivent d'intégrer les principes classiques de diversification. Le plus grand danger est de voir s'installer en la matière un consensus de l'inaction entre les dogmatiques de la répartition et les acharnés de la capitalisation.

Si ces deux groupes s'opposent sur la finalité, ils se retrouvent en fait sur un point: ne rien vouloir changer au premier pilier, que ce soit par peur de remise en cause de clichés du passé pour les uns ou par désintérêt de la sécurité sociale pour les autres.

Les expériences concrètes menées dans divers pays montrent au contraire que si nous voulons assurer un avenir fiable et efficace à nos régimes de sécurité sociale, des réformes structurelles sont possibles. Ces réformes osent à deux niveaux: élaborer de nouvelles formes de régimes comme les comptes notionnels et diversifier les mécanismes au sein même du premier pilier. Il n'y aucune raison de priver la sécurité sociale de techniques complémentaires qui lui permettent de mieux affronter les défis du monde de demain sans n'avoir comme seul horizon qu'un lent dépérissement au profit des autres piliers. Les citoyens européens manifestent presque unanimement une grande peur face à ce défi démographique des retraites. Des augmentations de contributions sont attendues mais celles-ci seront d'autant mieux acceptées qu'elles s'intègrent dans un système revu et reconnu comme viable. Certains pays aux traditions sociales solides l'ont déjà compris et ont mis en place un nouveau cadre. Il reste à espérer que dans ce domaine une Europe à deux vitesses ne s'installe pas sournoisement...

Emilie MARTINEZ

De formation juridique en droit privé comparé, Emilie MARTINEZ est actuellement chargée de mission au sein de la Direction de la protection sociale du Mouvement des Entreprises de France (MEDEF), principale organisation patronale française.

A ce titre, elle représente les besoins et les attentes des entreprises en matière de recouvrement des charges sociales. Elle est également chargée des questions relatives au financement de la protection sociale.

Par ailleurs, elle est administrateur au conseil d'administration de l'agence centrale des organismes de protection sociale (ACOSS), ainsi qu'au Comité consultatif pour la sécurité sociale des travailleurs migrants.

Emilie MARTINEZ

Je voudrais commencer par remercier l'Alloss, de m'avoir invitée en tant que représentante du MEDEF, qui est la principale organisation patronale française, pour aborder les formes alternatives de financement de la protection sociale, car c'est un sujet qui est très important pour le MEDEF et qui est d'actualité en France.

En effet, le Président de la République a relancé au début de l'année 2006 le débat sur le financement de la protection sociale. Lors de ses vœux aux forces vives de la nation, Jacques Chirac a proposé de faire basculer dès 2007, en partie, le financement de la protection sociale sur une assiette autre que les salaires, à savoir la valeur ajoutée des entreprises.

Ce projet permettrait, selon les pouvoirs publics, de ne plus fonder le financement de la Sécurité sociale sur le seul travail et donc d'avoir un impact positif sur l'emploi et sur la compétitivité internationale. Le gouvernement s'est naturellement et rapidement saisi de la question, et a confié le sujet à des comités composés d'économistes réputés.

Le MEDEF a également immédiatement réagi à cette annonce en réunissant un groupe de travail interne, lequel a rendu, en mai, une position sur la question. Le MEDEF était très satisfait que le débat soit ré-ouvert puisque la réforme du financement de la Sécurité sociale est indispensable. Les déficits sociaux font en effet apparaître un déséquilibre structurel. Le déficit de la Sécurité sociale est évalué à moins 11,6 milliards d'euros pour les quatre branches du régime général en 2005.

Le système de protection sociale français se caractérise, par rapport aux autres pays de l'OCDE, par deux caractéristiques que la France est la seule à cumuler: un niveau de dépenses de protection sociale très élevé, et ces dépenses sont essentiellement financées par des contributions versées sur les salaires, à savoir les cotisations sociales.

Depuis 1990, la France se trouve dans une situation comparable à celle des pays du nord de l'Europe qui consacrent généralement à la protection sociale une part de leur PIB supérieur à la moyenne européenne. En effet, la France occupait en 2003 le 3ème rang au plan européen, à égalité avec l'Allemagne et juste derrière la Suède et le Danemark.

Les dépenses de protection sociale sont passées en France, entre 1990 et 2004, de 26% à 29,2% du PIB. Ceci est dû à l'accroissement des dépenses liées à la santé et la vieillesse.

La France est un pays dans lequel la part des cotisations sociales dans le financement de protection sociale est élevée. Le poids des cotisations sociales singularise la France en Europe. Le total des cotisations sociales s'élevait en 2004 à 302 milliards et représentaient 16,2% du PIB contre 11,6% pour la moyenne européenne (voir graphique n°1, slide 4).

Toutefois, la part des cotisations dans le financement de la protection sociale a nettement fléchi depuis 1990 au profit des impôts et taxes affectés (voir graphiques n°2 et 3, slides 5 et 6). En 1990, les cotisations sociales représentaient 79,5% du total des ressources destinées au financement de la protection sociale, soit la plus forte part au sein de l'Union européenne, la moyenne se trouvant à 65,9% (voir tableau n°1 slide 3). En 2003, celles-ci représentent 67,1% du financement de la protection sociale en France, contre 60% pour la moyenne européenne (voir tableau n°2 slide 3). Cette baisse résulte à la fois de la politique d'allègement de charges sur les bas salaires et du transfert sur la cotisation sociale généralisée d'une partie des cotisations salariales.

Comme je l'ai dit précédemment, la France est l'un des rares pays qui assoit la majorité du financement de protection sociale sur les salaires et donc sur l'emploi. Ceci se justifie tout à fait en ce qui concerne la retraite ou l'assurance chômage, qui sont une forme de rémunération différée. Il en est de même pour les cotisations accidents du travail et maladies professionnelles qui ont un lien direct avec le travail. En revanche, on peut s'interroger sur la légitimité que les cotisations destinées à la branche famille soient à la charge directe des entreprises, alors qu'il s'agit de prestations de solidarité nationale. La même logique s'impose pour les cotisations d'assurance maladie qui ne sont plus aujourd'hui liées au statut de salarié depuis la création de la couverture maladie universelle. Ce sont donc au total environ 80 milliards d'euros qui pèsent aujourd'hui directement sur les salaires et qui devraient normalement faire l'objet de prélèvements de solidarité, sous une forme si possible moins négative pour l'emploi.

De plus, notre système de protection sociale a été conçu il y a 50 ans, dans un contexte qui a depuis beaucoup évolué, pour une économie beaucoup plus fermée, et qui était destinée à couvrir uniquement les salariés. Il était totalement Bismarckien: les cotisants étaient également les bénéficiaires. Aujourd'hui la protection sociale couvre l'ensemble des résidents en France

et pèse lourdement sur le coût du travail, dans une économie totalement ouverte dont il obère la compétitivité.

C'est pourquoi la présidente du MEDEF, Laurence Parisot, a proposé, en mai 2006, de fusionner les cotisations de Sécurité sociale salariales et les cotisations de Sécurité sociale employeurs en faisant peser l'ensemble sur le salarié. Le salaire brut serait parallèlement relevé pour compenser ce transfert. Ce changement serait totalement indolore puisque ça ne changerait ni le coût du travail, ni le salaire net, ni les recettes des organismes sociaux. Dès lors, chacun se rendrait compte du coût de la protection sociale, et passerait d'une mentalité de bénéficiaires de services gratuits à celle d'usager d'un service public payant.

Si Jacques Chirac a proposé d'asseoir une partie des cotisations sociales patronales sur la valeur ajoutée, l'annonce du Président de la République a été également l'occasion d'explorer d'autres pistes ou modes alternatifs pour financer la protection sociale, comme:

- la TVA sociale, qui permet de mettre à contribution la consommation, y compris la consommation de biens importés, tout en exonérant les exportations,
- le transfert des cotisations patronales sur la contribution sociale généralisée.

Ces deux premières propositions sont dignes d'intérêt selon le MEDEF.

- la contribution patronale généralisée au quasi salaire,
- la modulation des cotisations sociales en fonction de la part de la masse salariale dans la valeur ajoutée, et
- le coefficient emploi activité proposé par le sénateur Serge Dassault.

Ces différentes solutions seront successivement étudiées.

Plusieurs instances ont été chargées d'examiner tout au long de l'année 2006 ces différentes solutions. Le Conseil d'orientation pour l'emploi (COE) et le Conseil d'analyse économique (CAE) ont rendu leur avis sur toutes ces différentes pistes respectivement le 20 juillet et le 27 juillet. Ces deux comités se sont appuyés sur les réflexions d'un groupe de travail interministériel commun au Ministère de la Sécurité sociale et au Ministère des Finances qui avait présenté ses observations au Premier Ministre fin mai. Puis, le Centre d'analyse stratégique (CAS), qui est l'ancien Commissariat au Plan, et qui dépend du gouvernement a fait la synthèse de ces différents rapports en rendant un avis fin août 2006.

Ces différents groupes de travail sont partis d'une hypothèse consistant à transférer une masse financière équivalente à 2,1 points de cotisations patronales, vers l'une de ces formes nouvelles de financement.

Il est peu vraisemblable que le gouvernement engage une réforme du financement de la Sécurité sociale avant l'élection présidentielle, car la réforme ne figure dans aucun supports législatifs adéquats: ni dans le projet de loi de financement de la Sécurité sociale pour 2007, ni dans le projet de loi de Finances pour 2007. La réforme semble donc actuellement suspendue.

1. S'agissant de la solution consistant à transférer une partie des cotisations patronales sur la valeur ajoutée (CVA):

Quel montant basculer? La réforme ne concerne que les cotisations patronales d'assurance maladie et famille qui représentent 18,20% des salaires bruts, hors allègement de charges. Comme je l'ai déjà dit précédemment, ces cotisations remboursent des prestations (remboursement de soins, allocations familiales) qui sont depuis longtemps devenues universelles.

Sur quelle assiette transférer ces cotisations? Les cotisations seraient assises sur l'ensemble de la valeur ajoutée. Considérant que la part des salaires dans la valeur ajoutée est d'environ 2\3, les cotisations concernées resteraient donc pour 2\3 assises sur les salaires, et porteraient pour un tiers sur l'excédent brut de l'exploitation.

Concernant les avantages de cette mesure, on peut s'attendre à un effet positif sur l'emploi mais seulement à court terme.

Les inconvénients ont été en définitive dénoncés très tôt puisque cette solution de transférer les cotisations vers la valeur ajoutée avait déjà été annoncée par Lionel Jospin en 1997, laquelle a été vite enterrée après que le rapport Malinvaud en 1998 eut dénoncé le risque de pression fiscale accrue pour les entreprises et un " pari risqué " en terme de création d'emplois. Et cette année, le Conseil d'orientation pour l'emploi et le Conseil d'analyse économique ont donné un avis sceptique sur la contribution assise sur la valeur ajoutée. Le Centre d'analyse stratégique n'a pas été non plus convaincu par cette cotisation.

En effet, une telle réforme reviendrait à détériorer la rentabilité des entreprises, en taxant moins les salaires mais davantage les investissements et le profit, c'est-à-dire l'équivalent d'une baisse des cotisations sociales compensée par une hausse de la taxe professionnelle et de l'impôt sur les sociétés.

Or, en matière d'impôts sur les sociétés, la France est déjà au-dessus de la moyenne européenne. Cela peut donc conduire à des délocalisations. De plus, les entreprises qui investissent sont pénalisées. Et la baisse des investissements entraîne des effets négatifs sur la croissance. Et c'est justement par crainte de voir l'investissement pénalisé que les Pays-Bas avaient renoncé à cette hypothèse, hypothèse qu'ils avaient envisagée à la fin des années 1980.

En outre, en contrepartie, le nombre de créations d'emploi serait limité et incertain. L'enjeu à 10 ans pourrait être de 200 000 emplois menacés.

Par ailleurs, les travaux des différents comités montrent que la réforme risque de se traduire par des transferts de charges entre secteurs, mais aussi, ce qui était moins entendu, à l'intérieur de chaque secteur. Les gagnants de la réforme étant les secteurs et les entreprises les plus intensifs en main d'oeuvre. Les secteurs et les entreprises les plus capitalistiques seraient les plus pénalisés.

Le MEDEF a réalisé une enquête, auprès de ses entreprises, qui ont effectué des simulations, en comparant le montant actuel des cotisations maladie et famille payées au niveau de la branche ou de l'entreprise, au montant qui serait payé en appliquant un taux de 8,9% c'est-à-dire l'équivalent de 18,2 points des cotisations maladie et famille.

D'après les résultats de l'enquête, certains secteurs seraient gagnants comme le textile, la fonderie, les industries mécaniques, les services informatiques. Il convient de préciser que ces secteurs sont gagnants que s'ils continuent à bénéficier des allègements de charges.

D'autres secteurs seraient perdants: la chimie, le ciment, les tuiles et briques, les matériaux de construction, le secteur bancaire, la gestion des actifs, les assurances, la propreté, les services à l'environnement...

Pour certains secteurs d'activité le bilan est mitigé: les sociétés de conseil, le secteur du bâtiment et le transport, dans lesquels les écarts sont parfois considérables au sein d'un même secteur.

Voici les enseignements que l'on peut tirer de cette enquête: les effets du basculement ne sont pas fonction de la taille ou de la différenciation industrie-service, mais de l'intensité capitaliste, de la structure des effectifs et du niveau des salaires, et du modèle économique. Au niveau sectoriel comme au niveau macro-économique, il n'y a pas d'évidence d'obtention d'un gain global par la réforme envisagée. Même les secteurs qui seraient gagnants par cette réforme, ne sont pas demandeurs du changement d'assiette, du fait des effets " redistributifs " de la réforme.

Un autre inconvénient de la réforme réside dans le fait qu'il faudrait mettre en place une nouvelle assiette. Il s'agirait là d'une nouvelle usine à gaz, qui doublerait la charge de travail pour les entreprises. Et cela compliquerait une nouvelle fois la vie des petites entreprises.

En outre, une telle réforme supposerait également de mettre en place un nouveau système de collecte, sans doute les impôts à la place des URSSAF (les organismes français de recouvrement des charges sociales), de trouver des solutions spécifiques pour certains secteurs -notamment les services financiers- pour lesquels la valeur ajoutée n'a guère de signification. Enfin, il faudrait régler les cas des entreprises de moins de cinq salariés, grande perdante de la réforme, dès lors que le revenu des

chefs d'entreprises est compris dans la valeur ajoutée, et non pas dans la masse salariale.

Aux inconvénients du changement d'assiette, doivent s'ajouter des risques collatéraux pour les entreprises: le premier risque serait de remise en cause du système actuel des allègements de charges. On risque ainsi paradoxalement au nom d'une mesure favorable à l'emploi de relever le coût du travail faiblement qualifié et d'avoir un effet inverse à celui recherché.

Le deuxième risque est que la création d'une nouvelle assiette fiscale facilite de futures hausses de cotisations sociales. Pour beaucoup des promoteurs de cette réforme, il s'agit non seulement de taxer plus le profit des entreprises, mais également de trouver une nouvelle source, plus large, de financement de la Sécurité sociale. Même si la réforme ne porterait au départ que sur une base limitée, il y aurait fort à parier que celle-ci grandirait rapidement, en application d'un adage célèbre " petit impôt deviendra grand ".

Enfin, en termes de faisabilité de la réforme, il existe un risque de volatilité de l'assiette, qui serait extrêmement difficile à contrôler par les URSSAF, lesquelles ne disposent pas des outils et compétences nécessaires.

2. Une autre piste est digne d'intérêt pour le MEDEF: il s'agit de la TVA dite sociale. Le taux normal de TVA se monte actuellement en France à 19,6%. L'idée consisterait à remplacer les cotisations sociales patronales par une augmentation du taux de la TVA d'un ou 2 points, et d'affecter une fraction de cet impôt aux différentes branches de la Sécurité sociale. Schématiquement, il s'agirait de passer d'un système taxant la production à un système taxant les produits. Il faut savoir que cette piste de la TVA sociale a été approuvée par le Centre d'analyse stratégique, qui a lui même plaidé, dans son avis rendu fin août, pour une fiscalisation accrue du financement de la Sécurité sociale.

S'agissant des avantages de cette mesure, les études faites sur la TVA sociale montrent des résultats un peu plus positifs en matière d'emploi que pour la CVA, en tout cas à moyen terme.

Sur le plan financier, les gains seraient importants, car un point de TVA correspond à 6 milliards d'euros.

Par ailleurs, la TVA sociale aurait un effet positif sur la compétitivité extérieure, dans la mesure où le coût des biens produits en France diminuerait tandis que celui des biens importés augmenterait. La TVA sociale permettrait de taxer les entreprises qui vendent en France, alors que la cotisation sur la valeur ajoutée taxe les entreprises qui vendent à l'étranger.

Les importations contribueraient au financement de la protection sociale.

Enfin, cette mesure a pour avantage que l'assiette de la TVA existe déjà. Et comme le soulignait le Centre d'analyse stratégique, il est préférable de recourir pour le choix des prélèvements de substitution à des assiettes qui existent déjà.

Le MEDEF est conscient par ailleurs des inconvénients potentiels de cette mesure. Mais il faut les mettre en balance avec les avantages indéniables.

La TVA sociale risque d'accroître l'inflation, et donc de pénaliser la consommation et de ralentir à court terme de la croissance.

Un autre inconvénient serait l'incapacité de prévoir la réaction des entreprises face à une baisse de leur coût de production. Est-ce qu'elles répercuteraient l'intégralité de la baisse sur le prix hors taxe? Est-ce qu'elles augmenteraient les salaires?

En termes de faisabilité de cette solution, la TVA sociale pourrait être mise en œuvre puisque le niveau des impôts indirects en France et en particulier de la TVA est au dessous de la moyenne européenne. Il existe donc une marge de manœuvre pour l'augmenter (le transfert de 15 milliards d'euros de cotisations représente environ 3 points de TVA au taux normal mais moins de 1,5 point si le taux réduit était également relevé).

En revanche, la proximité d'élections importantes ne joue pas du tout en faveur d'une décision en ce sens.

En résumé, la TVA sociale est un moyen de sauvegarder notre système de protection sociale et de promouvoir l'emploi, en relevant les défis posés par une économie mondialisée. Il est souhaitable de poursuivre le mouvement de fiscalisation du financement de la protection sociale engagé depuis 15 ans, tout en confortant les avancées réalisées pour réduire le coût du travail.

Nombreux sont ceux qui ont déjà choisi de réduire les cotisations assises sur les salaires ou la taxation des bénéficiaires, et qui ont augmenté en contrepartie la TVA, comme la Suisse ou le Portugal. Ce dernier a augmenté, en 2005, le taux normal de TVA de deux points, en affectant le surplus de recettes à la protection sociale.

3. Il existe également d'autres pistes qui ont été analysées cette année, comme le basculement des cotisations sociales sur la contribution sociale généralisée (CSG) qui a été créée en 1991, dans le but de financer la vieillesse et l'assurance maladie. Toutefois, le basculement des cotisations sociales sur la CSG ne fait pas partie des hypothèses aujourd'hui envisagées par les pouvoirs publics qui n'étudient qu'un éventuel élargissement marginal de l'assiette de la CSG. Elle aurait globalement des conséquences assez semblables à celles d'un basculement des cotisations sur la TVA sociale, avec quelques

différences néanmoins: pas de transfert inter ou intra sectoriel, pas d'effet inflationniste, et les assurés sociaux prendront une claire conscience du coût de la protection sociale résultant de leurs choix collectifs.

S'agissant des inconvénients de cette solution, il convient de souligner qu'avec la CSG les importations ne contribueront pas au financement de la protection sociale. En outre, la CSG a un impact plus direct que celui d'une hausse de la TVA sur le pouvoir d'achat.

En termes de faisabilité, la CSG comporte le même inconvénient politique qu'une hausse de la TVA, c'est-à-dire que l'approche des élections présidentielles n'est pas du tout favorable à la mise en place d'une telle solution.

4. La contribution patronale généralisée au quasi salaire est une autre piste envisagée. Mais celle-ci a été vivement critiquée dans les rapports rendus cette année. Elle se définit par l'intégration dans l'assiette des cotisations sociales employeurs des compléments de rémunération, qui sont actuellement exclus de l'assiette des cotisations sociales (la participation et l'intéressement) et du résultat courant avant impôt. Cette solution comporterait les mêmes inconvénients que la contribution sur la valeur ajoutée.
5. La modulation des cotisations sociales patronales en fonction des salaires dans la valeur ajoutée se heurte à la difficulté de fixer un ratio de référence, car celui-ci est très dispersé à l'échelle nationale et également au sein d'un même secteur.

Cette solution comporte les mêmes inconvénients que la CVA et la contribution patronale généralisée.

6. Serge Dassault a proposé le coefficient emploi activité. Les cotisations seraient assises sur le chiffre d'affaire diminué de la masse des salaires et des charges. Cette piste a été rejetée par le Conseil d'orientation pour l'emploi et par le Conseil d'analyse économique car elle provoque une taxation en cascade, que la création de la TVA dans notre pays avait précisément cherché à éviter.

En conclusion, il n'existe pas de solution miracle. Pour le MEDEF, aucun changement d'assiette ne permettra de résoudre la question des déficits sociaux. La maîtrise des dépenses sociales reste donc un objectif primordial et incontournable, et l'ouverture du débat sur le financement de la protection sociale ne doit pas se détourner de cette priorité.

Le Conseil d'analyse stratégique avait souligné que le financement de la protection sociale est une question fondamentale, au-delà du seul examen de l'hypothèse d'un basculement d'une partie des cotisations sur la valeur ajoutée. Il convient de prendre le temps nécessaire pour traiter dans sa globalité cette question, en tenant compte des enseignements qui peuvent être retirés de l'expérience dans d'autres pays. Le pire serait de la traiter de façon partielle en complexifiant encore les financements par la multiplication d'assiettes différentes.

Henri LOURDELLE

Syndicaliste d'origine française, est depuis juillet 1997, Conseiller en matière protection sociale au Secrétariat Général de la Confédération Européenne des Syndicats (CES) à Bruxelles (Belgique).

Il représente la CES dans divers Comités de l'Union Européenne ainsi qu'au Conseil de l'Europe où il siège, notamment au Comité de la Cohésion Sociale, au Comité Gouvernemental de la Charte Sociale Européenne, au Comité de la Sécurité Sociale.

Au sein de la CES, il est en charge, notamment, du dossier de la protection sociale au niveau européen et plus spécialement de celui des fonds de pension et des investissements de croissance durable et socialement responsables.

A ce titre, il est vice-président, élu, du Forum des Pensions, organe consultatif mis en place par la Commission européenne en juillet 2002.

Il a également en charge le suivi des réformes en matière de protection sociale des Pays d'Europe Centrale et Orientale et les autres pays candidats (avec le programme Phare-Consensus), notamment en ce qui concerne les systèmes de santé et de pensions. A ce titre, il participe ou anime de nombreux séminaires de formation dans ces pays.

Dans le cadre du Forum Syndical Euro-Med, il a animé une étude sur la protection sociale dans les pays du Sud et de l'Est de la Méditerranée (Maroc, Algérie, Tunisie, Jordanie, Egypte et Palestine...).

Il a en outre en charge le dossier de la lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale, et dans le cadre du Dialogue Social, celui de l'insertion des personnes souffrant d'un handicap dans le milieu ordinaire du travail.

Henri LOURDELLE

Merci Monsieur le président de séance. C'est toujours un défi, quand on intervient le dernier, et que l'on a été précédé par des intervenantes et des intervenants, si brillants, parfois si provocateurs. Mais, je suis syndicaliste, et que l'on dit toujours que les syndicalistes sont sinon téméraires, du moins audacieux, je vais donc me risquer à l'exercice.

Je voudrais commencer, comme d'autres l'ont fait avant moi, par remercier Monsieur le Président et les membres de l'Alloss d'avoir également invité la CES à participer à ce débat. Ces remerciements ne sont pas simplement qu'une formule de politesse, parce que nous voyons dans cette invitation, comme une forme de reconnaissance de l'engagement et de la responsabilisation des organisations syndicales dans les champs de la protection sociale, et plus spécialement dans celui de la Sécurité Sociale. Ce qui ne me surprend pas, dans ce Grand-duché où les partenaires sociaux sont impliqués dans sa gestion y compris en y assumant des responsabilités dans la présidence des différents organismes.

La Confédération Européenne des Syndicats et son approche des questions de Sécurité Sociale

Permettez-moi également de vous présenter brièvement l'organisation que j'ai l'honneur de représenter ici, la Confédération Européenne des Syndicats (CES). C'est une organisation de 60 millions d'adhérentes et d'adhérents, répartis dans 36 pays, d'ouest en est, depuis l'Irlande jusqu'à la Roumanie, et du nord au sud, de l'Islande jusque Malte et Chypre en passant par la Turquie. En quelque sorte, et comme vous pouvez le constater, le mouvement syndical a depuis longtemps réalisé son "élargissement" européen.

Cette présentation étant faite, et compte tenu de notre taille, laissez-moi aussi vous expliquer notre manière de travailler en ce qui concerne ces questions de Sécurité Sociale et de protection sociale en général.

Ces questions sont traitées au sein d'un groupe de travail spécifique, intitulé "Groupe de travail de la protection sociale", composé d'un(e) représentant(e) par pays membres - ce qui fait que le Luxembourg est bien évidemment représenté au sein de ce groupe et ceci de façon fort éminente, par la personne de mon ami ici présent, René Pizzaferrri - et cette composition nous permet, de profiter de l'expertise et de l'expérience de nos membres pour pouvoir mieux avancer ensemble.

En ce qui concerne la question des modes de financement de la Sécurité Sociale, le débat a lieu aussi au sein de la CES. Mais il se situe davantage au niveau des pistes de réflexion que des positions définitivement arrêtées.

Toutefois, pour la CES, l'on ne peut s'interroger sur de nouvelles formes de financement sans avoir répondu au préalable à un certain nombre de questions de fonds qui

- d'une part, permettent de s'interroger sur le type de Sécurité Sociale que l'on souhaite mettre en place, - la réponse à cette question déterminant par voie de conséquence les moyens financiers à dégager et les modalités de ce financement.
- d'autre part, sur la pertinence des modes de financement actuels, compte tenu de l'évolution des structures et des besoins.

C'est donc autour de ces axes que je vous propose d'articuler mon intervention.

Le financement de la Sécurité Sociale: un débat européen trop souvent mal posé

Quels financements alternatifs pour la sécurité sociale? Telle est la question qui nous est posée.

Ce sujet déborde les frontières du Luxembourg et se pose également au niveau européen et plus spécialement comme il a dit Roland Sigg ce matin, dans les pays qui connaissent des systèmes d'assurance sociale. Et si ce problème se pose, concernant les systèmes Bismarckiens, cela renvoie peut-être à la question de la pertinence de maintenir des financements reposant essentiellement sur des cotisations, assises sur la masse salariale et la force de travail? Certes, ce n'est pas directement le débat de ce jour, mais je ne pouvais pas ne pas l'évoquer.

Quoiqu'il en soit, la manière dont l'aloss aborde la question, me semble particulièrement positive, voire un brin audacieux et encourageant.

En effet, lorsqu'on aborde au niveau européen la question du financement de la protection sociale, y compris au niveau de la Commission ou du Conseil, c'est davantage pour s'interroger sur la manière dont on va réduire les coûts, plutôt que de rechercher d'autres ressources pour garantir sinon améliorer les financements existants, et pour répondre aux nouveaux besoins.

Ce thème est particulièrement d'actualité tandis que les économies et les sociétés sont confrontées aux délocalisations et aux évolutions et mutations technologiques et des délocalisations qui se traduisent par des pertes d'emploi.

Mais aussi parce qu'il faut passer le cap démographique du "papy-boom", qui est tout d'abord un événement heureux, puisque nous vivons plus longtemps et de plus, en meilleure santé que nos prédécesseurs, s'il faut en croire les dernières études réalisées sur cette question. Et l'on ne peut que s'en réjouir. Mais dans le même temps, il y a les retraites à payer plus longtemps et compte tenu des améliorations apportées en ce domaine, d'un montant plus élevé.

Concernant ce point de la démographie, c'est sciemment que j'ai parlé de "cap démographique" à franchir et non de "choc" ou de "crise" démographique. Car ce phénomène était largement prévisible et déjà pris en compte dans nombre de pays européens qui n'ont pas attendu ces derniers mois pour entreprendre la réforme de leur système de retraite. En Allemagne par exemple, cela fait plus de 20 ans que les gouvernements successifs se sont lancés dans ces réformes. Et, concernant les projections qui accompagnent souvent ce discours sur les évolutions démographiques, je voudrais, s'il me le permet, rappeler au professeur Devolder, qui le sait du reste parfaitement, que les "projections" ne sont pas des prévisions et que les "prévisions" ne sont jamais des "certitudes", surtout à l'horizon de... 50 ans!

Certes il faut prendre en compte les hypothèses mais il faut également savoir les relativiser.

La question de fonds préalable: Quel financement pour quelle Sécurité Sociale?

Pour en revenir au débat central qui nous anime et qui porte sur le financement de la Sécurité Sociale, je trouve qu'il est souvent mal posé.

La véritable question à se poser est la suivante, pour plagier un adage français: "Dis-moi quelle Sécurité Sociale tu veux développer, et je te dirai de quel financement, et de quels modes de financement tu as besoin".

Autrement dit, un financement certes, mais pour quelle Sécurité Sociale? Pour quel type de Sécurité Sociale?

Dans des différents pays de l'Union, les systèmes de sécurité sociale qui se sont développés et qui sont aussi le fruit de l'histoire et souvent des compromis passés au sein de différents Etats membres, sont également, un facteur important de la cohésion sociale, notamment par les mécanismes de redistribution, qu'ils mettent en œuvre, et auxquels ils participent.

Au même titre que le dialogue social par exemple, la protection sociale participe, de ce qu'il est convenu d'appeler "le modèle social européen" - "modèle" compris non pas au sens moral du terme, mais au sens de "type", de "typologie", ce que d'aucuns appellent également le "patrimoine social européen". C'est pourquoi la Sécurité Sociale ne saurait se réduire à de l'assistance ou à de la charité. Elle participe de la reconnaissance et de l'émergence de la dignité de l'homme. Elle est aussi un droit réaffirmé notamment, dans les instruments internationaux, que nos pays ont ratifiés tels les Conventions de l'OIT, les Codes européens et conventions de Sécurité Sociale, et la Charte sociale européenne du Conseil de l'Europe. C'est pourquoi également, pour la CES, la Sécurité Sociale ne saurait se réduire à l'équation suivante: "La Sécurité Sociale serait avant tout un problème économique, qui aurait des conséquences sociales". Non, elle est d'abord "une ambition sociale avec des conséquences économiques", même s'il ne s'agit pas, pour nous, de nier l'importance du développement économique. Mais, ce développement n'est pas une fin en soi, mais doit être un moyen, un moyen au service de l'épanouissement des individus.

Or, lorsqu'on parle de Sécurité Sociale l'on parle d'abord "compétitivité", "globalisation", "fardeau", "charges", car tel est trop souvent le discours prégnant. Et l'on oublie trop souvent de dire comme la Commission l'écrivait en 1997, que la protection sociale c'est aussi "un facteur productif". Et il est important de la rappeler, la protection sociale ce ne sont pas seulement des dépenses, mais c'est aussi un investissement, non seulement social mais économique. Il suffit d'observer, comme cela a été évoqué ce matin, que les pays qui ont le niveau de protection sociale le plus élevé ne sont pas ceux qui ont le moins de réussite économique.

Mais nous nous trouvons dans une situation paradoxale: les citoyens européens veulent plus de "social" en Europe, mais en même temps les Etats membres décident de réduire leurs dépenses, de 3%. Décision autant vertueuse que courageuse? Ce pourrait l'être, si la tendance naturelle, lorsque l'on parle de réaliser des économies budgétaires n'était pas d'abord d'opérer des coupes claires dans les budgets sociaux, donc dans la Sécurité Sociale. que l'on pratiquait les premières.

Mais, en ce domaine, comme dans d'autres, il n'y a pas de fatalité, mais des choix à opérer et il y a d'autres domaines dans lesquels on peut réduire. Ainsi pour prendre un exemple. Il y a quelques années, un Etat membre pourtant neutre militairement, investissait dans la construction d'un avion militaire. Il s'agit bien d'une question de choix et de pertinences de certains choix.

Donc parler financement de la Sécurité Sociale, ce n'est pas forcément la sacrifier sur l'autel de l'économie et de la compétitivité. Et pour donner encore une illustration à mon propos, je voudrais citer cet exemple. Je reviens d'une Conférence organisée par la Présidence finlandaise pour l'inclusion sociale et la lutte contre la pauvreté. Et le cas suivant a été évoqué. A Helsinki

un centre remet dans le circuit du travail, des chômeuses et des chômeurs. La directrice de ce centre a montré l'intérêt de son opération, en expliquant qu'un chômeur aujourd'hui en Finlande coûte au budget 9000 €, toutes prestations servies. En regard de ce montant, la formation dispensée par le centre, coûte 6500 € et de plus, lorsque ce chômeur est formé et de ce fait qu'il peut intégrer le marché du travail, la société a un "plus à gagner" de 9000 €, auxquels s'ajoutent les cotisations que ce travailleur verse à nouveau aux organismes de Sécurité Sociale.

Des évolutions structurelles qui conduisent à revoir les modes de financement

Il y a eu des évolutions structurelles de la Sécurité Sociale qui amènent à revoir son mode de financement. D'autre part, la richesse d'une entreprise il y a encore 50 ans, résidait essentiellement dans l'importance de sa masse salariale.

Depuis, il y a eu le développement des technologies modernes, d'autres façons de dégager des gains de productivité et des profits pour les entreprises. Mais le financement des systèmes sociaux n'a pas suivi ces évolutions.

D'autre part, la distinction qui existait jadis entre les régimes, dont le régime "bismarckien", régime d'assurance sociale liée à l'emploi, et donc principalement au salariat, et le régime "beveridgien", régime dit universel couvrant tous les résidents légaux d'un pays, a de plus en plus tendance à s'estomper. Certes les solidarités professionnelles existent et demeurent, mais en même temps les couvertures s'universalisent, telle la maladie, la dépendance, la protection familiale. Et il convient de s'interroger sur le financement de ce type de prestations à caractère universel, y compris dans les régimes Bismarckiens. Doivent-ils continuer à être financés essentiellement, voire parfois quasi exclusivement, par les revenus du travail, et en particulier par ceux des salariés, ou faut-il mettre à contribution également, d'autres ressources de revenus?

Pour la CES, il convient donc de se pencher sur cette question du mode de financement des systèmes sociaux.

Avant d'explorer d'autres pistes, améliorer le financement actuel par le développement d'emplois de qualité et éviter le recours aux "fausses bonnes solutions"

Mais avant de chercher d'autres formes de financement, il faut analyser ce qui se passe aujourd'hui. Tire-t-on tous les effets attendus des modes de financement actuel?

Ce matin, la représentante de la Commission a dit: "il faut de l'emploi et plus d'emploi".

A la CES nous disons plutôt: "il faut d'abord des emplois de qualité".

En effet, l'on assiste à une précarisation accrue des emplois avec le développement des emplois sous contrats à durée déterminée (CDD) ou à temps partiel non choisi ou encore par intérim... Ce développement se traduit par des situations souvent dramatiques pour les salarié(e)s concerné(e)s, qui sont souvent des femmes, comme l'illustre l'augmentation du nombre de travailleurs pauvres (les "working poor") dans les différents pays de l'Union. Et une récente étude d'Eurostat, l'organisme européen de statistiques, montrait que sur 72 millions d'Européennes et d'Européens qui sont aujourd'hui en situation de pauvreté, 7 millions d'entre elles et eux avaient un emploi!

Mais c'est aussi, un "manque à gagner", des ressources en moins pour les systèmes sociaux. Faire plus d'emplois ne suffit pas, il s'agit de faire plus d'emplois de qualité, comme l'illustre en négatif l'exemple du Royaume-Uni. Ce pays a un taux de chômage qui est l'un des plus faibles de l'Union, mais il a également le taux de travailleurs pauvres le plus élevé. Et son taux de personnes vivant en situation de pauvreté était, avant l'élargissement, voisin de celui du Portugal qui était le plus élevé au sein de l'Union, alors que ces deux pays ont des PIB sensiblement différents.

En conclusion de ce point, en même temps que l'on recherche d'autres sources de financement, il faut travailler en amont pour améliorer celles qui existent déjà.

Il convient également de faire la chasse à toutes les formes de "manque à gagner" pour la Sécurité Sociale et je fais référence aux phénomènes "d'érosion fiscale", comme les appellent les économistes et qui concernent les éléments accessoires de la rémunération qui échappent aux cotisations sociales comme les primes, toutes les formes d'intéressements, les stock-options etc...

Ce qu'à la CES nous estimons comme une fausse bonne solution, concerne la pratique de plus en plus en plus souvent développée au niveau des Etats membres, qui consiste à opérer, sous couvert de développer l'emploi; des exonérations de charges sociales et/ou fiscales sur certains types d'emploi.

Or que constatons-nous?

Ceci se traduit tout d'abord par des amputations de fait des ressources des systèmes sociaux. De plus, loin de créer durablement des emplois, cela se traduit trop souvent, par des effets d'aubaine pour les entreprises. Et enfin, cela se traduit pour les salarié(e)s par la mise en place de "trappes à bas salaires".

Une autre "fausse bonne solution" pour la CES est la piste souvent et qui a été ici évoquée, et qui consisterait en l'instauration d'une TVA, parfois qualifiée de "sociale" et dont le produit serait affecté à la Sécurité Sociale.

Certes, politiquement c'est une solution séduisante et qui a la faveur de certains politiques, car il s'agit d'un impôt que l'on peut qualifier "d'indolore". Mais, cette piste n'a pas la faveur de la CES. Car ce système de taxation est particulièrement injuste. En effet, il frappe de la même manière les individus - aussi bien les retraités aux maigres pensions, que les chômeurs aux faibles allocations que celles et ceux qui sont aux minima sociaux, par exemple - quel que soit le montant de leurs ressources puisque ce paramètre n'entre pas en ligne de compte. De plus, comme il s'agit d'un impôt sur la consommation, il frappe particulièrement les familles nombreuses.

Trouver de nouvelles ressources: les pistes à explorer

Une autre piste mérite toutefois que l'on s'y arrête celle qui consiste à prendre en compte dans l'assiette servant de base à la cotisation, la valeur ajoutée des entreprises. Il ne s'agit pas d'établir "un impôt sur les machines" ce qui reviendrait à taxer et donc à pénaliser l'investissement. Mais entre, l'entreprise qui a peu de salariés, un fort investissement en capital technologique et qui dégage des excédents - et c'est tant mieux - mais qui ne paie pas ou très peu de cotisations sociales, et celle qui a beaucoup de salariés, qui dégagent peut-être également des excédents, mais qui acquittent des cotisations sociales d'un montant important, force est de constater que ce mode de contribution sociale est resté archaïque, voire pénalisant pour l'emploi. Et qu'il convient donc sur ce terrain, ce que nous faisons à la CES, de poursuivre la réflexion afin de déboucher sur une solution plus équilibrée et qui soit plus équitable entre les uns et les autres.

Une autre piste, moins polémique et qui est déjà en œuvre dans plusieurs Etats membres, consiste à revoir les modes de financement des prestations selon qu'elles ont ou non un caractère universel.

Autrement dit, l'on pourrait mettre en œuvre le double principe suivant:

- les prestations ouvertes à tous doivent être financées par tous et par tous les revenus, chacun contribuant selon ses ressources réelles et recevant suivant ses besoins;
- les prestations spécifiques aux salarié(e)s par exemple et qui sont la contrepartie du contrat de travail, comme les allocations de chômage par exemple, étant financées par les revenus du travail.

En conclusion, quelques pistes pour guider la recherche pour de nouveaux financements

Mais quelles que soient les solutions retenues, trois principes devraient guider les recherches entreprises en ce domaine:

- prendre en compte l'équité entre les contributeurs,
- assurer la transparence et la vérité des revenus déclarés,

avoir le souci de la pérennité du développement économique et social.

Enfin je voudrais conclure par quatre réflexions:

- Il est urgent de réhabiliter, de "relégitimer" le financement de la protection sociale. Car il s'agit là d'un investissement non seulement social, mais aussi économique.
- Les politiques sociales fortes sont un facteur essentiel de cohésion sociale
- Il convient également de développer des politiques sociales pour tous et non pas seulement pour les plus démunis et les pauvres. Car les politiques sociales à destination des pauvres se traduisent toujours par de "pauvres politiques".
- Enfin, il ne faut jamais oublier que les systèmes de Sécurité Sociale que nous mettons en place sont à la fois l'image et un élément essentiel du type de société que nous voulons construire et léguer à celles et ceux qui nous entourent et/ou qui vont nous suivre.

Je vous remercie de votre attention.

Gabrielle CLOTUCHE

Mathématicienne, Gabrielle CLOTUCHE a débuté sa carrière en 1970 au service financier et actuariel du Ministère belge de la Prévoyance sociale. Elle a occupé au cours des 27 années qui suivirent différentes fonctions dont celle de Directeur général de la sécurité sociale de 1986 à 1997.

Appelée ensuite à la Commission européenne elle y a exercé les postes de Directeur en charge de la protection sociale et de l'intégration sociale de juillet 2003 à janvier 2007, puis à Eurostat pour les statistiques sociales. Depuis octobre 2006 elle a rejoint la Confédération Européenne des Syndicats où elle est conseiller senior auprès du Secrétaire général.

Depuis 1993 elle enseigne également à l'Université Catholique de Louvain-la-Neuve (Institut du Travail) le cours "Systèmes de protection sociale comparée en Europe".

Gabrielle CLOTUCHE

Bonsoir, comme tous les orateurs précédents je voudrais d'abord remercier l'alors, pas tellement de m'avoir confié cette mission délicate et difficile de tenter quelques conclusions, mais de m'avoir permis d'entendre les différentes et très intéressantes interventions programmées à cette conférence:

" Formes alternatives de financement de la sécurité sociale "

Le Ministre nous a d'abord rappelé le contexte dans lequel il souhaitait que cette conférence ait lieu, c'est-à-dire pas du tout une remise en question du système de sécurité sociale au Luxembourg - chacun ici, connaît la générosité du système luxembourgeois - mais une réflexion sur la capacité d'imaginer une mobilité, un élargissement de son financement. Ceci cadrait d'ailleurs assez bien la manière dont les différents intervenants ont pris la parole aujourd'hui.

Née au lendemain de la guerre, en même temps que le système de sécurité sociale en Belgique, j'ai toujours vécu avec la sécurité sociale que je place volontiers au cœur même du modèle social européen.

La première idée qui me vient à l'esprit quand on parle de sécurité sociale a été rappelée par Alain Euzéby: c'est son rôle redistributif. Ce rôle redistributif doit être remis en avant pour contrer certains discours à propos du financement. Il rejoint d'ailleurs par là le discours introductif du Ministre. Financement et redistribution impliquent des prélèvements obligatoires et c'est ce caractère obligatoire qui justement rendent le caractère redistributif possible. Si les prélèvements n'étaient pas obligatoires la redistribution est un rêve. Au cœur de cet aspect redistributif de nos systèmes de sécurité sociale, nous retrouvons les valeurs qui la fondent: Valeur de solidarité, valeur de dignité humaine et valeur de justice sociale. Celles-ci ont été rappelées sous différentes formes à l'occasion des différents exposés.

Mais on a aussi mis en évidence l'ignorance à l'égard des bénéfices qu'entraîne la sécurité sociale; peu ou pas d'études pour chiffrer ce que la sécurité sociale avait apporté et apporte toujours à la société. Donc j'interpelle Monsieur Sigg pour que le Centre de recherche de l'Association Internationale de Sécurité Sociale (AISS) suscite des recherches et des études sur ce chiffrage du bénéfice de la sécurité sociale.

La Commissaire européenne Anna Diamantopoulou responsable des questions sociales dans la Commission Prodi, avait souhaité que l'on chiffre le coût de la non sécurité sociale, ou de la non protection sociale, autre manière d'aborder la même réalité.

Monsieur Sigg nous a rappelé que le vieillissement était très souvent évoqué quand on parlait du financement. Préférant parler d'une révolution de la longévité, il voit le changement démographique comme étant le chemin vers une société de longue vie et met en évidence la nécessité peut être d'envisager la protection sociale d'une autre manière. Et de revisiter alors ce qu'on entend par une société solidaire, et donc une politique de solidarité. Il nous a aussi dit que si l'on veut une politique de solidarité, il faut y mettre les moyens.

Les moyens, Monsieur Cichon nous l'a expliqué, il n'y en a pas beaucoup. Avoir une politique généreuse implique une augmentation des prélèvements. Il nous a posé la question: sommes nous réellement prêts politiquement à payer ce prix? Je crois que c'est le cœur vraiment de toutes les interventions de cette journée. Beaucoup nous ont exposé des solutions possibles mais, tous nous ont dit, qu'il n'y a pas de solution miracle.

Répondre positivement à la question: " sommes nous prêts à payer plus, pour garder un système généreux " est fonction du courage politique, et celui-ci ne pourra exister et se manifester que si le rapport de forces s'établit dans ce sens.

Monsieur Cichon nous a rappelé également, en l'illustrant par des graphiques, l'impact de la sécurité sociale sur la pauvreté par les transferts qu'elle opère. Dommage que le graphique ne mentionnait pas la situation du Japon et des Etats Unis, car il aurait par la même occasion montré ce qui caractérise notamment le modèle social européen par comparaison avec d'autres modèles: le rôle majeur des systèmes de protection sociale pour diminuer le taux de pauvreté. Il nous a dit également qu'on peut mesurer les inégalités, des formules et des coefficients célèbres existent pour mesurer les inégalités dans les sociétés. Mais il a insisté en ajoutant: " nous manquons effectivement de connaissances sur la manière dont les systèmes de protection sociale jouent sur la redistribution des revenus ".

Et ceci nous conduit directement à l'intervention du professeur Van Langendonck qui évoquait les travaux menés il y a quelques années déjà en Belgique sur l'effet Matthieu, (par référence à l'Évangéliste), montrant que cette redistribution n'était pas idéale dans le système belge car les plus nantis bénéficiaient de plus d'avantages que les moins nantis.

Il faut en effet s'interroger sur la manière dont la sécurité sociale redistribue ce qu'elle prélève.

Monsieur Sigg a mis également en évidence le fait que c'est essentiellement en Europe occidentale avec des systèmes Bismarckiens que la question des financements alternatifs ou complémentaires se fait préoccupante. Les Pays anglo-saxons s'orientent plutôt vers la remise en cause du poids relatif de l'intervention publique. La référence aux statuts professionnels dans les systèmes Bismarckiens joue en effet un rôle important dans l'ouverture du droit. Ainsi la protection des travailleurs précaires est elle-même précaire. D'où l'interpellation d'Henri Lourdele: " nous voulons effectivement plus d'emploi comme le disait Mme Paserman de manière à garantir le financement de la protection sociale, mais nous voulons des emplois de meilleure qualité ". Des emplois de qualité pour garantir justement une meilleure protection sociale.

Mme Paserman a mis en avant le fait que dans le cadre de la méthode ouverte de coordination appliquée à la protection sociale en général mais aussi spécifiquement pour les retraites, on insistait beaucoup sur l'équilibre entre les trois volets, adéquation, viabilité du système et modernisation des systèmes de protection sociale. Ce volet de la modernisation insistait justement sur cet aspect d'être attentif à favoriser la protection sociale des travailleurs précaires et des personnes exclues du marché du travail et dès lors trop souvent oubliés dans nos sociétés. Mme Paserman a insisté sur le rééquilibrage entre prestations et contributions. Elle a rappelé qu'adéquation et viabilité vont de pair et se renforcent mutuellement; qu'adapter le lien entre contributions et prestations améliorera les incitations à travailler plus longtemps.

A propos de cette incitation à travailler plus longtemps, Monsieur Sigg nous faisait d'ailleurs remarquer que l'on a d'ores et déjà constaté en Europe une augmentation du travail des personnes les plus âgées. Ce n'est pas encore le cas au Luxembourg ou en Belgique même si des efforts ont été réalisés.

Mais cette question est très délicate car elle interfère sur les projets de vie des personnes. Aujourd'hui les personnes font des plans de carrière en imaginant qu'ils partiront plus tôt. Il y a 30 ans quand j'étais jeune fonctionnaire à la sécurité sociale, je me souviens de l'introduction en Belgique du système de prépension. Au cours d'une réunion dans le Borinage au cours de laquelle je devais expliquer ses avantages, on m'avait presque jeté dehors, en disant "mais vous ne vous imaginez pas partir avant d'avoir l'âge de la retraite et avoir une retraite!", c'était inimaginable.

Trente ans plus tard, la situation est très différente, les conditions économiques et d'emploi sont différentes mais aussi parce que la possibilité de partir plus tôt que l'âge légal de retraite a été intégré justement dans les plans de carrière des personnes.

Fin 1999, dans une conférence sur le financement de la sécurité sociale à Helsinki, Michael Cichon disait: " puisque vous n'avez pas fait beaucoup d'enfants vous serez obligés de travailler plus longtemps ". On y est effectivement. Mais la prudence impose que ceci se fasse progressivement, même si de telles considérations ouvrent des possibilités de financement.

Monsieur Devolder a abordé la question sur un plan plus technique par des exposés très brillants sur les systèmes possibles, et la manière dont on peut les analyser. Je retiendrai surtout l'idée que nous devons avoir la capacité de privilégier la diversification de nos risques, et donc oser intégrer un morceau de capitalisation dans le premier pilier. Mais il a dit plus que cela, et je voudrais attirer votre attention sur cet autre élément. Simultanément à cette capitalisation il a introduit la notion de cotisation définie, pour remplacer la notion de prestation définie.

Ceci est fondamental, car cela inverse le principe sur lequel repose la construction de nos systèmes de protection sociale par répartition. Certes, introduire un morceau de capitalisation, avec un caractère obligatoire, rend la chose plus solidaire. Mais cet aspect de cotisation définie, fait peser les risques sur le pensionné et le futur pensionné. Soyons attentifs aux conséquences induites par un tel système.

Madame Martinez nous a quant à elle, exposé différentes options qui avaient été analysées, pour le système français. Elle nous a montré les avantages et les inconvénients de chacune de ces options pour les écarter en concluant: "mais nous en tant que patronat français, notre priorité, ce n'est pas tant les financements alternatifs, c'est avant tout la maîtrise des dépenses".

Je crois que cette conclusion résume à l'envers non seulement l'introduction du Ministre, mais elle prend à revers les propositions avancées tout au long de cette journée. Choquant.

Reprendre la maîtrise des dépenses dans le cadre des retraites (revenus des personnes qui cessent leur activité pour une raison d'âge d'abord) comme étant la priorité avant tout remet en question le type de société dans laquelle on a construit l'ensemble de notre système social.

Enfin, Henri Lourdelle par la suite a, avec la flamme qu'il a toujours pour nous parler, remis en avant l'idée de la protection sociale facteur productif à ne pas oublier dès lors que l'on parle de financement. Le financement de la protection sociale est un investissement pour l'avenir. Il a plaidé pour relégitimer le financement de la sécurité sociale, investissement tant social qu'économique.

Je terminerai par là en disant qu'il faut à mon avis revaloriser les prélèvements obligatoires pour défendre les valeurs de la sécurité sociale, si l'on veut rester dans le type de société, dans laquelle on vit. Cette idée, Alain Euzéby l'a très bien développée dans un article publié en 2004 par la Revue Internationale de Sécurité Sociale.

Je vous remercie.

ALOSS

Auf dem Weg zu einer alternativen Finanzierung der Sozialversicherung

Die Entwicklung der letzten Jahrzehnte hat gezeigt, dass die klassischen Systeme der öffentlichen Sozialversicherung langsam aber sicher an ihre Grenzen stoßen.

Das Thema ist seit geraumer Zeit auch zu einem vorrangigen Thema der politischen Auseinandersetzung geworden, die sich allerdings immer noch stärker an ideologischen denn an pragmatischen Vorstellungen ausrichtet und deshalb die Suche nach geeigneten Lösungen nicht unbedingt einfacher erscheinen lässt.

Gestern hatte die „Association Luxembourgeoise des Organismes de Sécurité Sociale“ (ALOSS) im Mondorfer Thermalbad eine ganztägige Konferenz organisiert, in deren Verlauf Fachleute aus dem Bereich der Sozialversicherungen aus dem In- und Ausland, Vertreter von internationalen Organisationen wie der EU und der Internationalen Arbeitsorganisation kontrovers diskutierten.

Aber auch Wissenschaftler von Universitäten sowie Gewerkschafter und Patronatsvertreter beleuchteten die verschiedenen Aspekte alternativer Formen für die künftige Finanzierung der Sozialversicherung.

Die bisherige Finanzierung beruht auf drei wesentlichen Komponenten, nämlich den von Arbeitgebern und Arbeitnehmern entrichteten Beiträgen, sowie einem staatlichen Zuschuss, der wiederum aus öffentlichen Steuermitteln finanziert wird und damit einen wesentlichen Bestandteil der sozialen Umverteilung ausmacht.

Diese drei Bestandteile haben aber unwegertlich auch einen Einfluss auf die in einem zunehmend von wirtschaftlicher Globalisierung gekennzeichneten Umfeld, wo die Wettbewerbsfähigkeit der jeweiligen Standorte immer mehr an Bedeutung gewinnt.



Aufmerksam verfolgten die verschiedenen Berufs- und Interessenvertreter die einzelnen Vorträge

Photos: Georgette

Damit werden dann auch der klassischen Form der Finanzierung Grenzen auf gezeigt, an die noch vor ein oder zwei Jahrzehnten kaum einer hätte glauben können.

Auch den von allen Versicherten zu erbringenden Beiträgen sind Grenzen gesetzt: die Finanzierung der sozialen Absicherung darf nicht für große Teile der Bevölkerung am unteren Ende der Einkommensskala zu einer Belastung werden, die andere Lebenskosten zu sehr einschränkt.

Ganz ohne Perspektiven ist die Diskussion um alternative Formen der Finanzierung unserer Sozialsysteme nicht, wie die gestrige Diskussion gezeigt hat, aber wirklich konkrete Ansätze und Modelle gibt es auch noch nicht. Zwar sind Forschungsabteilungen in Universitäten und Denkzirkel in Berufskreisen in den letzten Jahren nicht untätig gewesen und haben einzelne Ansätze bereits in konträktorischen Debatten erörtert, schlüssige Konzepte liegen je-

doch noch nicht vor. Das Problem besteht schließlich auch schlicht und ergreifend darin, dass immer irgend einer für die Finanzierung gerade stehen muss, in allen Diskussionen aber bislang keiner gefunden werden konnte, der eine zusätzliche Belastung widerspruchlos hingenommen hätte.

Die demographische Entwicklung vor allem in den geburtschwachen und alterungsstarken westlichen Staaten trägt zudem nicht dazu bei, das Kernproblem eines weiter steigenden Finanzierungsbedarfs zu verringern.

Immerhin kam der gestrigen Konferenz, die in großer Sachlichkeit verlief, das Verdienst zu, dass die Problematik und die bisher entwickelten Ansätze aus allen Blickwinkeln beleuchtet und damit allen beteiligten das Phänomen in seiner ganzen Bandbreite bewusst gemacht wurde.

Die Greichenfrage aber wurde wohlweislich nicht gestellt. Es gilt, den noch verfügbaren Aufschub gellissentlich und vor allem objektiv zu nutzen, auch weil sich am Ende niemand seiner Verantwortung wird entziehen können.

> Nic. Dicken



Gesundheits- und Sozialminister Mars di Bartolomeo bei der Eröffnung der Konferenz

Alternative Finanzierungsmöglichkeiten im Sozialbereich

Der ewige K(r)ampf ums Geld

Léon Marx

Die Sozialsysteme werden zusehends teurer. Woher das Geld nehmen, um die steigenden Kosten zu finanzieren? In Mondorf suchten am Freitag auf Einladung der Aloss („Association luxembourgeoise des organismes de sécurité sociale“) Fachleute des Sektors nach einer Antwort.

Um es gleich vorweg zu sagen: So richtig fündig wurden die Spezialisten nicht. Einig war man sich aber darüber, dass es eine Patentlösung wohl nie geben wird, dass die Sozialsysteme der einzelnen Länder ihre ganz speziellen Eigenarten haben und man sich deshalb davor hüten sollte, Ideen einfach zu kopieren. Was in dem einen Land klappt, kann in dem anderen völlig daneben gehen.

Luxemburg steht derzeit vergleichsweise gut da, wie Sozialminister Mars di Bartolomeo eingangs der Tagung unterstrich. Nicht dass es keine Probleme gäbe, mittelfristig wird sich auch bei uns im Pensionsbereich ein Finanzierungseingpass ergeben, aber kurzfristig sind Renten und Krankenversicherung abgesichert. Das erlaube es, „mit kühlem Kopf und ruhiger Hand“ über alternative Finanzierungsformen nachzudenken, betonte Mars di Bartolomeo. Genau so falsch wäre aber, abzuwarten und nichts zu tun, ergänzt er.

Vom Minister kam am Freitag aber auch die Warnung, den Sozialbereich nur aus der reinen Optik der Kosten heraus zu sehen. „Der Sektor schafft auch Arbeitsplätze“, betont er. Dieser Aspekt werde allzu oft vergessen.

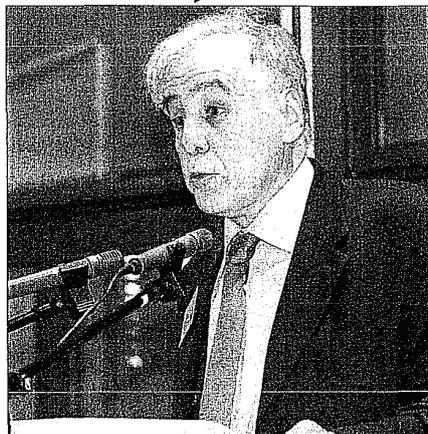


Foto: Alain Richard

Der Politikwissenschaftler Alain Euzeby

Politikwissenschaftler Alain Euzeby aus Grenoble machte in Mondorf eine Analyse, die von der Audienz teilweise mit ungläubigem Raunen quittiert wurde. So etwa, als er meinte, die Beiträge von Arbeitgebern und Arbeitnehmern sollten zusammenschlagen und gemeinsam als Sozialsteuer an die Kassen abgeführt werden.

Damit gehe der direkte Bezug der Patrons zu den Kassen verloren, so die Reaktionen aus dem Saal.

Und künftige Anhebungen dieser Sozialsteuer würden in einem solchen Modell vollständig den Beschäftigten aufgebürdet.

Die Arbeitskraft weniger belasten und dafür die Betriebe stärker belasten, die einen hohen Mechanisierungsstand erreicht haben – Stichwort Maschinensteuer? Das könnte vielleicht ein Ansatzpunkt sein, auch wenn außer einer Reihe von Experimenten in den letzten Jahren noch wenig Konkretes zu erkennen sei. Eine Anhebung der Mehrwertsteuer zur Finanzierung des Sozialwesens? Zumindest in diesem Punkt redet Euzeby Klartext: Das bringe nichts, das belaste sogar die unteren Einkommenschichten überdurchschnittlich, betont er.

„Le pire n'est pas sûr“ fand

Roland Sigg, Der Schweizer Sozialforscher wirft die Frage auf, ob alternative Finanzierungssysteme in Europa wirklich notwendig sein werden. Seit etwa fünf Jahren sei in den meisten Ländern ein Trend zur Verlängerung der Lebensarbeitszeit zu erkennen. Damit sinke der Druck auf die Sozialkassen.

Licht am Horizont?

Roland Sigg beendet seinen Vortrag mit einem Abstecher in sein Heimatland. In der Schweiz besteht, anders als in Luxemburg und den meisten EU-Ländern, bei den Sozialkassen keine Beitragsdeckelung. Dass es den Sozialkassen in der Alpenrepublik seit Jahren ohne Beitragsanpassungen anhaltend gut gehe, sei wesentlich auf dieses eine Strukturelement zurückzuführen, glaubt Sigg. Es gebe aber durchaus auch alternative Finanzierungsmöglichkeiten, notiert er. Und zitiert beispielhaft die Tobin-Steuer, eine Steuer auf Waffenhandel, Börsentransaktionen, Flugverkehr und auf den CO₂-Emissionen.

In einem Punkt waren sich, bei allen Divergenzen, die verschiedenen Redner am Freitag einig: Die soziale Absicherung soll möglichst nicht in private Hände geraten. Ob sie teuer, zu teuer oder vertretbar ist, diese Frage lässt sich nicht allein mit Zahlen beantworten. Ist unsere Gesellschaft bereit, den Preis von Sozialversicherung und Krankheit zu bezahlen? Was ist uns die Gesundheit wert? Wie hoch stufen wir dieses nicht in Euro und Cent erfassbare Gut ein? Vor allem auf diese drei Fragen gilt es, eine klare Antwort zu geben.

TABLE DES MATIÈRES

FERNAND LEPAGE	3
Président de l'Association luxembourgeoise des organismes de sécurité sociale (aloss)	
MARS DI BARTOLOMEO	5
Ministre de la Santé et de la Sécurité Sociale	
ALAIN EUZÉBY	10
Professeur de Sciences économiques à l'Institut d'études Politiques de Grenoble	
ROLAND SIGG	26
Directeur de la recherche à l'Association internationale de la sécurité sociale	
MICHAEL CICHON	34
Directeur du Département de la sécurité sociale auprès de l'Organisation Internationale du Travail (OIT)	
RUTH PASERMAN	46
DG Emploi, Affaires sociales et Egalité des chances auprès de la Commission européenne	
JEF VAN LANGENDONCK	54
Institut européen de la sécurité sociale	
PIERRE DEVOLDER	58
Professeur d'actuariat et de finance à l'Université catholique de Louvain (UCL)	
EMILIE MARTINEZ	72
Mouvement des entreprises de France (MEDEF)	
HENRI LOURDELLE	82
Confédération européenne des syndicats (CES)	

GABRIELLE CLOTUCHE

92

Professeur de protection sociale comparée à
l'Université catholique de Louvain (UCL-IST)

REVUE DE PRESSE

98