

Projet SO/01/010

‘Dynamiques de la sécurité sociale en Europe’

Une synthèse

Projet sous la direction de :

Prof. dr. Jos Berghman

Kristine Nijs

Ines Verhalle

Koen Vleminckx

Sociaal Beleid
E. Van Evenstraat 2B
B - 3000 Leuven

Collaborateurs :

Annelies Debels

Dynamiques de la sécurité sociale en Europe. Une synthèse.

Au cours de ces vingt dernières années, les États sociaux ont dû faire face à d'importants changements socio-démographiques et économiques. Ces changements appellent une révision en profondeur des fondements structurels sur lesquels ces États ont été édifiés. C'est dans ce contexte que le présent projet de recherche sur l'évolution de l'architecture de la sécurité sociale a été mis sur pied. Ce projet à court terme devait servir de phase préparatoire à des recherches ultérieures. Son objectif était de faire un tour d'horizon de la littérature contemporaine internationale sur les évolutions et transformations des États sociaux dans la période d'après-guerre (voir partie I) pour – à l'aide de ces données et après avoir confronté celles-ci avec le matériel de recherche disponible en Belgique – établir une proposition d'étude intéressante pour la politique de sécurité sociale menée en Belgique (voir partie II). Cette proposition d'étude constitue le résultat final du présent projet et devrait former le point de départ de recherches ultérieures.

I. Bilan de la littérature internationale

Pour pouvoir déterminer les récents changements qui remettent en question l'architecture de la sécurité sociale, nous nous sommes d'abord penchés sur la naissance et le développement des États sociaux. À l'instar d'Esping-Andersen (1990), on distingue souvent trois régimes d'États sociaux. Dans les États socio-démocratiques (principalement les pays scandinaves), l'État joue un rôle important et les mesures sociales ont un caractère universel. En revanche, dans les États libéraux (principalement les pays anglo-saxons), une grande place est laissée au mécanisme de marché et les protections sociales sont accordées de façon plus sélective. Enfin, les États corporatistes (principalement les pays d'Europe continentale) reposent sur le modèle traditionnel du soutien de famille masculin. Le rapport entre sécurité sociale et travail y est très marqué et les partenaires sociaux y jouent un rôle de premier plan. On compte généralement la Belgique parmi les régimes corporatistes. Notre pays connaît une grande tradition de sécurité sociale fort axée sur la situation des travailleurs, ce qui se traduit par une offre d'assurances liées au salaire afin de protéger les travailleurs industriels des risques auxquels ils s'exposent. La sécurité sociale est principalement financée au moyen de cotisations et présente une gestion paritaire où diverses organisations sociales participent à la

prise des décisions et à l'exécution de celles-ci. Ces caractéristiques remontent à la genèse de la sécurité sociale, qui est liée à la problématique ouvrière et sociale de l'époque.

La base structurelle sur laquelle repose l'ancienne architecture de la sécurité sociale dans les différents régimes d'États sociaux, doit faire face à des pressions de plus en plus importantes. La littérature internationale pointe une série de glissements sociaux qui seraient à l'origine de cette évolution. Elle fait référence notamment à des changements d'ordre économique et démographique, à la déstabilisation de la famille, à l'évolution du marché de l'emploi, à certains changements culturels, au mouvement de globalisation et à l'importance croissante que revêt la dimension européenne (voir Tableau 1).

Tableau 1: Principaux glissements sociaux selon la littérature internationale

Économie	<ul style="list-style-type: none"> - globalisation et intégration européenne - économie de services - économie de connaissance
Marché de l'emploi	<ul style="list-style-type: none"> - stagflation et chômage structurel - participation croissante des femmes au marché de l'emploi et doubles revenus - flexibilisation - nouveaux risques pour - les personnes à qualification réduite - les personnes hautement qualifiées - entrée plus tardive sur le marché du travail et départ anticipé
Démographie	<ul style="list-style-type: none"> - dénatalité, vieillissement et double vieillissement - deuxième transition démographique¹
Valeurs	<ul style="list-style-type: none"> - modification de la notion de risque - accent sur la liberté de choix individuelle
Européanisation	<ul style="list-style-type: none"> - marché unique européen - implications en matière de politique sociale - dimension sociale de l'Europe (depuis sommet de Lisbonne en 2000)

Ces glissements sociaux placent la sécurité sociale devant de nouveaux défis (voir Tableau 2). L'architecture existante de la sécurité sociale semble ne plus s'accorder aux dernières évolutions et certains problèmes apparaissent sous un jour nouveau. L'exécution d'une mesure sociale et la modification ultérieure de celle-ci par les pouvoirs publics impliquent toujours la prise d'une décision sur quatre aspects : (1) le cercle des bénéficiaires et les conditions d'allocations à respecter (c'est-à-dire le champ d'application personnel), (2) le niveau des prestations et la forme de la mesure (c'est-à-dire le champ d'application matériel),

¹ Nombre croissant de divorces, baisse de la tendance au mariage allant de pair avec une hausse des unions libres, augmentation du nombre de personnes vivant seules, de personnes ne souhaitant pas avoir d'enfants, de familles monoparentales, etc.

(3) le financement et (4) l'exécution. Chacun de ces aspects fait l'objet de défis spécifiques qui peuvent être abordés de différentes manières. Par ailleurs, le processus décisionnel est aussi un déterminant important de la sécurité sociale puisque c'est lui qui conçoit concrètement les mesures à prendre. Dans ce domaine, de nouveaux défis ont également fait leur apparition. Enfin, on peut encore signaler que la flexibilisation du marché de l'emploi a, elle aussi, des répercussions sur la sécurité sociale. Il s'agit là d'un défi spécifique qui mérite, vu son importance, une mention à part. Les aspects auxquels ce défi renvoie sont regroupés sous l'appellation *flexicurity*.

Tableau 2 : Défis pour l'architecture de la sécurité sociale

1. Champ d'application personnel
- Le travail comme porte d'accès à la sécurité sociale
- Les défis posés par les changements en matière de composition des ménages
- Une plus grande sélectivité pour répondre aux mesures d'économies ?
2. Champ d'application matériel
- L'État social actif
- <i>Social division of welfare</i> : l'importance des mesures professionnelles et fiscales
3. Financement
- Cotisations sociales : un moyen de financement valable ?
- Problème du financement des pensions
4. Exécution
- Tendances à la privatisation de la sécurité sociale
5. Prise de décisions
- À quel niveau : régional, national ou européen ?
- Concertation sociale et architecture de l'État social
6. <i>Flexicurity</i> ou comment concilier protection sociale et marché du travail flexible ?

Le travail comme porte d'accès à la sécurité sociale

Le rapport existant entre le travail et le droit à une protection sociale est une caractéristique typique de la tradition bismarckienne des États corporatistes continentaux. Le droit d'un individu à recevoir des allocations découle de son passé de travailleur ou de celui d'un proche parent dans le cas des droits dérivés. Ceux qui ne peuvent pas se prévaloir d'une carrière normale ou qui vivent dans une situation familiale irrégulière auront moins accès au système parce qu'ils ne pourront pas suffisamment invoquer les droits de sécurité sociale.

Ce rapport établi entre l'accès aux droits de sécurité sociale et le travail salarié peut donc s'avérer problématique. Par conséquent, il convient d'examiner sérieusement les autres façons éventuelles de résoudre la question. Une première possibilité consiste à suivre l'exemple des pays scandinaves, où la citoyenneté donne droit à une protection sociale. Une deuxième

approche, très semblable au modèle de citoyenneté des pays scandinaves, consiste à garantir un revenu de base. Une troisième proposition plaide pour un retour à la notion première de travail et pour l'élargissement de la protection sociale à toutes les formes d'activités utiles pour la société.

Les défis posés par les changements en matière de composition des ménages

Les pays de régime corporatiste continental se trouvent aux prises avec des problèmes liés à la nouvelle tendance familiale, parce que le système de sécurité sociale avait été conçu en se basant sur le modèle de soutien de famille traditionnel. À la lumière des changements qui affectent la composition des ménages, deux défis surgissent. D'une part, l'utilisation de droits dérivés et la modélisation de la famille sont remises en question et de plus en plus de voix s'élèvent pour une individualisation des droits de sécurité sociale. D'autre part, une série de nouveaux groupes à risque font leur apparition, comme les isolés, les ménages à salaire unique, les couples de chômeurs, les divorcés et les familles monoparentales. Cela montre la nécessité d'adapter l'architecture de la sécurité sociale au nouveau contexte familial.

Une plus grande sélectivité pour répondre aux mesures d'économies ?

Depuis les années 80, l'expansion de l'État social a cédé la place à une politique d'austérité. La littérature internationale cherche l'origine de ces mesures d'économies dans la globalisation économique, d'une part, et dans le passage progressif à une économie de services, la maturation de l'État social et le vieillissement de la population, d'autre part. Cela dit, ces mesures d'économies entravent un des principaux objectifs de la sécurité sociale, à savoir la lutte contre l'exclusion sociale. La politique d'austérité peut aller de pair avec la lutte contre l'exclusion en faisant preuve d'une plus grande sélectivité dans l'attribution des prestations et des services. Toutefois, si la sélectivité présente certains avantages, elle n'est pas non plus dépourvue d'inconvénients. C'est pourquoi il convient de trouver un juste équilibre entre sélectivité et universalité. Un autre point de vue sur la manière de concilier épargnes et lutte contre l'exclusion sociale rejette l'hypothèse selon laquelle la diminution des dépenses sociales serait de toute façon indispensable et considère la sécurité sociale comme un facteur productif.

L'État social actif

On reproche à la sécurité sociale d'être trop passive à cause de la grande importance qu'elle accorde aux revenus de remplacement. Elle se limiterait à verser des prestations et négligerait les aspects de prévention et de recherche de solutions. Un des remèdes consiste en l'« activation de l'État social », dont l'objectif principal est de réduire le nombre de personnes dépendant des transferts sociaux et de favoriser l'intégration sociale. Il faut par conséquent supprimer les pièges à la pauvreté et à l'inactivité. On peut y parvenir en diminuant le niveau des prestations sociales, en adoptant des conditions d'allocations plus strictes et en offrant un meilleur accompagnement aux chômeurs en quête d'un nouvel emploi. Une autre technique souvent utilisée est ce qu'on appelle l'activation des prestations. Elle consiste à transformer les prestations sociales destinées aux inactifs en des allocations de réinsertion.

Social division of welfare : l'importance des mesures professionnelles et fiscales

Le noyau visible de l'État-providence est formé par les prestations et services sociaux mis en œuvre par la sécurité sociale. Toutefois, on trouve à côté de ceux-ci un terrain bien plus vaste d'intervention avec fondamentalement le même objectif : augmenter le revenu disponible des personnes concernées, comme dans le cas des allocations. À la suite de Titmuss (1958), on retrouve souvent la distinction entre *social welfare* (les allocations sociales légales), *occupational welfare* (l'ensemble des avantages sociaux extralégaux liés au travail) et *fiscal welfare* (l'ensemble des exonérations et réductions d'impôt). Au vu d'une série de propositions et de mesures récentes, il s'avère que l'accent dans certains pays d'Europe occidentale se déplace de plus en plus du *social welfare* vers le *fiscal* et l'*occupational welfare*. Dès lors, il est important de se poser la question suivante : dans quelle mesure de telles dispositions peuvent-elles se substituer valablement aux mesures traditionnelles de sécurité sociale, non seulement en matière d'objectif mais aussi de fonctionnement et surtout d'effet ? Cependant, plus la part des mesures fiscales et professionnelles augmente, plus il devient difficile de brosser un tableau correct de la sécurité sociale dans son ensemble. Il n'est pas toujours évident d'obtenir suffisamment d'informations à ce propos.

Les cotisations sociales : un moyen de financement valable ?

Traditionnellement, les systèmes de sécurité sociale dans les pays corporatistes continentaux se basent avant tout sur le principe des assurances sociales. Une part considérable du financement de la sécurité sociale provient des cotisations sociales prélevées sur les salaires,

sous la forme de cotisations patronales et de cotisations personnelles. Or, on s'aperçoit aujourd'hui de plus en plus clairement que cette parafiscalité place l'État social devant des défis de taille. Selon une première critique, les charges sociales pèsent beaucoup trop lourd sur le travail et ont des répercussions négatives sur l'emploi. D'autre part, on parle même de crise financière en matière de sécurité sociale, étant donné que le groupe de citoyens qui versent une cotisation se réduit de plus en plus alors que le groupe des bénéficiaires ne cesse d'augmenter. D'où l'importance de réfléchir à d'autres modes de financement qui auraient moins d'effets préjudiciables que les cotisations sociales basées sur le salaire. Les discussions devraient s'articuler autour de la question centrale suivante : sur quelle base doit-on organiser la solidarité ?

Le problème de financement des pensions

Étant donné qu'un groupe toujours plus restreint de personnes actives sur le marché de l'emploi doit assurer le versement d'allocations à un groupe croissant de retraités, le financement des pensions devient problématique. L'accroissement des charges de pension n'est pas seulement dû au vieillissement et à la dénatalité, mais aussi à une série d'évolutions socio-économiques comme l'entrée plus tardive sur le marché du travail et le départ anticipé à la retraite, ainsi que l'instabilité croissante du groupe des personnes actives. Cela pose surtout problème pour les systèmes de répartition qui se fondent sur le principe *pay-as-you-go*, et c'est la raison pour laquelle on propose souvent de résoudre le problème en abandonnant le système de répartition au profit d'un système de capitalisation. Cette solution se heurte à différentes difficultés : le problème des cotisations doubles, le risque pour les groupes les plus faibles de la société de ne pas constituer suffisamment de droits de pension et le danger de l'épargne négative que recèle cette capitalisation pour l'avenir. Cela dit, si l'on opte pour le maintien du système de répartition, celui-ci devra faire l'objet de décisions cruciales, pour déterminer par exemple dans quelle mesure il convient d'augmenter les cotisations ou, au contraire, de diminuer les prestations. On peut également procéder à une hausse légale de l'âge de la retraite, mais cette possibilité n'a pas la faveur de l'opinion publique. Une solution moins radicale consiste à rendre l'âge de la retraite flexible. Quoi qu'il en soit, la constitution d'une bonne pension commence dès la naissance et dépend des investissements consentis dans l'enseignement et la formation des enfants et des jeunes.

Tendances à la privatisation de la sécurité sociale

Le néo-libéralisme et la souveraineté des consommateurs prônée par celui-ci peuvent être considérés comme des facteurs ayant stimulé la privatisation ou du moins encouragé les compléments privés en matière de sécurité sociale, de soins de santé et d'assistance sociale. Le thème public - privé s'est transformé entre-temps en une question de premier plan dans la littérature consacrée à la sécurité sociale. Cependant, les auteurs arrivent souvent à la même conclusion, à savoir que les assurances privées contractées volontairement ne peuvent pas garantir à elles seules la protection sociale, et ce pour des raisons variées. Toutefois, l'histoire ne s'arrête pas là. Comme nous l'avons mentionné plus haut, les mesures sociales se composent de quatre aspects : le champ d'application personnel, le champ d'application matériel, le financement et l'exécution. La privatisation n'implique pas forcément que l'État perde le contrôle de tous ces quatre aspects. Il se peut très bien, par exemple, que les modes de financement et d'exécution soient privatisés tandis que les pouvoirs publics continuent à définir le cercle des bénéficiaires et le niveau des prestations. D'autre part, les assurances privées ne semblent avoir de l'avenir qu'en tant que 'compléments', plus précisément dans le cadre des deuxième et troisième piliers du système de pensions. Le danger existe, toutefois, qu'on instaure de la sorte une société duale, dans laquelle certains groupes auraient la possibilité de conclure des assurances supplémentaires et d'autres non. Il faut veiller à maintenir une solidarité suffisamment étendue. Les assurances privées peuvent être utilisées comme instruments de protection sociale moyennant le respect d'une série de conditions.

À quel niveau : régional, national ou européen ?

À l'heure actuelle, la sécurité sociale est une affaire principalement nationale, mais l'appel à une Europe sociale retentit de plus en plus fort. D'autre part, on constate dans différents pays une tendance à la régionalisation : de plus en plus de compétences sont transférées aux régions. Par conséquent, il est impératif de se poser la question du rapport idéal entre les niveaux régional, national et européen. Si, auparavant, on mettait davantage l'accent sur l'harmonisation de la politique sociale et sur le développement d'un contrat social *européen*, de plus en plus de voix s'élèvent aujourd'hui pour demander une réforme des contrats sociaux *nationaux*, mais dans un cadre européen. La méthode de coordination ouverte semble être la méthode appropriée à cet effet, bien que certains mettent en doute la vitesse, le pouvoir et la légitimité de cet instrument. Quoi qu'il en soit, l'architecture future de la sécurité sociale est devenue impensable sans dimension européenne et c'est ce qui explique le plaidoyer en faveur d'une combinaison optimale de régionalisation, nationalisation et européanisation.

La concertation sociale et l'architecture de l'État social

Un aspect important de la structure institutionnelle des États sociaux est la concertation sociale (c'est-à-dire la collaboration entre les partenaires sociaux et l'État), étant donné le rôle crucial que joue celle-ci dans la régulation du marché de l'emploi et dans la mise en œuvre des mesures de sécurité sociale. À cet égard, on peut faire une distinction entre, d'une part, les États libéraux, qui ont une forme très restreinte de concertation sociale et qui offrent une protection minimale et, d'autre part, les États socio-démocrates, où une tradition de concertation sociale va de pair avec des mesures d'emploi et de sécurité sociales très développées. On observe toutefois une différence importante entre ces deux derniers régimes en matière de population représentée au sein de cette concertation sociale. Les institutions socio-démocratiques qui représentent l'entièreté de la société réussissent à combiner un marché de l'emploi flexible avec une participation élevée au marché du travail et une égalité de revenus. Cela semble être plus difficile dans la structure de concertation et de prise de décisions des États corporatistes (parmi lesquels on compte la Belgique), si bien que des questions surgissent. Le caractère corporatiste du processus décisionnel cadre-t-il encore avec la structure actuelle du marché de l'emploi ? Certains participants importants ne sont-ils pas exclus de la concertation sociale ? Le caractère corporatiste ne s'oppose-t-il pas à des mesures sociales plus larges auxquelles les non-actifs pourraient aussi avoir recours ?

Flexicurity ou comment concilier sécurité sociale et marché du travail flexible ?

Une série de facteurs structurels et culturels font accroître le besoin d'un marché de l'emploi flexible. Bien qu'une plus grande flexibilité rende la protection sociale encore plus nécessaire, c'est justement là que le bât blesse. L'architecture de la sécurité sociale s'avère être insuffisamment adaptée à la flexibilisation des modèles de travail et au travail atypique, ce qui donne lieu à un manque de protection ou à une protection insuffisante des travailleurs flexibles par la sécurité sociale. La *flexicurity* est une tentative de réponse à ces problèmes. Cette stratégie tente, de façon synchronisée et coordonnée, d'une part, d'augmenter la flexibilité du travail, de son organisation et des relations employeurs - employés et, d'autre part, de procurer une (plus grande) sécurité – sécurité d'emploi ou sécurité d'existence – principalement aux groupes sociaux les plus faibles participant ou non au marché de l'emploi. Cela peut signifier concrètement un assouplissement des combinaisons entre salaires, transferts et autres sources de revenus, ou le développement de nouvelles mesures sociales comme les allocations d'interruption de carrière, les allocations de soins et les congés sabbatiques. Ces derniers peuvent être accordés au moyen d'un système de bons, mais si

celui-ci se base sur les mérites acquis pendant la carrière, on peut craindre un maintien de la situation d'inégalité actuelle. Autre problème qui se pose : comment financer ces nouvelles mesures ? Sans oublier qu'il faut chercher une solution aux droits de sécurité sociale insuffisants des travailleurs flexibles. Cela pourrait se faire en opérant une dissociation entre travail, cotisations et prestations, à condition de maintenir un nombre suffisant d'incitants pour que les gens veuillent continuer à travailler.

II. Vers une proposition d'étude

De nombreux goulets d'étranglement et solutions éventuelles cités par la littérature internationale sont aussi intéressants pour le contexte belge. Cela se remarque aussi dans la littérature belge sur la sécurité sociale. Une lecture attentive de celle-ci révèle que plusieurs thèmes ont déjà été étudiés en détail en Belgique. Certains d'entre eux sont même étudiés en permanence depuis de nombreuses années par des équipes de recherche. Pour l'élaboration d'un projet de nouvelle étude qui, somme toute, ne peut caresser que des ambitions restreintes en termes de budget, de collaborateurs et de temps, il serait déplacé de proposer une fois de plus les mêmes thèmes. D'où l'importance de déterminer un sujet digne d'intérêt et crucial pour la politique à mener, mais n'ayant pas encore bénéficié d'une attention suffisante. Les thèmes qui nous semblent avoir été trop peu abordés jusqu'ici sont les suivants : (1) l'importance des mesures fiscales et professionnelles et des solutions issues des deuxième et troisième piliers ; (2) les implications de la flexibilisation du marché du travail pour la sécurité sociale ; (3) les conséquences des deux thèmes précédents pour le processus décisionnel et la concertation sociale.

En se basant sur ces trois points et sur la vision selon laquelle la sécurité sociale poursuit trois objectifs – protection minimale, protection liée au salaire et réintégration – avec la cohésion sociale comme visée ultime, les questions de recherche suivantes s'avèrent prioritaires :

- Dans quelle mesure la conjonction actuelle de mesures de sécurité sociale (des premiers, deuxième et troisième piliers) est-elle adaptée pour assurer la réalisation des objectifs préétablis dans le contexte de flexibilité du travail ?
- Est-ce que de nouvelles mesures ont fait leur apparition dans chacun des trois piliers pour répondre aux nouveaux besoins et risques liés à la flexibilisation du marché de l'emploi ? Quelles autres réformes sont nécessaires ?
- En quoi doit-on modifier le processus décisionnel pour garantir le maintien de la cohésion sociale ?

La présente étude a souligné le bien-fondé de ces questions, non seulement dans le domaine des connaissances théoriques, mais surtout dans la perspective de possibles implications politiques dans le contexte belge. Ces questions sont à la fois la conclusion de la présente étude préliminaire et le point de départ indiqué d'activités de recherche ultérieures au sein d'un projet principal.