



Christian Renonciat, Couverture 16 plis, Cèdre canadien, 1986.

Intro

Regards croisés sur la sécurité sociale

Pierre Reman

Sans doute une période préélectorale est-elle propice à relancer le débat sur des questions qui sont au centre des préoccupations de la population. Parmi celles-ci figurent bien entendu la sécurité sociale, l'avenir professionnel des jeunes touchés par le chômage, la sécurité d'existence des détenteurs de revenus sociaux, l'accessibilité aux soins médicaux. Cela dit, le débat prend actuellement une tournure qui va au-delà du positionnement classique des acteurs politiques pour atteindre les grilles d'analyse du système lui-même. À leur manière, les trois contributions de ce numéro aident à rendre intelligibles les transformations profondes du répertoire traditionnel de la sécurité sociale en nous invitant à prendre le recul nécessaire face à des constructions de discours dont les fonctions idéologiques ne sont pas absentes.

Georges Liénard et Ginette Herman plantent, au début de leur contribution, le banal mais terrible décor du chômage de masse en Wallonie et de la pauvreté et de la précarité qui en découlent. La prise en compte de l'ampleur de la situation devrait suffire à elle-même

pour considérer qu'il s'agit de faits collectifs dont la nature dépasse largement la capacité de l'individu pris isolément. Certes, le haut taux de chômage n'empêche pas l'existence ça et là d'emplois difficiles à pourvoir, mais ceux-ci n'occultent en aucune manière l'implacable réalité : par emploi vacant, on comptabilise dix à quatorze travailleurs sans emploi. Malgré ces faits statistiques se diffuse dans le corps social la conviction que ces « pénuries de main-d'œuvre » ne seraient pas dues aux imperfections du marché du travail ou des politiques d'emploi, mais aux imperfections des individus eux-mêmes qui manqueraient d'adaptabilité, de flexibilité ou de mobilité. Ce faisant, on fait glisser le curseur du raisonnement non plus sur les responsabilités collectives, mais sur les responsabilités individuelles. Pour les deux auteurs, il ne s'agit pas de nier la réalité de l'existence d'emplois difficiles à pourvoir, mais de souligner leur fonction idéologique au service du renforcement, dans l'analyse des causes du chômage, du poids des responsabilités individuelles au détriment de la mise en lumière des causes structurelles.

Tout cela entraîne chez les chômeurs deux types d'attitudes. La première consiste à jouer des coudes afin de remonter dans la file d'attente des demandeurs d'emploi et cela passe quelquefois par l'acceptation d'une déqualification pour obtenir un emploi. Une autre attitude est d'accepter le verdict et de se construire une identité sociale négative que l'on finit par médicaliser. On pourrait s'attendre à une troisième réaction, celle de l'action collective, mais les chômeurs s'engagent rarement sur ce terrain, « leur perception de la situation est avant tout centrée sur la mobilité individuelle, sur l'espoir, souvent chevillé au corps, qu'eux, à titre personnel, parviendront à décrocher un emploi ».

Ce glissement des responsabilités du champ collectif vers le champ individuel n'est pas le seul fait du discours, mais des politiques actives du marché du travail et, en particulier, d'un dispositif qu'elles mettent en œuvre : la contractualisation de l'aide sociale rendant explicite une relation de correspondance entre droits et devoirs non seulement de la part des institutions, mais aussi des individus. Pour Georges Liénard et Ginette Herman, le véritable enjeu ne porte pas sur la contractualisation en tant que telle, mais sur le degré d'inégalité entre les parties, le risque étant que pour l'une — le chômeur — la contractualisation ne soit que le cadre d'une subordination accrue. Heureusement, on n'en est pas là et les auteurs soulignent les avancées en termes de droits, de recours et de jurisprudence. Avancées qu'ils proposent de renforcer par une série de mesures portant sur la mise en place de stages en immersion professionnelle et de programmes de formation plus étoffés, y compris dans un but de développement personnel. Mais les faits statistiques indiquent que cela ne suffira pas à éradiquer le chômage et à rétablir une reconnaissance sociale positive des demandeurs d'emploi. Ils plaident pour un élargissement de la notion de travail en y intégrant différentes formes de participation sociale. C'est dans cet esprit que Georges Liénard et Ginette Herman

se montrent favorables à la loi du 3 juillet 2005 relative au droit des volontaires et à des projets tels que le contrat de pluriactivité qui œuvrerait à l'assimilation à des périodes professionnelles des périodes de conciliation entre vie de travail et vie de famille, des périodes de formation ou des périodes d'engagement dans la vie associative. Dans ce sens, les politiques actives du marché du travail ainsi que la contractualisation de l'aide sociale pourraient donc s'inscrire dans une tout autre perspective que celle que dénoncent les collectifs de chômeurs inquiets des effets idéologiques et politiques des discours apologétiques de la responsabilité individuelle. Cela exige aussi que l'État social dispose de marges de manœuvre réelles, ce qui nous renvoie aux politiques macroéconomiques monétaires et budgétaires d'un néokeynésianisme qui donnerait de la cohérence et de la consistance économique à une nouvelle conception de la responsabilité que les auteurs appellent de leurs vœux.

Vive la sécurité sociale!, répond en écho Paul Peeters après avoir lu Comprendre la sécurité sociale pour la défendre. Non pas comme une forteresse assiégée, à l'aide de barricades et de mâchicoulis, mais comme une construction à perfectionner et à développer. Or, pour Paul Peeters, certains aspects de cette construction font quelquefois penser à une usine à gaz dont la tuyauterie complexe affecte la lisibilité non seulement de son fonctionnement, mais aussi de ses visées. Il cite les différents canaux qu'ont pris les subventions de l'État: dotation annuelle, mais aussi une série de taxes affectées faites de TVA, d'accises et de contributions complémentaires. On pourrait ajouter les cotisations sociales dont on ne sait plus bien si elles servent d'abord à faire rentrer des ressources nécessaires à la redistribution ou s'il s'agit d'un instrument des politiques d'emploi. Ouvrez n'importe quel guide ou vademécum de législation sociale, vous constaterez que, dans la partie concernant les politiques de la sécurité sociale, se trouve un chapitre sur le financement par les cotisations sociales, et dans la partie consacrée aux politiques d'emploi, vous trouverez un chapitre sur les réductions de cotisations sociales. L'État social actif serait-il ce nouveau paradigme permettant de réconcilier l'emploi et la sécurité sociale? Paul Peeters craint que le résultat ne se traduise que par un surcroît de tuyauteries qui ne permettront pas de mettre fin à l'érosion des taux de remplacement, c'est-à-dire de la proportion entre les allocations sociales et les salaires. Tout cela, conclut Paul Peeters, « occulte le débat de fond qui devrait avoir lieu lors de chaque discussion budgétaire sur la place que l'on entend réellement donner à la sécurité sociale dans le pays ».

On n'échappera pas à une discussion sur deux dossiers. Celui des pensions et celui des réformes institutionnelles. Paul Peeters plaide pour assurer plus de solidarité entre les pensionnés. Il souligne les écarts entre le niveau moyen des pensions du secteur public et du secteur privé, mais aussi les différences entre ceux qui bénéficieront de pensions complémentaires et les autres. L'enjeu est bel et bien la sécurité d'existence des aînés qui ne bénéficieront

que de leurs seules pensions légales. Au moment où ces lignes sont écrites, le ministre des Pensions encourage, dans une interview à la presse, la population à se doter de régimes de pensions complémentaires pour éviter de finir sa vie dans la précarité, comme si l'accès au deuxième pilier n'était que le résultat de... la responsabilité individuelle de chacun, remède miracle dans ce cas-ci aussi. Enfin, Paul Peeters ne peut s'empêcher d'évoquer la grille de lecture hyper communautariste de la sécurité sociale. Avec cette grille, finies les références aux catégories classiques de la sécurité sociale : les travailleurs cotisants, les malades, les chômeurs, les pensionnés, les familles. Il n'y en a plus que deux : le Flamand et le francophone. Entre eux, pas de tuyauterie, sauf une pompe qui transfère les revenus de l'un vers l'autre. Avec une telle représentation simpliste, la conclusion s'impose : il faut désamorcer la pompe ! Avec le risque que cela soit l'ensemble de la sécurité sociale qui soit asséchée.

La sécurité sociale ne serait-elle donc plus une des meilleures du monde ? La question est en tout cas lancée par Bea Cantillon, la directrice du Centrum voor sociaal beleid de l'université d'Anvers, à travers la Revue belge de sécurité sociale et la presse généraliste. Son diagnostic est clair. « Il est impossible de maintenir le niveau de protection parce qu'un nombre beaucoup trop élevé de personnes a recours au système. L'écart entre les revenus du travail et les prestations sociales est de plus en plus marqué, alors que les dépenses des patients pour leurs soins de santé et celles des parents pour le coût lié à l'éducation de leurs enfants ont augmenté. Les taux de remplacement ont chuté de manière significative et le lien des prestations minimales au bien-être a régressé. La sécurité sociale n'offre dès lors qu'une sécurité réduite... En d'autres mots, les trois grands objectifs de la sécurité sociale — la garantie d'un revenu minimum suffisant, le maintien, dans une certaine mesure, du niveau de vie acquis et la lutte contre les risques sociaux sont décevants¹ ». Dans *Le Soir*, elle ajoute : « En 1997, nous étions champions de la lutte contre la pauvreté. Nous devançons le Danemark, la Norvège, la France, l'Allemagne, les Pays-Bas. En 2007, notre protection sociale a décliné jusqu'à la médiocrité². »

Comment expliquer cela ? Pour Gilbert De Swert, l'explication ne vient pas de transformations qu'aurait subies la sécurité sociale, mais de la grille de lecture de Bea Cantillon et, à travers elle, bon nombre d'analyses de politiques comparées. Il rappelle que le taux de pauvreté est calculé de façon relative par rapport au revenu médian. La personne qui n'a pas 60 % du revenu médian du pays est considérée comme pauvre. En conséquence, une même variation du taux de pauvreté des allocataires sociaux peut s'expliquer de deux manières : par une croissance plus affirmée des salaires par rapport aux allocations sociales ou par une dégradation des allocations sociales plus importante que celle des salaires. Dans les années quatre-vingt, on a connu une longue période d'austérité salariale qui a plus frappé les salaires directs que les salaires indirects. Peut-on en conclure que la Belgique

¹ Bea Cantillon, « Est-elle encore sociale et sécurisante ? Réflexions sur l'avenir de la sécurité sociale en Belgique », *Revue belge de sécurité sociale*, n° 4, 2005.

² *Le Soir*, 28 février 2007.

a progressé dans la lutte contre la pauvreté? À l'inverse, à la fin des années nonante, les revenus sociaux progressent, mais moins que les salaires. Peut-on évaluer cela comme une régression sociale? Gilbert De Swert nous invite donc à aller au-delà des chiffres pour prendre en compte les dynamiques sociales à l'œuvre et éviter les conclusions hâtives, surtout dans les comparaisons entre pays. Il n'est pas exact, selon lui, de conclure que la sécurité sociale belge a régressé au cours de la dernière décennie ni que ses performances se sont affaiblies par rapport aux autres pays, même s'il est avéré que les revenus sociaux ont moins progressé que les autres revenus. Les raisons en sont les suivantes : une réforme fiscale de grande ampleur qui a ignoré les allocataires sociaux et un mode de calcul des pensions qui ne valorise plus les salaires perçus.

Il est grand temps, selon lui, que la Belgique se dote d'institutions comme le Bureau du Plan néerlandais ou l'Insee en France qui fassent régulièrement rapport sur l'évolution des revenus et de leur structure.

On le voit. Les grilles d'analyse se précisent, se complètent et se contredisent. Qui s'en plaindra? En tout cas, pas ceux qui sont convaincus que la sécurité sociale ne peut sortir que gagnante d'une critique sociale de ses transformations et des projets qui la concernent. ■