

Qui va financer la crise du COVID-19 ?

Saisir l'opportunité pour revoir notre contrat social

« Nous sommes en guerre ». Avec la crise sanitaire du COVID-19, cette expression a rencontré un certain succès, comme en témoigne l'allocution télévisée du Président de la République française, Emmanuel Macron, le 16 mars 2020. En Belgique, si ce langage belliqueux se fait certes plus discret, il n'en demeure pas moins présent dans la bouche de nos responsables politiques¹. Même si la comparaison entre la guerre et notre situation a ses limites², certaines mesures adoptées pour endiguer la propagation du virus, dont les restrictions exceptionnelles aux droits et libertés et la mise en place de pouvoirs spéciaux³ font fortement penser à un état de guerre. Comme en temps de guerre, l'effort qui est demandé aux habitants est significatif. Comme en temps de guerre, les finances publiques sont mises à rude épreuve. L'État belge, dans ses différentes composantes, est décidé à recourir largement à la dette pour amortir le choc économique et social provoqué par la pandémie et la mise à l'arrêt d'une bonne partie de l'économie belge. L'assouplissement du chômage temporaire et la suspension de la dégressivité des allocations de chômage ordinaires pour les salariés⁴, l'allègement des conditions d'octroi du droit passerelle (sorte d'embryon d'assurance chômage pour les indépendants)⁵ ou l'octroi d'aides financières pour les entreprises en difficultés sont autant de dépenses qui creusent le déficit public. Qui s'émouvra néanmoins de cette dégradation budgétaire puisqu'il s'agit, ici, de faire preuve de solidarité en aidant les victimes sociales et économiques de la crise sanitaire ? Tout le monde semble partager cet élan de solidarité, mais peu se posent la question de son financement.

Il est normal que cette question ne soit pas la première préoccupation du moment tant l'heure est à l'action et à l'union. Or, on le sait, ces questions de financement pourraient semer la division parmi les partis politiques qui gèrent actuellement la crise aux différents niveaux de pouvoir belges. Au-delà de cette solidarité circonstancielle, il semble donc impératif de réfléchir, dès à présent, aux conséquences budgétaires des mécanismes actuellement adoptés

¹ En Wallonie par exemple, le Ministre-Président, Elio Di Rupo, qui reprenait les propos d'Emmanuel Macron en s'inspirant également du discours du Bourget de François Hollande contre la finance, déclarait « nous sommes en guerre contre un ennemi invisible » (Parlement wallon, *C.R.I.*, n°18, 17 mars 2020, pp. 3 et 4). En Flandre, également, la guerre s'est également invitée dans le champ lexical comme en témoigne les discours de députés de la majorité au Parlement flamand, ou encore, l'appel du chef de file de la N-VA Bart De Wever à former un « gouvernement de guerre » (Parlement flamand, *C.R.I.*, n°25, 18 mars 2020, 14h06 ; S. GROMMEN, « Bart De Wever (N-VA) had op "oorlogskabinet" gehoopt: "De 'joepiejeesfeer' die nu heerst is misplaatst" », *VRT NWS*, 16 mars 2020, disponible [en ligne](#).

² Voy. les excellentes cartes blanches de M. NANTEUIL, « Coronavirus: sommes-nous en guerre? », *Le Soir*, 23 mars 2020, disponible [en ligne](#) ainsi que P. MOLINIER, « Coronavirus : le soin n'est pas la guerre », *Libération*, 17 mars 2020, disponible [en ligne](#).

³ Durant la Première et la Seconde Guerre mondiale, la délégation au pouvoir exécutif avait cependant été plus importante puisque le gouvernement pouvait adopter des arrêtés-lois.

⁴ Voy. A. MECHELYNCK, « La crise sanitaire révèle les faiblesses de la protection sociale des travailleurs précaires au chômage du 21 avril 2020 », *Carnet de crise du Centre de droit public de l'ULB*, 21 avril 2020, disponible [en ligne](#).

⁵ Voy. à ce sujet D. DUMONT, « Que peut la Sécu pour les indépendants au 'chômage' ? », *Carnet de crise du Centre de droit public de l'ULB*, 1^{er} avril 2020, disponible [en ligne](#).

pour faire face à la crise. Et c'est probablement sur ce point que le parallèle avec les temps de guerre peut s'avérer inspirant. En effet, les deux guerres mondiales ont été suivies, en Belgique, de périodes de profondes réformes visant à soutenir un peuple meurtri et à panser les plaies d'une économie en lambeaux. Il semble dès lors utile de revisiter ces périodes en vue d'imaginer quelles pourront être les mesures indispensables à l'après covid-19.

1. Les mécanismes de solidarité après la Première Guerre mondiale : impôt spécial sur les bénéficiaires et impôt progressif sur les revenus

Après la Première Guerre mondiale, des réparations de guerres sont prévues afin d'amoindrir « les conséquences préjudiciables de faits anormaux, de faits extraordinaires, en raison desquels un grand nombre de nos compatriotes ont, plus douloureusement que la généralité, supporté le terrible poids des hostilités qui n'ont rien à voir avec les risques professionnels »⁶. Dans la mesure où une égalité rigoureuse dans l'octroi de forfaits s'avérait injuste, les parlementaires prévoient des réparations sous forme de rentes annuelles qui varient selon la situation économique de l'intéressé avant la guerre et compte tenu de sa charge familiale⁷.

Pour financer ces aides, mais également pour reconstruire le pays, les parlementaires adoptent deux nouveaux dispositifs : un impôt ponctuel touchant les personnes qui se sont enrichies grâce à la guerre et un impôt permanent et progressif sur les revenus. Ainsi, un impôt spécial et extraordinaire sur les bénéficiaires réalisés en temps de guerre est instauré en mars 1919. La loi n'est pas présentée telle une loi punitive à l'encontre des « accapareurs » de la guerre, elle se veut davantage redistributive et prévoit, au nom de la justice et de l'équité, une compensation de ceux qui se sont enrichis au bénéfice de ceux qui ont souffert⁸. Cette redistribution est explicitement justifiée par la solidarité, comme l'expriment les députés à l'origine de cette loi : « une des bases du droit social consiste dans la solidarité de tous les membres de la Nation devant les charges ou les sacrifices que le hasard a répartis arbitrairement entre certains d'entre eux. L'égalité est rompue si les victimes d'une armée d'occupation ou d'invasion qui ont eu à supporter toute l'horreur de la guerre, ne peuvent demander à ceux qui ont été épargnés ou qui ont moins souffert de supporter une part proportionnelle des préjudices matériels qu'elles ont subis »⁹. C'est en se basant sur ce principe que le législateur impose, à un taux de 20 %, les bénéficiaires de moins de 10.000 francs réalisés durant de guerre et augmente ce pourcentage de 1 % par tranche de 10.000 francs avec un maximum de 80% pour les revenus se situant au-dessus de 600.000 francs¹⁰.

En 1919, est également adopté le principe de l'impôt progressif sur les revenus, un mécanisme fondé sur la théorie de l'« utilité marginale décroissante » et poursuivant, en l'espèce, une

⁶ Projet de loi sur les réparations à accorder aux victimes de la guerre, *Doc. Parl.*, Ch. repr., sess. 1918-1919, pp. 1-2.

⁷ Projet de loi sur les réparations à accorder aux victimes de la guerre, *Doc. Parl.*, Ch. repr., sess. 1918-1919, p. 3.

⁸ Loi établissant un impôt spécial et extraordinaire sur les bénéficiaires de guerre, *M.B.*, 7 mars 1919. Exposé des motifs, *Pasin.*, 1919, pp. 73 et 75.

⁹ Rapport à la Chambre des représentants, *Pasin.*, 1919, p. 76.

¹⁰ Article 12, §2 de la loi établissant un impôt spécial et extraordinaire sur les bénéficiaires de guerre.

certaine « égalité de sacrifices ». La théorie économique de l'utilité marginale repose sur le postulat suivant : l'utilité d'un bien augmente au fur et à mesure que sa quantité diminue ou, *a contrario*, diminue lorsque sa quantité augmente. Traduite en politique fiscale, cette théorie vise le revenu : plus ce dernier augmente, plus l'utilité marginale (celle procurée par un euro supplémentaire) diminue. Ainsi, le bien-être général peut être amélioré si on transfère 100 euros d'une personne dont le revenu mensuel est élevé vers une autre dont le revenu mensuel est bas puisque l'utilité marginale que présentent ces 100 euros est plus grande pour celui-ci que pour celui-là¹¹. Le législateur transpose ces principes dans la réforme fiscale qui dote la Belgique, pour la première fois, d'une loi établissant un impôt progressif sur les revenus¹². Pour ce faire, l'impôt « doit être proportionné à la faculté de payer, et les revenus constituent la meilleure mesure des facultés. Tout système qui méconnaît la règle de la proportionnalité de l'impôt aux facultés viole l'obligation d'égalité. (...) L'égalité est rompue lorsque (...) le fardeau à transporter est du même poids pour tous, la tâche et l'effort ne seront pas égaux si l'on se trouve en présence d'un enfant, d'une femme, d'un vieillard, d'un homme dans la force de l'âge, d'une personne endurcie contre la fatigue. Il faut la mesure à chacun selon ses forces »¹³.

2. Les mécanismes de solidarité après la Seconde Guerre mondiale : naissance de la sécurité sociale

Des mécanismes de réparation de guerre sont également mis en place pour restaurer les biens dégradés par la Seconde Guerre mondiale¹⁴. Leurs montants varient selon la fortune des sinistrés et selon les biens en cause¹⁵. Mais c'est le 28 décembre 1944 qui marque une date pivot dans l'expression de la solidarité post-conflit : ce jour-là est promulgué l'acte fondateur de notre système de sécurité sociale, l'arrêté-loi concernant la sécurité sociale des travailleurs. Celui-ci s'inspire abondamment du « Projet d'accord de Solidarité sociale » négocié en secret à Ohain, pendant l'occupation, entre représentants des employeurs et des travailleurs et des responsables politiques. Ce projet préconise l'adoption d'« une série de mesures d'urgence, propres à réparer les misères subies pendant l'occupation par la grande masse des travailleurs salariés, propres aussi à ouvrir la voie à un courant renouvelé du progrès social, découlant à la fois de l'essor économique d'un monde pacifié et d'une équitable répartition du revenu d'une production croissante. Ces mesures d'urgence visent principalement le régime des

¹¹ Voy. sur ce dispositif B. W. JEVONS, *The Theory of Political Economy*, 3ème éd., Londres- New-York, MacMillan, 1888, 352 p. ; L. WALRAS, *Études d'économie sociale : Théorie de la répartition de la richesse sociale*, Lausanne-Paris, Rouge-Pichon, 1896, pp. 431-441 ; S. PEART, *The Economics of W.S. Jevons*, Routledge, Londres-New-York, 1996, 314 p. ; L. KAPLOW, « Taxation », in M. Polinsky et S. Shavell, *Handbook of Law and Economics*, vol.1, North Holland, Elsevier, 2007, p. 657 ; P. NÉMO, *Philosophie de l'impôt*, Paris, PUF, 2017, pp. 111-115.

¹² Loi du 29 octobre 1919 établissant des impôts cédulaire sur les revenus et un impôt complémentaire sur le revenu global *M.B.*, 24-25 novembre 1919.

¹³ Rapport fait au nom de la Section centrale sur le Projet de loi établissant un impôt sur le revenu global, *Doc. Parl.*, Ch. Repr., sess. 1918-1919, n°320, p. 10.

¹⁴ Loi du 1^{er} octobre 1947 relative à la réparation des dommages de guerre aux biens privés. *M.B.*, 10 octobre 1947.

¹⁵ Institut national de la statistique et des études économiques (France), « Les dommages de guerre : étude comparée en France, Grande-Bretagne, Belgique et Pays-Bas », *Études et conjoncture - Economie mondiale*, 1947/12, pp. 82 et 85.

salaires, l'institution d'un système complet de sécurité sociale des travailleurs reposant sur la solidarité nationale »¹⁶. Tout d'abord, les montants des premiers régimes de sécurité sociale, apparus après la Première Guerre mondiale (pensions¹⁷ et allocations familiales¹⁸), sont considérablement revus à la hausse. Ensuite, et surtout, deux assurances sociales, qui étaient encore facultatives, deviennent obligatoires : l'assurance chômage et l'assurance maladie-invalidité. Enfin, le périmètre de la solidarité est élargi pour accorder le bénéfice des assurances sociales à certaines personnes non soumises à des liens salariaux. Il s'agit d'une étape cruciale qui va rendre accessibles des prestations sociales, principalement les soins de santé, à des personnes qui n'ont pas nécessairement contribué au financement du système.

D'un point de vue budgétaire, les prestations de sécurité sociale sont financées par des cotisations sociales prises en charge par les travailleurs et leur employeur. La Belgique recourt, dans un premier temps, à des emprunts qu'elle tente de financer par la suite par plusieurs impôts¹⁹. Un impôt exceptionnel de 5 % s'applique ainsi sur l'ensemble du capital de tous les Belges et de toutes les personnes morales²⁰. Il s'agissait alors du seul impôt qui, avec l'impôt sur les successions, ne visait pas un flux (un revenu), mais un stock (un patrimoine). Comme après la Première Guerre mondiale, un impôt extraordinaire frappe les revenus, bénéfices et profits exceptionnels qui ont été réalisés durant la guerre²¹. Une taxe s'applique également aux bénéfices qui résultent de transactions avec l'ennemi, parfois à hauteur de 100 %²².

3. La crise sanitaire, une opportunité pour reconstruire notre contrat social

Lors des périodes d'après-guerre, l'horreur fait place à la reconstruction : se substitue à ce que les êtres humains peuvent faire de pire – mettre un continent à feu et à sang – ce qu'ils peuvent faire de meilleur – créer des systèmes de solidarité qui réduisent les inégalités. En temps de conflit armé, la vulnérabilité des personnes les plus précarisées s'accroît ; à l'heure actuelle, le confinement et les restrictions qu'il impose frappent principalement les personnes sans ressource. Alors que la guerre envoie sur le champ de bataille les classes populaires, la crise sanitaire du Covid-19 visibilise et amplifie le dénuement des plus démunis. Mais ces derniers ne sont pas les seules victimes collatérales de la pandémie. Les aides-soignants sont asphyxiés par une quantité de travail considérable dans des conditions

¹⁶ « Pacte d'accord de Solidarité sociale », *Revue du Travail*, 1945, pp. 10-21.

¹⁷ Notamment par l'instauration de « compléments de pension » afin d'assurer aux ouvriers et employés qu'ils perçoivent une pension convenable.

¹⁸ Notamment dès 1944 où les cotisations sont doublées. Elles passent de 3% à 6 %. Rapport au Régent, *Pasin.*, 1944, p. 409. Voy. G. SPITAEELS et D. KLARIC, *Le salaire indirect et la couverture des besoins sociaux*, Vol 1. Vingt ans de sécurité sociale, Bruxelles, Editions de l'Institut de sociologie de l'ULB, 1968, pp. 111-137.

¹⁹ Institut national de la statistique et des études économiques français, « Les dommages de guerre : étude comparée en France, Grande-Bretagne, Belgique et Pays-Bas », *Etudes et conjoncture - Economie mondiale*, 1947/12, pp. 90-91.

²⁰ Loi du 17 octobre 1945 établissant un impôt sur le capital, *M.B.*, 28 octobre 1945.

²¹ Loi du 16 octobre 1945 établissant un impôt extraordinaire sur les revenus, bénéfices et profits exceptionnels réalisés en période de guerre, *M.B.*, 28 octobre 1945.

²² Loi du 15 octobre 1945 établissant un impôt spécial sur les bénéfices résultant de fournitures et de prestations à l'ennemi, *M.B.*, 28 octobre 1945.

sanitaires insatisfaisantes²³ ; les indépendants sont les premiers touchés par le ralentissement de l'activité économique. Sur ce point, la crise actuelle fait office de révélateur des angles morts de notre système de sécurité sociale : ainsi, l'allègement des conditions d'octroi du droit passerelle au bénéfice des indépendants met en évidence les insuffisances de leur statut social. La crise actuelle constitue dès lors l'occasion de revoir en profondeur les prestations, mais aussi les modalités de financement de la sécurité sociale des indépendants. Actuellement, ce système apparaît aux antipodes du principe de solidarité. En effet, proportionnellement, moins ils gagnent, plus ils paient de contributions à ce système. Cette situation constitue un désastre pour les petits indépendants qui sont fiscalement asphyxiés, mais une niche pour ceux dont les affaires sont florissantes et qui paient proportionnellement peu par rapport à ce qu'ils gagnent. Au-delà de cette réforme, ce sont d'autres secteurs de l'activité publique qui mériteraient une mise à plat à la lumière des dysfonctionnements révélés par les effets du confinement. On songe aux politiques publiques de logement – comment rester confiné quand on ne dispose pas de logement ? –, mais également au débat sur l'assurance autonomie, existante seulement en Flandre, un débat rendu urgent à la lumière de la situation dramatique vécue par les personnes âgées à Bruxelles et en Wallonie.

Inéluctablement, se posera bientôt la question du financement de toutes les aides, disparates et conjoncturelles, que l'État octroie dès aujourd'hui dans le cadre de la pandémie du covid-19. Les situations d'après-guerre dont nous venons de rappeler certains axes peuvent opportunément, à moyen et long termes, inspirer les responsables politiques dans leurs réflexions relatives aux mécanismes structurels permettant le financement de la solidarité nationale. Les solutions imaginées jadis, ainsi et entre autres, l'imposition extraordinaire de bénéfiques « anormaux », tels ceux de la grande distribution, pourraient être reproduites aujourd'hui. Cette période constitue également l'occasion de remettre à l'agenda certains enjeux, parfois tabous, de notre politique fiscale et de sécurité sociale : ainsi, la création d'une taxe sur les patrimoines les plus élevés.

Les réponses à trouver en vue de faire face au défi du financement de la solidarité sont indissociables du débat, plus large, relatif aux causes et aux conséquences de la crise que nous traversons. Rien ne sert, en effet, de placer indéfiniment la même rustine sur un pneu qui ne cesse de s'user. Les réformes à imaginer pour consolider et perfectionner notre système de sécurité sociale ne peuvent être dissociées d'une évolution radicale de notre système économique et d'une discussion démocratique sur ses rouages classiques que sont la croissance, les modes de production et de consommation ainsi que la mondialisation des flux financiers et du commerce. Comme en décembre 1944, il est urgent de repenser les termes de notre contrat social et de baliser la refonte de notre système en vue que celui-ci soit plus inclusif – il doit intégrer au système de sécurité sociale les personnes qui en sont aujourd'hui exclues ou peu prises en compte comme les indépendants ou les sans-abris –, plus juste – il doit envisager plus sérieusement l'imposition des plus nantis – et plus complet – il doit couvrir

²³ En février 2019, ce n'est pas moins de six millions de masques qui, atteignant leur date de péremption, ont été brûlés sans que la réserve ne soit renouvelée afin de réaliser des économies. Voy. N. DE DECKER, « Quand Maggie De Block faisait détruire six millions de masques contre le coronavirus... sans les remplacer », *Le Vif Express*, 23 mars 2020, disponible [en ligne](#).

de nouveaux risques tels que la dépendance des personnes âgées. À défaut, la crise que nous traversons actuellement sur le plan sanitaire en annonce d'autres, plus douloureuses encore.