

"L'évolution du taux de bien-être de la protection de base en Belgique et dans nos pays frontaliers "

Natascha Van Mechelen
Kristel Bogaerts
Bea Cantillon

Résumé

L'alignement automatique du pouvoir d'achat des allocations sociales minimales à l'indice des prix dans le domaine de la santé a été renforcé par un alignement sur le taux de bien-être dans le cadre du contrat de solidarité entre générations (à partir de 2007, tous les deux ans). Ce renforcement du mécanisme d'indexation forme l'amorce d'une sérieuse évaluation de l'évolution du pouvoir d'achat et du bien-être des minima sociaux pour la période 1970-2006. Aussi bien l'évolution des allocations brutes, que l'évolution des salaires familiaux nets de différents types de ménages sont exposées. L'évolution des allocations et les mécanismes d'ajustement des pays de référence pour notre norme salariale (Allemagne, France et Pays-Bas) sont ici aussi examinés.

Cette recherche a été menée par le Centre pour Politique Sociale, Herman Deleeck de l'Université d'Anvers, à la demande de la direction scientifique du SPP au profit de la SPF Sécurité Sociale.

Les principaux résultats de cette enquête peuvent être résumés en 14 points.

Les minima sociaux en Belgique

1. Le pouvoir d'achat des minima sociaux en Belgique est aujourd'hui sensiblement plus important qu'en 1970. Après une période d'inflations exceptionnelles (années 1970, avec, pour certaines allocations, des extensions jusqu'à la fin des années 80), et une longue période de stagnation (années 80 et 90), les allocations minimales bénéficient de nouveaux élans pendant la période 2000-2006. Durant cette période, presque toutes les allocations minimales brutes en Belgique ont augmenté au-dessus des ajustements légaux des prix. Les minima sociaux pour les travailleurs indépendants ont connu la plus grosse augmentation du pouvoir d'achat : de 18% pour les retraites à 29% pour les allocations d'invalidité. En ce qui concerne les réglementations salariales, la croissance réelle des retraites minimales s'est élevée à 7%, celle des minima pour chômeurs et invalides à seulement 2 à 3%. Dans le cadre de l'aide sociale, les allocations pour personnes âgées (GRAPA) (15%) augmentent de manière bien plus significative que les allocations pour la population en âge de travailler (5%).

2. La plupart des allocations minimales brutes pour salariés et les allocations sociales ont connu une croissance plus rapide que les salaires moyens¹ durant la période 1970-1985, et donc par la même occasion plus rapide que le taux de bien-être général. A partir du milieu des années 80, il y a cependant eu du retard sur l'évolution du bien-être général. En 1999, tous les minima sociaux pour salariés ont atteint un niveau qui, comparé au salaire moyen, était 10% à 15% en dessus du niveau de 1986. Durant la période 2000-2006, un certain nombre de minima ont tellement augmenté que leur croissance a de nouveau été plus rapide que celle du salaire moyen. C'était plus précisément le cas pour le taux de retraite minimal des travailleurs indépendants, les allocations d'invalidité pour les travailleurs indépendants et la garantie de revenu pour les personnes âgées. Les autres minima sociaux ont connu une croissance plus lente, mais les ajustements extralégaux ont pour la plupart suffi à diminuer une érosion plus profonde du bien-être. Par rapport au revenu national, les allocations brutes ont connu une évolution comparable, c'est-à-dire que la baisse des minima pour les salariés est plus importante depuis le milieu des années 80 et que l'augmentation des minima pour travailleurs indépendants est moins importante.
3. Malgré la croissance du taux de bien-être entre 2001 et 2006, les minima sociaux pour travailleurs indépendants avec une allocation retraite restent bien en dessous des allocations minimales pour salariés. Le revenu net d'un chef de famille indépendant avec une allocation retraite est passé de 42% à 44% du salaire moyen entre 2001 et 2006. C'est à peine plus que la garantie de revenu pour personnes âgées (43%). Pour un salarié similaire en repos, ce rapport s'élève à 53%. La pension de survie minimale des travailleurs indépendants dépasse elle aussi tout juste le GRAPA. Seuls les travailleurs indépendants invalides ont depuis janvier 2006 un revenu aussi élevé que les salariés invalides, alors qu'ils sont célibataires, sans famille à supporter.
4. Durant la période 1992-2001, les allocations minimales nettes (à part les allocations d'invalidité pour travailleurs indépendant) ont aussi connu un retard par rapport au revenu moyen net². Les analyses en termes nets sont quasiment égales aux analyses des allocations et des salaires bruts. La plus grande érosion du niveau de bien-être se trouve de nouveau dans les systèmes d'aide sociale et les régulations salariales, pour être plus précis, il s'agit des allocations d'invalidité et des allocations de chômage. Les pensions de repos et de survie ont connu un recul moins important. Le revenu net des travailleurs indépendants a tellement augmenté pendant cette période qu'il a pu se rapprocher du développement du salaire net moyen.
5. L'évolution des allocations minimales nettes en proportion des salaires minimums nets (ou encore: en termes de pièges d'inactivité) a été marquée par une tension plus basse entre les salaires minimums et les allocations entre 1992

¹ La masse salariale équivalente à un temps plein, basée sur des données de l'ONSS.

² Basé sur des simulations standards pour 4 types de ménage hypothétiques: célibataires, couples sans enfant à charge, couples avec 2 enfants âgés de 7 et 14 ans, une famille monoparentale avec 2 enfants âgés de 7 et 14 ans. Ces revenus moyens sont valables pour des hommes travaillant à plein temps et sont basés sur les données d'une enquête.

et 2001. Tout comme les allocations, les salaires minimums sont liés à l'index de santé. A ce niveau, le rapport entre salaires minimums et allocations ne peut pas changer. C'est grâce à l'application de la diminution des charges pour les salaires faibles que les salaires nets ont pu être augmentés sans augmenter les salaires bruts. Durant la période 2001-2006, le fossé dans le système salarial entre les allocations minimales et le salaire minimum pour la plupart des chefs de famille en âge de travailler est resté plus ou moins constant grâce à l'association d'une croissance réelle des allocations à une baisse approfondie des charges pour les salaires minimums (bonus à l'emploi). La croissance réelle des allocations pour travailleurs indépendants a diminué le fossé entre les allocations et les salaires minimums, mais le taux de chômage reste moins élevé que chez les salariés. En Belgique, dans le système salarial, le chômage est généralement le plus élevé chez les bénéficiaires de pension, chez les invalides et dans les familles monoparentales; il est le plus faible chez les bénéficiaires d'aide sociale et les célibataires.

6. Si nous comparons les allocations minimales nettes à l'indice de pauvreté (60% du revenu disponible net médian standardisé des ménages) alors il semble que les minima sociaux en Belgique sont rarement socialement adéquats pour tous les types de ménage. Les pensions salariales belges ne permettent qu'aux célibataires de se défendre contre la pauvreté salariale. Dans le système salarial, la pension minimale pour les chefs de famille est 8% en dessous de l'indice de pauvreté. Dans le système indépendant belge et la réglementation de l'aide sociale, les minima pour célibataires sont environ 15% en dessous de l'indice de pauvreté, et les minima pour les couples sont environ 25% en dessous de ce même indice.

Les minima sociaux en France, en Allemagne et aux Pays-Bas

Dans une perspective internationale, les minima belges suivent un schéma comparable aux minima de nos pays frontaliers.

7. Tout comme en Belgique, le fond de l'Etat-providence aux Pays-Bas et en France a aussi sensiblement augmenté pendant les années 70, avec chaque année une croissance moyenne annuelle comparable. Pour la Belgique, cette croissance annuelle entre 1992 et 2005 est en moyenne de 0,6% pour les minima des salariés et l'aide sociale, et de 1,6% pour les minima des travailleurs indépendants. Le pouvoir d'achat des minima des personnes âgées a constamment augmenté de manière plus rapide que chez nos pays voisins. En France, le pouvoir d'achat du "minimum vieillesse" a doublé entre 1972 et 1982. Depuis, cette allocation, ainsi que le RMI (Revenu Minimum d'Insertion), sont annuellement adaptés à l'inflation. De manière sporadique, les montants basiques sont aussi augmentés, mais les adaptations extralégales du même type ne font qu'augmenter le pouvoir d'achat de manière substantielle. En moyenne, les minima français ont connu une croissance annuelle de 0,4% entre 1992 et 2005.

Aux Pays-Bas, une période de perte du pouvoir d'achat a suivi la hausse des pensions minimales des années 70 (1980-1985). Même l'augmentation des pensions minimums du début des années 90 est suivie d'une réelle chute au milieu des années 90, due au gel du salaire minimum durant la période 1993-1995. Le mécanisme d'adaptation, qui prévoit un alignement des allocations sociales et des salaires minimums nets, a alors à ce moment là été suspendu pendant un certain temps. A partir de 1995, la plupart des allocations néerlandaises a rattrapé l'évolution des salaires. La croissance annuelle moyenne des minima entre 1992 et 2005 a atteint les 0,5% (à l'exception des pensions de survie: -0,4%).

En Allemagne, le pouvoir d'achat des allocations sociales pour les actifs (personnes en âge de travailler) est plus ou moins resté constant depuis 1992. La croissance annuelle moyenne réelle pour les actifs atteint 0,1%. Au milieu des années 90, l'allocation minimale pour personnes âgées a été drastiquement réduite.

8. Le niveau de bien-être des allocations sociales brutes aux Pays-Bas et en France – tout comme en Belgique – a considérablement reculé depuis les années 80. Entre 1992 et 2005, dans le système salarial, les minima belges ont annuellement perdu 0,5% par rapport au niveau brut moyen et 1,0% par rapport au Salaire National Net par personne, et ont aussi respectivement connu une croissance du taux de bien-être de 0,5% et un status quo dans le système indépendant.

En France, où les minima sociaux suivent l'inflation avec exactitude depuis 1982, le taux de bien-être a annuellement baissé d'en moyenne 0,5% entre 1992 et 2005 si nous gardons les allocations en proportion du salaire moyen, ou d'1% si nous gardons les allocations en proportion du salaire national net par personne.

Aux Pays-Bas, le gel des allocations sociales durant la période 1993-1995 a abouti au recul substantiel du niveau de bien-être des minima sociaux. Durant la décennie suivante (1996-2006), la perte de prospérité de la plupart des allocations minimales est restée limitée grâce à l'alignement au salaire minimum. La perte du taux de bien-être annuelle s'élève à une moyenne de 2,2%, avec des pointes jusqu'à -3,0%.

Les allocations minimales allemandes, et en particulier celles pour les personnes âgées, ont aussi montré un retard considérable sur le taux de bien-être général pendant la période 1992-1995, surtout si nous les mesurons grâce aux salaires bruts moyens (-2,0% pour les personnes âgées et -1,2% pour les actifs). Depuis, de relativement longues périodes de bénéfice et de courtes périodes de déficit s'alternent.

9. D'après la comparaison des allocations minimales nettes avec l'évolution du salaire net moyen, il apparaît que l'érosion a été la plus importante pour les minima néerlandais et pour les allocations sociales pour les personnes âgées en Allemagne. Aux Pays-Bas par exemple, le revenu net d'un couple à la retraite a chuté de 81% en 1992 à 64% du revenu net moyen en 2006; en Allemagne, de 57% à 48%, en Belgique de 59% à 53% et en France de 74% à 69%. L'érosion s'est avéré la moins sévère pour les allocations françaises soumises à une

enquête sur les ressources et les garanties de revenu aux personnes âgées belges. Les seuls minima à avoir sensiblement augmenté en proportion du revenu net moyen depuis 1992, sont pour les travailleurs indépendants belges.

10. Le fossé entre les minima sociaux et les revenus minimums en France et aux Pays-Bas est d'une manière générale plus petit qu'en Belgique, et par conséquent, le piège d'inactivité est plus élevé. Entre 1992 et 2001, le taux de chômage a été réduit dans ces deux pays; après 2001, il est resté quasiment au même niveau. Les bénéficiaires d'aide sociale célibataires en âge de travailler et les chômeurs ont reçu aux Pays-Bas une indemnité et une allocation de logement qui, ensemble, s'élèvent à 80% du revenu net d'un salarié minimum; en France, ce rapport est de 64%, en Belgique de 58% pour les minimexés et 70% pour les chômeurs. Pour les invalides célibataires et les célibataires touchant une retraite, la différence entre allocation nette et revenu minimum net est plus petite de telle façon que l'allocation puisse atteindre 89% du revenu minimum net par emploi.

11. Tout comme en Belgique, les allocations minimales nettes dans nos pays voisins sont rarement socialement adaptées à tout type de ménage. Nous comparons les minima nets à l'indice de pauvreté sur 60% du revenu familial net disponible standardisé. Malgré l'énorme érosion des minima néerlandais pendant les années 90, le revenu net de la plupart des prestataires d'allocations en 2006 a dépassé l'indice de pauvreté. En Allemagne, la protection de base pour personnes âgées ne dépasse pas les 70% à 80% de l'indice de pauvreté. Pour les invalides également, l'efficacité sociale des allocations minimales varie selon les types de ménage. Les allocations pour célibataires et/ou parents célibataires sont dans la plupart des pays, en Belgique aussi, au même niveau ou même plus élevées que l'indice de pauvreté. Pour les autres types de ménage – couples avec ou sans enfant – la différence peut aller jusqu'à 13% en dessous de l'indice de pauvreté, 17% en Belgique et 19% aux Pays-Bas, et même jusqu'à plus de 25% en France.

Les mécanismes légaux d'adaptation

12. Le mécanisme légal d'adaptation en Belgique fait en sorte que les allocations sociales s'alignent à l'indice des prix. Cet alignement automatique fait en sorte que, tout comme en France, une consistance du pouvoir d'achat des minima sociaux soit garantie. Ce n'est pas le cas en Allemagne ni aux Pays-Bas où les mécanismes légaux permettent au principe du maintien de la fortune de descendre en vertu de considérations d'ordre socio-économique ou démographique. Un inconvénient de l'alignement du pouvoir d'achat est que l'évolution de la fortune des allocations minimales dépend entièrement des adaptations extralégales, et que ces mêmes adaptations formées dans ce but précis au long terme rarement compensent l'évolution du niveau général de bien-être.

13. Depuis 2005, la Belgique dispose aussi – à côté de l'alignement automatique des allocations sociales à l'index des prix – d'un cadre légal pour les ajustements au

taux de bien-être Tous les deux ans, sur conseil des partenaires sociaux, le gouvernement doit fixer l'ampleur et la répartition des moyens financiers avec lesquels les allocations sociales peuvent être ajustées au taux de bien-être. Les partenaires sociaux doivent de plus tenir compte du développement du degré d'emploi, de l'équilibre financier de la sécurité sociale et de l'évolution démographique (le vieillissement de la population). Ainsi, la loi fait en sorte que la croissance économique, le rapport entre le nombre de bénéficiaires d'allocations et le nombre d'actifs, ainsi que les possibilités de chômage soient pris en compte. Tout comme aux Pays-Bas et en Allemagne, il est donc reconnu que le gouvernement est attentif aux facteurs socio-économiques et démographiques, mais il n'est pas décidé a-priori quelles allocations sociales doivent être adaptées. Il existe le danger que certaines catégories de bénéficiaires d'allocations restent privées de quelque sorte d'ajustement au taux de bien-être, d'autant plus parce que pour les allocations sociales il manque pour le moment un cadre réglementaire pour les ajustements au taux de bien-être. Le contrat de solidarité entre générations ne définit pas non plus un indice de bien-être qui puisse servir de fil conducteur pour les négociations ou les décisions gouvernementales. Dans les législations néerlandaises et allemandes, les évolutions salariales sont par contre explicitement indiquées comme indice de bien-être. Mais bien que le couplage au taux de bien-être des minima sociaux dans la législation néerlandaise et allemande soit plus strict qu'en Belgique, les expériences dans ces deux pays nous prouvent que ces mécanismes légaux ne peuvent pas toujours être garants d'un niveau de bien-être constant pour les allocations à cause de possibles déviations.

14. La législation allemande ne prévoit pas seulement un mécanisme régulant un taux de bien-être constant pour les minima sociaux, mais aussi un mécanisme qui – et ceci est peut-être même plus important que le maintien du niveau de bien-être si on se concentre sur la lutte contre la pauvreté – contrôle régulièrement l'efficacité sociale de ces allocations. C'est pour cette raison que tous les cinq ans on dresse le budget minimum pour un célibataire. Cette norme budgétaire repose tout d'abord sur le montant de consommation réel d'une famille au revenu modeste, et peut-être trop peu sur des critères normatifs. Mais le gouvernement allemand obtient ainsi une image claire du niveau de vie des familles au revenu modeste. En Belgique, nous savons seulement que les allocations de base sont souvent bien en-dessous de l'indice de pauvreté. Il nous manque un contrôle systématique d'autres normes (plus budgétaires) qui permettent de voir comment il est possible de vivre dignement grâce à une allocation minimale.