

LA SÉCURITÉ SOCIALE DU FUTUR, AUJOURD'HUI (2/2)

DES RÈGLES DE FINANCEMENT ET DE FONCTIONNEMENT À RÉINVENTER

La sécurité sociale ne cesse de se dégrader partout en Europe. Il faut la refonder entièrement, si l'on veut éviter qu'une frange de plus en plus large de la population ne bénéficie plus que d'une protection dérisoire. Et prioritairement, il faudra revoir la manière dont elle est financée.

Dans un article précédent¹, nous avons montré que, pour refonder la sécurité sociale, il était impératif d'agir au niveau européen, de manière à empêcher les États de recourir à la fiscalité pour acquérir des avantages concurrentiels. La sécurité sociale ne devrait plus être conçue sur le modèle d'une assurance, mais comme un commun : une chose que l'on ne peut s'approprier et

dont chacun peut bénéficier, quelle que soit sa place dans la société. Et l'institution de ce commun demandera une adhésion forte de chacun. Reste à poser la question des règles de financement et de fonctionnement de cette sécurité sociale refondée, pour lesquelles certaines dispositions prises en Belgique en faveur des artistes pourraient être des sources d'inspiration.

Une restructuration des prélèvements obligatoires

Le financement de la Sécurité sociale occupe l'essentiel des débats, directement ou en filigranes. La question piège qui se profile finit toujours par ressembler à un « mais qui va payer ? » Et c'est, dans ces débats, la question la plus stupide qui soit : un commun, tout le monde y met de sa poche. La vraie question est : quelle est la manière la plus efficace et la plus efficiente de financer une sécurité sociale dont nous prônons qu'elle doit étendre ses effets, qualitativement et quantitativement, sous peine de disparaître progressivement ?

Nous sommes persuadé que c'est la structure même des ressources des États (cotisations, impôts, taxes et accises)



et celle de leur affectation qui doit être revue, de manière concertée au niveau européen. Rappelons-le : les dépenses de sécurité sociale, c'est près de 30% du PIB dans

l'Union européenne. A ce niveau, elles ont une ampleur systémique, autant que le secteur bancaire ou que la Banque centrale européenne.

Nous prônons la contribution progressive de tous les revenus à ce financement, en réduisant la part de celle qui repose sur le travail – dont la contraction, sous une forme ou une autre, est inévitable à moyen et long terme.

Le patrimoine mobilier et immobilier doit contribuer massivement à ce financement : en Belgique, par exemple, le revenu cadastral (la base fictive de taxation du

¹ Roger Burton, *La sécurité sociale du futur, aujourd'hui (1/2). Pour une refondation européenne*, éd. en ligne Smart, 2019

patrimoine immobilier) représente à peine 20% des revenus réels tirés de la location de l'immobilier.

Nous prôtons également un mécanisme de péréquation solidaire entre États et Régions, aux fins de ce financement. Et cela peut venir aussi de la Banque centrale. Cette dernière vient d'injecter 2.600 milliards d'euros en liquidités dans les banques, en un peu plus de trois ans et quasi par le seul recours à la planche à billets. Sans s'interroger ici sur l'usage qui a été fait par les banques de ces liquidités, le mécanisme – n'en déplaise aux tenants de la rigueur budgétaire et du contrôle strict de la planche

à billets – n'a pas le moins du monde plongé l'Europe dans une spirale inflationniste ni affaibli l'euro sur les marchés des changes. Ces 2.600 milliards, ce fut pendant trois ans l'équivalent d'un sixième des dépenses annuelles de sécurité sociale dans l'Union européenne.

Sans cette restructuration fiscale, au sens large du terme, nous resterons prisonniers de la fameuse « neutralité budgétaire », dont la loi de financement de la sécurité sociale récemment promulguée en Belgique a renforcé le pouvoir néfaste et qui ne peut que conduire à une dégradation des prestations et à de nouvelles restrictions d'accès.

Cela passera aussi par une nouvelle structure des emplois que l'Etat fait de ses ressources, qui devra s'adosser à une régulation plus stricte des fournisseurs, opérateurs et partenaires privés – notamment en matière de pensions et de soins de santé. Ceux-ci doivent être exclus de toutes les instances de régulation (par exemple, dans le domaine des soins de santé, de celle qui donne agrément aux médicaments et fixe le prix et le remboursement de ceux-ci). Idéalement, cette régulation devrait se faire au niveau européen, en brisant si nécessaire le dogme d'un « marché de libre concurrence ».

Une refonte complète des mécanismes réglementaires

Dans un pays où la part du financement de la sécurité sociale repose pour près de 70% sur le travail et où, pour très grande part, l'accès aux prestations, le niveau de celles-ci, leur maintien sont déterminés par ce travail, ses formes, son organisation, sa quantité, il est plus qu'urgent de s'interroger sur la réglementation, et particulièrement les modes de calculs en vigueur. Mis à part les États où prédomine un modèle beveridgien de la sécurité

sociale, qui sont aussi ceux où se développe le mieux un marché privé de la sécurité sociale, les réglementations sont structurées autour de la forme d'emploi basée sur la subordination – le travail salarié – et sur la mesure du temps de travail, (en heures, en jours, en mois ou trimestres, en années, selon les cas). Bref, sur une forme de carrière socio-professionnelle qui était peut-être adaptée aux Trente Glorieuses, mais qui est aujourd'hui inapte à

rendre compte des évolutions en cours.

Les Gouvernements ont répondu à un diagnostic posé en la matière depuis le début des années 1990² par des subventions à l'emploi, puis par la création de régimes de travail aux droits sociaux limités (auto-entrepreneur en France, jobs zéro-heure en Grande Bretagne, mini-job en Allemagne, le travail collaboratif ou semi-agoral en Belgique, etc.), et enfin par

2 Kravaritou Yota. « *Les nouvelles formes d'embauche et la précarité de l'emploi* » in *Revue internationale de droit comparé*. Vol. 42 N°1, Janvier-mars 1990. pp. 129-147

Bismarck ou Beveridge ?

Deux grands modèles prévalent en matière de sécurité sociale : **le modèle bismarckien** et **le modèle beveridgien**.

Le modèle bismarckien (ou assurantiell)

Le chancelier Bismarck est devenu une figure emblématique de la protection sociale en ayant mis en œuvre en Allemagne, à la fin du XIX^e siècle, un système de protection sociale contre les risques maladie (1883), accidents de travail (1884), vieillesse et invalidité (1889). Sa motivation était d'abord politique : il voulait juguler les mouvements syndicaux et socialistes en améliorant les conditions de vie du prolétariat ouvrier.

Plusieurs principes sous-tendent ce modèle :

- protection fondée uniquement sur le travail et sur la capacité des individus à s'ouvrir des droits grâce à leur activité professionnelle ;
- protection obligatoire ;
- protection reposant sur une participation financière des ouvriers et des employeurs qui prend la forme de cotisations sociales ;
- cotisations qui ne sont pas proportionnelles aux risques – comme dans la logique assurantielle

une flexibilisation accrue de l'emploi salarié. Parallèlement, ils ont renforcé les conditions d'accès (à des prestations de haut niveau) à la sécurité sociale : de plus en plus de personnes travaillent – peut-être ; de moins en moins cotisent – certainement, et la conséquence en est mécanique : la pauvreté augmente et les ressources de la sécurité sociale en sont relativement amoindries. L'Allemagne a découvert il y a deux ou trois ans avec effroi la bombe sociale que représentent ses mini-jobs.

Aucune forme de travail ou de rémunération ne devrait échapper à la sécurité sociale, tant dans son versant «cotisations» que dans son versant «prestations».

Nous devons lever deux freins majeurs à l'extension de la sécurité sociale à tout le champ du travail :

- La subordination ne peut plus être la condition nécessaire à l'accès au régime général de la sécurité sociale. Elle doit évidemment rester suffisante et quand elle existe, prescriptive, mais d'autres

pure – mais aux salaires : on parle ainsi de «socialisation du risque» ;

- protection gérée par les salariés et les employeurs.»

Le modèle beveridgien (ou assistanciel)

En 1942, à la demande du gouvernement britannique, l'économiste William Beveridge rédige un rapport sur le système d'assurance maladie. Il propose de refonder le système existant sur plusieurs principes qui deviendront autant de caractéristiques du système dit «beveridgien» (les trois premiers étant connus sous le nom des «trois U») :

- **universalité** de la protection sociale par la couverture de toute la population (ouverture de droits individuels) et de tous les risques ;
- **uniformité** des prestations, fondée sur les besoins des individus et non sur leurs pertes de revenus en cas de survenue d'un risque ;
- **unité** de gestion étatique de l'ensemble de la protection sociale ;
- financement basé sur l'impôt.

Dans des pays comme la Belgique et la France, le système de sécurité sociale se calque plutôt sur le modèle bismarckien.

> **Source** : www.vie-publique.fr

formes d'affiliation doivent être trouvées qui ne reposent ni sur la subordination ni sur son corrélat, le contrat de travail.

- La computation du temps de travail, de sa durée, de sa quantité dans une période donnée ne peut plus suffire : là où elle s'impose, gardons-la, là où elle n'est plus pertinente, il convient de trouver de nouveaux modes de calcul.

La Belgique, en 2002, a été innovante en la matière, bien que frileusement :

Elle a inventé l'**assujettissement de toutes formes de**

revenus à la sécurité sociale (et donc celui des travailleurs) qu'il y ait ou non subordination et contrat de travail... C'est l'article 1^{er} bis de la loi de 1969 sur la sécurité sociale, qui réserve cette forme d'assujettissement aux revenus provenant d'une prestation artistique. Un peintre qui vend un tableau peut, et même doit transformer le prix de ce tableau en revenus socialisés et fiscalisés au même titre qu'un salaire, qui lui ouvriront les mêmes droits qu'à un salarié, alors qu'il n'en est manifestement pas un.

Dans une branche de la sécurité sociale (une seule malheureusement), le chômage, **ces revenus sont transformés en équivalents jours de travail**, sur la base d'un calcul simple: le revenu brut divisé par un indice pivot. A partir de quoi les autres règles prenant en compte la durée du travail trouvent à s'appliquer.

Elle a concomitamment prévu **un mécanisme protecteur** pour éviter un déport de ces travailleurs vers un régime indépendant inapproprié: une Commission doit donner accès à ce régime indépendant après que le travailleur artistique a fait la preuve de sa capacité économique (niveau de revenus) et de son indépendance économique (plus d'un seul client).

Nonobstant les freins administratifs et légaux posés en 2014 à ces mécanismes, force est de constater qu'ils sont particulièrement efficaces: et c'est leur efficacité même qui a conduit un Gouvernement à en réduire la portée, de la plus mauvaise manière qui soit. A méditer...

Nous sommes certain que les marqueurs de la subordination vont s'estomper au fur et à mesure que de nouveaux modes de production et de management rendront le contrôle du temps de travail de moins en moins nécessaire ou même utile aux entreprises. Quel est encore le pouvoir de la subordination quand un contrat à durée déterminée peut ne durer que quelques heures, pour exécuter une tâche précise, dont l'employeur n'attend que le résultat? Combien de temps faudra-t-il à cet employeur pour se rendre compte qu'il n'a plus besoin de cette subordination?

«La distinction entre un contrat d'entreprise et un contrat de travail réside dans le fait que ce dernier a pour objet d'exécuter le travail et non pas d'obtenir le résultat de l'exécution du travail [...] Lorsque le contrat ne vise qu'à obtenir un résultat déterminé, il ne peut être effectivement question de subordination si l'on attache à cette notion la signification

qui doit lui être donnée dans le droit du contrat de travail.»

(W. van Eeckhoutte, V. Neuprez, *Compendium droit du travail 2013 – 2014*, Annuaire, Kluwer, 2013.)

Par ailleurs, les formes de rémunérations évoluent et se diversifient. Elles ne sont plus nécessairement calculées au temps de travail, mais à la mission, à la pièce, à la tâche ... Et la durée du temps de travail elle-même s'en trouve «floutée», improbable, formellement actée dans une quelconque déclaration préalable à l'embauche, mais souvent sans plus guère de rapport avec la réalité. Un correcteur, un journaliste, un artiste, ont, choisissent ou subissent d'autres modes de négociation d'un salaire professionnel que le temps de travail, que le salaire horaire, journalier, mensuel...

Enfin, pour les modes de calcul qui s'adosent à de longues périodes (les années de carrière), comment rendre compte d'emplois fragmentés, intermittents, désagrégés, micronisés en tâches parfois captées sur des plateformes dématérialisées, un travail «vendu à la criée»? Et cela sur des marchés et pour des pratiques professionnelles qui ne permettent en aucun cas aux travailleurs d'assumer les obligations du régime indépendant – ce

que le législateur avait bien compris pour les artistes dits « créateurs », pour lesquels un client attend un livrable et non du temps de travail mis à disposition.

Cette notion de « livrable », dont le client contrôle la qualité et non plus l'exécution, est déjà bien implantée, et deviendra dominante dans un avenir pas très lointain. L'on peut en retenir un peu le mouvement, en faisant requalifier certaines relations de travail

en contrat de travail, comme on tente de le faire ici ou là, avec succès, pour les chauffeurs d'Uber ou les cyclistes de Deliveroo, mais il serait naïf de croire que ces entreprises n'ont pas déjà anticipé les moyens, notamment technologiques, d'effacer la moindre trace de subordination dans leurs dispositifs, et cette fois en toute légitimité.

Nous prôtons une mise en œuvre élargie des trois mécanismes évoqués plus haut

et aujourd'hui réservés aux prestations artistiques, une adaptation des paramètres de calcul à des situations de travail structurellement fragmentées, lacunaires, irrégulières, qui s'accompagnera d'une individuation des droits afin de rendre compte de nouvelles formes de vie privée, et d'une évolution rapide vers l'activation automatique des droits dont tous les paramètres existent aujourd'hui dans les bases de données de la sécurité sociale.

Conclusion, très provisoire

La sécurité sociale du futur n'est pas une affaire technocratique : elle est d'abord une affaire de démocratie et d'un modèle de société. La participation de toutes et tous à la définition de ce modèle de société pour a minima le demi-siècle à venir est une nécessité : la sécurité sociale est affaire de temps long. Et de ce modèle naîtront les objectifs à lui assigner. Sans une large adhésion à ces objectifs, à ce modèle de société, nul ne consentira plus à leur financement. Et seul le marché dictera aveuglément sa loi, mû par une seule finalité : se reproduire, coûte que coûte... du moment que ce n'est pas lui qui paie.

Cette adhésion proviendra de l'éducation, de l'enseignement, de la formation et de l'information, et d'une démocratisation radicale du débat en la matière. Les administrations et les gouvernements

doivent renverser leur point de vue sur les bénéficiaires de prestations sociales, trop souvent et systématiquement considérés comme des ilotes, des profiteurs, des fraudeurs ...

Sans une fiscalité entièrement repensée, la sécurité sociale du futur finira par se réduire à une forme de charité publique, telle celle que les dames patronnesses accordaient au 19^e siècle à « leurs pauvres méritants ». Et nos sociétés évolueront inévitablement dans des formes brutales de ségrégations sociales, économiques, culturelles dont on mesure peu les conséquences.

La concurrence actuelle entre les États rend toute évolution systémique de la sécurité sociale impraticable : ce que l'on appelle « le Socle européen des droits sociaux » est resté désespérément vide. Les États les moins-disants

en la matière ne souhaitant manifestement pas perdre un avantage concurrentiel dont ils ne veulent pas voir les effets toxiques à moyen et long terme, pour eux-mêmes et pour leur environnement économique. Cette concurrence doit être neutralisée, même s'il faut pour y parvenir réduire quelque peu le nombre des pays qui harmonisent leurs politiques, au niveau des normes les plus hautes.

Enfin, seule une sécurité sociale conçue comme un commun, dans un périmètre a minima européen, est en mesure d'accompagner durablement nos sociétés sur la voie des changements de nos modèles de production et d'échanges mondialisés que les enjeux climatiques et écologiques nous imposeront, nous imposent déjà.

Roger BURTON,
Octobre 2019

Sources et ressources

Roger BURTON, *La sécurité sociale du futur, aujourd'hui (1/2). Pour une refondation européenne*, éd. en ligne Smart, 2019.

Pascale CHARHON, *les droits sociaux au regard des nouvelles formes d'emploi. Les réponses européennes*, éd. en ligne Smart, 2017.

Yota KRAVARITOU, «*Les nouvelles formes d'embauché et la précarité de l'emploi*» Revue internationale de droit comparé. Année 1990 42-1 pp. 129-147

Edwy PLENEL, «*Les intermittents luttent pour nos biens communs*», *Mediapart*, 10 juin 2014