



LE TAX SHIFT, UNE POLITIQUE RÉGRESSIVE PAR ESSENCE ?....

Xavier Dupret

15.500 signes

Décembre 2019

Le débat sur le *tax shift* risque de faire rage en Belgique dans les années à venir. En faisant diminuer les apports provenant des cotisations sociales sans, par ailleurs, nécessairement disposer des ressources fiscales censées combler ce manque à gagner, le gouvernement Michel n'a pas, comme on peut le lire çà et là, joué aux apprentis sorciers. Il savait, au contraire, très bien ce qu'il faisait.

Ce n'est, en effet, pas la première fois que des politiques de ce type voient le jour en Belgique. De quoi ce mouvement de « détaxation du travail » est-il le nom ? A quelles évolutions du capitalisme correspondent les initiatives de ce type ?

Faire le point

En Belgique, le système de la Sécurité Sociale a été mis en place à la fin de la Deuxième Guerre mondiale (28 décembre 1944). Depuis cette époque, il n'existe pas chez nous un régime uniforme de sécurité sociale.

On compte, en effet, plusieurs régimes belges de protection sociale qui se sont adressés exclusivement à des catégories socioprofessionnelles spécifiques. Aussi, de ce point de vue, distingue-t-on trois régimes principaux pour les travailleurs salariés, les indépendants et les fonctionnaires. Dans ses fondements, le système belge de sécurité sociale s'apparente davantage à un système bismarckien que beveridgien.

Un système est dit bismarckien lorsqu'il organise une solidarité professionnelle face aux risques sociaux. La sécurité sociale dans ce régime présente les caractéristiques suivantes. Elle se limite à ceux qui s'ouvrent des droits à prestation par leur travail. Elle est financée par des cotisations sociales proportionnelles aux salaires. Elle applique le principe de proportionnalité entre cotisations et prestations. Elle est gérée de façon paritaire par les employeurs et les salariés.

Les systèmes beveridgiens regroupent, quant à eux, des systèmes de solidarité nationale face au risque social. De ce fait, ils sont généralisés à toute la population. Leurs prestations sont uniformes. Le financement d'un tel système repose fondamentalement sur l'impôt. Puisque la fondation d'un tel système repose sur le droit inconditionnel à la protection du citoyen, sa gestion incombe exclusivement aux pouvoirs publics.

Le financement de la sécurité sociale en Belgique provient de trois sources différentes, à savoir les recettes fiscales, les cotisations des travailleurs et les cotisations patronales. La classification du système de sécurité sociale belge au sein des modèles bismarckiens procède, dans ces conditions, d'une méthode idéal-typique visant, avant tout chose, à formuler des hypothèses et établir des comparaisons.

Certes, les ressources du système de sécurité sociale belge sont, comme nous l'avons vu, hétérogènes. Mais puisque la majorité des apports financiers proviennent de cotisations elles-mêmes liées aux salaires, il n'apparaît pas illogique de considérer le système belge comme bismarckien.

Posons-nous une première question de sens. Les systèmes bismarckiens de sécurité sociale sont alimentés par des cotisations provenant tant des travailleurs que des employeurs. A quoi correspond cette distinction ? Ce qui revient, en fait, à s'interroger sur l'éventualité d'une différence de nature entre les cotisations patronales et personnelles (c'est-à-dire celles que versent les travailleurs)?

Petit point d'histoire

La division des cotisations sociales entre cotisations patronales et contributions des salariés se retrouve dans presque tous les systèmes de sécurité sociale du monde. La création d'une cotisation patronale en plus de celle du travailleur est le fait de la réforme introduite par Bismarck en 1881, "réforme dont on admet généralement qu'elle a donné naissance aux assurances obligatoires".¹ La création de cette cotisation consistait en une astuce dont le but était

¹ Jef Van Langendonck, "La cotisation patronale et l'évolution des formes du travail" in Revue Belge de Sécurité Sociale, mars 2000, p.5.

de faire accepter la création des assurances sociales par les travailleurs à qui elle donnait l'illusion que le patronat payait une partie des cotisations à sa place.

Par ailleurs, les employeurs ont accepté ce système dans la mesure où il leur permettait de participer à la gestion des caisses sociales. Le patronat allemand craignait, à l'époque, que les caisses d'assurances sociales, si elles étaient laissées à la seule conduite des organisations ouvrières, ne servent à financer des mouvements de grève.

Plus fondamentalement, l'intervention patronale dans la gestion des caisses d'assurance sociale, correspond au projet bismarckien d'intégration de la classe ouvrière au sein de l'Etat. Car, pour parvenir à ses fins, Bismarck avait précisément besoin du patronat dans la mesure où l'autorité des patrons était, à l'époque, plus forte qu'aujourd'hui. Cette autorité était "considérée comme similaire à celle des parents sur leurs enfants qui était (...) nettement plus absolue qu'aujourd'hui. Tout naturellement, le financement et la gestion des assurances sociales des ouvriers étaient "patronnés" par les employeurs, qui estimaient (...) les ouvriers incapables de gérer des fonds importants".² L'existence de la cotisation patronale va ainsi donc permettre l'intégration de la classe ouvrière parce qu'elle prolonge les rapports hiérarchiques existant au sein de la sphère de l'entreprise.

Alors que la société a indéniablement évolué depuis Bismarck, comment se fait-il que la cotisation patronale continue à faire partie du paysage de la sécurité sociale en Belgique? Afin d'expliquer le maintien des cotisations patronales, on émettra l'hypothèse d'une fonction d'opacification des rapports sociaux. Opacification qui s'est, disons-le d'emblée, révélée fort utile à la mise en œuvre du projet néolibéral en Belgique.

C'est que la subdivision formelle "cotisation patronale/cotisation du travailleur" occulte le fait que dans la réalité, ces deux parties de la cotisation sont prélevées sur la masse salariale. Car tant d'un point de vue économique que juridique, la cotisation patronale fait tout simplement partie du salaire du travailleur. Ce qui signifie, en toute logique, que des baisses de cotisations patronales équivalent à une baisse du salaire. La bipartition des cotisations empêche la perception claire de cette réalité.

Depuis la sortie de nos pays des Trente Glorieuses au milieu des années 1970, les entreprises se sont battues pour maintenir leur compétitivité. Dans un premier temps, les revendications patronales se sont principalement portées sur une baisse directe des salaires nets.

Vu les remous qu'aurait pu causer une approche aussi frontale, la politique de maintien de la compétitivité s'est principalement orientée vers les cotisations patronales. Une manière plus discrète, somme toute, de procéder à des baisses de salaires.

² Jef Van Langendonck, op.cit., p.6

Le point de départ

Cette opération a commencé, dès le 1^{er} juillet 1981, avec l'opération Maribel³ accordée aux entreprises soumis à une des trois lois relatives à la fermeture d'entreprises⁴. lorsqu'elles occupaient des travailleurs manuels (personnel ouvrier). Elle consistait en une diminution de 6,17% du montant des rémunérations brutes⁵ pour autant que les travailleurs concernés prestent, par trimestre, au moins 51% du nombre d'heures ou de journées prévues dans la convention collective de travail qui leur est applicable.

"Par essence temporaire, l'opération Maribel a en fait été maintenue d'année en année afin de mieux répondre à la politique d'incitation à une embauche complémentaire. C'est ainsi que le gouvernement, respectueux des engagements pris à la suite de l'accord interprofessionnel du 18 novembre 1988, décidait (...) de faire confirmer par le législateur le bénéfice de la réduction à partir du 1^{er} janvier 1989, d'abord pour deux ans (...), ensuite sans limitation de temps".⁶

A vrai dire, le programme Maribel n'avait rien d'innovant et ne faisait que prolonger en la formalisant davantage la politique existante en matière de réductions des cotisations patronales. Car les pouvoirs publics, en Belgique, ont eu recours également, bien avant le 1^{er} juillet 1981, au mécanisme de la ristourne annuelle sur les cotisations patronales due à l'ONSS. "En exécution de l'article 46 de la loi du 30 mars 1976 relative aux mesures de redressement économique, un arrêté royal du 18 juin 1976 accordait le 1^{er} juillet de chaque année, dans le souci de favoriser l'emploi dans les PME, une remise de 5% du montant de l'ensemble des cotisations dues trimestriellement pour chacun des quatre trimestres de l'année civile écoulée".⁷

Le programme Maribel ainsi que le mécanisme de ristourne annuelle consistaient en des mesures de réduction inconditionnelle des cotisations patronales. Elles ne sont donc pas accordées en échange de nouvelles embauches. Des mesures de réductions de cotisations conditionnées à des embauches vont voir le jour à la fin des années 1970. Ainsi, la loi du 24 janvier 1977 prescrivait une diminution des cotisations pendant deux trimestres consécutifs pour les travailleurs nouvellement embauchés, et ce, en cas d'augmentation nette du nombre de travailleurs. Les travailleurs devaient être chômeurs indemnisés depuis un mois au moins ou être chômeurs non-indemnisés inscrits comme demandeurs d'emplois depuis un semestre.

³ Article 1^{er} de l'arrêté royal du 30 juin 1981 fixant l'entrée en vigueur et pris en exécution de certains articles de la loi du 29 juin 1981.

⁴ Il s'agit de la loi du 28 juin 1966 relative à l'indemnisation des travailleurs licenciés en cas de fermeture d'entreprises, de la loi du 30 juin 1967 portant extension de la mission du fonds d'indemnisation des travailleurs licenciés en cas de fermeture des entreprises et de la loi du 12 mai 1975 portant extension de la mission du fonds d'indemnisation des travailleurs licenciés en cas de fermeture d'entreprises.

⁵ A partir du 1^{er} janvier 1983, la réduction s'est exprimée non plus en un pourcentage mais en une diminution forfaitaire des cotisations patronales avec, dans certains cas, un montant majoré.

⁶ Cour du travail de Mons, "Les réductions de cotisations patronales et la convention emploi-formation", discours prononcé à l'audience solennelle de rentrée de la Cour du travail le 2 septembre 1992 par Monsieur le Procureur général Demanet, p.8.

⁷ Jef Van Langendonck, op.cit., p.13.

"Prévue, pour l'année 1977, la loi avait été prorogée d'abord pour un an⁸, ensuite pour 6 mois⁹ car les résultats de son application avaient été jugés encourageants".¹⁰ En effet, près de 2.800 entreprises avaient fait appel à ce mécanisme durant les trois premiers trimestres de l'année 1977 avec pour résultat l'engagement de 4.550 nouveaux travailleurs¹¹. Les mesures de réduction conditionnelles vont se succéder à partir de cette époque. Ainsi, l'arrêté royal n°111 du 15 décembre 1982 va organiser le Plan +1. Ce dernier consistait en une réduction des cotisations patronales au bénéfice des employeurs qui engageaient un premier travailleur, à l'exclusion des apprentis et des domestiques. Le travailleur devait être chômeur complet indemnisé. Et la réduction de cotisation était limitée à un seul travailleur et s'étendait jusqu'au huitième trimestre civil qui suivait le début de son engagement dans les liens d'un contrat de travail.

Une certaine idée du capitalisme

Réduction de cotisations patronales inconditionnelles contre mesures inconditionnelles, le débat n'est pas neuf en Belgique. Il est intéressant de voir dans quel contexte macroéconomique, cette discussion a vu le jour. Tout au long des années 1980, une politique de modération salariale via les réductions de cotisations patronales a été mise en œuvre en Belgique. Le moins que l'on puisse dire est que ce type de politique correspondant à un objectif de déflation salariale était singulièrement dans l'air du temps.

A l'époque, se terminait l'épopée fordiste qui, à partir de 1945, avait mis en œuvre un modèle d'accumulation basé sur un "deal" entre le patronat et le monde du travail en Europe occidentale. Selon les termes de cet accord, les gains de productivité étaient convertis en augmentations de salaire et/ou en extensions de la protection sociale.

De l'immédiat après-guerre jusqu'à la fin des années 1970, la croissance rapide des produits intérieurs bruts (PIB) et l'organisation de politiques de redistribution des fruits de cette croissance à l'intérieur des Etats développés ont créé les conditions de possibilité de politiques sociales ambitieuses. A la fin des années 1970, s'opéra une rupture majeure. De nouvelles formes de capitalisme apparurent et s'imposèrent sur la scène internationale. Des conditions de vie et de travail dégradées ont, à la suite de cette mutation, vu le jour.

Le capitalisme a profondément évolué dans son registre de fonctionnement depuis une quarantaine d'années : "Financier, il est beaucoup plus dur. Il valorise inconsidérément les détenteurs de créances au détriment des salariés et de l'investissement à long terme. Il impose par là un jeu insensé aux entreprises. Et entraîne une remontée des inégalités tout en présentant des traits extrêmement préoccupants sur le plan culturel et environnemental"¹².

⁸ Loi du 20 décembre 1977

⁹ Arrêté royal n°32 du 23 mars 1979 portant exécution de l'article 43 de la loi du 4 août 1978 de réorientation économique.

¹⁰ Jef Van Langendonck, op.cit., p.14.

¹¹ Rapport de la Commission de l'emploi, du travail et de la prévoyance sociale du Sénat, Doc.Sénat, 238 (1977-1978), n°2, p.2.

¹² Christophe Derenne, "Régulation et autonomie : deux fronts pour la gauche" in Politique, n°50, juin 2007.

En laissant la sécurité sociale face à un manque de recettes non compensées par d'autres sources, le gouvernement Michel a continué à jouer, sans grande imagination, d'ailleurs, la carte des réductions inconditionnelles de cotisation de sécurité sociale. C'est-à-dire de la baisse des salaires, le tout sous couvert de la nécessité de créer des emplois.

Somme toute, une vieille histoire de domination du travail par le capital (et qui remonte jusqu'à Bismarck lui-même)...