

Société

La protection sociale, charge et chance

Un poids ou une chance ? La manière de considérer notre système de protection sociale est variable. Sans entrer dans les complexités institutionnelles du mécanisme, revenons un instant sur quelques chiffres qui le caractérisent, puis regardons ceux-ci avec les lunettes de la lutte contre la pauvreté.



Avec le soutien de

FÉDÉRATION
WALLONIE-BRUXELLES

Qui n'a pas entendu - ou peut-être émis l'idée - que le social coûte trop cher ? Que nos politiques sociales maintiennent dans l'assistanat ? Qu'un trop grand nombre d'allocataires jouissent des allocations sociales tout en travaillant au noir, cumulant ainsi injustement les sources de revenus ? Tentons de mettre en perspective ces points de vue, de nous outiller davantage pour échanger sur ces questions.

1. Penchons-nous d'abord sur quelques données chiffrées, pour sonder la réalité.

Elles nous seront utiles pour « objectiver » la situation, même si, on le sait aussi, il est important d'en faire un usage raisonné.

D'abord, parce que les chiffres – aussi univoques puissent-ils paraître - ne sont pas exempts de choix. Qu'est-ce qu'on additionne ? Qu'est-ce qu'on considère ? Comment forme-t-on les montants ?

Ensuite, parce que, une fois les montants déterminés, la manière dont ils sont mis en scène, n'est pas anodine non plus. Cette « représentation » a une fin, qui tend à l'irréfuitabilité ; il est donc utile de mieux décrypter ce qui « se cache derrière les chiffres ».¹

1

De la protection sociale

Pour considérer le « social » dont il est question ici, nous pouvons **nous référer aux domaines et mécanismes de protection sociale que gèrent ou délèguent nos pouvoirs publics.**

Le tableau ci-dessous montre l'étendue de son champ d'action. Et de rappeler que prestations sociales ne se limitent pas à l'assurance chômage, mais couvrent bien d'autres « risques ». De la protection contre les accidents de la vie comme la perte d'un emploi, une maladie, etc., jusqu'au paiement d'une retraite ou des allocations familiales, en passant par le développement de services de santé ou d'aide sociale, ce tableau liste les différents domaines couverts. Il donne un aperçu également des enveloppes financières correspondantes, montrant que celle dédiée aux pensions pour couvrir le risque « vieillesse » est la plus élevée, s'ensuivent les soins de santé (« maladie » et « invalidité »).

Tableau 3 : Montants des prestations sociales par risque en 2018

Risques	En millions d'€	En % du PIB	En % du TPS ²
Maladie	33.955,71	7,39	26,98
Invalidité	11.262,45	2,45	8,95
Vieillesse	50.807,07	11,06	40,36
Survie	7.914,09	1,72	6,29
Famille	9.388,55	2,04	7,46
Chômage	8.159,60	1,78	6,48
Logement	1.053,90	0,23	0,84
Exclusion sociale	3.329,14	0,72	2,64
Total	125.870,51	27,39	100,00

Source : SPF Sécurité sociale

PIB : produit intérieur brut

TRS : total des recettes sociales

¹ Lire à ce sujet : Quelques limites et critiques de l'évaluation et de la quantification, sur le site Millénaire 3, développée par la Direction de la prospective de la Métropole de Lyon. <https://www.millenaire3.com/ressources/Quelques-limites-et-critiques-de-l-evaluation-et-de-la-quantification>

Un mécanisme un peu technique

La « protection sociale » n'épouse donc pas les seuls contours de la « sécurité sociale », mais combine sécurité sociale et aide sociale. Et celles-ci correspondent à des mécanismes différents : La sécurité sociale se constitue par le travail et est majoritairement financée par des cotisations sociales sur les salaires, l'impôt le complétant : les grandes composantes de la Sécu sont les soins de santé, les pensions, l'assurance chômage, les allocations familiales² ... L'aide sociale (gérée par les CPAS) est considérée comme le « dernier filet de protection » contre la pauvreté ; les allocations versées dans ce cadre sont financées par les impôts.

2

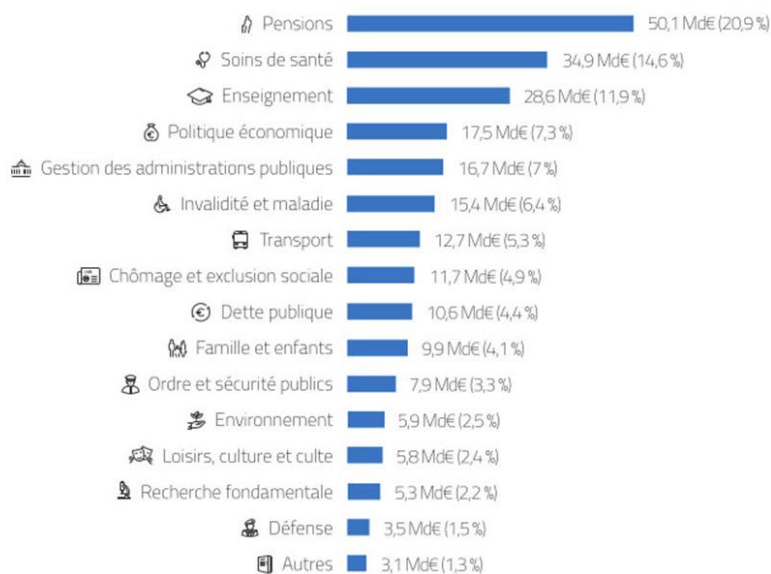
Des comparaisons éclairantes

Mettons en perspective ces montants d'abord, au regard des autres dépenses publiques en Belgique, ensuite en comparaison avec les montants affectés à la protection sociale dans d'autres pays.

Par rapport aux autres dépenses publiques

Au printemps 2020, alors que le moment de rentrer les déclarations fiscales approchait, Alexander de Croo - alors ministre des Finances – avait jugé opportun de rappeler à quoi servent les impôts et cotisations sociales des Belges. Son message : « *Familles et entreprises durement touchées / Soins de santé de qualité → c'est aussi à cela que servent vos impôts !* » et cotisations. En appui, le Service public fédéral Finances fournissait un tableau, où les différentes « dépenses » publiques étaient présentées de manière synthétique et décroissante. De la plus élevée, les pensions, aux plus petites, la recherche fondamentale, la défense, etc.

À QUOI SERVENT LES IMPÔTS ET COTISATIONS SOCIALES (239,6 MILLIARDS €) ?



Sources : Eurostat 2018 – SPF Finances

² Voir le détail des 7 branches de la sécurité sociale : <https://www.socialsecurity.be/citizen/fr/a-propos-de-la-securite-sociale/la-securite-sociale-en-belgique/structure-generale-3-regimes-et-7-branches>

Remarquons que les postes les plus importants nous concernent tous, à un moment de notre existence : il s'agit du financement des pensions, des soins de santé, de l'enseignement. Remarquons aussi que les allocations de chômage et les revenus d'intégration (RIS – aide du CPAS) représentent 4,9% des dépenses.

Par rapport à d'autres pays

La Belgique est-elle singulière en matière de dépenses sociales ? Des données de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), il ressort que les dépenses sociales publiques pour les 38 pays qu'elle regroupe représentent en moyenne 20 % du PIB du pays³. En Belgique, elles sont estimées à une trentaine de pourcent. Comme le signale l'OCDE, « à un peu plus de 30 % du PIB, c'est en France que ces dépenses sont les plus élevées, l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, le Danemark, la Finlande, l'Italie, la Norvège et la Suède consacrant eux aussi plus d'un quart de leur PIB à l'aide sociale publique. » Les retraites et la santé sont les deux principaux postes de dépenses sociales publiques.

À titre de comparaison, les dépenses sociales publiques de pays tels que le Chili, la Colombie, la Corée, le Costa Rica, l'Irlande, le Mexique et la Turquie représentent moins de 15 % du PIB.

Dans ses comparaisons, l'OCDE nuance cependant. Si on tient compte de la fiscalité, ainsi que des « dépenses sociales privées », on constate « une plus grande similitude des niveaux des dépenses (sociales totales nettes) dans les différents pays ». En effet, une partie des dépenses sociales – en particulier de pension ou de santé – peut être financée directement par les individus et les ménages eux-mêmes via des assurances privées qui peuvent être obligatoires ou volontaires.⁴ Et cette prise en charge « privée » est variable d'un pays à l'autre. En Belgique, elle est estimée à 1,9% du PIB, aux États-Unis ou aux Pays-Bas à plus de 12%. « À cet aune, les États-Unis et les Pays-Bas font jeu égal avec la Belgique et ne sont pas très loin de la France (...). »

Dans une analyse de mars 2021 sur la base des « indicateurs sociaux européens » 2020, le Service public fédéral Sécurité sociale indique lui aussi que : « les dépenses de protection sociale de notre pays (30,3% du PIB) sont conformes à celles des pays voisins. »⁵

Des vases communicants ?

Le SPF Sécurité sociale indique que le nombre de bénéficiaires d'une allocation de chômage diminue alors que celui des autres allocataires sociaux augmente : « Le nombre de chômeurs a encore diminué jusqu'au début de 2020, tandis que le nombre d'invalides et de

³ Selon les chiffres de 2019. Voir <https://www.oecd.org/fr/social/soc/OCDE2020-Le-point-sur-les-depenses-sociales-SOCX.pdf>

⁴ <https://www.lesoir.be/202354/article/2019-01-23/la-belgique-championne-des-depenses-sociales-limage-est-biaisee-dit-locde>

⁵ <https://socialsecurity.belgium.be/sites/default/files/content/docs/fr/publications/silc/silc-analyse-situation-et-protection-sociale-belgique-2020-synthese-fr.pdf>

bénéficiaires de l'aide sociale a augmenté. Le nombre de bénéficiaires d'une allocation d'invalidité dépasse désormais le nombre de bénéficiaires du chômage. »

2. Explorons à présent la question qui anime les débats aujourd'hui, celle du financement.

Parmi les fonctions de la protection sociale, il y en a une majeure : celle de lutter contre la pauvreté. Les chiffres sont « irréfutables », indique le portail de la Sécurité sociale belge⁶ : « *s'il n'y avait pas de transferts sociaux, le taux de risque de pauvreté (pauvreté monétaire) concernerait non pas 14,9% de la population, mais 43,1% (chiffre 2014) !* » Ainsi, des moyens affectés à cette protection dépendent les conditions de vie de nombre de personnes. « *C'est pourquoi le financement doit être structurel et solide* », lit-on sur le portail fédéral.

4

D'où vient l'argent qui finance ces aides ?

On l'a vu des cotisations sociales et des impôts. Les cotisations sociales – qui représentent plus ou moins 60 % des apports à la Sécu alors qu'elles en représentaient 75% dans les années '90 - peuvent être considérées comme un « salaire différé ». C'est en tout cas comme cela qu'aime à les décrire les syndicats et les mutualités, grands défenseurs de la Sécu. Les cotisations sociales permettent en effet de continuer à percevoir une rémunération après 67 ans, en cas d'accident, de maladie, de licenciement, etc. Elles peuvent également être définies comme un « salaire socialisé », une part pour la collectivité. D'aucuns, principalement du côté des entreprises mais aussi des institutions financières privées (banques, fonds de pension), y voient par contre une « charge sur le travail » voire un « frein » à l'attractivité de l'emploi. « Ces cotisations pèsent sur la compétitivité de nos entreprises », indique la Fédération des entreprises de Belgique. « Elles ne peuvent en aucun cas menacer notre tissu économique », poursuit la FEB.⁷

Dans cette perspective, des mesures gouvernementales - comme l'emblématique « tax-shift » décidé en 2015 par le gouvernement Michel (MR/NVA/CD&V/OpenVLD) - s'attachent à **réduire les cotisations** et à permettre le **développement d'avantages extralégaux**, pour générer un « cash back », disponible à la consommation, l'épargne, des dépenses ou investissements « privés », « individualisés ».

Le phénomène des avantages extralégaux

« (...) les formes de rémunérations alternatives (sans ou avec très peu de cotisations sociales) ont explosé. Ces rémunérations alternatives prennent différentes formes : éco-chèques, voitures de société, avantages liés aux résultats et autres bonus, stock-options, etc. et ne sont pas associées à des compensations au niveau du financement

⁶ https://www.socialsecurity.be/citizen/fr/a-propos-de-la-securite-sociale/la-securite-sociale-en-belgique/lutte-contre-la-pauvrete#h2_4

⁷ Un autre modèle pour la sécurité sociale, dossier de Reflect, trimestriel de la FEB, n°19, 2019. Voir sur www.feb.be

de la sécu' », objective le syndicat socialiste qui se montre par ailleurs défavorable à ce type de mesures. Il précise en citant le secrétariat social de SD Worx qui « estime que cette "masse salariale extralégale" s'élevait à près de 7 milliards d'euros par an, même en ne tenant pas compte d'avantages tels que la pension complémentaire, l'assurance hospitalisation et les cartes de carburant. La masse salariale totale des employés du secteur privé s'élève à 103 milliards d'euros.

Le total du salaire exonéré pourrait donc être d'au moins 10%. »⁸

Se centrer sur les dépenses ou sur les rentrées ?

En février 2020, le journal *L'Écho* réalisait un dossier digital intitulé « Comment sauver la Sécu ? »⁹, 75 ans après sa mise en œuvre en Belgique. Le quotidien résume ainsi la problématique : « quand la Belgique entend alléger la lourde fiscalité pesant sur le travail, elle l'effectue par le biais d'une baisse des cotisations sociales – synonyme de détricotage du financement de la Sécu, parce que la compensation ne suit pas toujours. »

Face à cet enjeu du financement de la sécurité sociale et plus largement de la protection sociale, on peut résumer que les uns, comme la FEB, réclament de **contenir les dépenses**, de les limiter ; tandis que d'autres, comme les Mutualités par exemple, estiment que le déficit actuel ne provient nullement de dépenses hors de contrôle, mais bien d'un sous-financement, résultat d'un choix politique ; et qu'il faut **se tourner du côté des rentrées**.

Dans cette perspective, le dossier de *L'Écho* cité ci-dessus énumère une série de pistes pour « pérenniser les recettes de la Sécu ». Elles vont de l'allongement des carrières, à la limitation des avantages défiscalisés, en passant par le financement renforcé par l'impôt ou l'introduction d'une cotisation sociale généralisée (c'est-à-dire appliquée sur l'ensemble des revenus, pas uniquement ceux du travail).

Réflexion autour de la fraude sociale

Autre mise à mal des mécanismes de solidarité : la fraude, et notamment la fraude sociale (on entend généralement par là le travail au noir, ses conséquences en matière de non paiement de cotisations, la perception par une personne d'une allocation alors qu'elle n'y a pas droit, soit toute infraction à la législation sociale de la part d'un individu ou d'une entreprise). Souvent, la fraude sociale se double d'une fraude fiscale quand il s'agit du recours au travail au noir, puisque les revenus perçus ne seront pas déclarés au fisc. La fraude fiscale est cependant bien plus vaste puisqu'elle concerne l'ensemble des dispositifs pour échapper à l'impôt, que l'on pense à l'évasion fiscale ou à la fraude à la TVA par exemple.

Un article de l'Observatoire belge des inégalités¹⁰ se penche sur la question. Mathieu Strale, géographe de l'ULB, auteur pour l'Observatoire belge des inégalités, constate « un traitement différencié » entre la lutte contre la fraude aux allocations et la lutte

⁸ FGTB, *Sécurité sociale : toujours protégé*, 2020, 57p.

⁹ <https://www.lecho.be/dossiers/securite-sociale/comment-sauver-la-secu.html>

¹⁰ Mathieu Strale, *Fraude fiscale et sociale : des chiffres pour une remise en perspective*, 25 juillet 2018 - à lire sur www.inegalites.be

contre la fraude ayant pour but d'échapper aux cotisations et à l'impôt. Il conclut que cette différence « peut être lue comme une vision de classe, entre une fraude "de pauvres" aux allocations, très mal vue et combattue mais qui porte sur de faibles montants, et une fraude "de riches", liée aux revenus, minimisée et qui fait l'objet d'une bien plus forte complaisance. »

Toutefois, et même si ce phénomène est plus difficile encore à appréhender, « une certaine banalisation » du travail au noir pourrait alimenter les ressentis d'injustices ; il renforcerait alors la tendance à la non-adhésion aux mécanismes de solidarité sur lesquels se base la protection sociale belge. Il ne s'agit pas ici de plaider pour un renforcement massif des contrôles mais d'en appeler à deux mouvements conjoints : l'un vers la transformation du contexte qui contraint des groupes de personnes – parce que sans papiers, parce que dans un secteur où c'est la norme – à travailler au noir ; l'autre vers une prise de conscience plus généralisée de la nécessité d'adhérer concrètement à la sauvegarde et à l'extension de la sécurité sociale organisée par l'État.

Remobiliser la « machine de solidarité »

Sensibilisation à la dynamique de protection sociale et adhésion à ses mécanismes ne peuvent « évidemment » qu'être « collectives » pour se montrer efficaces et justes. N'est-ce d'ailleurs pas grâce à la concertation sociale collective qu'une telle protection vit et peut se développer ? « *Nous sommes toutes et tous des bénéficiaires de la sécurité sociale* », rappelaient les acteurs de la concertation sociale à l'occasion des 75 ans de la Sécu. Sans la participation de tous, à la hauteur de ses moyens, cette « machine de solidarité » ne tient pas la route.

Rappelons aussi qu'une protection sociale adéquate doit permettre d'éviter la précarisation. Être bien soigné quand on est malade, minimise le risque de perdre son emploi. Être correctement indemnisé quand on est au chômage, permet d'éviter de perdre son logement, éviter de s'endetter, éviter de ne pas pouvoir payer les soins de santé nécessaires. La « dépense sociale » est ainsi très souvent un « investissement » social. En ce sens, elle a une visée préventive. Elle prémunit le groupe social de devoir faire face à d'autres dépenses ou à des montées de violence. C'était d'ailleurs l'idée première de la sécurité sociale dont le développement a été soutenu par l'ensemble de la société belge, au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, pour écarter le spectre d'une paupérisation généralisée et favoriser la reconstruction du pays. Aujourd'hui, l'émergence des Gilets jaunes par exemple peut être pour partie appréhendée comme une pique de rappel de la nécessité d'assurer une couverture sociale conforme à la dignité humaine, qui vise la cohésion sociale. Renforcer cette visée préventive, c'est aussi agir davantage sur le bien-être au travail, sur les minima sociaux, sur les pollutions environnementales¹¹, sur l'aménagement du territoire, sur l'accès à l'enseignement et à la formation... D'après l'adage, mieux vaut prévenir que guérir.

Catherine Daloze

Chargée d'études pour Action Vivre Ensemble

¹¹ Lire notamment l'article de François Perle, *Santé-environnement : inégalités croisées*, dans la revue *Politique*, n°114, déc. 2020, pp. 35-39.