

ETAT DE LA QUESTION

LA LIAISON DES ALLOCATIONS SOCIALES AU BIEN-ÊTRE UN DISPOSITIF INACHEVÉ ?

Benoît Anciaux



SOMMAIRE

1. Introduction	3
2. Comprendre ce qu'est la liaison au bien-être des allocations sociales	3
2.1. Rétroactes	3
2.1.1. Le choix des critères à prendre en compte pour l'appréciation de l'évolution du bien être	4
2.1.2. Le financement	4
2.1.3. L'abandon de la liaison automatique au bien-être	4
2.2. L'indexation	4
3. Le mécanisme initié par le Pacte des générations (2005)	5
3.1. Synthèse du dispositif	5
3.2. Le chantage récurrent du patronat	6
3.3. La loi du 15 mai 2014 portant exécution du pacte de compétitivité, d'emploi et de relance	7
4. Le gouvernement MR N-VA : une réduction des enveloppes destinées aux régimes des travailleurs salariés et des travailleurs indépendants	7
4.1. La question des allocations familiales au regard de la sixième réforme de l'Etat	7
4.2. Un prélèvement de 80 millions pour lutter contre la pauvreté (enveloppe 2019)	8
5. Le mécanisme actuel de liaison au bien-être est-il efficace ?	9
5.1. L'objectif EU 2020 et le dernier rapport de monitoring de la Belgique	9
5.2. De sombres perspectives	9
6. Conclusion	10

1. Introduction

Le Pacte de solidarité entre les générations a force de loi depuis fin décembre 2005. Il comporte notamment un volet important qui instaure un mécanisme structurel de liaison des allocations sociales à l'évolution générale du bien-être.

Comme nous le verrons dans cette analyse, l'idée n'était pourtant pas neuve. Revendication historique des organisations syndicales, elle trouva un terrain favorable dans le contexte des « trente glorieuses » et fut concrétisée dans des textes législatifs au début des années 1970. Mais le dispositif mis en place ne résista pas aux conséquences de la grave crise économique qui suivit le premier choc pétrolier.

Le mécanisme initié par le Pacte de solidarité, en 2005, est néanmoins très différent de son « ancêtre ». La prudence budgétaire est la ligne directrice majeure que suivit le législateur au cours de ses travaux. Cette prudence assure une très grande flexibilité au dispositif mais le rend aussi particulièrement complexe. Sept enveloppes biennales ont déjà été dégagées depuis l'adoption de la loi fin 2005.

Ce nouvel Etat de la question entend rappeler ce que signifie la « liaison au bien être », de mesurer l'efficacité du système mis en place et de le replacer dans une perspective dynamique.

2. Comprendre ce qu'est la liaison au bien-être des allocations sociales

2.1. Rétroactes

Il serait trop long de faire ici un historique des innombrables mesures visant à améliorer les avantages dispensés par notre système de sécurité sociale, qu'il s'agisse d'en assouplir les conditions d'octroi, d'augmenter d'une manière ou d'une autre le montant des prestations ou encore d'en instaurer de nouvelles.

On ne peut toutefois passer sous silence le mouvement qui s'est amorcé fin des années 60 et dont l'objectif était d'adopter un système de « double réévaluation » des prestations sociales¹. Certes, les montants de ces prestations étaient, depuis longtemps, liés aux fluctuations de l'indice des prix à la consommation (le coût de la vie) mais le revenu moyen des travailleurs actifs progressait plus rapidement que cet indice. L'idée de faire participer le bénéficiaire d'allocations sociales à l'amélioration des revenus salariaux n'était pourtant pas neuve mais elle s'exprimait surtout pour les pensionnés pour qui les syndicats revendiquaient, déjà en 1959, non seulement le maintien du « standing de vie acquis »² mais aussi une adaptation des pensions en fonction du progrès économique (la base de calcul se référant à l'évolution du produit national)³.

C'est dans ce contexte que furent adoptées (de 1969 à 1973), pour les pensions uniquement, une série de lois budgétaires qualifiées « de rattrapage » qui n'instauraient aucun lien automatique entre la cause de la dévalorisation des retraites et les mesures prises pour l'éviter. Que l'on comprenne bien qu'il ne s'agissait pas de pointer comme « responsable » le niveau de vie de la population active - laquelle profitait pleinement de ce qu'on a appelé « les trente glorieuses » - mais bien de permettre aux retraités d'obtenir une juste part dans la prospérité croissante.

Il n'empêche que les deux dernières lois, celle du 3 mars 1972 et celle du 20 décembre 1972⁴, sont déjà présentées, en particulier par le ministre de la Prévoyance sociale, Louis Namèche (Parti socialiste belge, PSB), comme précurseur d'une réelle liaison des pensions au bien-être général. Celle-ci sera implémentée peu de temps après, dans deux lois distinctes, la première, pour les pensions, en 1973⁵ et la seconde, pour d'autres prestations sociales, en 1974⁶.

¹ Voir à ce propos *Histoire politique de la sécurité sociale en Belgique* (rédigée par le Centre de Recherche et d'Information Socio-Politiques), Revue Belge de Sécurité Sociale (Ministère fédéral des Affaires sociales), 40^e année, Septembre 1998 n° 3, page 549 et suivantes.

² Ce qui soulève le problème du calcul du montant de la pension.

³ Cette priorité accordée aux retraités s'explique par le fait que la pension est une allocation « irréversible », le travail autorisé étant de surcroît très restrictif (et peu exercé) à l'époque.

⁴ Loi de finances pour l'année budgétaire 1973.

⁵ Loi du 28 mars 1973 relative au secteur des pensions des travailleurs salariés.

⁶ Loi du 16 juillet 1974. Elle concerne les indemnités d'invalidité, d'accident de travail et de maladie professionnelle, mais aussi les allocations familiales (y compris pour les indépendants). La liaison au bien-être des allocations de chômage de longue durée sera concrétisée par l'arrêté royal du 20 décembre 1974.

Une remarque s'impose concernant les pensions des travailleurs salariés. Il existait une sorte de liaison au bien-être mais qui n'influait que le calcul du montant de la pension, ceci par le biais de la rémunération afférente à la carrière du travailleur pour les années 1955-1974. Il ne s'agissait donc pas d'une adaptation annuelle de la pension en fonction de l'évolution du bien-être général. Pour une année de travail, outre le fait que la rémunération réelle, fictive ou forfaitaire était bien entendu actualisée en fonction de l'indice des prix auquel les pensions en cours étaient payées, on appliquait un coefficient de revalorisation (annuellement fixé par le Roi) afin de tenir compte de l'évolution constatée quant aux revenus moyens des actifs. En effet, à une époque où le salaire minimum garanti n'existait pas encore, il va de soi que seule l'indexation ne suffisait pas pour assurer une pension décente à de nombreux travailleurs et travailleuses.

2.1.1. Le choix des critères à prendre en compte pour l'appréciation de l'évolution du bien être

Les lois de 1973 et de 1974 étaient muettes quant à savoir quels paramètres devaient être retenus pour déterminer des coefficients de revalorisation à appliquer sur les prestations sociales.

Même si les interlocuteurs sociaux, au sein du Conseil national du travail (CNT), avaient leurs propres priorités quant au choix des critères à prendre en compte (les syndicats, par exemple, privilégiaient l'évolution des salaires⁷), ils s'accordaient malgré tout sur le fait qu'ignorer toute contrainte économique n'était pas soutenable à terme.

2.1.2. Le financement

Le financement de la liaison au bien-être était garanti par un accroissement de la subvention de l'Etat, par un relèvement du plafond salarial pour le calcul des cotisations sociales⁸ et par un réajustement de certaines cotisations.

Il s'agit donc d'un élargissement de la redistribution pour accroître la solidarité.

2.1.3. L'abandon de la liaison automatique au bien-être

Le mécanisme de liaison mis en place en 1973-1974 ne fonctionnera que pendant deux ans, mais il n'est pas faux d'affirmer que le dispositif constitue en quelque sorte « le point culminant de la sécurité sociale de l'après-guerre »⁹.

Malheureusement, ce « point d'aboutissement » s'est heurté à un contexte où tous les ingrédients d'une grave crise économique étaient réunis. Les interlocuteurs sociaux ne pouvaient pas l'ignorer¹⁰ mais lorsque le cocktail explosa (fermeture d'entreprises, apparition d'un chômage de masse, déficit exponentiel des finances publiques, baisse de la natalité, ...), l'équilibre de la sécurité sociale s'en trouva profondément affecté.

La liaison au bien-être laissa alors la place à des « primes au bien-être » qui seront accordées le plus souvent de manière sélective et en fonction des moyens budgétaires¹¹.

2.2. L'indexation

A la lecture de ce qui précède, on aura compris que la liaison au bien-être n'a rien à voir avec l'indexation. Il n'est pas superflu de le rappeler car les deux mécanismes se confondent encore parfois dans l'esprit des citoyens. La réévaluation dont il est question dans la présente note s'ajoute en fait à l'indexation, qui est une adaptation au coût de la vie, résultant de l'évolution de l'indice des prix à la consommation. Indépendamment de trois sauts d'index (de 1984 à 1987)¹², on remarquera que le premier gouvernement Martens-Gol a considérablement freiné

⁷ Alors que la crise économique et ses conséquences commençaient à se faire sentir, les syndicats se méfiaient de la multiplicité des facteurs que le banc patronal voulait leur imposer (revenu moyen par habitant, taux d'emploi, consommation, dépenses en matière d'infrastructure, etc.). Un tel foisonnement risquait de dénaturer le concept même de liaison au bien-être.

⁸ Le déplafonnement salarial pour le calcul des cotisations dans le régime des travailleurs salariés n'interviendra qu'au début des années 1980 (sous le premier gouvernement Martens-Gol).

⁹ CSC, *Rapport d'activité 1975-1977*, pp. 220-223.

¹⁰ Le premier choc pétrolier survint en 1974. Notre pays connut une stagnation économique immédiate puis un fort ralentissement de la croissance au début des années '80 avec la deuxième crise pétrolière.

¹¹ Si la loi Namèche avait été appliquée entre 1977 et 2018, son impact virtuel sur l'augmentation des pensions aurait été de 164% (du moins avec un coefficient de 1,04, soit le premier coefficient qui a été appliqué pour les pensions en 1974). Voir à ce propos l'analyse de la Commission des pensionnés-e-s et des prépensionnés-e-s du CEPAG, juin 2018, https://www.cepag.be/.../analyse_cepag_-_juin_2018_-_liaison_bie... · Fichier PDF

¹² La plupart des prestations sociales furent concernées, les recettes de la sécurité sociale se voyant attribuer le produit des sauts d'index appliqués parallèlement sur les salaires.

le mécanisme d'indexation puisque l'arrêté royal n° 156 du 30 décembre 1982 ne prend désormais plus en compte l'indice des prix mensuel mais bien la moyenne de l'indice du mois concerné et de l'indice des trois mois précédents. C'est la moyenne de deux mois consécutifs qui détermine si l'indice-pivot est dépassé ou non.

A cet indice « lissé » s'est substitué, à partir du 1^{er} janvier 1994¹³, l'indice « santé » qui est l'indice des prix à la consommation dont on retire de la base de calcul le tabac, l'alcool, l'essence et le diesel. Pour les partis de gauche et en particulier le PS, cette nouvelle modification structurelle, qui postpose encore davantage l'indexation des salaires et des revenus de remplacement, fut très difficile à accepter¹⁴. Elle ne le sera qu'au prix d'un financement supplémentaire de la sécurité sociale via une augmentation de la fiscalité sur certains revenus¹⁵.

3. Le mécanisme initié par le Pacte des générations (2005)

C'est la loi du 23 décembre 2005 relative au pacte de solidarité entre les générations qui a instauré un nouveau mécanisme d'adaptation au bien-être général qui se distingue du mécanisme des lois Namèche d'abord par le fait qu'il ne se limite pas aux prestations de sécurité sociale des travailleurs salariés. En effet, trois enveloppes biennales distinctes doivent être calculées : une pour les prestations de sécurité sociale des travailleurs salariés, une autre pour les travailleurs indépendants et une troisième pour les allocations d'assistance¹⁶.

Le dispositif a été appliqué une première fois en 2006 pour déterminer l'enveloppe budgétaire afférente aux années 2007 et 2008.

3.1. Synthèse du dispositif

Tous les deux ans, le gouvernement est tenu de prendre une décision au sujet de la répartition de chaque enveloppe financière accordée pour l'adaptation au bien-être général.

Ces décisions sont précédées :

- d'un avis conjoint du Conseil national du travail et du Conseil central de l'économie (CCE) pour l'enveloppe du régime général de la sécurité sociale (répartition et importance des moyens financiers) ;
- d'un avis conjoint du Comité général de gestion pour le statut social des travailleurs indépendants et du CCE pour l'enveloppe du régime des indépendants ;
- d'un avis du CNT, du CCE et d'autres acteurs pour l'enveloppe des régimes d'assistance.

Ces avis doivent tenir compte d'une série de paramètres socio-économiques. Pour les régimes des salariés et des indépendants, les « facteurs contextuels » sont la croissance économique, le taux d'emploi (dont le rapport entre le nombre d'allocataires et le nombre d'actifs), l'équilibre financier durable de la sécurité sociale, le coût du vieillissement démographique, le souci de ne pas créer de nouveaux pièges à l'emploi ou d'accroître les pièges existants. Les « facteurs contextuels » pour les régimes d'assistance sont les mêmes (hormis l'équilibre de la sécurité sociale) mais élargis à l'évolution du taux de pauvreté et à la cohérence entre l'évolution du bien-être prévue au niveau du régime général de la sécurité sociale et celle du régime d'assistance en question. En outre, les avis doivent tenir compte de l'évolution des revenus professionnels (pour les indépendants) ou de la marge maximale d'augmentation des coûts salariaux prise en exécution de la loi du 26 juillet 1996 relative à la promotion de l'emploi et à la sauvegarde préventive de la compétitivité (pour les salariés et les bénéficiaires d'une allocation d'assistance).

La loi impose que l'enveloppe, tant dans le régime des salariés que dans celui des indépendants, soit au moins équivalente à la somme des dépenses qui résulteraient :

¹³ Dans le cadre du Plan global du gouvernement Dehaene (1993).

¹⁴ Le Premier Ministre présentera d'ailleurs sa démission au mois de mars 1993.

¹⁵ Le financement supplémentaire de la sécurité sociale n'est pas à confondre avec le financement alternatif tel qu'il avait été conçu par le Plan global et qui reposait pour l'essentiel sur la consommation des ménages (hausse de la TVA et des accises) pour compenser les réductions de cotisations sociales accordée aux employeurs. Dans sa version « financement supplémentaire », le PS obtiendra une contribution (entre autres) des revenus mobiliers et immobiliers.

¹⁶ C'est-à-dire le revenu d'intégration sociale (RIS) et équivalent, la garantie de revenus pour les personnes âgées (la Grapa) et l'allocation de remplacement de revenus aux personnes handicapées (ARR)

- d'une adaptation annuelle de 0,5% de toutes les allocations sociales de remplacement de revenu, à l'exclusion des allocations forfaitaires ;
- d'une adaptation annuelle de 1% de toutes les allocations forfaitaires ;
- d'une augmentation annuelle de 1,25% des plafonds salariaux.

Pour le régime des salariés, on ajoute encore une augmentation annuelle de 1,25% du droit minimum par année de carrière (dans le cadre des pensions).

Pour l'assistance sociale, l'enveloppe doit être au moins égale à une adaptation annuelle de 1% du revenu d'intégration, de l'aide sociale équivalente au revenu d'intégration (remboursable par l'Etat), de l'allocation de remplacement de revenu pour les personnes handicapées, de la garantie de revenu aux personnes âgées (GRAPA) et du revenu garanti aux personnes âgées¹⁷. Les prestations familiales garanties sont curieusement exclues du calcul de l'enveloppe, tout comme l'allocation d'intégration aux personnes handicapées (AI) et l'allocation pour l'aide aux personnes âgées (APA). La compétence vis-à-vis de cette dernière n'a pourtant été transférée aux entités fédérées que lors de la sixième réforme de l'Etat (à partir du 1^{er} juillet 2014).

Pour déterminer les enveloppes respectives, les dépenses supplémentaires doivent être estimées pour chaque année de la période biennale en respectant la règle des montants « plancher » comme il a été précisé ci-avant. En outre, il faut tenir compte de l'éventuel surcoût ou de l'éventuelle économie des mesures prises dans le cadre de l'enveloppe biennale précédente.

Si le mécanisme instauré par le Pacte des générations est structurel, il n'est pourtant pas à confondre avec une liaison automatique des prestations sociales au bien-être. Une fois les enveloppes financières fixées, la répartition des moyens se fait en principe, dans chaque enveloppe, selon les priorités définies par les partenaires sociaux. Mais comme on l'a vu, la décision finale appartient toujours au gouvernement. Les adaptations peuvent donc concerner toutes les prestations (ce qui ne s'est jamais produit) ou certaines prestations seulement. Elles peuvent aussi être modulées/différenciées en fonction, par exemple, de la catégorie à laquelle appartient le bénéficiaire de prestation. Elles s'opèrent par le jeu d'une modification d'un plafond de calcul/seuil de revenus, d'une prestation et/ou d'une prestation minimale.

Le choix du caractère « non automatique » s'explique pour deux raisons. Primo, pour permettre de cibler davantage les allocations qui accusent un retard significatif par rapport aux revenus des travailleurs actifs ou, plus précisément, par rapport au « bien-être général »¹⁸. Secundo, pour permettre un juste équilibre entre les deux principes fondamentaux de notre sécurité sociale à savoir les principes d'assurance et de solidarité.

Pour les prestations de la sécurité sociale des travailleurs salariés, il importe de préciser que les adaptations possibles ne visent que toutes ou certaines allocations de remplacement de revenus¹⁹, ce qui exclut les allocations familiales²⁰. Quant aux allocations d'assistance, le champ d'application des éventuelles adaptations est plus large que le montant « plancher » de l'enveloppe puisque, dans le régime des personnes handicapées, il englobe l'allocation d'intégration et englobait l'allocation pour l'aide aux personnes âgées²¹.

3.2. Le chantage récurrent du patronat

Les avis des organes consultatifs dont il est question ci-dessus doivent être rendus, selon la loi, avant le 15 septembre de l'année au cours de laquelle le gouvernement doit prendre ses décisions concernant le bien-être.

Cette date limite n'a jamais été respectée, le banc patronal utilisant systématiquement cette manne financière comme monnaie d'échange dans le cadre des négociations pour un nouvel accord interprofessionnel (AIP) dont le calendrier correspond à celui du mécanisme instauré par le Pacte des générations. Il n'y a pourtant aucun lien

¹⁷ Article 73ter de la loi de 2005.

¹⁸ L'usage des termes « liaison au bien-être » est donc quelque peu abusif d'autant plus que, dans sa signification historique, ce concept fait référence à la seule évolution des salaires bruts.

¹⁹ Article 72, §1^{er}, alinéa 1^{er}, de la loi. Un débat a existé concernant les allocations d'insertion des jeunes (revenu de remplacement de quoi ?). Les partenaires sociaux ont évacué le problème en argumentant le fait que ces allocations ne sont pas soumises à une enquête sur les revenus et qu'elles sont à charge de la sécurité sociale des salariés (ONEM).

²⁰ Voir le point 3.1.

²¹ Article 73bis et 73ter de la loi.

légal entre la conclusion d'un AIP et la liaison au bien-être. Même si on peut penser que les partenaires sociaux ont besoin de la marge maximale d'augmentation des coûts salariaux pour déterminer les enveloppes disponibles, l'argument n'a aucun sens. Une adaptation au bien-être ne se calcule évidemment pas sur base de projections futures.

3.3. La loi du 15 mai 2014 portant exécution du pacte de compétitivité, d'emploi et de relance

La loi du 15 mai 2014 est la dernière loi adoptée sous le gouvernement Di Rupo. Concernant l'adaptation au bien-être, elle ne se contente pas de restaurer l'intégralité des enveloppes des deux régimes de sécurité sociale²². En l'absence d'un avis formulé par les organes consultatifs compétents avant le 15 septembre, elle impose une adaptation automatique²³ - égale aux pourcentages minimums requis pour le calcul des enveloppes - de toutes les allocations et, suivant le régime applicable, des plafonds salariaux et du droit minimum par année de carrière.

Cette loi ne négligeait cependant pas des adaptations additionnelles et ciblées parce qu'elle dégagait des moyens supplémentaires par les allocations familiales (comprises dans la composition de base de l'enveloppe) et aussi par le fait que seules les allocations octroyées avant le 1^{er} janvier de l'année en cours étaient concernées par l'adaptation automatique. La partie de l'enveloppe non utilisée devait faire l'objet d'un projet de décision soumis aux partenaires sociaux. En l'absence d'avis dans le mois qui suit la demande, l'avis était censé avoir été donné.

Sans justification aucune, la première loi-programme du 19 décembre 2014, sous le gouvernement Michel, a immédiatement mis fin à l'application éventuelle de ce mécanisme²⁴.

4. Le gouvernement MR N-VA : une réduction des enveloppes destinées aux régimes des travailleurs salariés et des travailleurs indépendants

4.1. La question des allocations familiales au regard de la sixième réforme de l'Etat

L'accord du gouvernement Michel précisait que « les enveloppes bien-être 2015-2016, 2017-2018 et 2019-2020 seront affectées à 100%. Le gouvernement supprimera dès lors la réduction de 40% des enveloppes décidées par le gouvernement précédent pour la période 2013-2014²⁵. Cela se fera par la voie fiscale. Le calcul des enveloppes sera adapté pour tenir compte du transfert des allocations familiales aux Communautés »²⁶. Dès le 15 octobre 2014, à l'occasion des débats portant sur la déclaration gouvernementale, le ton est donné : « sur la liaison au bien-être, le texte brille par sa confusion (...). En effet, on proclame d'abord avec fierté que l'on va rétablir l'enveloppe à 100% - c'est-à-dire que l'on va appliquer la loi votée à l'initiative du PS et du Sp.a à la fin de la dernière législature - et puis on indique un peu plus bas que l'on va en fait neutraliser pour le calcul de celle-ci les allocations familiales. Ce qui revient en pratique à amputer de 15% à 20% l'enveloppe. J'imagine qu'on nous dira que c'est 100% de ce qui reste (...) »²⁷.

Pendant toute la législature 2014-2019, le gouvernement s'attribuera la paternité de la restauration intégrale des enveloppes bien-être alors même qu'il les aura réduites. En réalité, comme on l'a vu, c'est le gouvernement précédent qui a concrétisé l'objectif (à partir de 2015) dans le cadre de sa trajectoire budgétaire. D'autre part, confondant deux concepts totalement indépendants l'un de l'autre, les partenaires de l'ancienne majorité n'auront cessé de répéter à l'opinion publique que le bien-être « restauré à 100% » viendra compenser le saut d'index.

C'est la loi-programme du 19 décembre 2014 qui retirera les allocations familiales du calcul de l'enveloppe bien-

²² Lesquelles avaient été réduites à 60% pour les années 2013 et 2014.

²³ Mais différée au 1^{er} septembre de l'année qui suit.

²⁴ Le principe de l'automatisme a néanmoins été repris dans la proposition de loi modifiant la loi du 23 décembre 2005 relative au pacte de solidarité entre les générations, anticipant l'affectation des enveloppes bien-être 2021-2022 et prévoyant une répartition automatique à défaut d'avis des partenaires sociaux (déposée par la députée Sophie Thémont - Doc. Chambre 55K 1408).

²⁵ La réduction de 40% n'a pas concerné l'enveloppe « assistance sociale ».

²⁶ Accord de gouvernement, Protection sociale et lutte contre la pauvreté (3.3.), p. 48.

²⁷ Intervention de Laurette Onkelinx en séance plénière du 15 octobre 2014.

être, et ce, tant pour le régime des travailleurs salariés que pour celui des travailleurs indépendants.

En son article 6, §1^{er}, VI, alinéa 5, la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles dispose que la politique de prix et de revenu (hormis quelques exceptions) relève de la compétence du fédéral. Or, les allocations familiales ne constituent pas un revenu et a fortiori pas un revenu de remplacement. Elles ne sont payées ni pour le travail (ce n'est pas une forme de rémunération) ni même à l'occasion du travail puisque, au fil du temps, leur octroi s'est considérablement distancié de l'exercice d'une activité professionnelle (conception universelle du « droit de l'enfant »). Elles sont un élément du patrimoine de l'attributaire avec, en outre, une finalité bien particulière (l'intérêt de l'enfant).

De prime abord, compte tenu du transfert des allocations familiales aux Communautés, la décision du gouvernement Michel de retirer la part desdites allocations dans le calcul de l'enveloppe bien-être semble logique, sauf que la loi spéciale de financement du 6 janvier 2014 n'est nullement contraignante en cette matière. Elle précise que le calcul relatif à la part des prestations familiales « peut être exécuté nonobstant le fait qu'elles ne sont pas des prestations de remplacement de revenu ». Il s'agit donc d'un choix budgétaire et politique qui n'a rien de récurrent ou, pour le dire autrement, qui n'a rien de « structurel ». Toutefois, si cette manne financière n'est plus de l'argent « à disposition du fédéral » pour revaloriser les revenus de remplacement, le gouvernement aurait dû aller jusqu'au bout de sa logique et transférer les montants aux Communautés. Ce que le gouvernement Michel n'a pas fait.

Un autre problème réside dans le fait que le « gouvernement peut, sur proposition des partenaires sociaux, attribuer une partie de l'enveloppe bien-être à la majoration des moyens financiers qui sont accordés à la Communauté flamande, à la Communauté française et à la Commission communautaire commune en raison du transfert de compétences relatives aux allocations familiales, si les partenaires sociaux constatent que le taux de participation des jeunes dans l'enseignement supérieur a significativement augmenté (...) ». En partant du principe que les gouvernements reconduisent le retrait du montant des allocations familiales dans l'enveloppe globale consacrée au bien-être, l'imprécision de la loi de financement permet d'affirmer que la majoration des moyens financiers pourrait alors s'exercer en ponctionnant sur la partie restante de l'enveloppe. En définitive, cela reviendrait à pénaliser deux fois les allocataires sociaux.

4.2. Un prélèvement de 80 millions pour lutter contre la pauvreté (enveloppe 2019)

Lors de la confection du budget 2018, il a été décidé qu'un montant de 80 millions devait être prélevé anticipativement sur le budget de l'enveloppe bien-être 2019 des trois régimes afin d'accroître certaines prestations sociales, principalement d'assistance²⁸.

Le gouvernement a heureusement permis que les partenaires sociaux dérogent au principe selon lequel « les dépenses liées aux mesures prises dans le cadre du prélèvement sont à charge du régime concerné » et que le prélèvement pour le régime de l'assistance puisse être opéré sur les enveloppes destinées aux régimes des salariés et des indépendants.

La technique de redistribution imposée par le gouvernement MR N-VA a abouti à « forcer » les partenaires sociaux à « solidariser » les enveloppes bien-être destinées aux deux régimes de notre sécurité sociale au profit essentiellement de l'enveloppe consacrée aux aides sociales²⁹. La méthode consistait - osons le dire - à interpeller la « conscience morale » des partenaires sociaux pour satisfaire des préoccupations budgétaires sous couvert d'un objectif louable (la lutte contre la pauvreté).

Certes, il est vain d'opposer reconnaissance de revenus de substitution (proportionnels ou même forfaitaires) et garantie de revenus minimum (tant dans la sécurité sociale que dans l'aide sociale). Mais plutôt qu'une solidarité « interne », la justice sociale n'aurait-elle pas été d'accorder une enveloppe supplémentaire affectée exclusivement au relèvement des allocations sociales au-dessus du seuil de pauvreté ?

Nous y reviendrons au point 5.

²⁸ Environ 70 millions seront consacrés aux allocations d'assistance.

²⁹ La technique, replacée dans le contexte actuel de la liaison au bien-être, n'est pas sans rappeler la position des partis sociaux-chrétiens dans les années '80. Ceux-ci considéraient qu'une plus grande efficacité de la sécurité sociale ne se mesurait pas par l'ampleur des moyens financiers, mais par la façon dont ceux-ci sont utilisés.

5. Le mécanisme actuel de liaison au bien-être est-il efficace ?

5.1. L'objectif EU 2020 et le dernier rapport de monitoring de la Belgique

Les syndicats ont incontestablement réussi à faire relever progressivement le ratio de remplacement des allocations sociales.

Toutefois, dans le cadre de l'objectif EU 2020 de réduction de la pauvreté et de l'exclusion sociale, le rapport de monitoring 2019 de la Belgique (pour l'année 2018)³⁰ met en évidence une série de tendances négatives qui peuvent être résumées comme suit.

Malgré le fait que les indicateurs d'inégalités de revenus sont stables et bas dans notre pays, le nombre de personnes en situation de pauvreté ou d'exclusion sociale (après une légère diminution en 2016) est, en 2018, de retour à son niveau de 2008 (et même un peu plus élevé), soit le point de départ de la stratégie 2020³¹. Ces deux constats ne sont pas contradictoires car les classes intermédiaires ont davantage profité des augmentations de revenus que les détenteurs de très bas revenus ou de hauts revenus. Il s'ensuit que les plus bas revenus décrochent en comparaison avec l'augmentation globale des revenus des ménages.

Le taux de risque de pauvreté connaît une progression depuis 2015 et, en 2018 (sur base des revenus de 2017), il atteint son plus haut niveau (16,4%) depuis la collecte des données EU-SILC³². Le risque de pauvreté des ménages à faible intensité de travail (ménages « quasi sans-emploi ») est un bon indicateur de l'adéquation des transferts sociaux. Or, cet indicateur est au « rouge » ces dernières années et son niveau est plus élevé que la moyenne européenne (70% en Belgique, 61% en UE). Pour ces ménages, le risque de pauvreté s'élève à plus de 80%. Ceci alors même que l'on constate une augmentation du taux d'emploi pour la population globale et une diminution du nombre de ménages « quasi sans-emploi ». Enfin, si les revenus minimums (sécurité sociale et aide sociale) ont évolué de la même manière que le seuil de pauvreté (60% du revenu médian), il n'en demeure pas moins que certains revenus minimums restent encore sous le seuil de pauvreté.

Notons cette phrase, lourde de sens, extraite du rapport susmentionné : « (...) il apparaît clairement que l'objectif³³ de réduire de 380.000 le nombre de personnes en situation de pauvreté ou d'exclusion sociale ne sera pas atteint pour la Belgique, et qu'il n'y aura aucune tendance substantielle dans la direction de l'objectif (...) ».

Il conviendra « de vérifier que le calcul du seuil de pauvreté (60% du revenu médian) aboutit à un montant qui permet effectivement de vivre dignement »³⁴. Mais ajoutons que « vivre dignement » n'est pas réductible à un « revenu plancher » qui permettrait tout juste de survivre au quotidien. Les conditions de vie ne se formatent pas dans un moule où tous les ménages seraient considérés comme « égaux ».

5.2. De sombres perspectives

Il est permis de s'interroger sur la multiplicité et la pertinence des paramètres socio-économiques qui doivent être pris en compte pour déterminer les trois enveloppes bien-être.

Nous devons garder à l'esprit que ceux-ci vont être considérablement affectés par les conséquences de la crise sanitaire du Covid-19 (croissance économique et taux d'emploi³⁵, équilibre durable de la sécurité sociale, etc.). Sans oublier que la réforme de la loi de 1996 sur la compétitivité de 2017³⁶, qui a connu sa première application pour la période 2019-2020, exercera une pression supplémentaire sur l'ampleur et la répartition des enveloppes

³⁰ Evolution de la situation et de la protection sociale en Belgique 2019 - Lent décrochage caché (SPF sécurité sociale - novembre 2019).

[silc-analyse-situation-et-protection-sociale-belgique-2019-synthese-fr.pdf](#)

³¹ 2.250.000 en 2018 pour 2.194.000 en 2008.

³² Les statistiques de l'Union européenne sur le revenu et les conditions de vie (EU-SILC) sont un instrument destiné à recueillir des données sur le revenu, la pauvreté, l'exclusion sociale et les conditions de vie dans les différents pays de l'Union européenne.

³³ A l'horizon 2020.

³⁴ *170 Engagements pour un futur idéal*, Chapitre 14 (Protections sociales), proposition 144, p. 138.

³⁵ Par rapport au premier trimestre 2020, le PIB a plongé de 12,1% et l'emploi intérieur s'est déjà rétracté de 0,8% au second trimestre 2020 en raison de l'impact de la crise du coronavirus. Sur une base annuelle, l'activité économique a ralenti de 14,4% - *La Libre ECO* (sur base des chiffres de la Banque nationale de Belgique), 1^{er} septembre 2020, p. 26. Voir aussi *Une entreprise sur cinq est en risque de faillite* (selon P. Timmermans, FEB), *Le Soir* du 7 septembre 2020.

³⁶ Loi du 19 mars 2017 modifiant la loi du 26 juillet 1996 relative à la promotion de l'emploi et à la sauvegarde préventive de la compétitivité. Voir à ce propos, *La réforme de la loi sur la compétitivité ou comment cadenciser l'austérité salariale*, Etat de la question, IEV, décembre 2017.

« salariés » et « bénéficiaires de l'aide sociale ». Tous les indicateurs annoncent des négociations très difficiles dans les années à venir.

Dans un tel contexte, se satisfaire d'enveloppes « plancher »³⁷ et d'un saupoudrage d'adaptations minimalistes ne fera que confirmer l'inadéquation des transferts sociaux. En outre, les allocataires sociaux n'y verront qu'une « aumône de plus » ...

Or le concept statistique de croissance économique n'est pas à confondre avec le bien-être « général » car il ignore, par exemple, les transformations (souvent nocives) du marché du travail, la répartition des richesses³⁸, l'accès réel aux biens et aux services, la fracture numérique, les contraintes environnementales et les réalités internationales³⁹, les attentes de la population quant à l'amélioration du niveau de vie, etc.⁴⁰

6. Conclusion

Force est de constater que le chemin vers des allocations permettant à tous les bénéficiaires de vivre décemment est très long⁴¹, qu'il est gangréné par des « arbitrages » et que le mécanisme actuel n'est pas suffisant, comme en témoigne le dernier rapport du SPF Sécurité sociale qui souligne l'inadéquation des transferts sociaux.

Deux lignes directrices doivent impérativement guider une réforme de la liaison au bien-être : le respect des principes d'assurance et de solidarité et le maintien du rôle respectif de la sécurité sociale et de l'aide sociale.

Une nouvelle enveloppe pourrait être exclusivement affectée au relèvement de tous les minima sociaux et de toutes les allocations d'assistance qui se situent encore sous le seuil de pauvreté. Selon un échancier strict et inscrit dans la loi, le relèvement de ces prestations ne dépendrait d'aucun paramètre macro-économique. En effet, il est difficile d'admettre que la lutte contre la pauvreté soit conditionnée par des « facteurs contextuels » dont la quantification est contestable, difficile à appréhender et (surtout) à contrôler. Inutile d'ajouter qu'il est hors de question de financer l'opération en ponctionnant les sommes requises sur les autres enveloppes consacrées au bien-être. Pour les deux régimes de sécurité sociale, cela équivaldrait à galvauder le principe d'assurance et même le principe de solidarité puisque les deux sont étroitement imbriqués l'un dans l'autre. Pour l'enveloppe « assistance », un prélèvement signifierait qu'un public déjà considérablement fragilisé devrait être solidaire d'un public encore plus précarisé, ce qui est totalement inacceptable.

Une différence de traitement s'impose quant au « but à atteindre » : une tension suffisante doit être maintenue entre les minima en sécurité sociale et les allocations d'assistance tout en ne perdant pas de vue que ces dernières doivent au minimum être portées au niveau du seuil de pauvreté. La différenciation est fondamentale car la meilleure façon de prévenir la pauvreté est d'agir en amont, c'est-à-dire d'accorder des revenus de remplacement suffisants aux allocataires sociaux.

Lorsque les allocations concernées auront atteint un niveau acceptable (exemple : 110% du seuil de pauvreté pour les allocations de sécurité sociale), elles seront réintégrées dans l'enveloppe de leur régime respectif (salariés, indépendants, assistance sociale).

La détermination de l'ampleur des enveloppes « classiques » ne pourra pas faire l'économie d'un débat sur les paramètres à prendre en considération. Ces derniers négligent, par exemple, l'évolution effective des salaires⁴². Il conviendra également de réfléchir à une liaison automatique au bien-être de certaines prestations présumées « irréversibles » ou de longue durée.

³⁷ Avec le risque qu'elles subissent une nouvelle amputation et/ou une nouvelle « redistribution ».

³⁸ L'enrichissement qui résulte de la croissance économique peut faire reculer la pauvreté. Mais à cet égard, un taux d'épargne excessif (comme en Belgique) est la manifestation d'une insuffisance de débouchés pour l'activité économique et constitue une source de sous-emploi du facteur travail.

³⁹ Un exemple flagrant est la fabrication à très bas coûts de produits de consommation, ce qui crée une amélioration du bien-être de nos consommateurs alors que les travailleurs des pays exportateurs sont surexploités et vivent dans des conditions indignes.

⁴⁰ Voir à ce propos les *170 Engagements pour un futur idéal*, Chapitre 1er (Economie), proposition 2- De nouveaux indicateurs de prospérité, pages 12 et 13.

⁴¹ La perte des années 1980 et 1990 n'a toujours pas été rattrapée.

⁴² Avant la réforme de la loi de 1996, la norme salariale était davantage une balise qu'un instrument coercitif. Il faut ajouter que bon nombre d'avantages sont exclus légalement ou « administrativement » du contrôle du respect de la norme (augmentations barémiques, participations bénéficiaires, avantages non-récurrents liés aux résultats, sursalaires, cotisations versées dans le cadre d'un régime de pensions complémentaires, etc.).

On pense ici aux pensions de retraite⁴³, aux allocations de chômage accordées aux travailleurs en fin de carrière ou encore à certaines indemnités pour des personnes atteintes d'un lourd handicap.

En tout état de cause, le non-respect par les partenaires sociaux de la date du 15 septembre doit donner lieu à une liaison automatique de toutes les prestations sociales comme cela était prévu dans la loi du 15 mai 2014.

.....
⁴³ Avec un rattrapage conséquent pour les femmes (lesquelles ont été pénalisées pendant toute leurs carrières professionnelles). Ce rattrapage doit être indépendant de la liaison automatique au bien-être.

DANS LA MÊME COLLECTION / ETAT DE LA QUESTION IEV

L'incapacité de travail : vers quelle évolution ?

Anne LIESSE

L'assurance chômage : état des lieux et perspectives pour une réforme

BENOIT ANCIAUX

L'avenir des droits sociaux : entre contestation et progression

Letizia DE LAURI

Le remplacement des avions F-16 de la Défense belge

Cyrille CORNEROTTE

La tentation autoritaire, une alternative à notre démocratie ?

Nathan LIPSZYC

Faut-il instaurer le référendum en Belgique ?

Rim BEN ACHOUR

Réflexions autour de la réforme du tronc commun

Rim BEN ACHOUR & Cyrille CORNEROTTE

Le travail du sexe en Belgique

Cyrille CORNEROTTE

Le Business Improvement District

Piotr GOŁEBIOWSKI

La politique fiscale de l'Union européenne à l'aune des nouveaux défis

Letizia DE LAURI

Les inégalités femmes - hommes en matière de pensions : constats et perspectives

CÉDRIC SCHMIDTKE

Les avantages extra-légaux : quel impact pour la Sécurité sociale ?

Benoit ANCIAUX

Le 100^{ème} anniversaire du suffrage universel (1919) : Sur une victoire masculine

Jean LEFEVRE

Défense et Coopération au développement : vers une approche globale ?

Maxime LECLERCQ-HANNON

Fake news et désinformation, comment lutter contre ces phénomènes à l'ère de la « post-vérité » ?

Cyrille CORNEROTTE

L'inaccessibilité de la justice pour raisons financières, une brèche dans l'Etat de droit

Martin JOACHIM

La dette publique belge à 100% du PIB

Alex REUTER

Les libertés syndicales sont-elles menacées ?

Benoit ANCIAUX

Le droit de vote des personnes en situation de handicap mental ou psychique

Benoit ANCIAUX

Crise du Covid-19 : vers un nouveau contrat social ?

Benoit ANCIAUX

RÉSUMÉ

Le rôle de la sécurité sociale - on l'oublie trop souvent - n'est pas de combattre la pauvreté mais bien de la prévenir. Le rôle de l'aide sociale est de faire en sorte que la dignité humaine (principe fondateur de la loi de 1976) soit garantie et que le manque ou l'absence d'inclusion dans notre assurance sociale ne soit pas « l'alibi » pour justifier l'inacceptable, la pauvreté.

Le Pacte entre les générations de 2005 a initié un mécanisme structurel de liaison au bien-être qu'il ne faut surtout pas confondre avec l'indexation ou avec une liaison automatique des allocations sociales.

Le concept actuel de « liaison » n'est rien d'autre qu'un mécanisme budgétaire et il se confond avec des arbitrages en fonction de priorités définies par les partenaires sociaux. Il a le mérite d'exister, certes, mais il n'est pas satisfaisant.

Dans le contexte actuel, notre proposition n'est pas celle d'une liaison générale « automatique » mais bien de la cibler sur ceux qui en ont le plus besoin. Il est parfaitement faisable d'identifier et d'isoler les poches de pauvreté et de relever les allocations suivant un calendrier strict en fonction d'un critère unique, celui du « seuil de pauvreté ». Le relèvement permettra une réintégration dans les enveloppes respectives pour construire un bien-être progressif et égalitaire.

L'argument « ça coûte » ne devrait pas résister pas à celui de la pauvreté subie et ... cachée !

Institut Emile Vandervelde
Bd de l'Empereur, 13
B-1000 Bruxelles
Téléphone : +32 (0)2 548 32 11
Fax : + 32 (02) 513 20 19
iev@iev.be
www.iev.be