

# La sécurité sociale en sous-sol

*Si l'on en croit Bea Cantillon, la sécurité sociale belge aurait subi une cure d'amaigrissement telle qu'elle n'assurerait plus ses objectifs et qu'elle aurait régressé dans le classement européen. L'analyse de la méthodologie fallacieuse de Bea Cantillon relativise pour partie ce constat alarmant, mais la principale cause de la dégradation de l'image de la sécurité sociale, qui reste tout de même l'une des plus performantes, y compris dans les comparaisons internationales, est à chercher dans la politique gouvernementale de ces dernières années. Les revenus sociaux ont moins progressé que les revenus du travail, même si la situation tend à s'améliorer depuis 2003. C'est cependant en matière de revalorisation des pensions que le gros de l'effort devrait porter par le renforcement de la pension légale (premier pilier).*

## Gilbert De Swert

Gilbert De Swert a été chef du service d'études de la CSC jusque juillet 2006.

Que se passe-t-il? Une transformation ou un changement d'image? La sécurité sociale belge ne serait plus guère performante en ce qui concerne ses trois grands objectifs: minimum d'existence suffisant, maintien du niveau de vie acquis et lutte contre les risques sociaux. Elle aurait été lâchée par le peloton de tête des États-providence européens. C'est ce que dit Bea Cantillon<sup>1</sup>, directrice du Centrum voor Sociaal Beleid et héritière de Herman Deleeck. Et lorsque Bea Cantillon le dit, qui est-ce qui oserait la contredire? Mais il y a des raisons de contradiction. De nombreuses raisons.

## AMAIGRIE, LA SÉCU?

La sécurité sociale serait devenue maigrichonne. Et ce en peu de temps. Hautement étonnant. La sécurité sociale belge a toujours eu la réputation d'être une des meilleures. Aujourd'hui, elle serait, à en croire l'article en question, devenue une des plus mauvaises. D'accord, une très belle femme qui se mire dans une glace peut croire que c'est vraiment elle, une laide sait pertinemment que ce n'est pas elle.

Il n'y a même pas dix ans qu'une note faisant référence à Bea Cantillon affirmait

<sup>1</sup> « À quel point la sécurité sociale est-elle encore sociale et sécurisante? Réflexions sur l'avenir de la sécurité sociale en Belgique », dans *Revue belge de sécurité sociale*, 2005, n° 4, parue en 2006. Voir également Cantillon B. et alii, « Een vergelijking van België binnen de Europese kopgroep: Postremus inter pares », Centrum voor Sociaal Herman Deleeck, février 2007.

combien la sécurité sociale belge dépassait de loin les autres : taux de pauvreté le plus bas (6,4 %, inférieur aux pays scandinaves) et même pas les dépenses sociales les plus élevées (26,4 % du PNB, moins également que dans le Nord). Ce constat se rapportait aux années nonante. Et en 1997 ce palmarès n'avait pas changé pour Cantillon.

Étonnant tout de même. Car pendant cette période — du début des années quatre-vingt jusque loin dans les années nonante —, on a procédé à l'assainissement des finances publiques avec des prélèvements, retenues, désindexations et autres économies. On aurait pu s'attendre à ce que la sécurité sociale en souffre. Rien de tout cela. Au contraire, même après l'opération Maastricht, le score international de la sécurité sociale belge restait impressionnant. Dixit Cantillon en 1999.

Or, maintenant, moins de dix ans plus tard, cette même sécurité sociale serait devenue bien maigrichonne : le minimum vital a perdu 10 % de son niveau de bien-être. Alors que depuis dix ans aucune prestation sociale — je répète : aucune prestation sociale — n'a diminué. Aucune pension, aucune autre indemnité n'a baissé. Au contraire, il y a eu une série d'améliorations sociales. Notamment des minimas sociaux. « Au cours de la période 2000-2006, presque toutes les allocations minimums brutes ont été augmentées au-delà de l'indexation. »

- Invalidité indépendants : + 29 %.
- Pension indépendants : + 18 %.
- Pension travailleurs : + 7 %.

- Chômage et invalidité travailleurs : + 2 à 3 %.
- Revenu garanti personnes âgées : +15 %.
- Revenu garanti : + 5 %.

Citation et chiffres — notez bien — du dernier *working paper* du Centre même de Cantillon<sup>2</sup>.

## LES RÉFORMES EN EUROPE

Et l'autre sourcil se lève aussi lorsqu'elle dit que la Belgique a dû lâcher le top européen des États-providence. Au cours des dix dernières années, le système n'a pas ou quasi pas été modifié. Alors que dans presque tous les autres pays, on a procédé à des réformes parfois très incisives. En Scandinavie, les pensions et le chômage ont été profondément réaménagés. Aux Pays-Bas, le dernier gouvernement s'est attaqué à la sécurité sociale d'une manière à peine imaginable ici. Aux Pays-Bas, des centaines de milliers de pensionnés ne bénéficient plus depuis quelques années d'indexation (complète) de leurs rentes de pension (notre deuxième pilier). Là aussi, la plupart des actifs ont vu leur future pension diminuer d'un pourcentage de leur salaire en fin de carrière au même pourcentage du salaire moyen de toute leur carrière. En Allemagne, les pensions n'ont plus été augmentées, ni indexées depuis 2004. Début novembre, le gouvernement Merkel a annoncé que la pension moyenne pour une carrière complète (1 065 euros) sera diminuée et qu'elle ne retrouvera son niveau actuel qu'en 2010. Et la France ? Celle ou celui qui s'est rendu à Paris ces dix dernières années, risquait ne plus pouvoir regagner

<sup>2</sup> « De welvaarts-evolutie van de bodembescherming in België, Duitsland, Frankrijk en Nederland », working paper 2, SPF sécurité sociale, 2007.

la Belgique le vendredi soir pour cause de grève (des chemins de fer) contre des réformes des pensions. Et malgré tout cela, la Belgique aurait perdu des places au classement européen. Et de chanter avec Mélanie: « What have they done to my song? » *Ils ont changé ma chanson!*

D'où ce revirement copernicien? Cantillon donne ses explications. La Belgique compte trop peu de gens qui travaillent et beaucoup trop qui vivent d'une prestation sociale. Il ne sera plus possible longtemps d'augmenter les dépenses. Ni les recettes: la Belgique connaît toujours la pression parafiscale la plus forte sur le travail. Les dépenses de santé augmentent trop rapidement, en l'absence d'acteurs responsables dans ce secteur. De plus, un « fédéralisme social » inconsidéré fait plus de mal que de bien: une assurance soins en Flandre et en même temps une augmentation de l'allocation fédérale aux personnes âgées dépendantes. La lutte contre les pièges du chômage fonctionne, mais coute très cher (bonus pour l'emploi, titres services). Et avec les réponses apportées aux nouveaux risques sociaux, on exagère gravement (crédit temps).

Tout cela est plus ou moins vrai, mais à côté de cette plaque-ci. Car cela n'explique pas du tout le changement récent de l'image qu'on a de la sécurité sociale. Les particularités du système belge que l'on invoque aujourd'hui pour sa détérioration existaient déjà il y a dix, vingt, vingt-cinq ans. Le taux d'occupation, par exemple, était bien plus bas antérieurement. Le nombre de personnes qui travaillent a augmenté depuis dix ans, le nombre de

chômeurs aussi, par la hausse de la population en âge de travailler. Globalement, l'emploi et le chômage ont augmenté. Toutes proportions égales, il n'en était pas autrement avant. La sécurité sociale belge a toujours eu beaucoup d'ayants droit: le droit à des indemnités est individuel, y compris pour le chômage, et, plus que dans d'autres pays, l'assistance a été incorporée dans la sécurité sociale.

Et les autres explications? Cela fait vingt-cinq ans que les dépenses de santé augmentent vertigineusement, et pas seulement depuis 1997 ou 1998. Les prétendus nouveaux gaspillages consécutifs à « un fédéralisme immature » sont encore toujours des « peanuts »: environ 1 % des dépenses totales. Enfin, la sécurité sociale ne manquait pas du tout d'argent. Il y avait de l'argent pour des améliorations sociales. Le système pour travailleurs salariés n'a jamais présenté autant d'excédents que dans les années après 1997. Il lui en reste trois milliards à titre de réserves.

Non, on ne trouvera pas les explications de cette dégradation d'image dans les caractéristiques de la sécurité sociale belge ou dans un manque de moyens financiers. On devra plutôt les chercher dans la méthodologie de Cantillon et la politique menée depuis le début de ce siècle.

### UNE MÉTHODE FALLACIEUSE

Tout comme ses collègues européens, Cantillon compare toutes les  $x$  années les revenus et leur évolution. Risquent de tomber dans la pauvreté tous ceux qui ont moins que 60 % du revenu médian (le revenu médian est le revenu situé juste au

milieu du listing des revenus). Cette méthode comparative, qui est relative, peut produire d'étranges constats. Ainsi, les revenus du travail peuvent en comparaison avec les revenus sociaux, augmenter plus vite, moins vite, ou selon la même cadence. Idem en ce qui concerne leur baisse. Et ils peuvent également rester égaux.

Selon Cantillon, les revenus sociaux et, surtout, ceux des séniors, ont amélioré leur position pendant la période 1975-1987. Entre 1987 et 1997, ils sont restés stables par rapport aux autres revenus. Ensuite, jusqu'en 2003, il y a eu détérioration. En fait, ces grands mouvements résultent de l'utilisation d'une méthode relative.

Après 1975, les revenus sociaux ont progressé et encore plus les pensions et ce, pour deux raisons principales. Primo, parce que, en 1975, les pensions ont été liées à l'évolution du bien-être (voir plus loin) et les prestations sociales ont profité davantage de l'indexation forfaitaire du début des années quatre-vingt. Mais d'un autre côté, il y avait les économies, surtout dans le chômage (notamment par l'introduction de la catégorie des cohabitants). Mais secundo, aussi et surtout, parce que les revenus du travail ont fait l'objet de licenciements d'abord et, ensuite, de véritables économies (blocage salarial, trois sauts d'index). Bref, pendant la période 1975-1987, les revenus sociaux ont en fait « progressé » parce que les revenus du travail, eux, régressaient. Voilà le venin de la méthode relative.

La période 1987-1997 doit se subdiviser en deux moitiés. Première période: re-

lance économique, meilleure conjoncture, à nouveau des hausses salariales et « retour du cœur » social. Deuxième période: au nom de l'Europe et de Maastricht, Dehaene et consorts passent à la caisse en ce qui concerne les revenus du travail et les revenus sociaux (indice santé, blocage social et salarial, cotisations spéciales sur salaires et pensions moyens, centimes additionnels de crise). Le rapport entre les revenus du travail et les revenus sociaux reste à peu près égal, mais en fait, il s'agit d'une stabilisation en marche arrière.

Après 1997, les revenus sociaux n'ont plus régressé mais progressé; or, les revenus du travail ont augmenté davantage. Conséquence: en monnaie sonnante, les revenus sociaux ont progressé, certainement les revenus les plus bas, mais leur position relative a régressé.

Voici ce que cette méthodologie a de fallacieux: comme pensionné, on avance parce que les autres reculent (années septante et quatre-vingt), ensuite on régresse à nouveau, mais on reste à égalité parce que les autres ont, eux aussi, régressé (années nonante) et enfin, on recule parce que les autres avancent plus (années deux-mille). Question: que préférer comme pensionné, invalide ou chômeur: les années quatre-vingt, nonante ou deux-mille? Moi, je sais quoi choisir.

La méthode devient encore plus navrante pour ce qui est des comparaisons internationales. Ainsi, une augmentation de ses dépenses sociales pourrait faire régresser un pays sur l'échelle internationale. C'est le cas de la Belgique dans les années deux-mille. Des incursions dans la sé-

curité sociale peuvent en revanche faire progresser un pays lorsque les revenus du travail baissent davantage. C'est le cas de la Hollande avec après deux-mille une croissance zéro pour les salaires. C'est surtout le cas de l'Allemagne avec, depuis des années, une décroissance de fait des revenus du travail (moins 2 % selon les dernières données). Une fois de plus: à choisir entre les Pays-Bas, l'Allemagne, la France et la Belgique au XXI<sup>e</sup> siècle, vous sauriez bien que faire.

### DE L'ABSURDITÉ DES COMPARAISONS

Enfin, la méthodologie est perfide. À la limite, l'on pourrait dire: de pauvres vieux dans un pays pauvre, ainsi soit-il; des pensions convenables dans un pays riche, quel scandale! Cela illustre le non-sens de comparaisons entre pays. Soit dit entre parenthèses: la méthode donne parfois lieu à des conclusions ridicules. Quel pays européen compte le moins de pauvres vieux? La Tchéquie (4 %), suivie par la Pologne (6 %). Comparez avec la Belgique: 21 %<sup>3</sup>. L'exemple le plus hilarant jusqu'à ce jour reste quand même l'annonce, fin novembre 2006, que le clivage salarial entre hommes et femmes dans ce pays est plus profond qu'en Jamaïque ou au Kazakhstan. Depuis lors, les femmes belges se bousculent devant l'ambassade du Kazakhstan pour obtenir un permis de travail. Et pas en raison du film *Borat*.

Conclusion: il n'est pas exact de dire que la sécu a régressé au cours de la dernière décennie, pas même en ce qui concerne les comparaisons internationales. Ce qui

est exact, c'est que les revenus sociaux ont progressé depuis, mais moins que les autres revenus. Il faut donc au moins reformuler la question: pourquoi les revenus sociaux ont-ils moins progressé?

Cela renvoie sans aucun doute à l'évolution économique et sociale: plus de gens au travail, plus de revenus du travail, des salaires plus élevés (des hausses plus importantes que dans les trois pays voisins, disent les employeurs), cela fait bouger le revenu médian. Mais c'est quand même en premier lieu la conséquence de la politique menée.

Depuis 1999, la différence entre actifs et non-actifs a surtout été faite par la réforme fiscale. Une bagatelle de 4,2 milliards dont on a dit d'emblée qu'elle profiterait à 80 % de la population. Les 20 % de non-bénéficiaires, ce sont précisément les revenus sociaux: ceux qui ont un revenu faible, qui ne paient pas ou peu d'impôts, ne profitent pas de cette réforme. La réforme fiscale a par ailleurs supprimé les retenues fiscales des années nonante, mais pas les retenues sociales sur salaires, pensions, prépensions et indemnités d'invalidité.

Cette exclusion de la réforme fiscale n'a été que très peu compensée par des améliorations sociales simultanées. La sécurité sociale a réalisé de beaux excédents, mais au cours de la période 1999-2003, cet argent a été affecté à des baisses de cotisations patronales (4 milliards), à plus de dépenses de santé (3,1 milliards) et à quelques corrections sociales (0,5 milliard).

Le déséquilibre entre les mesurette sociales et la manne fiscale a de nouveau rendu

<sup>3</sup> Source: *Poverty of elderly people in EU 25*, Eurostat's New Cronos Database.

apparent que ne pas adapter au bien-être des allocations sociales n'est pas si grave lorsque le pouvoir d'achat des revenus du travail n'augmente pas tellement, mais dès que ces revenus progressent d'année en année, le retard des revenus sociaux se fait sentir.

Les minimums et les revenus d'assistance ont été augmentés un peu; les isolés invalides et chômeurs ont été sensiblement augmentés (les autres chômeurs ont dû faire du sur place au nom de l'État social actif); les pensionnés, après huit ans de pension, ont reçu 2 % une seule fois pour toute la durée de leur retraite. Frank Vandembroucke prétendait que c'était une adaptation au bien-être, alors qu'en réalité, il s'agissait d'un cache-sexe social.

Voilà donc la situation aux environs de 2003, époque à laquelle Cantillon situe son discours. Elle a une ère de retard. Car depuis lors, la situation s'est retournée. Enfin, à moitié retournée. Après une longue campagne des syndicats et des organisations sociales, voilà que le train de la liaison au bien-être des allocations sociales se trouve sur les rails. En mars 2004, le gouvernement décidait d'instaurer le principe de la liaison au bien-être (conseil des ministres social d'Ostende). Fin 2005, le pacte des générations annonce l'apport d'argent (au total quelque 300 millions en plus chaque année). Et aujourd'hui, l'on a décidé les adaptations concrètes au bien-être pour 2007 et 2008.

Avons-nous retrouvé le bon chemin? Oui. Est-ce que Bea Cantillon va couronner à nouveau la sécurité sociale belge, disons, en 2010? On peut en douter. Nous n'avons

encore parcouru que la moitié du chemin. Il reste un problème du côté des pensions. Pour cela, il faut faire un voyage dans le temps. Vers la première loi sur la liaison au bien-être: la loi Namèche de 1973.

Cette liaison était alors double. Primo, les pensions en cours seraient augmentées chaque année du pourcentage des hausses salariales de l'année antérieure. Cela a été fait. Une fois. En 1975. Ensuite, l'on a encore payé quelques primes de bien-être, dans la seconde moitié des années septante et au début des années nonante. C'est cette liaison au bien-être qui se trouve aujourd'hui réincarnée dans une autre formule.

Secundo, et davantage important, la liaison était également instaurée pour les futurs pensionnés. Pour le calcul des pensions, les salaires étaient non seulement indexés, mais également revalorisés en fonction des hausses salariales antérieures. Un nouveau pensionné voyait sa pension de 1975, par exemple, relevée de la hausse de l'index comme de la hausse des salaires entre, disons, 1955 et l'année de sa retraite. Autrement dit, tous les salaires étaient réputés avoir été gagnés l'année de la mise à la retraite. Cette revalorisation (de pas moins de 4 % par an) a fait que les pensions ont fort augmenté depuis 1975. La meilleure situation des pensionnés constatée par Cantillon n'est donc pas tombée du ciel.

Cette revalorisation salariale était inscrite dans la loi pour la période 1955 à 1975. Conséquence: elle perdait de sa vigueur au fur et à mesure que, dans les années nonante, les nouveaux pensionnés comp-



taient moins d'années de carrière avant 1975 et plus après 1975. Mais le coup de grâce a été asséné prématurément par le plombier génial Jean-Luc Dehaene et son ministre des Pensions moins génial Colla. La loi sur l'égalité de l'âge de la pension pour hommes et femmes cachait une importante mesure financière. La revalorisation de 4 % des salaires 1955-1975 a été, à partir de 1997, diminuée de 0,4 % chaque année pour atteindre 0 % en 2005. Les nouveaux pensionnés après 1997 voyaient donc leur salaire antérieur de moins en moins revalorisé. Leur pension était (et est) de nouveau calculée sur les salaires qu'ils percevaient il y a vingt-cinq, trente ou quarante ans, lorsqu'ils étaient encore jeunes et peu rémunérés.

Bien plus que leur plafonnement à 45 000 euros par an, cette non-revalorisation de salaires perçus fait que les pensions des salariés sont aujourd'hui faibles, que la pension constitue une chute de revenu comparativement au dernier salaire. Heureusement, cette chute est quelque peu atténuée par le fait que, bien avant leur retraite, les gens sont déjà habitués à un salaire plus faible grâce aux prépensions, au chômage ou à l'invalidité.

Les pensions du secteur privé restent donc problématiques. Il ne suffit pas de relier régulièrement ces pensions à l'évolution du bien-être. Elles sont mitées, dès le début de la pension. Dès le début, elles sont trop faibles. La faiblesse des pensions est inhérente à la façon de les calculer.

Que faire? Le gouvernement a déjà fait son choix. « Oui, nous savons que les pensions sont trop faibles, mais si vous

voulez plus, si vous souhaitez le maintien de votre niveau de vie, vous devrez vous en occuper vous-mêmes : assurance groupe, fonds de pension, épargne pension, assurance-vie et autres placements, mais nous allons vous aider. » Depuis 2004, la loi sur les pensions complémentaires constitue la transposition de cette ligne politique. Mais si demain, comme l'espère le gouvernement, un salarié sur deux bénéficie d'une pension via le deuxième pilier, un sur deux continuera à ne percevoir que la pension légale trop faible. Et cette moitié sera constituée de ceux qui auront eu de faibles salaires et/ou beaucoup de périodes assimilées (maladie, accident du travail, chômage).

Ceux dont le cœur bat pour la sécurité sociale, pour les gens qui doivent surtout vivre de leur pension ou d'une allocation sociale, ceux qui accordent vraiment la priorité au premier pilier et la sécurité sociale légale, ceux-là doivent préconiser une autre solution. Cette solution doit s'efforcer de réaliser une double liaison au bien-être, qui n'impliquera pas seulement les personnes déjà pensionnées, mais qui mettra d'emblée les pensions à niveau : par une revalorisation des salaires avant le calcul de la pension.

Résumons. Primo, la méthode comparative européenne est fallacieuse. L'évolution des revenus du travail et des revenus sociaux doit être mieux suivie et plus rapidement. Aux Pays-Bas, c'est l'affaire du Bureau du Plan, et il le fait très méticuleusement. En France, l'Institut national des statistiques et études économiques (Insee) vient de publier son édition 2006 sur les

revenus et le patrimoine des ménages. Et en Belgique? En Belgique, les partenaires sociaux et le gouvernement discuteront tous les deux ans, à peu près au même moment que les négociations interprofessionnelles, des adaptations concrètes au bien-être pour les deux années à venir. Quoi de plus évident alors qu'à l'instar du rapport technique du Conseil central de l'économie sur l'évolution des salaires, l'on établisse également un rapport sur l'état et l'évolution des revenus sociaux et des autres revenus?

Secundo, une revalorisation à part entière des pensions des salariés est impensable aussi longtemps que la pension continuera à être calculée sur des salaires historiquement ridiculement bas. Une pension convenable requiert la réintroduction de salaires revalorisés pour le calcul de la pension. Aussi longtemps qu'il n'en sera pas ainsi, même les meilleures adaptations au bien-être de ces pensions resteront des emplâtres sur des jambes de bois. ■

**Traduction du néerlandais: Jan Blancke, ACW**