

Soins de santé, chômage, pensions

MOINS PROTÉGÉS QU'HIER

La protection sociale d'aujourd'hui vaut-elle celle de nos parents, en 1980? Comparons les faits, les chiffres, mais aussi les idéaux de chaque époque.

u'il s'agisse des soins de santé, des allocations de chômage ou du montant des pensions, le débat revient constamment. Jusqu'où doit aller la Sécurité sociale? Comment faire face aux réalités (sans-emploi, vieillissement de la population) sans sacrifier les principes de solidarité qui fondent notre État providence? À droite, sans surprise, les dépenses

de la Sécu sont sur la sellette. Récemment, Bart De Wever, le président de la N-VA estimait qu'il est encore possible de faire des économies dans le budget de la Sécurité sociale. Dans son viseur: les soins de santé et les indemnités de chômage. Mais même les socialistes osent désormais briser le tabou du débat entre universalité et sélectivité des prestations sociales. En 2012, c'est un gouvernement dirigé par Elio Di Rupo qui a réformé une nouvelle fois les droits au chômage, et plutôt sévèrement.

Comment la Sécu a-t-elle évolué dans les faits, les chiffres, mais aussi les valeurs depuis 35 ans? Un pensionné ou un chômeur sont-ils moins bien lotis en 2016 qu'en 1980? Malgré le manque de chiffres permettant des comparaisons précises, nous avons tenté cet exercice délicat et dégagé certaines tendances pour les principaux piliers de la Sécu (pensions, santé, chômage) qui en disent long sur les logiques à l'œuvre. Et sur ce que nous réserve l'avenir. Pour faire simple, au milieu du 19^e siècle, les plus pauvres ne pouvaient compter que sur l'Assistance publique, dont bénéficiait un quart (!) de la population. Début vingtième, des embryons de Sécurité sociale apparaissent. Mais c'est surtout après la Seconde Guerre mondiale que nous mettons en place un système de type "assuranciel" pour tous, qui s'est particulièrement étendu pendant les Trente Glorieuses, jusqu'au choc pétrolier de 1973. C'est l'âge d'or de la Sécu belge, qui rend tant de Belges nostalgiques...

À partir des années 1980, sous l'impulsion néolibérale de Reagan et Thatcher, on a assisté chez nous aussi (sous le gouvernement Martens/Gol) à la déconstruc-

tion progressive de cette logique assurancielle. Certains droits ont été limités ou rendus conditionnels. Depuis, on observe un retour à des formes d'assistance sociale pour les plus démunis (augmentation des minimas sociaux, relégation vers les CPAS) et d'assurances privées complémentaires à la protection sociale pour ceux qui en ont les moyens. Les grands oubliés de la Sécu contemporaine sont donc ceux qui se situent entre les deux, les "presque pauvres". Et si l'on poursuit les logiques actuellement à l'œuvre, cette situation pourrait encore s'accroître à l'avenir, comme nous le confirme Robert Plasman, professeur d'économie appliquée à l'ULB et spécialiste de la Sécurité sociale. →

▣ **Globalement, peut-on dire que la protection sociale en Belgique est moins "généreuse" aujourd'hui qu'en 1980?**

ROBERT PLASMAN - Non, dans son ensemble, le système n'a pas évolué dans le sens de moins de protection. Les dépenses de Sécurité sociale ont suivi, voire dépassé le taux de croissance économique. En revanche, si l'on se penche sur les différentes branches de la Sécu, on observe une diminution de certaines protections sociales. De l'assurance chômage en particulier.

▣ **Est-ce parce que le système des années 1970 était "trop" généreux envers les chômeurs pour être durable?**

R.P. - Ce n'est pas parce que le système était trop généreux qu'il a coûté trop cher, mais parce que le nombre de chômeurs a considérablement augmenté. Paradoxalement, c'est justement à l'époque où le système était le plus "protecteur" qu'il était le moins nécessaire. Au début des années 1970, le taux de chômage n'était que de 2 ou 3 %. Aujourd'hui, le montant des allocations est comparable (.....), mais le taux de chômage est à 8 ou 9 %. Évidemment, ça coûte plus cher. D'autant plus - et on l'oublie trop souvent - que sont incluses dans les dépenses de chômage toutes les politiques d'emploi assurées par l'Onem (l'activation, les crédits-temps, etc.).

NOTRE EXPERT

ROBERT PLASMAN EST

**PROFESSEUR D'ÉCONOMIE
APPLIQUÉE À L'ULB,
SPÉCIALISTE DE LA
SÉCURITÉ SOCIALE.**

❑ N'empêche que du point de vue du chômeur, c'est plus stressant aujourd'hui, vu les risques d'exclusion, qu'en 1980 avec une possibilité de chômage "à vie"...

R.P. - Son statut s'est considérablement dégradé, en particulier au cours des cinq dernières années. Avec des conséquences importantes aussi en termes de "glissements" entre les branches de la Sécurité sociale. Des études ont montré qu'une partie de la croissance des dépenses en invalidité était due au durcissement des allocations de chômage depuis 1980. Forcément, quand ils sont privés d'assurance chômage, des gens qui ne sont pas aptes au marché du travail se tournent vers l'invalidité. Même chose quand l'âge de la retraite pour les femmes est passé de 60 à 65 ans. On a vu parallèlement les chiffres de l'invalidité grimper. Tout simplement parce que le risque d'être en incapacité de travail augmente avec l'âge.

❑ Aujourd'hui la Sécu accorde plus d'attention aux "très pauvres" et moins à l'ensemble de la population?

R.P. - C'est l'objectif déclaré des principaux gouvernements depuis une vingtaine d'années: améliorer la situation des pensions les plus faibles, par exemple. Comme les autres allocations sociales, elles sont liées à l'indice des prix, sauf depuis le blocage de l'index. On a revu périodiquement les allocations sociales en fonction de l'évolution générale des salaires. Mais en ciblant essentiellement les faibles pensions et celles des indépendants.

❑ Est-on en train de passer du modèle assurantiel (qu'on appelle "bismarckien") à un modèle assistanciel (ou "beveridgien")?

R.P. - On reste dans un système mixte, mais il y a une pression assez forte, notamment de l'Europe, pour évoluer vers un système plus "assistanciel" pour les plus pauvres et qui pousse les gens qui en ont les moyens vers un système d'assurances privées.

❑ Les évolutions de la Sécu depuis quarante ans ont-elles contribué à créer une société à deux vitesses?

R.P. - Cela se fait peut-être moins sentir en termes de soins de santé, actuellement. Mais dans le domaine des pensions ou de l'assurance chômage, surtout, c'est évident.

❑ Alors qu'avant, c'était un tabou pour eux, on voit que même la famille socialiste se pose la question de la sélectivité des prestations sociales. Il n'y a plus personne pour défendre la solidarité "assurancielle" à l'ancienne?

R.P. - Si! La famille socialiste et la famille sociale-chrétienne l'ont défendue ces dernières années, même si tout le monde s'accorde sur la nécessité de certaines réformes, parce que le type de risque a évolué, que les réalités ont changé. On a aussi vu qu'il fallait résoudre des failles évidentes dans les systèmes actuels d'assurance chômage ou d'assurance maladie. Il ne faut pas oublier non plus qu'en Belgique, les mutualités et les organisations syndicales non seulement défendent la Sécurité sociale mais en plus en sont en partie gestionnaires. Et ces organisations sont puissantes.

❑ Dans cette attention aux plus pauvres, on privilégie les prestations sociales qui bénéficient à tout le monde (pensions, soins de santé) au détriment de celles qui ne concernent qu'une partie des gens, comme le chômage?

R.P. - Tout à fait. Le risque de pension est le même pour tout le monde. Le risque de maladies, c'est (quasiment) le même pour tout le monde. Alors que celui du chômage est plus élevé pour certains groupes de la population (d'origine étrangère, peu qualifiés, etc.) qui ont aussi moins de poids politique et électoral. Dans une campagne, ça fonctionne mieux de dire "Chômeurs = profiteurs" que de dire "C'est scandaleux des pensionnés qui touchent un revenu!". Parce qu'on est tous des (futurs) pensionnés.

❑ Comment imaginez-vous la Sécurité sociale belge dans 35 ans? En 2050, il y aura encore une Sécu, ressemblant un tant soit peu à celle d'aujourd'hui?

R.P. - Je l'espère! Je ne suis pas devin, mais je pense que oui. Le système est suffisamment solide pour continuer à exister en 2050 et garder ses caractéristiques principales. Ceci dit, on a vu que les allocations familiales, par exemple, ont été retirées de la Sécurité sociale.

❑ On pourrait vider la Sécu de sa substance, de réforme en réforme?

R.P. - Cela se pourrait très bien. Le principal danger se situe actuellement dans le système des soins de santé, qui ont déjà été régionalisés en partie dans le cadre des transferts de compétences (budget des hôpitaux, soins aux personnes âgées, une partie de la prévention). Pour l'instant, le principal reste fédéral, mais on sait très bien que certains voudraient aller plus loin.

❑ Pour les Wallons, pour les Bruxellois, ce serait une mauvaise nouvelle?

R.P. - C'est évident! Tout régime de Sécurité sociale est d'autant plus solide que sa base est large. Si on passe à un niveau régional, l'aspect redistribution va diminuer. →
→ D'autant que si globalement les dépenses par tête sont identiques entre Flandre et Wallonie, les recettes, elles, sont moindres en Wallonie, puisqu'elles dépendent essentiellement des cotisations sociales et qu'on a un taux de chômage plus élevé qu'en Flandre. C'est d'ailleurs l'argumentaire principal de ceux qui sont favorables à une régionalisation. Mais selon moi, c'est justement ça le principe d'un système de Sécu: redistribuer!

❑ En termes de chômage, pensez-vous qu'on va aller vers encore plus de sévérité qu'aujourd'hui?

R.P. - Ce n'est pas souhaitable du tout. Il faut dire une chose: toutes ces mesures de durcissement ne servent qu'à faire des économies et n'ont, contrairement à ce que certains veulent faire croire, aucun effet positif sur l'emploi. L'emploi est créé parce que les entreprises ont besoin de salariés. Point à la ligne.

❑ D'ici 35 ans, à quoi ressembleront nos pensions? Ira-t-on jusqu'à une "pension légale de survie"? Et tant mieux pour ceux qui ont pu s'assurer dans le privé?

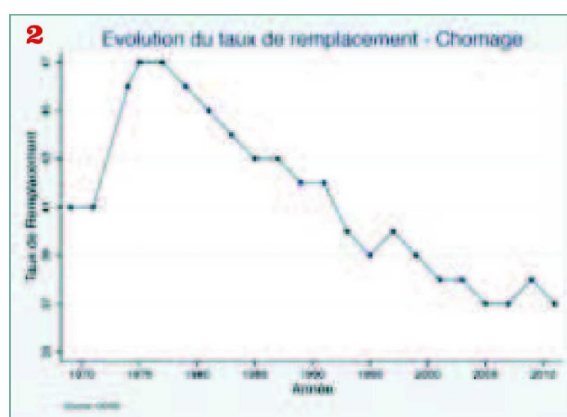
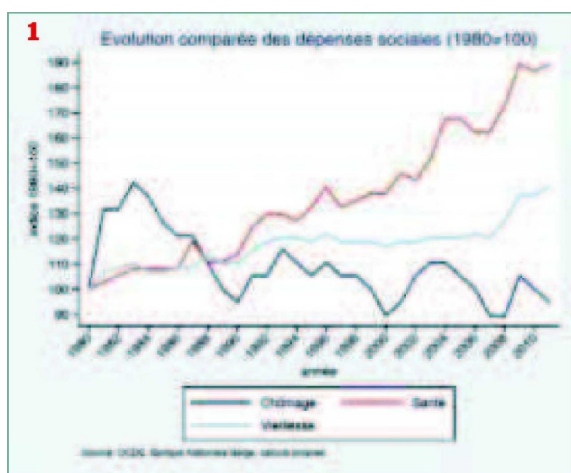
R.P. - J'espère bien que non! Les deuxième ou troisième piliers doivent rester complémentaires, mais la pension légale doit assurer un revenu suffisant. Or en Belgique, il est déjà très faible!

■ **En gardant à l'esprit l'exemple des États-Unis, où la privatisation des pensions a plongé des centaines de milliers de retraités dans la pauvreté. Les retraités américains avaient pourtant de meilleures pensions légales que les Belges en 1970. Et aujourd'hui beaucoup ne survivent que grâce à leur travail ou à la charité...**

R.P. - C'est exact. Il ne faut surtout pas aller dans ce sens, même si les pressions sont importantes, notamment européennes. C'est un débat idéologique, général dans la société, autour de la redistribution des richesses. Redistribue-t-on une partie de la richesse du pays pour assurer des soins de santé minimaux aux plus pauvres? Ou pas? Et dans ce cas, quand une personne pauvre doit aller chez le dentiste, elle se retrouve dans une

tente à attendre avec trois mille personnes. Littéralement. Or, si on prend 1980 comme base, en Belgique et dans d'autres pays, il est clair que la redistribution des richesses va vers plus d'inégalités sociales. Et ce mouvement-là risque de se poursuivre à l'avenir.

✕ Maïder Dechamps



“La Belgique change de modèle de Sécu”

La Sécurité sociale belge mélange deux des principaux modèles pratiqués dans d'autres pays. Dans le modèle bismarckien (Allemagne), la Sécu est financée par les travailleurs et les patrons, avec un soutien de l'Etat pour les pensions. Les prestations sont liées au salaire. On peut parler d'une "solidarité entre les actifs". Le modèle beveridgien (Angleterre), lui, estime que tous ont droit à une protection sociale. Grâce à l'impôt, il assure des prestations, forfaitaires et relativement faibles, à tous les citoyens, indépendamment de leur emploi. En Belgique, le montant des pensions est calculé en fonction des cotisations (Bismarck), mais il existe des pensions minimales forfaitaires et tout le monde a droit

à un remboursement, au moins partiel, de ses frais d'hospitalisation (Beveridge). Cependant, le curseur serait en train de bouger...

“De manière générale, notre système s'éloigne du modèle bismarckien pour tendre vers le modèle beveridgien, analyse Pascale Vielle, spécialiste du droit social à l'UCL. Sans pour autant se rapprocher du modèle scandinave qui verse des prestations à tous les citoyens, mais avec des prestations bien plus généreuses que dans le modèle anglo-saxon (Beveridge).” En d'autres termes: chez nous, les interventions sont plus ciblées vers les faibles revenus et les montants sont plus forfaitaires (moins liés aux revenus antérieurs) qu'il y a quarante ans.

Chômeurs, les “abandonnés” de la Sécu...

Les chômeurs sont ceux à qui on a le plus “serré la vis” ces quarante dernières années.

LES DÉPENSES

À la différence des pensions et des soins de santé (dont les dépenses augmentent lentement), les budgets destinés aux chômeurs ont tendanciellement baissé depuis les années 80, selon le sociologue de l'ULB Daniel Zamora, auteur de la thèse “De l'égalité à la pauvreté” (2015) (voir graphique 1).

MOINS BIEN QU'EN 1980

Dans les années 1970, les allocations de chômage étaient illimitées et liées au salaire brut. C'est à cette époque qu'on introduit une distinction entre “chef de ménage” (60 % du salaire brut) ou non (40 %). À partir des années 1980, on “familialise” les allocations (isolé, cohabitant), et le lien entre l'indice des prix et le montant des salaires est plusieurs fois revu à la baisse. Si bien que le taux de remplacement (rapport de l'allocation avec le dernier salaire) est en baisse constante depuis la fin des

années 1970 (voir graphique 2). “En 1985, moins de 1 % des Belges étaient des “chômeurs sans allocations de chômage”, écrit Daniel Zamora. Trente ans plus tard, cette proportion a doublé et leur risque de pauvreté a presque triplé.”

Parallèlement, depuis quelques années, on a installé des politiques d’“activation”. Ce qui traduit, selon l'économiste Philippe Defeyt, une vision de plus en plus “américaine” de responsabilisation individuelle. Un changement de paradigme: nous sommes sortis de l'ère où l'indemnité de chômage était un droit pour tous, pour entrer dans une vision où elle devient une “faveur”, accordée aux plus méritants seulement.

EN TRENTE ANS, LE NOMBRE DE “CHÔMEURS” SANS ALLOCATIONS A DOUBLÉ ET LEUR RISQUE DE PAUVRETÉ A TRIPLÉ.

L'ISSUE DE SECOURS: LE CPAS

Aujourd'hui, au bout de quatre ans maximum, les chômeurs sont exclus et se retrouvent, le plus souvent, au CPAS dont les dépenses explosent, au grand dam des communes, qui les financent. “Au départ, l'assistance publique, le CPAS, c'est l'extrême roue de secours, qui ne doit toucher qu'une toute petite minorité de personnes”, explique Philippe Defeyt, qui est aussi président du CPAS de Namur. *Mais aujourd'hui, leur nombre a augmenté et l'évolution du système fait que, dans les faits, les plus faibles sont mieux au CPAS que dans la Sécurité sociale.* “Selon lui, même si la pression et l’“activation” existent dans les CPAS, la plupart d'entre eux offriraient plus de latitude que l'Onem à leurs bénéficiaires en termes d'encadrement, de formations, de reprise des études. *“D'ailleurs, certains s'en rendent compte et passent volontairement du chômage au CPAS”*, témoigne Philippe Defeyt.

ET DEMAIN?

On peut s'attendre à une logique d'allocation de chômage de moins en moins assurancielle (en rapport avec ce que l'on a cotisé) et de plus en plus “assistancielle”, forfaitaire, dégressive et limitée dans le temps.

Le boom des soins de santé

C'est le seul secteur de la Sécu où l'on peut dire très clairement que nous sommes mieux protégés aujourd'hui qu'il y a trente ans.

LES DEPENSES

Depuis 1970, les dépenses publiques de soins de santé ont quadruplé en termes réels (+ 3 à 8 % du PIB). C'est dû en partie au vieillissement de la population, mais aussi aux progrès technologiques et aux attentes plus élevées de la population en matière de santé. “Entre 1980 et 2010, les soins de santé ont en quelque sorte “cannibalisé” les autres secteurs de la Sécurité sociale”, estime Ivan Van de Cloot, chef économiste au think tank Itinera Institute. *Mais, depuis 2010, on commence à réaliser que ce n'est pas soutenable et à rationaliser davantage les choses.*”

MIEUX QU'EN 1980

C'est sans doute l'évolution la plus claire de ces quarante dernières années: nous sommes globalement en bien meilleure santé aujourd'hui qu'à l'époque. Et on le doit en partie à la Sécu. Selon une étude du Bureau du Plan et de l'Inami, cette croissance soutenue des dépenses de soins de santé est directement responsable d'une augmen-

LA HAUSSE DES DÉPENSES DEPUIS 1970 A VALU 5,9 ANS D'ESPÉRANCE DE VIE AUX HOMMES ET 4,5 ANS AUX FEMMES.

tation de l'espérance de vie de 5,9 ans pour les hommes et de 4,5 ans pour les femmes! Cyniquement, c'est l'Office des Pensions qui doit faire la gueule...

Un bémol

Une (sérieuse) nuance tout de même. La part payée par le patient pour ses soins a fortement augmenté depuis 1970, notamment avec l'introduction du ticket modérateur, initialement destiné à éviter la surconsommation médicale. Aujourd'hui, les soins de santé en Belgique sont parmi les plus chers d'Europe pour le patient. “Nous aimons croire que notre système de santé est le meilleur du monde. Mais c'est un mythe”, estime Ivan Van de Cloot. *Une de ses faiblesses majeures, c'est que plus de 20 % des coûts de soins de santé sont payés par le citoyen lui-même. Des gens dont les soins de santé ne sont couverts ni par la Sécu ni par un assureur privé, il y en a de plus en plus. Il faut oser se comparer aux autres pays et trouver des solutions.*”

Le paradoxe des pensions

Le système est moins généreux qu'avant pour chacun et pourtant on compte moins de pensionnés "pauvres". Explications.

La pension est proportionnelle (60 % pour un isolé, 75 % pour un ménage) au salaire moyen de toute la carrière, avec des plafonds maximaux. Le montant des pensions varie donc d'un retraité à l'autre. En 2012, une pension légale belge tournait autour de 1.255 €/mois, avec de forts écarts entre les fonctionnaires (2.273 €/mois) et les indépendants (559 €/mois).

LES DEPENSES

Les pensions sont le premier poste (un tiers!) de dépenses de la Sécurité sociale. Par rapport aux années 1980, non seulement le nombre de pensionnés a augmenté, mais comme ils vivent plus vieux en moyenne, ils touchent leur pension plus longtemps, ce qui va encore augmenter le coût global de la vieillesse pour l'État d'ici 2060, selon le Bureau du Plan.

MOINS BIEN QU'EN 1980? OUI ET NON Moins bien

Alors que nous avons des pensions "très généreuses" par le passé, selon Pascale Vielle, spécialiste du droit du travail à l'UCL, deux grands changements sont intervenus. D'une part, une augmentation des durées de carrière pour obtenir une pension complète. À partir des années 1990, les femmes ont été obligées de travailler 45 ans (contre 40 auparavant) pour obtenir une pension complète. Plus récemment, l'augmentation de l'âge de la retraite à 67 ans à partir de 2030 a fait beaucoup de bruit. Il faut donc travailler plus longtemps qu'en 1980 pour une pension complète. Deuxième élément essentiel dans l'évolution de notre système de pensions, la non-indexation des plafonds: à situation égale (durée de carrière, salaire, etc.), la pension d'un Belge est en moyenne plus faible de 11 à 43 % que celle d'un Français, d'un Allemand ou d'un Luxembourgeois, selon une étude du PTB.

Mieux

Le risque de pauvreté des plus de 65 ans a baissé, passant de 23 % en 2006 à 16 % en 2014, soit quasiment le risque de la population générale (15 %). C'est le fruit de la revalorisation des plus basses pensions initiée par le gouvernement Letermé 1. Mais aussi, explique l'économiste Philippe Defeyt, cela est dû au fait que les pensionnés les plus âgés (qui avaient de petites pensions) disparaissent progressivement et sont remplacés par des pensionnés qui ont connu les Trente Glorieuses et ont donc eu la "chance" de pouvoir cotiser beaucoup, pour une pension confortable. C'est notamment ce qui explique l'augmentation récente du taux de remplacement agrégé (rapport entre la pension et le revenu des travailleurs) de 40 % en 2003 à 47 % en 2014.

"Jusqu'à maintenant, globalement, la situation des pensionnés s'améliore dans notre société, estime l'économiste Philippe Defeyt. Il faudra voir ce qu'il en sera dans dix ou quinze ans."

ET DEMAIN?

Plusieurs réformes récentes (suppression du bonus-pension, saut d'index, limitation des périodes assimilées, etc.) risquent d'avoir un impact négatif pour les (futurs) pensionnés. Par ailleurs, selon le Comité du vieillissement, la part du PIB dont bénéficiera chaque pensionné devrait baisser de près d'un tiers d'ici à 2060. Peu de chances donc de voir ressurgir la "générosité" de la Sécu dont ont bénéficié nos parents... *"Il ne faut pas être trop naïf, explique Ivan Van de Cloot, économiste en chef à l'Itinera Institute. Il est très probable que le premier pilier soit préservé pour lutter contre la pauvreté, sinon, ce sera la révolution. Mais au-delà... Avec 1.000 milliards de dettes explicites et implicites, et vu la tendance à reporter les décisions nécessaires*

pour sauvegarder le système, je ne vois pas facilement comment l'Etat belge pourrait nous garantir une pension décente."

L'ISSUE DE SECOURS? LES ASSURANCES PENSION

Sept Belges sur dix (68 %) craignent que leur pension légale ne soit trop faible, selon une enquête de Delta Lloyd Life, en 2014. Du coup, plus de la moitié (55 % des salariés et 63 % des indépendants) envisagent de souscrire à une pension complémentaire de 2^e (via l'employeur) et/ou de 3^e pilier (individuelle). Pour ceux qui peuvent se le permettre, c'est sans doute sage, vu les orientations actuelles de la Sécurité sociale. À savoir, toutefois: selon une étude de la KUL, à la fin de la carrière, les fonds de pension privés auront englouti en "frais de gestion" en moyenne 27 % du capital total investi. À titre de comparaison, les frais facturés par le gestionnaire public (Office des Pensions) ne représentent que 1 % du capital environ.

**LES FONDS DE PENSION
PRIVÉS "PERDENT"
27 % DE L'ARGENT
INVESTI EN FRAIS
DE GESTION. L'OFFICE
DES PENSIONS, 1 %.**