

La sécurité sociale a cinquante ans

Le 28 décembre 1994, les membres du comité de gestion de l'Office national de sécurité sociale ont dû interrompre leurs vacances de Noël pour participer entre deux réveillons à une commémoration officielle: la sécurité sociale avait cinquante ans, le même âge que La Revue Nouvelle.

PAR PAUL PALSTERMAN

C'est le 28 décembre 1944, en effet, que le prince Charles signait l'arrêté-loi « concernant la sécurité sociale des travailleurs ». « Arrêté-loi » était l'expression de l'époque pour « arrêté de pouvoirs spéciaux ». J'avoue avoir cru longtemps que les pouvoirs spéciaux dont il s'agissait étaient ceux du temps de guerre. Je savais que l'institution d'une sécurité sociale moderne était l'un des points du fameux Pacte social négocié dans la clandestinité entre les patrons et les syndicats. Mais je croyais que le gouvernement de Londres avait ramené le projet dans ses bagages dans la foulée des armées alliées, ou l'avait reçu tout préparé par les négociateurs du Pacte, et le concevait comme une mesure urgente de reconstruction du pays, ne souffrant pas d'attendre la réunion du Parlement. Ce n'est que récemment que j'ai appris que le parlement belge se réunissait tout à fait normalement, mais qu'on avait estimé qu'un débat parlementaire aurait tué le projet de sécurité sociale dans l'œuf.

Dans la tourmente des controverses qui agitent actuellement la sécurité sociale, on évoque avec nostalgie le grand consensus que symboliserait le Pacte social de 1944, au point parfois de lui accorder une vertu plus ou moins magique. En fait de consensus, les mutuelles chrétiennes ne voulaient pas entendre parler d'une assurance-maladie obligatoire, alors que le monde socialiste voulait un régime unique, obligatoire et géré par l'État, et qu'une partie de la gauche n'aurait pas repoussé l'idée de brûler la sécurité sociale dans le grand feu de joie de la révolution prolétarienne. La majorité des patrons ne voulait pas entendre parler de la présence des syndicats dans les organes de gestion de la sécurité sociale. Pour le reste, à côté des partisans du Pacte social, il y avait ceux du libéralisme manchestérien allergiques à toute protection sociale et ceux qui voyaient dans la politique sociale une chasse gardée du patron seigneur et maître de ses ouvriers. D'autres encore, y compris dans les syndicats, n'avaient pas encore abandonné leur rêve d'un régime d'Ordre nouveau fondé sur les corporations. Tous ces gens avaient évidemment leurs relais dans les partis politiques, et les responsables de l'époque ont jugé, comme d'autres avant et après eux, que la sécurité sociale est une chose trop sérieuse pour être discutée au parlement.

CINQUANTE ANS, REBONDIR

L'arrêté-loi de 1944 s'abstient de grandes envolées lyriques. Il se limite à son objet essentiel, qui était de fixer le statut de l'Office national de sécurité sociale (O.N.S.S.) et d'énoncer les dispositions juridiques nécessaires pour la perception des cotisations sociales. C'est un texte assez court : il ne prend pas beaucoup plus de place qu'un arrêté ministériel du 18 décembre 1944, publié deux jours avant lui au *Moniteur*, fixant le prix maximum des biscottes. Il prend beaucoup moins de place que l'arrêté royal du 24 mai 1995 portant le règlement du Keno (le nouveau jeu de la Loterie nationale), publié au *Moniteur* pendant que j'écrivais cet article.

L'arrêté de 1944 a laissé un vestige toujours en vigueur cinquante ans après : l'article 7, qui est à lui tout seul la « loi » de base de l'assurance-chômage. Il en exprime les principes en termes si généraux que cela revient en fait à accorder des pouvoirs spéciaux perpétuels au roi, c'est-à-dire au ministre de l'Emploi et du Travail ; ce régime a parfaitement convenu aux ministres de l'Emploi et du Travail successifs, qui se sont très bien habitués à concocter la réglementation du chômage dans le silence et le recueillement de leur cabinet, sans se laisser troubler par le tumulte extérieur.

**QUI A EU CETTE IDÉE SPÉCIALE
D'INVENTER LA SÉCURITÉ SOCIALE ?**

Ainsi, la sécurité sociale belge n'a guère eu l'honneur des grands débats, des codifications majestueuses, des déclarations d'une haute élévation de pensée à proclamer à la face du monde pour l'édification des masses. En fait, comme beaucoup d'autres choses utiles et bienfaisantes, elle est d'un abord particulièrement rébarbatif. Peu de gens ont le privilège de la découvrir par les articles de *La Revue Nouvelle* ou les publications de Pierre Reman, Simon Leblanc et autres spécialistes, qui savent en synthétiser les enjeux en termes simples et rendre passionnants les débats qui la traversent. Pour l'usager normal, il n'y a rien de passionnant dans un chèque de pension ou dans un formulaire de mutuelle — sans parler des cartes de pointage pour le chômage. Elle n'a rien de lyrique non plus lorsqu'on la découvre de l'intérieur. Pour qui l'approche par les textes de loi, les règlements, les commentaires juridiques, les circulaires administratives, elle sue à la fois la pagaille et l'ennui. Quant aux financiers, aux actuaires, aux comptables et aux statisticiens, on se demande comment ils font pour ne pas tomber en catalepsie devant leurs tableaux de chiffres.

Certains bons esprits, malheureusement, ne dépassent pas le stade de l'approche. On a exhumé de vagues souvenirs bibliques ou mythologiques, une référence à Hobbes ou des bribes de pensées de Tocqueville dans un dictionnaire des citations, pour comparer la sécurité sociale au Léviathan ou à Nemésis. Loin de libérer l'homme des risques qu'elle prétend couvrir, la sécurité sociale l'asservirait à un nouveau totalitarisme, d'autant plus pernicieux qu'il est doux et confortable. Des gens sans formation théologique, et même sans foi très affirmée, voient un blasphème dans l'expression « Etat providence ». Ce ne serait pas impunément que l'on essaie d'adoucir la vie dans notre sublunaire vallée de larmes, au lieu de faire confiance à la vraie Providence, ou de chercher dans la vie éternelle la récompense de ses souffrances.

CINQUANTE ANS, REBONDIR

Moi qui n'ai jamais lu Hobbes dans le texte, qui ne sais pas exactement où la Bible parle de Léviathan, qui croyais que la vieille déesse Némésis avait pris sa pension lorsque la génération de Zeus accéda à l'âge actif, j'ignore si c'est le dessein de Dieu que l'humanité (en particulier les pauvres) reste souffrante, et si c'est faire montre d'une hubris intolérable que d'essayer d'anticiper, aussi imparfaitement que ce soit, sur l'absence de tourment de la vie éternelle. Ne pouvant revendiquer aucune qualité pour trancher le débat, je me limiterai à des réflexions plus terre à terre.

La sécurité sociale n'ayant pas été inventée par les Grecs, ni par les Hébreux, sa création n'est pas entourée de mythes ou de récits bibliques plus ou moins merveilleux. Les corporations du Moyen-Âge plaçaient leurs sociétés de prévoyance et de bienfaisance sous la protection de saints patrons qui avaient fait leurs preuves, mais ne faisaient pas de ces saints les concepteurs de leurs dispositifs. L'histoire savante n'a pas non plus gardé trace de l'invention de la sécurité sociale. Pas d'Archimède inventant les Accords médico-mutualistes dans sa baignoire, de Christophe Colomb découvrant comment sortir du chômage en cassant un œuf dur, de Newton calculant l'avenir des pensions après avoir été assommé par un pomme, de Marie Curie extrayant les allocations familiales de tonnes de papiers. Entre parenthèses, cela explique peut-être pourquoi il faut plus de quarante-sept mille mots rien qu'en textes de lois et de règlements, pour régler des choses simples comme le droit aux allocations familiales, alors que trois lettres suffisent aux savants pour exprimer des choses aussi compliquées que la théorie de la relativité. Bref, si l'on remonte vraiment aux origines, on ne saura jamais qui a inventé la sécurité sociale.

LA SOCIÉTÉ ASSURANTIELLE

Mais il est tout de même intéressant de signaler qu'au tournant de notre siècle, la sécurité sociale, l'esprit de solidarité qui l'anime et la technique d'assurance qui la fonde ont été théorisés, surtout en France, par des auteurs qui affichaient clairement le projet de chercher une juste réponse à la « question sociale ». Par « juste », entendez surtout une voie du juste milieu : ni le socialisme révolutionnaire, ni le libéralisme radical. S'ils n'ont pas inventé la sécurité sociale en soi, c'est sans doute chez eux qu'il faut chercher la source intellectuelle de la sécurité sociale moderne.

Ces gens-là, ce n'étaient ni des militants de l'Internationale ni des leaders politiques de haut vol ni les gourous intellectuels de leur époque. C'étaient des administrateurs, des juristes et des statisticiens, qui incarnaient ce que l'on a appelé la République des professeurs. Manifestement peu doués pour les formules-chocs, ils n'ont trouvé, pour qualifier leur projet social, que l'expression pleine de poésie, fleurant bon le grand large et l'épopée, de « société assurantielle ». Eh oui, avant de s'incarner dans les mutuelles, les syndicats et les « parastataux » aux sigles abscons, l'esprit de la sécurité sociale soufflait dans ces compagnies à la raison sociale respirant la confiance et le sérieux, recueillant les économies de millions de familles prévoyantes.

La société assurantielle est elle-même fille de la statistique et du calcul actuariel. Elle se fonde sur la philosophie profonde qu'il existe des risques dont la proba-

CINQUANTE ANS, REBONDIR

bilité statistique est telle qu'il est justifié de dépasser la question morale de la responsabilité individuelle et qu'il vaut la peine de les couvrir sur une base solidaire plutôt que de les abandonner au hasard de la chance ou de la malchance individuelle. L'assurance est fondamentalement une spéculation. Il est de l'essence du contrat d'assurance que les prestations ne s'équilibrent avec les primes que statistiquement, au niveau global de la compagnie. L'assuré, lui, selon le cas, touchera plus ou moins que ses versements. C'est en cela que l'assurance se distingue du simple placement, dont la rente ne dépend que du montant investi et du talent du gestionnaire à le faire fructifier.

Tous les efforts des compagnies d'assurance pour se composer un visage de respectabilité et d'honorabilité ne sont jamais venus à bout des doutes conçus par la sagesse populaire sur la moralité des assureurs. De fait, admettre la moralité du contrat d'assurance n'a pas été de soi. Du point de vue de l'assureur, cela ressemble à une spéculation malsaine sur les malheurs d'autrui. Du point de vue de l'assuré, cela s'apparente parfois à la loterie, au jeu de hasard.

Si les pourfendeurs de la sécurité sociale font partie de ces gens qui estiment qu'il incombe à l'homme d'assumer seul ses responsabilités et les risques de l'existence, ou de s'abandonner à la toute-puissance divine, j'admets la logique de leur raisonnement. Que ceux qui ne se sont jamais rêvés cow-boy solitaire, ermite ou marin intrépide leur jettent la première pierre.

Mais d'après mon expérience, ces gens sont assez rares, et leur rareté est proportionnelle à leur niveau culturel et à leur niveau de revenus. Dans Tintin, le capitaine Haddock renvoie dans une joyeuse apothéose de papier Séraphin Lampion, ses contrats et ses formulaires, avant de se lancer à la poursuite de dangereux espions. Dans la vie réelle, il n'aurait pas manqué de souscrire une Europ Assistance prévoyant son rapatriement en cas d'accident dans les rues de Szohöd ou une assistance juridique en cas d'ennui avec la police du colonel Sponz.

Ce qu'ajoute la sécurité sociale aux assurances privées c'est que l'on dépasse la solidarité entre un groupe plus ou moins homogène d'assurés pour instaurer une solidarité verticale des nantis vis à vis des moins nantis. Dans une logique de sécurité sociale, Séraphin Lampion n'aurait pas seulement proposé ses assurances pour le château de Moulinsart et les bijoux de la Castafiore, mais aussi pour la pension de Nestor et les soins de santé des romanichels. Un élément essentiel de cette solidarité est que les cotisations ne dépendent pas du risque couru par l'assuré individuel, mais de sa capacité contributive.

En fait, je ne vois pas d'autre élément essentiel dans la sécurité sociale que les notions de « société assurantielle » et de solidarité. La sécurité sociale est un système qui établit une solidarité entre nantis et non nantis par rapport à des risques dont on cherche normalement à se prémunir. Quels sont ces risques, dans quelle mesure joue cette solidarité, tels sont les vrais débats, les vrais rapports de forces. Tout le reste relève de la technique, d'une appréciation pragmatique en termes de coûts et d'efficacité¹.

CINQUANTE ANS, REBONDIR

LE DOMAINE DE LA SOLIDARITÉ

La définition des risques couverts par la sécurité sociale a été longtemps assez homogène dans le temps et dans l'espace. La plupart des régimes de sécurité sociale remboursent les soins de santé, couvrent la perte de revenus en cas de maladie, d'accident ou de chômage, servent une pension à l'âge de la retraite et complètent les revenus des familles avec enfants. Ces éléments communs ont permis, notamment, l'émergence d'un droit international de la sécurité sociale, réglant les multiples questions liées à la mobilité de la main-d'œuvre, et se risquant même à énoncer quelques principes généraux².

Évidemment, les modalités de couverture des risques sont très variables. Les remboursements de soins de santé sont plus ou moins généreux, le patient a ou non le libre choix de son médecin, le médecin est ou non limité dans sa liberté de choisir le traitement, de prescrire des médicaments. L'âge de la retraite, le calcul de la pension, la carrière professionnelle requise pour bénéficier d'une pension complète, varient d'un pays à l'autre.

Plus fondamentalement, tous les systèmes de sécurité sociale n'empruntent pas à la logique que suivrait un assureur privé. Les soins de santé sont couverts par des remboursements de prestations effectuées ou par la subsidiation d'institutions produisant des soins gratuits ou à cout réduit. La charge des enfants donne lieu au paiement d'allocations familiales, à des réductions d'impôts ou à la mise en œuvre d'équipements collectifs subsidiés. Certains pays ne couvrent le chômage que par le biais de l'assistance (c'est le cas de la Belgique en ce qui concerne les travailleurs indépendants). D'autres préfèrent au paiement d'allocations de chômage des dispositifs permettant de retrouver un emploi ; c'est le cas du Luxembourg et des pays scandinaves, et beaucoup voudraient bien que ce devienne le cas de la Belgique³. La même variété s'observe en ce qui concerne la structure administrative et le financement. Certains des domaines d'action de la sécurité sociale s'écartent même de la notion de « risque », au sens habituel de la technique d'assurance. La politique en matière de logement social, ou en matière de « congés payés » et de tourisme social, est souvent raccrochée à l'esprit de la sécurité sociale, mais n'en relèvent pas organiquement dans la plupart des pays.

Au cours des dernières années, cependant, des revendications entièrement nouvelles ont émergé, créant de nouveaux concepts ou donnant une signification nouvelle aux concepts en vigueur.

**LA SANTÉ: BIEN ASSURABLE
OU DROIT DE L'HOMME**

En 1945, l'assurance-maladie belge fonctionnait franchement comme un système de prévoyance, dont la seule particularité était d'être obligatoire à l'égard de ceux qui entraient dans son champ d'application. Par extension progressive, il en est venu à couvrir l'ensemble de la population du pays⁴. Les problèmes d'assurabilité qui se posent ici et là (pour les conjoints sans profession en cas de rupture du lien conjugal, pour les sans domicile fixe...) pourraient être résolus sans grande difficulté⁵. Les prestations de l'assurance s'étendent bien au-delà

CINQUANTE ANS, REBONDIR

de celles qui pourraient être couvertes, par exemple, dans le cadre d'une assurance privée. L'assurance-maladie couvre désormais des prestations qui relevaient traditionnellement de la politique générale de santé publique, comme la rééducation fonctionnelle des handicapés, le traitement de certaines « maladies sociales » (y compris la toxicomanie), certains soins non médicaux aux personnes âgées. Dans ce dernier domaine, son intervention s'avère d'ailleurs très insuffisante. À la marge de l'assurance-maladie et du régime des pensions émerge le besoin d'une assurance autonomie couvrant l'assistance dans la vie quotidienne des personnes dépendantes. En fait, l'assurance-maladie est devenue, et de loin, le principal partenaire financier et le principal régulateur de la politique de santé publique. Cette évolution traduit le fait que la santé n'est plus considérée comme un bien assurable, mais comme un droit de l'homme. Tout le monde doit être égal, ou à tout le moins le plus égal possible, devant la santé, celle qui permet de participer à la compétition économique, de s'épanouir humainement, d'avoir une vieillesse heureuse, etc.

ALLOCATIONS FAMILIALES OU ÉQUIPEMENTS COLLECTIFS?

L'idée de départ des allocations familiales était d'assurer aux travailleurs ayant charge d'enfants un niveau de vie aussi proche que possible des travailleurs sans enfants, autrement dit de compenser au moins en partie la charge des enfants. En somme, les allocations familiales ont le même objet que les réductions fiscales pour enfant à charge, dans un contexte où les salaires ouvriers normaux ne donnaient pas lieu à imposition susceptible d'être réduite significativement. Progressivement, les allocations familiales ont été étendues à l'ensemble de la population, et le rattachement à un salaire a perdu beaucoup de sa signification.

Aujourd'hui, on voit émerger une revendication différente, qui est de permettre la combinaison harmonieuse entre vie professionnelle et vie familiale. Cette revendication peut passer par la subsidiation de services d'accueil des enfants. De telles subsidiations existent, venant de l'O.N.E. (Communautés), du fonds des équipements collectifs de l'O.N.A.F.T.S. (sécurité sociale fédérale), des abattements fiscaux pour frais de garde (réglementation fiscale fédérale — et budget de l'État fédéral), et d'initiatives locales (Communes). Mais ces services ne suffisent pas à la demande, surtout dans un contexte où se multiplient les emplois de courte durée ou à horaire variable.

On peut aussi compenser partiellement la perte de revenus du parent qui interrompt sa carrière ou réduit son temps de travail. Lorsque cette revendication prend la forme de la fameuse « allocation de femme au foyer », elle rencontre peu de sympathie en dehors des milieux b.c.b.g. dont elle émane. L'idée se retrouve pourtant dans la notion de quotient conjugal (réduction d'impôt pour conjoint à charge) et dans les systèmes d'interruption de la carrière professionnelle.

CHÔMAGE ET RÉDUCTION DU TEMPS DE TRAVAIL

L'interruption de carrière rejoint le thème de la réduction du temps de travail comme moyen de lutte contre le chômage. Jusqu'à présent, celui-ci ne s'est imposé que combiné à d'autres objectifs sociaux, par exemple la réinsertion professionnelle des invalides⁶, la fin de carrière (la prépension), le congé parental ou l'année sabbatique. Le concept de « deuxième chèque », complétant le salaire d'un emploi à temps partiel, a fait pendant quelques années son entrée dans l'assurance-chômage. Il en a été retiré par le gouvernement (fédéral) précédent, officiellement parce qu'il n'appartient pas aux « pouvoirs publics » de subsidier la réduction du temps de travail. La Région flamande ne semble pas partager cette idée, puisqu'elle accorde une prime aux travailleurs occupés dans le cadre de certaines formules d'emploi à temps partiel. Bizarrement, cette prime est cependant réservée à des travailleurs à temps plein qui réduisent leur temps de travail et non aux chômeurs qui, pour diverses raisons, ne peuvent travailler qu'à temps partiel.

Si l'on croit au concept de réduction du temps de travail, celui de « deuxième chèque » s'impose pratiquement comme corollaire, à moins de vouloir réserver la formule aux quelques secteurs qui auraient les moyens de réduire substantiellement les horaires sans diminuer aussi les salaires. En fait, le seul argument qu'on pourrait lui opposer est d'ordre cynique : à quoi bon payer un « deuxième chèque » alors que beaucoup de travailleurs (lisez « de travailleuses ») se contenteraient d'un demi-salaire pour peu que cela n'ait pas de conséquences trop catastrophiques sur leur pension et sur leurs droits à la mutuelle. Je n'ai jamais compris comment certains ont pu le rejeter sous prétexte que cette formule encourage le temps partiel, et donc la société duale. La société duale n'a nul besoin d'être encouragée pour s'installer.

QU'EST-CE QUE LA SÉCURITÉ SOCIALE ?

Ces « besoins nouveaux » posent clairement la question de l'évolution de la sécurité sociale. Dans le contexte belge, cette question comporte deux aspects, d'ailleurs étroitement imbriqués.

Le premier est de savoir sur quelle solidarité doit s'appuyer la sécurité sociale. Actuellement, la sécurité sociale repose essentiellement sur la solidarité des travailleurs salariés, dont les cotisations constituent près de 70 % des recettes. En ce qui concerne les revenus de remplacement (pensions, chômage, indemnités de maladie), cela n'est pas illogique, dans la mesure où c'est le groupe des salariés qui marque le plus d'attachement à cette forme de solidarité. Pour des prestations qui ont vocation à concerner tout le monde, d'autres formes de financement, exprimant d'autres solidarités, devront être trouvées.

La seconde question est celle du niveau de pouvoir appelé à intervenir. Jusqu'ici, lorsque je parlais des risques couverts par la « sécurité sociale », je mélangeais volontairement des dispositifs et des techniques différents.

En Belgique, « la » sécurité sociale recouvre traditionnellement une acception plus précise. Les C.P.A.S., les allocations pour handicapés, les sociétés de logement social, le troisième circuit de travail, ne font pas partie de la sécurité

CINQUANTE ANS, REBONDIR

sociale au sens strict, bien qu'ils couvrent en partie des risques relevant de la sécurité sociale et font manifestement partie de l'État providence ou de la « société assurantielle ». Il en va de même des assurances privées, individuelles ou de groupe, qui complètent l'assurance-maladie ou les pensions, lorsque l'État contribue au financement de ces régimes en accordant des avantages fiscaux.

En réalité, on serait bien en peine de marquer précisément, à l'aide par exemple d'une définition juridique exhaustive, la frontière entre la sécurité sociale au sens strict et ces autres dispositifs. Il existe une définition de la sécurité sociale pour la perception des cotisations du même nom, mais les modalités de financement de la sécurité sociale n'épuisent évidemment pas sa définition — la sécurité sociale peut et doit être financée par d'autres moyens que des cotisations sur les salaires. Plusieurs textes internationaux, par exemple les règlements européens destinés à assurer la liberté de circulation des travailleurs, donnent une définition de la sécurité sociale ; mais ces définitions sont adaptées à l'objet propre de ces textes, et n'ont pas de valeur transcendante.

En Belgique, la définition juridique de la sécurité sociale deviendra bientôt un sujet politiquement explosif, puisque c'est elle qui marquera la frontière entre les compétences de l'État fédéral, et donc le contenu de la solidarité entre les trois Régions belges, et les compétences des Communautés ou des Régions. C'est un débat complexe, aussi, parce qu'il comporte au moins trois clivages qui ne se recouvrent pas nécessairement. Le clivage le plus visible est évidemment le clivage communautaire, ou plus précisément l'intérêt financier de la Flandre à couper les ponts de la solidarité avec la Wallonie, et l'intérêt financier de la Wallonie à rester accrochée au wagon belge en dépit de ses propres états d'âme en la matière. Le second clivage est le débat classique entre la gauche et la droite. Il est un peu moins visible en Wallonie, où même le P.R.L. développe une rhétorique de défense de la sécurité sociale au nom de la défense des francophones. Il est très visible en Flandre, où le V.L.D. fait visiblement des sensibilités communautaires un levier pour son projet de démantèlement de l'État providence, et où la gauche politique et syndicale sent la nécessité d'une solidarité politique avec la gauche francophone.

LA COHÉRENCE DES POLITIQUES

Le troisième clivage est de nature purement institutionnelle dans ses aspects politiques, mais est sans doute le plus important sur le plan pratique. À moins de supprimer complètement l'État fédéral ou d'en revenir à un État unitaire, il y aura nécessairement des chevauchements de compétences entre la fédération et les entités fédérées.

Réaliser la cohérence en attribuant la sécurité sociale aux Communautés ou aux Régions relève évidemment du sophisme. D'une part, même si l'on retirait les compétences fédérales « en matière de sécurité sociale », l'État fédéral garderait d'importants leviers de pouvoir dans des domaines du ressort de la sécurité sociale⁷. D'autre part, le problème de conflits de compétence, qui intéresse (ou énerve) les spécialistes, serait remplacé par les problèmes liés aux frontières entre régions, qui embêtera tout le monde. Il reste que, d'une façon ou d'une autre, il faudra organiser les rapports entre les niveaux de pouvoir. L'aspect poli-

CINQUANTE ANS, REBONDIR

tique de cette question est qu'on peut s'attendre à ce que chacun cherchera à accaparer les domaines les plus valorisants vis à vis de l'opinion publique, et à refiler à l'autre les corvées et les patates chaudes. L'aspect pratique est qu'il faudra que le système marche.

Cet aspect pratique pourrait d'ailleurs bien servir de critère juridique. La meilleure façon de tracer la frontière de la sécurité sociale n'est-elle pas tout simplement de voir à quel endroit une matière donnée est la mieux gérée, est la mieux couverte pour l'ensemble de la population ?

LES SCÉNARIOS RADICAUX DE RÉFORME

C'est en fonction du même critère de l'efficacité et de la solidarité qu'il convient d'apprécier les scénarios radicaux de réforme de la sécurité sociale, comme les notions de revenu de citoyenneté, d'allocation universelle et de prestation nationale de base.

Il est vrai que l'allocation universelle dans sa version la plus radicale (une allocation couvrant de façon entièrement inconditionnelle les besoins d'un adulte en bonne santé vivant seul) pose aussi des questions fondamentales sur les mécanismes de régulation sociale, la notion d'intégration, les rapports économiques, les rapports de pouvoirs, voire la condition humaine en tant que telle. Nous serons peut-être un jour confrontés à ces questions mais, au risque de paraître esquiver le débat, je suis bien forcé de constater que, pour l'instant, il s'agit de questions d'école. L'allocation universelle entendue de cette façon n'est pas à la portée de nos économies, ne le sera pas avant longtemps et, à supposer qu'elle le soit un jour dans les pays riches, on peut se demander s'il est concevable qu'un tel projet soit introduit sur une base autre qu'universelle. Serait-il moralement acceptable et pratiquement réalisable que les citoyens d'un pays ou d'une région soient libérés sans condition de tout besoin, si d'autres régions ou d'autres pays ailleurs dans le monde continuent à croupir dans la misère ?

Ce qui n'est pas, en soi, hors de notre portée, ce sont les scénarios moins radicaux. Les débats sur la « pension nationale de base » n'épuisent pas ce que l'on peut penser des autres scénarios mais indiquent le critère en fonction duquel ils peuvent être jugés. C'est aussi le scénario le moins utopique — notamment au sens étymologique de « sans lieu », puisqu'il est clairement localisé, en Belgique, dans les partis libéraux et chez les écologistes.

Le V.L.D., par exemple, propose une pension nationale de base à compléter par des régimes complémentaires au niveau du secteur d'activité ou de l'entreprise (« deuxième pilier ») ou par l'épargne individuelle (« troisième pilier »). L'État ne subsidierait pas directement les deuxièmes et troisièmes piliers, mais accorderait des avantages fiscaux. L'État ne subsidierait pas directement les deuxièmes et troisièmes.

L'appréciation de tels scénarios doit partir du chiffre avancé pour la « pension nationale de base ». Les calculs les plus réalistes font état d'un montant situé quelque part entre vingt mille et vingt-cinq mille francs, soit entre le revenu garanti aux personnes âgées et la pension minimum pour travailleur salarié en

CINQUANTE ANS, REBONDIR

carrière complète⁸. Dans ce cas, les comptes sont vite faits. Les travailleurs indépendants toucheraient plus que leur pension de sécurité sociale, ou même que le revenu garanti aux personnes âgées, sans devoir payer plus d'impôts. Les cadres (je veux dire par là les « vrais cadres », ceux qui gagnent beaucoup de sous et ont un emploi stable), et même certains employés ou ouvriers des secteurs forts, pourraient compenser la perte sur leur pension légale par les régimes de pensions complémentaires. Si ça se trouve, cela pourrait même leur revenir moins cher que les éléments de solidarité du régime légal actuel.

Les grands perdants du système sont les bénéficiaires de ces éléments de solidarité, c'est à dire les petits salariés et les allocataires sociaux. Et les fonctionnaires, évidemment, s'ils sont inclus dans le projet et ne bénéficient pas d'un « deuxième pilier » financé par l'État patron. La proposition profite donc clairement à l'électorat du V.L.D., et il est logique que celui-ci la défende. On comprend moins en vertu de quels principes d'autres partis, défendant d'autres publics et d'autres valeurs, défendent des idées finalement assez proches.

LA SOLIDARITÉ

La sécurité sociale résiste aussi bien, sinon mieux, aux tentatives de la raccorder à de grands idéaux poétiques qu'aux tentatives de la démanteler. La vraie question à poser à ceux qui la critiquent au nom de grands principes libertaires ou libéraux, est de savoir s'ils renonceraient aussi à la sécurité d'un contrat d'assurance. Si ce n'est pas le cas, ces théories ne remettent en réalité en question que l'autre élément essentiel de la sécurité sociale — la solidarité en fonction de la capacité contributive. C'est en fonction de ce critère qu'il faut aborder les grands débats de l'heure sur la sécurité sociale : son financement, son contenu, son organisation dans le cadre fédéral belge, les principes d'attribution de ses prestations.

Paul Palsterman

¹ P. Rosanvallon, *La nouvelle question sociale*, Paris, Seuil, 1995) estime qu'une des causes de la crise actuelle de l'État providence serait la disparition de l'incertitude inhérente à la notion de risque actuariel. Selon lui, l'analyse sociologique permet de démontrer par exemple que, pour certains groupes sociaux, le chômage de longue durée n'est pas un « risque » actuariel, mais une certitude. De même, l'analyse génétique permettrait de prédire à coup sûr qui sera atteint de telle maladie. Mon expérience personnelle, notamment dans la gestion de l'assurance-maladie, m'oblige à remarquer que des moyens d'analyse aussi colossaux sont loin d'exister actuellement, et que leur éventualité ne fait pas vraiment partie des facteurs mis en avant dans les débats en cours. Mais à supposer que son analyse soit correcte, elle ne mettrait en cause qu'une technique particulière de couverture des risques sociaux, où les cotisations sont liées au risque. C'est justement cette technique, qui caractérise les contrats d'assurance privés, que s'efforce de dépasser la sécurité sociale. Si une « refondation morale » de l'État providence est nécessaire, ce serait précisément pour prolonger ou consacrer les principes d'action de la sécurité sociale actuelle.

² Le seul domaine, à ma connaissance, où existent des différences fondamentales dans la couverture de l'État providence concerne l'accès à la justice. De plus en plus d'États modernes possèdent des systèmes publics d'assistance en justice de ceux qui ne peuvent

LA REVUE NOUVELLE
CINQUANTE ANS, REBONDIR

se payer les honoraires d'un avocat en pratique privée. En Belgique on continue à considérer que, l'accès à la justice étant assuré pour les travailleurs syndiqués, les automobilistes affiliés à Touring Secours, les consommateurs abonnés à *Test Achats* et les indigents bénéficiaires du *pro deo*, l'État n'a pas à se soucier du problème.

- 3 P. Rosanvallon (*op. cit.*) assigne comme pôle principal de sa « refondation morale » de l'État providence une politique d'intégration. En tant que critique des scénarios d'allocations universelles, sa thèse a beaucoup de pertinence. En tant que critique de régimes qui, comme les assurances chômage française ou belge, privilégient le paiement d'allocations de chômage aux aides à l'intégration, elle rejoint une idée de plus en plus répandue. Mais en tant que « refondation de l'État providence », il faut bien remarquer que les techniques suggérées sont mises en œuvre depuis longtemps dans les pays scandinaves, qui n'échappent pas plus que les autres à la crise que l'auteur cherche à dépasser.
- 4 Seul le caractère facultatif de la couverture des petits risques marque encore la spécificité du régime des travailleurs indépendants. À l'exception des marins de la marine marchande, qui possèdent une caisse de secours et de prévoyance à l'équilibre financier garanti sur le bon air de la mer, tout le reste de la population relève du même régime géré par l'I.N.A.M.I et les mutuelles.
- 5 Seuls, sans doute, les étrangers en situation irrégulière sont voués à l'exclusion de tout autre système que la pure assistance humanitaire.
- 6 Par la possibilité de cumuler un salaire et une indemnité de maladie ou d'accident.
- 7 La législation du travail, la fiscalité, la politique monétaire, la politique économique générale, interfèrent bien plus dans l'assurance-chômage que l'action des Régions en matière de placement ou de formation des chômeurs.
- 8 Le V.L.D. propose un montant de 29.000 francs, mais les doutes les plus sérieux peuvent être émis sur la crédibilité de ce chiffre, ou plus précisément sur sa compatibilité avec⁸ La législation du travail, la fiscalité, la politique monétaire, la politique économique générale, interfèrent bien plus dans l'assurance-chômage que l'action des régions en matière de placement ou de formation des chômeurs. le programme fiscal de ce parti.