

La Sécurité sociale en Belgique

Fondements historiques et enjeux actuels

Plus de 29,5 % du Pib, en Belgique, sont consacrés à la protection sociale. Ce faisant elle se classe parmi les premiers pays de l'OCDE à accorder une telle importance à la solidarité interpersonnelle. Seules la France (30,3 %) et la Suède (29,7 %) dépassent ce niveau. Un tel résultat ne serait pas possible sans l'appui de la population dont la perception de la protection sociale est une des plus positives en Europe.



Il y a un mois, la Sécurité sociale a commémoré ses soixante ans d'existence. C'est en effet, le 28 décembre 1944 qu'un arrêté-loi instaura la Sécurité sociale des travailleurs salariés. Cet arrêté fut la traduction en termes légaux d'un pacte social négocié pendant la guerre par des représentants patronaux et syndicaux au sein d'un groupe clandestin et conclu le 24 avril 1944 sous la forme d'« un projet d'accord de solidarité sociale ».

Les principaux acteurs de cette époque étaient loin, sans doute, de penser qu'ils faisaient œuvre historique en signant cet accord mais c'est avec le temps et le recul que l'importance de ces décisions s'est marquée non seulement dans les institutions encore présentes aujourd'hui mais aussi dans la conscience collective.

Cet article constitue une proposition de survol de ces soixante-six années de construction et de transformations de la Sécurité sociale dans le but de dégager des enseignements utiles à la compréhension des défis actuels qui se posent à elle.

Fondement historique

Bien avant 1944, le décor des assurances sociales était planté et les acteurs principaux étaient déjà en place mais cela ne diminue en rien l'importance des décisions prises à l'époque. Pour les représentants des travailleurs et des employeurs, il fallait agir vite et, comme le stipule le projet d'accord de solidarité sociale, « *prendre, dès le retour du pays à l'indépendance, une série de mesures d'urgence propres à réparer les misères subies pendant l'occupation par la grande masse des travailleurs salariés. Ces mesures d'urgence visent le régime des salaires, l'institution d'un système complet de sécurité sociale reposant sur la solidarité nationale et la restauration ou l'instauration des méthodes de collaboration paritaire entre organisations d'employeurs et organisations de travailleurs* ».

Neuf mois après la signature du projet d'accord de solidarité sociale le *Moniteur belge* publia l'arrêté loi du 28 décembre 1944 qui précise les objectifs poursuivis : « *Dans le mouvement général qui porte les nations démocratiques à répartir plus justement les fruits du travail commun, la Belgique tient à garder une place de premier rang. Le mot d'ordre de cette époque est de développer la Sécurité sociale, de soustraire aussi complètement*



△ Le parlement européen, à Bruxelles.

que possible aux craintes de la misère les hommes et les femmes laborieux. »

Sur le plan institutionnel, l'assurance maladie invalidité et l'assurance chômage furent rendues obligatoires et l'Office national de Sécurité sociale fut créé pour récolter l'ensemble des cotisations sociales et les redistribuer entre les secteurs.

L'examen du contenu du système de protection sociale conduit à le classer dans le modèle bismarckien ou continental même si avec le temps, le système belge a épousé quelques caractéristiques du modèle beveridgien en particulier en assurance maladie, secteur qui évolue vers une universalisation de la couverture à l'ensemble de la population. C'est un modèle structuré en trois grands régimes de Sécurité sociale, le régime

▽ Thuin, dans la province de Hainaut, célèbre pour ses jardins suspendus.



Financement de la Sécurité sociale tous régimes confondus (2010)

	En millions d'euros	En pourcentage
Cotisations sociales	50 259,6	55,8
Subventions de l'Etat	21 200,5	23,6
Financement alternatif (principalement TVA)	14 039,7	15,6
Recettes diverses	4 437,6	4,9
Total	89 937,6	100,0

Sources : Service public fédéral, Sécurité sociale.

des salariés, le régime des indépendants et le régime de la fonction publique. L'assistance ou l'aide sociale occupe une place résiduaire et les dépenses de l'État fédéral dans ce domaine ne représentent que 3,3 % des dépenses totales de la protection sociale.

La Sécurité sociale est financée majoritairement par des cotisations sociales prélevées sur les salaires.

La répartition des dépenses entre les secteurs indique l'importance relative de deux d'entre eux à savoir l'assurance maladie et les pensions qui représentent plus de deux tiers des dépenses. Pourquoi la Belgique a-t-elle opté pour le modèle bismarckien ? Le pragmatisme a certainement eu une influence : il existait déjà des lois sociales et les décideurs ont préféré les rendre obligatoires quand ce n'était pas le cas, de développer celles qui l'étaient insuffisamment et de fixer un cadre global de prélèvement des cotisations sociales. Les acteurs ont également joué un rôle essentiel, en particulier ceux qui dans le monde patronal et syndical, percevaient l'importance que pouvait revêtir un mode de décision contractuel dans la résolution des questions économiques et sociales. Il est clair aussi que les principes bismarckiens ont pu s'accommoder avec le pluralisme institutionnel auquel tenaient plusieurs acteurs sociaux et politiques importants particulièrement dans les

▷ À Liège.

(1) La notion de path dependency (*dépendance au chemin*) veut souligner le poids des choix effectués dans le passé.

Dépenses pour la couverture des risques sociaux par secteur en pourcentage des prestations des salariés et des indépendants (2010)

Assurance maladie	37,05
Pensions	31,9
Assurance chômage et prépensions	15,3
Incapacité de travail	8,1
Allocations familiales	7,0
Fonds des accidents de travail et Fonds des maladies professionnelles	0,7

Calculs basés sur les données du Vade Mecum des données financières et statistiques de la protection sociale en Belgique (Service public fédéral, Sécurité sociale), 2010.



© OPT - J.-P. Remy

institutions chrétiennes. C'est donc un modèle bismarckien « à la belge » puisque dans les secteurs de l'assurance maladie et de l'assurance chômage, les organismes payeurs ont maintenu leurs spécificités philosophiques.

Une vision de progrès

On peut donc voir dans les choix opérés en Belgique en 1944 et dans les années 1950 une manifestation du mécanisme de *path dependency*⁽¹⁾, selon lequel, il est difficile pour une institution comme la Sécurité sociale de quitter le chemin emprunté dans le passé en raison des acteurs et des normes présentes dans le système. Mais ce serait une erreur de croire que cette « dépendance » a conduit à l'inertie. Au contraire, elle a accompagné une conception ambitieuse du progrès défini comme étant, par la négociation et le compromis, le résultat de « la bonne marche des entreprises » et d'une importante redistribution des revenus.

Ce compromis malgré ses détracteurs se confirma avec les années et se perpétua à travers et grâce au développement d'une politique contractuelle qui s'exprima dans la création des institutions de la concertation et leur développement

Certes des tensions et conflits continuèrent à émailler l'évolution de ce compromis global mais ils ne touchèrent pas à sa dynamique d'intégration sociale et de redistribution. L'expression « société de transferts » s'applique parfaitement à une société qui a connu, pendant plus de trente ans, un rythme de croissance des prestations

sociales deux fois plus importantes que celui du Pib et par conséquent de voir la part de l'ensemble des dépenses dans le Pib passer de 11,6 % en 1950 à 29,7.

La Sécurité sociale dans la crise

Fin des années 1970 et début des années 1980, le système de sécurité sociale fut mis à mal. D'abord, sur le plan économique, le choc pétrolier a été le révélateur d'une modification importante du régime de croissance. Les fondements de l'économie belge se sont détériorés : inflation, déficit de la balance commerciale, endettement de l'État, désindustrialisation profonde et croissance exponentielle du chômage. En lien avec ce contexte, la dynamique de la concertation sociale s'est essoufflée et les interlocuteurs sociaux ne sont plus parvenus à conclure des accords interprofessionnels et ce pendant dix ans. Le déficit grandissant des finances publiques a empêché les gouvernements d'être, comme dans le passé, des « facilitateurs » des compromis entre les interlocuteurs sociaux. Dès le début des années 1980, une dévaluation et les mesures d'accompagnement ont été la manifestation d'une mutation profonde de la philosophie du système de Sécurité sociale à la fois dans ses visées et dans ses formes.

Outre l'assainissement des finances publiques, la priorité des gouvernements fut donc accordée à la compétitivité des entreprises. Sur le plan idéologique, le consensus sur l'efficacité de la Sécurité sociale a été mis en débat. Le mode de financement basé essentiellement sur les salaires ne freine-t-il pas cette compétitivité ? Le niveau

▽ Namur.



© OPT - J.-P. Remy

des prestations n'engendre-t-il pas des situations de trappe au chômage ? L'absence de sélectivité n'explique-t-elle pas la persistance de situations de pauvreté ? S'emparant de ces questions, des discours d'inspiration néolibérale ont fait entendre leurs voix : la Sécurité sociale aurait fait son temps et il conviendrait qu'elle passe la main aux assurances commerciales et qu'elle limite son champ à la garantie des ressources aux plus démunis.

C'est sur cette toile de fond de débat sur la légitimité du système qu'une série de mesures furent prises par les gouvernements au pouvoir durant les années 80. Sous le couvert de la lutte contre le déficit de la Sécurité sociale, les recettes furent augmentées entre autre, à travers le dé plafonnement des cotisations sociales. Parallèlement, les prestations furent revues à la baisse et la sélectivité a été accentuée. En matière de soins de santé, des instruments de programmation et de planification se sont développés, et des lits dans des maisons de repos et de soins ont été créés pour palier la suppression de lits dans les hôpitaux. De 1984 à 1987, à l'image de ce qui s'est produit pour les actifs, des suppressions d'adaptation des prestations aux coûts de la vie (sauts d'index) ont été imposées aux allocations sociales. Parallèlement à cela des aides fiscales furent octroyées pour favoriser les assurances complémentaires particulièrement en matière de pensions. Plus significatif qu'une énumération de mesures, la diminution relative de la part de la Sécurité sociale dans le Pib indique la rupture qu'ont connue les années 1980 par rapport à l'évolution des années précédentes.

Cependant, ces années de doute et d'austérité ne conduisirent pas, les années suivantes, à un renversement ou à une transformation radicale, mais à des changements qui n'affectèrent pas les fondements du système mais qui l'ont réorienté et adapté au contexte socioéconomique lié à la mondialisation et à l'intégration européenne. Examinons cela particulièrement dans les trois plus grands secteurs.

L'assurance maladie continue à se développer

L'assurance maladie a continué à se développer mais à l'intérieur d'une norme de croissance fixée a priori par le gouvernement impliquant



© OPT - J.-P. Remy

ainsi une politique d'adaptation des dépenses aux recettes. Dans ce contexte, la sélectivité a été institutionnalisée par l'instauration du maximum à facturer (Maf) pour éviter que la part des frais médicaux à charge des malades ne soit excessive. Elle se situe actuellement à 25 % des dépenses. Il s'agit d'un plafonnement annuel d'une partie des tickets modérateurs et d'autres frais à charge des patients et variable selon le revenu du ménage. Une série de mesures furent prises soit pour favoriser l'accessibilité des soins (soins dentaires par exemple) ou au contraire pour freiner la croissance des dépenses de l'assurance maladie (en kinésithérapie par exemple). Notons, dans le domaine du médicament, l'instauration du « prix de référence » du médicament générique pour le remboursement des spécialités pharmaceutiques afin d'opérer une plus grande concurrence par les prix.

Il serait trop long de faire un inventaire détaillé de l'ensemble des mesures qui ont vu le jour récemment mais elles s'inscrivent dans un système dont plusieurs indicateurs de performance placent la Belgique dans une situation plus favorable que la moyenne des autres pays européens

alors que le pourcentage que représente l'assurance maladie dans le Pib est semblable (7 % en Belgique comme dans l'UE 15).

La retraite réformée

Le deuxième secteur concerne les pensions. Les réformes s'inscrivent dans une tendance qui remonte à plusieurs années et qui ne cessera pas de s'affirmer. Déjà en 1997, la durée de carrière complète fut allongée de 40 à 45 ans pour les femmes et on recula l'âge légal de leur retraite de 60 à 65 ans, tout en autorisant une flexibilité de la retraite entre 60 et 65 ans pour les hommes comme pour les femmes tout cela dans un

△ Charleroi.

Indicateurs de performance de l'assurance-maladie : comparaison Belgique-UE15

	UE15	Belgique
Pourcentage d'individus vivant dans un ménage où un de ses membres a dû reporter un examen médical à cause d'un problème d'accès	3,5	0,5
Pourcentage de personnes connaissant un problème de santé ou un handicap de longue durée	31,4	25,3
Pourcentage de personnes déclarant avoir une très bonne santé	21,6	27,7
Part de l'assurance-maladie dans le PIB en pourcentage	7,0	7,0

Sources : Service public fédéral, Sécurité sociale, Indicateurs de protection sociale en Belgique.

contexte de modération du taux de remplacement qui laissent 21 % des personnes âgées de plus de 65 ans dans une situation de pauvreté, ce qui est de deux points supérieurs à la moyenne européenne⁽²⁾. La création d'un « fonds de vieillissement » alimenté par des recettes de ventes d'actif de l'Etat, de surplus de la Sécurité sociale et des recettes spécifiques a été décidée en 2001 pour alimenter des réserves démographiques afin de faire face aux dépenses liées à l'arrivée à la pension des générations d'après guerre. Enfin, une loi fut promulguée pour étendre les pensions complémentaires à davantage de travailleurs en incitant les conventions sectorielles à construire un deuxième pilier de pensions en y inscrivant des mécanismes de solidarité.

Ceci étant, ce dossier reste d'actualité face au coût budgétaire du vieillissement qui atteindra 6,3 % de PIB à l'horizon 2060. Des recettes nouvelles devront être programmées pour faire face à ce surcroît de dépenses à venir pour conserver et améliorer un système légal de qualité et éventuellement généraliser les pensions complémentaires qui actuellement concernent environ 40 % des salariés. Un relèvement des taux d'emploi des travailleurs âgés qui est de 64 % entre 55 et 59 ans et de 30 % entre 60 et 64 ans, c'est dire au total de douze points inférieurs à l'UE15 contribuera à la « soutenabilité » du système des pensions si cela conduit à relever l'âge effectif de retrait du marché de l'emploi de 59 à 61 ans.

L'assurance chômage en changement

Le dernier enjeu concerne l'assurance chômage. Des changements significatifs s'opèrent dans ce domaine au nom de l'État social actif. Progressivement, en effet, se succède une série de mesures visant à réduire les cotisations sociales pour promouvoir la demande de travail et accentuer les dispositifs de réinsertion de demandeurs d'emploi et de lutte contre l'« enlèvement » dans le chômage de longue durée. Parmi celles-ci, des dispositifs dits d'activation ont été mis en place, les indemnités de chômage étant considérées, dans ce cadre, comme acomptes sur le salaire net. C'est en fonction de cet objectif de réinsertion que la législation des Agences locales pour l'emploi a évolué : étendue du champ d'application des activités autorisées, élargissement du public potentiel, élaboration



© OPT - J.-P. Remy

△ Sivry-Rance, dans la province de Hainaut.

d'un « contrat Ale⁽³⁾ ». Au nom de l'État social actif, d'autres mesures furent prises pour lutter contre les pièges à l'emploi et s'inscrire dans une perspective de relèvement des taux d'activité. Mais de toutes les mesures prises au nom des politiques actives de l'emploi, les plus controversées furent celles qui visent à « accompagner », à « contrôler » et à « responsabiliser » les allocataires sociaux dans leurs démarches de recherche d'emploi alors que les postes de travail à pourvoir manquent.

Enfin, se pose actuellement un enjeu transversal qui concerne la façon dont la Sécurité sociale évoluera dans le contexte où les succès électoraux des partis nationalistes subétatiques en Flandre (voir page suivante) amèneront inévitablement une réforme des institutions qui aura des conséquences sur le système de protection sociale. A l'instar de beaucoup d'autres pays, on constate que les mouvements nationalistes subétatiques utilisent les politiques sociales comme levier de leurs actions et revendications (Béland et Lecours). En Belgique, ces mouvements se situent à droite (Nieuw-Vlaamse Alliantie) ou à l'extrême droite (Vlaams Belang) de l'échiquier politique et leurs programmes ne se limitent pas à revendiquer plus d'autonomie aux régions mais à proposer de sortir radicalement le système de son environnement bismarckien pour l'orienter dans un sens ultra-conservateur. La partie se joue actuellement. ●

Pierre Reman
Professeur à l'Université catholique de Louvain,
directeur de la Faculté ouverte
de politique économique et sociale⁽⁴⁾.

(2) Le seuil national de risque de pauvreté est fixé à 60 % du revenu médian national par équivalent-adulte.

(3) Ale : Agence locale pour l'emploi.

(4) Pierre Reman a publié en 2004 avec P. Feltesse *De la crise de l'Etat Providence au projet d'Etat social actif*, in *L'Etat de la Belgique, 1989-2004, Quinze années à la charnière du siècle*, De Boek Poll-His.

La Sécurité sociale face au contentieux communautaire en Belgique

La société belge a été structurée historiquement par trois grands clivages. Le clivage socio-économique, le clivage philosophique et le clivage entre flamands francophones. Ces clivages s'articulent de façon complexe ce qui conforte les représentations que l'on peut se faire du surréalisme belge. Ces clivages ont aussi un impact sur la politique de protection sociale.

Le premier de ces clivages, le clivage socio-économique, appelé à l'origine le clivage « possédants-travailleurs », oppose aujourd'hui les tenants d'une économie libérale et les partisans d'une économie mixte et régulée par l'Etat. Ce clivage s'exprime dans le champ des relations professionnelles par l'opposition entre le patronat et les syndicats et dans le champ politique par les partis se revendiquant de la gauche et les partis se revendiquant du centre ou de la droite. La Sécurité sociale constitue un domaine où ce clivage s'exprime quotidiennement. Par exemple sur la question de savoir s'il faut augmenter les prélèvements obligatoires pour financer les pensions ou s'il faut au contraire favoriser une plus grande privatisation des pensions.

▽ Le château de Vêves, dans la province de Namur, en Wallonie.



© OPT - I. Menfort

Le clivage philosophique concerne les intérêts divergeant entre le monde institutionnel chrétien et le monde institutionnel laïque. Contrairement à la France, la séparation entre l'Église et l'État a été moins nette. Beaucoup d'associations et d'organisations d'inspiration chrétienne sont intégrées dans l'organisation du service public de l'État au sens large. Dans le domaine de la protection sociale, les organismes qui paient les allocations de chômage sont principalement les organisations syndicales dont les deux plus importantes sont la Confédération des syndicats chrétiens et la Fédération générale du travail de Belgique, d'obédience socialiste. Les remboursements des soins médicaux par l'assurance maladie obligatoire sont opérés par les mutualités dont les deux plus importantes sont les mutualités chrétiennes et les mutualités socialistes.

Le troisième clivage concerne le différent entre les flamands et les francophones (wallons et bruxellois francophones), différent linguistique et culturel au départ qui aujourd'hui devient de plus en plus politique et social. On s'en doute, ces clivages se combinent les uns avec les autres.

Flamands, Wallons : droite, gauche

Cela fait maintenant cinq mois que les partis politiques qui sont sortis vainqueurs des élections du 13 juin 2010 tentent avec d'énormes difficultés de constituer un gouvernement de coalition (le mode de scrutin est proportionnel en Belgique)



© OPT - J.-P. Remy

△ Une fresque inspirée d'Hergé sur les murs de la gare de Bruxelles-Luxembourg.

et l'analyse par les clivages permet d'éclairer la situation et de préciser en quoi la Sécurité sociale fait partie du problème.

En Flandre, les partis nationalistes de droite dominant l'échiquier politique : 31 % des sièges flamands à la chambre des représentants sont occupés par un parti nationaliste de droite, la NVA (Nieuwe Vlaams Alliantie), 15 % de ses sièges reviennent à un parti nationaliste d'extrême droite, le VB (Vlaams Belang) et 1 % par un parti nationaliste et populiste, LDD (Lijst Dedecker). Le deuxième parti est le parti social-chrétien flamand, le CD & V (Christen-Democratisch en Vlaams) parti confédéraliste se partageant entre une aile gauche et une aile droite plus importante. Il occupe 19 % des sièges flamands, c'est à dire 4 de plus que le parti libéral, le VLD (Vlaams libéralen en democraten). La gauche est fortement minorisée puisque les socialistes flamands du SPA (Socialistish Partij Anders) ne représentent que 15 % des représentants flamands à la chambre et les écologistes de Groen que 6 %.

Par contre dans le sud du pays, le parti socialiste représente 42 % des parlementaires francophones et les écologistes 13 %. Le deuxième parti est le parti libéral avec 29 % et le Centre démocratique humaniste, parti démocrate chrétien du centre. Actuellement, il n'y a pas, à proprement parler, de représentations de forces politiques nationalistes et/ou d'extrême droite issues de Wallonie. En d'autres termes, le clivage socio-économique s'articule fortement avec un clivage communautaire, ce qui alimente les discours nationalistes selon

lesquels le fédéralisme ne fonctionne pas car cela implique des compromis boiteux ou coûteux entre flamands et francophones et entre la gauche et la droite.

La Sécurité sociale au cœur du contentieux

La Sécurité sociale est au cœur du contentieux car, ce n'est pas propre à la Belgique, les mouvements et acteurs nationalistes sub-étatiques s'emparent actuellement de la question sociale pour avancer leurs revendications qui vont dans le sens de ce qu'on appelle dans le pays une défédéralisation de la Sécurité sociale, c'est-à-dire d'un transfert de compétences portant sur la Sécurité sociale de l'Etat fédéral vers les régions. Cela permettrait à chacune d'elles de mener des politiques en phase avec les représentations propres à chaque région. L'inquiétude est grande dans les organisations syndicales et mutuellistes qui craignent que cette défédéralisation affaiblisse l'Etat social non seulement en Flandre pour des raisons idéologiques liées à l'importance de la droite mais aussi en Wallonie et à Bruxelles pour des raisons socio-économiques, ces deux régions connaissant un taux de chômage deux fois plus importants qu'en Flandre. La Banque nationale belge estime qu'en 2008, la meilleure santé relative de l'économie flamande par rapport aux autres occasionnait, par l'intermédiaire de la Sécurité sociale, 5 milliards d'euros de transferts de la Flandre vers la Wallonie, c'est-à-dire 967 euros par habitant. Entre le « *sauvons la solidarité*⁽¹⁾ » et le « *I want my money back* », le compromis sera difficile. ●

(1) En 2007, les organisations syndicales ont déposé 100 000 pétitions sur ce thème auprès du Premier ministre.