

# Vive la sécu !

*Patrick Feltesse et Pierre Reman viennent de faire paraître un ouvrage de référence, Comprendre la sécurité sociale pour la défendre, qui présente les enjeux de celle-ci à l'heure où l'État social actif menace de la démanteler. Deux sujets, les pensions et la perspective de régionalisation de certains secteurs de la sécurité sociale sont ici plus particulièrement discutés.*

## Paul Peeters

Quel sujet passionnant que la sécurité sociale ! D'abord, parce que cela représente un bel empilement d'euros (près de 56 milliards pour le budget 2007), même si l'on utilise pour ce faire les coupures de 500 euros qui servent à tout sauf au commerce licite. Ensuite, chacun contribue plus ou moins selon ses moyens à l'édification de cet empilement pour en utiliser le contenu plus ou moins selon ses besoins. Mais cette pile d'euros est aussi très politique, car certains (à droite) la trouvent trop élevée tandis que d'autres (à gauche) la jugent trop petite. De même, la droite pense que les contributions à la

sécu dépassent les bornes et que d'aucuns en tirent plus que leurs besoins. À gauche, on estime à l'inverse que tout le monde ne contribue pas au système selon ses moyens et que des tas de besoins sont mal ou pas du tout rencontrés.

À quelques mois des prochaines élections législatives, il est donc presque impératif d'acquiescer l'ouvrage que Patrick Feltesse et Pierre Reman viennent de consacrer à ce sujet sous le titre de *Comprendre la sécurité sociale pour la défendre*<sup>1</sup>. L'optique en est résolument de gauche au sens que l'on vient d'indiquer bien que j'aurais personnellement préféré que l'on substitue

<sup>1</sup> 2006, Fondation Travail-Université, Formation Éducation Culture, Couleur livres, Bruxelles.

à l'idée de défendre une sorte de forteresse celle d'étendre, d'améliorer, de développer ou de perfectionner le système. Cela étant, vous y trouverez tout, tout, et tout, avec des chiffres comme des lettres, sur la sécu et ses différents secteurs, classés ici par ordre d'importance financière dans le budget 2006 : assurance-maladie (38 %), pensions (29 %), chômage (17 %), allocations familiales (8 %), invalidité (7 %) et maladies professionnelles et accidents du travail (1 %). Le livre est divisé en vingt fiches et autant de débats, ce qui invite chacun à y mettre son grain de sel, ce que je ne manquerai pas de faire dans un instant.

### **LES MOYENS SANS LA FIN**

Il faut toutefois rappeler, auparavant, que le système belge est l'héritier d'un dispositif créé par Bismarck à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle pour contrer le parti socialiste allemand avant de l'obliger à se dissoudre. On est donc en présence d'un cas de décision politique où les moyens vaudraient mieux que la fin qui est censée les justifier ! Toujours est-il que le système bismarckien inaugure une sécurité sociale faite d'assurances de différents risques financée principalement par des cotisations sociales proportionnelles aux revenus de chacun. Il s'agissait donc de créer une forme de redistribution dite « horizontale » entre ceux qui sont bien portants, qui ont du boulot, etc. et ceux qui tombent malades, qui perdent leur emploi, etc. Une redistribution dite « verticale », c'est-à-dire entre les riches et les pauvres, intervient aussi dans le processus, et est renforcée si, par exemple,

le financement se fait davantage par un impôt progressif sur les revenus ou si les avantages retirés du système permettent aux plus pauvres de l'être moins. Et l'on entre ainsi de plain-pied dans le débat politique actuel sur la sécurité sociale.

De la fin de la Seconde Guerre mondiale au milieu des années quatre-vingt, la sécurité sociale belge a été, pour deux motifs principaux, une puissante machine de redistribution tant horizontale que verticale : via une subvention importante de l'État, les recettes avaient un certain caractère redistributif et, surtout, l'élargissement progressif du système entraînait avec lui la diminution du nombre de candidats à l'insécurité, ce qui est par définition l'objectif d'une sécurité sociale. Une statistique mérite d'être épinglée ici : plus d'un tiers des ménages (36,5 %) n'aurait pas eu de sécurité d'existence en 1985 sans la sécu (p. 74). À l'inverse, depuis une vingtaine d'années, l'impact global du système tend à devenir de moins en moins lisible.

### **L'USINE À GAZ DES RECETTES**

Du côté des recettes, tout d'abord, les choses commencent à ressembler de plus en plus à une usine à gaz. Si l'on s'en tient par exemple au seul régime des salariés, qui représente le plus clair des recettes de la sécurité sociale, on constate que ces recettes étaient formées naguère pour les deux tiers ou plus par des cotisations sociales « ordinaires » sur les revenus professionnels et pour le restant presque uniquement par une subvention de l'État. Or, actuellement, sous la pression du redressement de la compétitivité des entreprises, les recettes des cotisations sociales « ordinaires » se sont

amenuisées et, pour Dieu sait quel motif, le financement par l'impôt est devenu un étrange cocktail formé d'une subvention directe, d'un pourcentage des recettes de la TVA, des accises sur le tabac, de l'imposition des stock-options et d'une cotisation spéciale pour la sécurité sociale prélevée à l'impôt des personnes physiques. Or ni la TVA ni les accises sur le tabac ne sont des impôts progressifs, à moins de supposer que les riches consomment une plus grande partie de leurs revenus que les pauvres et qu'ils fument même en dormant. Tout cela n'est pourtant encore qu'un détail, dans la mesure où les recettes globales de l'État forment finalement un pot commun. Ce qui est vicieux dans cette affaire, c'est précisément l'affectation croissante de recettes spécifiques à la sécurité sociale. Pour les défenseurs du système, cela peut être perçu comme l'assurance de détenir au moins certaines ressources publiques, mais, dans la pratique, cela occulte le débat de fond qui devrait avoir lieu lors de chaque discussion budgétaire sur la place que l'on entend réellement donner à la sécurité sociale dans le pays. La non-affectation des recettes aux dépenses est l'une des bases de tout arbitrage politique en démocratie.

### **L'USINE À GAZ DE L'ÉTAT (A)SOCIAL ACTIF**

Pour nos deux auteurs, l'État social actif, qui se serait définitivement implanté chez nous sous la présente législature, est, par-delà son idéologie dite « blairiste », un « mode opératoire » visant, notamment, « à "accompagner" et à responsabiliser individuellement les allocataires sociaux pour les aider et les engager à sortir de leur

condition afin qu'ils s'insèrent pleinement dans la société par le travail » (p. 51). Si personne ne conteste à priori l'idée de combiner responsabilité personnelle et solidarité sociale, cela conduit dans la pratique à orner la sécurité sociale de tout un appareillage de tuyauteries, de vannes, de robinets et de by-pass dont personne ne connaît très bien l'utilité, ni ne se préoccupe d'ailleurs de la mesurer concrètement. Dans le cas des chômeurs, par exemple, on vient proposer d'ouvrir un énième robinet miracle de remise au travail dont on s'aperçoit ensuite que son bénéficiaire gagne en fait moins qu'en restant au chômage (on appelle cela un « piège à l'emploi »), d'où l'ouverture d'une autre vanne visant à permettre au patron qui engage ce travailleur de payer moins de cotisations sociales bien qu'il aurait de toute manière engagé quelqu'un sans tout ce brassage d'air. Au bout du compte, on glisse insensiblement de la solidarité sociale à l'assistance publique, c'est-à-dire au vieux système des « poor laws » du XIX<sup>e</sup> siècle. Chemin faisant, les revenus de remplacement des allocataires sociaux s'érodent lentement comme en témoigne leur évolution en pourcentage du salaire brut moyen. Entre 1990 et 2003, ce pourcentage est passé « de 34 % à 27,8 % pour le chômage, de 41 % à 35,9 % pour les prépensions, de 33,5 % à 32,2 % pour les pensions et de 38,4 % à 32,7 % pour les indemnités d'invalidité » (p. 75). À ce compte, ne vaudrait-il pas mieux parler d'un État asocial actif ?

Tout cela n'ébranle pas encore vraiment l'édifice de la sécurité sociale, qu'aucun parti démocratique francophone ne semble d'ailleurs vouloir ouvertement démanter-

ler<sup>2</sup>. Une funeste tendance à l'embrouillamini n'en gagne pas moins du terrain, tant du côté des recettes que des prestations de la sécurité sociale.

Cela étant, l'extraordinaire richesse des faits et chiffres réunis par nos deux auteurs ne permet pas d'aborder ici tous les sujets qu'ils traitent. J'aimerais néanmoins me colleter à deux d'entre eux: les pensions et la régionalisation menaçante de certains pans de la sécurité sociale.

### **PAPI ET MAMIE**

Lorsque l'on parle des pensions de retraite, il ne faut pas seulement prendre en compte celles versées par l'Office national des pensions (ONP) aux salariés et aux indépendants, mais également celles payées directement par l'État ou par différentes autres caisses (provinces, communes, SNCB, etc.). En 2000, 21 % des pensionnés étaient dans ce second cas avec des pensions moyennes défilant toute concurrence: 1 528 euros pour une pension moyenne à l'État et 1 270 euros pour les travailleurs de la SNCB, contre une pension moyenne de 664 euros pour le régime des pensions payées par l'ONP (p. 94 et 95). Il n'est donc pas étonnant que, toujours en 2000, les pensions des pouvoirs publics représentaient environ la moitié (6 milliards d'euros) de celles payées (un peu plus de 12 milliards d'euros) à l'ensemble des travailleurs salariés (p. 94 et 217). C'est une autre façon de dire que le papi ancien fonctionnaire, magistrat ou professeur s'en sort mieux que la mamie ex-caissière chez Delhaize. Ou encore, que la fonction publique et assimilée bénéficie de fait de ce qu'on ap-

pelle un second « pilier » sans avoir à recourir à une pension complémentaire. Dès lors, si l'on voulait assurer un minimum de solidarité parmi les aînés, il faudrait prendre simultanément en considération trois choses: l'écart entre la pension légale publique et la pension légale privée, la problématique des retraites complémentaires du second pilier<sup>3</sup> et l'inégalité de traitement entre hommes et femmes<sup>4</sup>.

### **« LES VIEUX NE RÊVENT PLUS » (JACQUES BREL)**

En Belgique, comme dans la plupart des pays européens, ainsi qu'au Japon et demain sans doute en Chine, le vieillissement de la population est devenu un véritable épouvantail. La menace est arithmétique: si la population en âge de travailler diminue par rapport aux retraités, on ne pourra plus payer à ces derniers une pension décente, même si ce qui précède indique déjà que tous les aînés ne bénéficient pas d'une pension juteuse. D'où l'idée, tout aussi arithmétique, de reculer l'âge de la pension et de constituer des cagnottes du genre « Fonds de vieillissement ».

Si l'on regarde maintenant les modèles un peu plus sophistiqués qui permettent de mesurer l'impact à terme du vieillissement, tel celui proposé par nos deux auteurs (p. 195.), on constate que l'évolution de la productivité y joue un rôle central. Cela revient à dire que si l'on réussit à produire plus de trucs et de machins avec moins de gens, il y aura aussi plus de trucs et de machins à redistribuer à tous, donc aussi aux retraités. « Le miracle de la productivité devrait donc permettre, même dans les hypothèses défavorables retenues [...],

<sup>2</sup> *Ibid.* « Les partis politiques et la sécurité sociale » (Fiche 18), p. 177 à 182.

<sup>3</sup> *Ibid.* « La solidarité a-t-elle besoin de piliers? » (Débat 12), p. 101 à 103.

<sup>4</sup> *Ibid.* « La sécurité sociale et la question du "genre" » (Fiche 11), p. 79 à 84 et « Individualiser les droits sociaux? » (Débat 11), p. 85 à 90.

de maintenir en termes réels les pensions individuelles à leur niveau actuel, voire de leur octroyer un petit supplément de bien-être<sup>5</sup> ».

Un autre élément à prendre en considération, même si cela en fera bondir plus d'un sinon tout le monde politique, est l'immigration. Le problème est extrêmement simple : ou bien le taux de natalité autochtone est suffisant pour assurer le renouvellement de la population totale du pays, donc aussi de sa population active, ou bien il ne l'est pas. Ce taux théorique est d'un peu plus de deux enfants par femme, alors que l'on constate en Belgique que le nombre moyen d'enfants par famille bénéficiant d'allocations familiales est depuis longtemps inférieur à 2 et n'a cessé en plus de décroître : il est passé de 1,82 à 1,76 entre 1980 et 2003 (Feltesse et Reman, p. 171). Et si les autochtones ne suffisent plus à la tâche, il n'y a d'autre substitut qu'une politique d'ouverture à l'immigration.

L'Europe se trouve confrontée à la même situation dans de nombreux pays. En Espagne, par exemple, Josep Oliver, professeur à l'université autonome de Barcelone, considère que ce pays devrait absorber plus de 4 millions de travailleurs immigrés d'ici à 2020, simplement parce que le taux de natalité moyen des Espagnoles est tombé aujourd'hui à 1,35 enfant<sup>6</sup>. Et puisqu'on parle de l'Europe, au lieu de céder à l'euro-pessimisme ambiant, on pourrait imaginer que les pensions relèvent un jour de la seule compétence de la Communauté. On aurait ainsi la possibilité, comme les Américains, d'exercer sa

carrière dans une demi-douzaine d'États différents sans avoir ensuite à passer la moitié de son temps de retraite à faire le siège d'une demi-douzaine de caisses différentes pour collecter sa pension légale.

## LETERME ET LA SÉCU

Dans le débat que nos deux auteurs ont intitulé « Défédéraliser la sécurité sociale ? » (p. 173 à 176), ils cherchent à faire le point des multiples études savantes consacrées aux transferts de solidarité entre la Flandre, la Wallonie et Bruxelles. Leur conclusion est la suivante : « Les disparités régionales ont incité les chercheurs et les acteurs à, pour reprendre une expression de Pierre Rosanvallon, déchirer le voile d'ignorance sur la sécurité sociale pour mettre en relief les facteurs qui influencent la croissance des dépenses, mesurer les effets de telle ou telle politique, préciser ses critères d'efficacité. Paradoxalement, la solidarité pourra sortir renforcée de débats qui ne sont pas sans périls pour elle, mais la partie est loin d'être gagnée » (p. 175).

Et elle est d'autant plus loin d'être gagnée, cette partie, que M. Yves Leterme, dans un livre d'entretiens<sup>7</sup> dont le quotidien *Le Soir* nous a livré les bonnes feuilles, déclare ceci : « Tout le monde parle de sécurité sociale, mais le grand transfert entre Communauté française et Flandre ne porte pas tellement sur les dépenses mais sur les recettes. Cela est dû à la différence entre l'activité économique de la Flandre, d'une part, de Bruxelles et de la Wallonie, d'autre part. Il y a un écart de 38 % entre le produit national brut par tête d'habitant en Flandre et en Wallonie. Lorsque son activité économique rapporte 100 à la Flandre, elle

<sup>5</sup> Étude faite il y a une dizaine d'années à l'IRES (UCL). Celle-ci signalait qu'en « adoptant la convention usuelle du Bureau du Plan d'une productivité annuelle moyenne de 2,3 % par personne employée [...] le PNB passerait, en termes réels, de l'indice 100 en 1985 à l'indice 160 en 2020, contre 143 environ pour l'indice correspondant de la population pensionnable. » Voir Paul Peeters, « Les pensions légales : la peur bonne ou mauvaise conseillère ? », *Reflets et Perspectives de la vie économique*, tome XXXV-2<sup>e</sup> trimestre 1996-2, p. 144.

<sup>6</sup> *The Economist*, 14 octobre 2006, p. 36.

<sup>7</sup> Filip Rogiers, *Leterme au défi*, éditions Luc Pire.

ne rapporte que 72 à la Wallonie. Voilà le principal transfert. Il se traduit par une contribution différente, disproportionnée, à la sécurité sociale, à la fiscalité et à la balance commerciale. Avec un tel différentiel de bien-être et des vitesses de croissance à ce point différentes, une union socioéconomique n'est pas tenable<sup>8</sup> ».

Je ne sais si j'ai les aptitudes intellectuelles requises pour suivre le raisonnement de M. Leterme, mais on pourrait le compléter de la façon suivante : tout le monde parle de sécurité sociale, mais le grand transfert entre Anvers et Poperinghe ne porte pas tellement sur les dépenses, mais sur les recettes, etc. Puis encore : tout le monde parle de sécurité sociale, mais le grand transfert entre la Rubenstraat et la Schutterhofstraat ne porte pas tellement sur les dépenses, mais sur les recettes, etc. En poussant ainsi la régression à l'infini, il n'y a évidemment plus place pour aucune espèce de solidarité.

Au demeurant, tous les chiffres possibles et imaginables sur les transferts régionaux n'ont guère d'importance, puisqu'il s'agit, dans le chef d'Yves Leterme, de contrer le Vlaams Belang en transférant un peu plus de compétences à la Flandre. Je ne sais si cette stratégie aura un jour la peau du Vlaams Belang, mais elle est en route et il faudra batailler ferme pour que la sécurité sociale en sorte sans perdre trop de plumes.

Il reste bien d'autres sujets qui mériteraient d'être abordés ici, comme la problématique des soins de santé. Il y faut toutefois des capacités intellectuelles hors norme. Capacités dont font incontestablement preuve nos deux auteurs dans les considérations qu'ils consacrent à ce secteur clef de la sécurité sociale<sup>9</sup>.

## DE BISMARCK À HU JINTAO

J'aimerais enfin terminer sur une note d'optimisme qui nous vient de l'autre bout du monde. M. Hu Jintao, président de la République populaire de Chine, semble en effet commencer à s'apercevoir que le capitalisme sous égide communiste pourrait être encore plus sauvage que sous un régime démocratique. Il a en conséquence pris l'initiative de construire une « société socialiste harmonieuse » pour faire suite ou pour compléter « l'économie socialiste de marché » de Deng Xiaoping. Dans ce cadre, les médias chinois ont même eu la permission de vanter ouvertement les systèmes de sécurité sociale du Nord de l'Europe<sup>10</sup>. Mais rien n'indique, jusqu'à présent, que M. Hu Jintao sera plus démocratique en la matière que ne le fut naguère Bismarck.

Quant à nous, il nous reste à scruter attentivement ce que les partis politiques auront bientôt à proposer en matière de sécurité sociale, pour autant qu'ils évoquent seulement ce sujet. ■

<sup>8</sup> *Le Soir*, 14 et 15 octobre 2006, p. 18.

<sup>9</sup> Patrick Feltesse et Pierre Reman, « L'assurance soins de santé » (Fiche 16), p. 153 à 162.

<sup>10</sup> *The Economist*, 21 octobre 2006, p. 66.