



issa

ASSOCIATION INTERNATIONALE DE LA SÉCURITÉ SOCIALE | AISS

Etude de cas sur la crise

Belgique

Cette étude de cas fait partie d'une série d'études nationales produites dans le cadre du projet de l'AISS *Regards sur la crise*.

Association internationale de la sécurité sociale, Genève, 2010

REMERCIEMENTS

Ce rapport a été élaboré dans le cadre du programme de travail de l'Observatoire de la sécurité sociale de l'AISS.

Il a été préparé par Majid Fathallah.

Ian Orton était responsable de la gestion du projet, avec l'appui de Hugo Boonaert et Georges Carlens de l'office national de l'emploi (ONEM).

L'Association internationale de la sécurité sociale (AISS) est l'organisation internationale mondiale principale qui rassemble les administrations et les caisses nationales de sécurité sociale. L'AISS fournit des informations, des plates-formes de recherche, de l'expertise pour ses membres afin de construire et de promouvoir des systèmes et des politiques de sécurité sociale dynamique à travers le monde.

Les études de cas sur la crise s'intègrent dans le projet de l'AISS consacré à la surveillance et à l'analyse de l'impact de la crise mondiale économique et financière sur la sécurité sociale. Ces études sont basées sur des données collectées et des recherches effectuées entre juin 2009 et le premier semestre 2010. Bien que l'exactitude et la précision des données aient fait l'objet d'une attention toute particulière, la situation des pays évolue constamment.

Les dénominations employées ici, qui sont en conformité avec la pratique des Nations Unies, n'impliquent en aucun cas l'expression d'une quelconque opinion de la part de l'AISS quant au statut juridique de tel ou tel pays, région ou territoire ou de leurs autorités, ou la délimitation des frontières de ces pays, régions ou territoires.

Ce document fait partie d'une série d'études disponibles à l'adresse <http://www.issa.int/Resources>. Pour connaître les termes et conditions, veuillez consulter le site web de l'AISS. Les opinions et les points de vue exprimés ne reflètent pas nécessairement ceux de l'AISS ou ses membres.

Etude de cas de l'AISS sur la crise: Belgique

Résumé

L'économie belge a été frappée de plein fouet par la crise financière enregistrant en 2009 un taux de croissance négatif de 3 pour cent. Les pertes d'emploi durant cette même année se sont élevées à 23 300 postes, hissant le taux de chômage de 7 pour cent en 2008 à 7,9 pour cent en 2009. Le nombre de chômeurs temporaires a connu une augmentation de 56,5 pour cent.

Les mesures de crise, en particulier le régime du chômage temporaire ou partiel qui a été renforcé et étendu, ont permis d'amortir la chute de l'emploi permanent de 1.3 pour cent et de contenir l'augmentation du chômage complet à 30 275 personnes en 2009.

La réaction des pouvoirs publics belges à la crise a été prompte et globalement efficace. La politique de soutien du pouvoir d'achat ainsi qu'une politique plus active du marché du travail se sont avérées appropriées et ce à double titre: D'une part, elles ont permis d'atténuer l'effet de la crise notamment sur les groupes vulnérables tels que les chômeurs, mais aussi sur toutes la population – les augmentations salariales et les revalorisations des prestations sociales décidées avant la crise n'ont pas été annulées – et, d'autre part, en épaulant la demande, elles ont permis l'accélération de la reprise économique.

Institutions de sécurité sociale étudiées

Office national de l'emploi (ONEM), Institut national d'assurances sociales pour les travailleurs indépendants (INASTI) et l'Office national de sécurité sociale (ONSS).

Aperçu du système de sécurité sociale

Le système belge de sécurité sociale est basé sur le principe de l'assurance sociale. Il couvre les personnes qui s'adonnent à une activité économique salariée ou indépendante. Les personnes non assurées, âgées de 65 ans ou plus et de condition modestes, bénéficient néanmoins d'une garantie de revenu sous conditions de ressources. Pour le régime des salariés, une contribution globale est payée par les travailleurs et les employeurs à l'Office national de sécurité sociale, lequel procède à la répartition des ressources financières aux différentes branches (pensions, maladie-invalidité, allocations familiales, chômage et accidents du travail et maladies professionnelles) selon leurs besoins respectifs. C'est l'Institut national d'assurances sociales qui joue ce rôle pour les travailleurs indépendants. La quote-part des moyens financiers revenant à chaque branche est déterminée annuellement par le Comité de gestion de la sécurité sociale. Le taux global de cotisation pour le régime des travailleurs salariés est de 13,07 pour cent du salaire à la charge de l'assuré et de 24,77 pour cent des salaires à la charge de l'employeur.

Le Service Public Fédéral de Sécurité Sociale assure la supervision générale du système. L'Office national des pensions gère les retraites alors que l'Institut national d'assurance maladie-invalidité coordonne la gestion de l'assurance maladie-invalidité avec divers comités de gestion. Les Organismes locaux comprennent environ 65 mutualités reconnues, groupées en cinq unions nationales et une caisse spéciale pour le personnel des chemins de fer. Le Fonds des accidents du travail, institution publique à gestion paritaire, contrôle les prestations d'accident de travail accordées par les entreprises d'assurance privées. De son côté, le Fonds des maladies professionnelles, également à gestion paritaire, est chargé de la réparation des préjudices pour les victimes de maladies professionnelles. L'Office national de l'emploi gère les prestations de chômage, contrôle les organismes de paiement et entreprend des missions spécifiques en relation avec la politique d'emploi, par l'entremise de 30 bureaux de chômage. Quant aux allocations familiales, elles sont versées par 26 caisses privées professionnelles, régionales ou spéciales et deux services publics et c'est l'Office national d'allocations familiales qui répartit les fonds entre ces différentes caisses dont il assure le contrôle.

La pension de vieillesse est payable à l'âge de 65 ans. Depuis 2009, cet âge est applicable aussi bien aux hommes qu'aux femmes. Elle est basée sur le salaire moyen ajusté de toute la carrière dans la limite d'un plafond. A taux plein, la pension de vieillesse est de 60 pour cent du salaire pour une personne seule ou 75 pour cent pour un couple marié. Elle ne peut être inférieure à US dollar (USD) 13 644 pour une personne seule ou USD 17 051 pour un couple.

Impact de la crise

Impacts sur l'économie nationale

Bien qu'à un moindre degré par rapport aux autres pays européens, l'économie belge a été frappée de plein fouet par la crise financière enregistrant en 2009 un taux de croissance négatif de 3 pour cent (Institut des Comptes Nationaux, 2009). Selon la réponse de l'ONEM à l'enquête de l'Association internationale de sécurité sociale (AISS) sur la crise, les pertes d'emploi durant cette même année se sont élevées à 23 300 postes, hissant le taux de chômage de 7 pour cent en 2008 à 7,9 pour cent en 2009. Cette augmentation de 0,9 point pour cent, est moins élevée que celle de 1,9 point pour cent observée en moyenne en Europe et dans la zone euro. Les mesures de crise et en particulier le régime du chômage temporaire (ou partiel), qui a été renforcé et étendu, ont permis d'amortir la chute de l'emploi permanent de 1.3 pour cent (ce qui constitue le niveau le plus élevé de la zone Organisation de coopération et de développements économiques (OCDE), selon cette organisation) et de contenir l'augmentation du chômage complet à 30 275 personnes en 2009. Le nombre de chômeurs temporaires (travailleurs mis en chômage quelques jours par mois) est passé de 134 736 en 2008 à 210 864 en 2009, soit une augmentation de 56,5 pour cent. La crise a également occasionné un effondrement temporaire de la productivité si bien qu'il est estimé que les pertes d'emploi devraient continuer en 2010 (Bureau Fédéral du Plan, 2009).

Par ailleurs, les efforts consentis par le gouvernement pour faire face à la crise financière risquent de réduire sa marge de manœuvre budgétaire pour les années à venir du fait de l'ampleur du ratio dette/PIB qui risque d'atteindre 100 pour cent d'ici le début de l'enclenchement de la reprise économique (OCDE, 2009)).

Impacts sur le système de sécurité sociale

Au niveau du système de sécurité sociale, le solde de financement des comptes des administrations de sécurité sociale est passé d'un excédent égal à 0,5 pour cent du PIB en

2007 et 2008 à un déficit équivalent à 0,8 pour cent du PIB en 2009, qui sera ramené à 0,5 pour cent du PIB en 2010 et 0,3 en 2011. Cette détérioration intervient malgré une augmentation des recettes globales de 1,5 pour cent du PIB (Bureau Fédéral du Plan, 2009). En effet, ce sont les dépenses induites par la hausse du nombre des chômeurs, surtout temporaires, et des interruptions de carrières ainsi que les revalorisations des prestations sociales décidées pour les années 2007 à 2010 qui expliquent l'essentiel du déficit.

La crise économique risque également d'avoir des effets différés sur les recettes de la sécurité sociale. En réponse à l'enquête de l'AISS sur la crise, l'INASTI a noté, en effet, qu'une diminution du montant global des cotisations pourrait être perceptible à partir de l'année 2011. Ceci est dû au fait que les revenus professionnels servant de base au calcul des cotisations sont ceux de la troisième année précédant l'année pour laquelle les cotisations sont dues, soit les revenus de l'année 2008 pour les cotisations de l'année 2011.

Parmi les effets immédiats de la crise, l'INASTI a enregistré d'ores et déjà un fléchissement du taux de recouvrement des cotisations et une diminution des revenus des placements et des comptes bancaires du fait de la tendance persistante à la baisse des taux d'intérêt. Aussi, les sources de financement alternatif, consistant en des recettes provenant de la taxe sur la valeur ajoutée, sont nettement inférieures aux prévisions depuis fin 2008.

Les prestations payées par l'INASTI en cas de faillites ont enregistré une hausse sensible de plus de 240 pour cent entre le 1er trimestre 2008 et le 1er trimestre 2009.

De son côté, l'ONEM a enregistré une augmentation des dépenses de prestations de chômage et des indemnités en cas de chômage temporaire ainsi qu'une prolongation des prépensions à mi-temps.

Réponses à la crise

Au niveau de la politique générale

Le gouvernement fédéral a élaboré un plan de relance économique pour faire face à la crise financière (Bureau Fédéral du Plan, 2008). Ce plan a eu pour mot d'ordre le rétablissement de la confiance et pour objectifs déclarés le renforcement des leviers socio-économiques, des investissements, de la compétitivité des entreprises, de l'emploi et du climat social, ainsi que par l'assainissement durable des finances publiques.

Dès le déclenchement de la crise, le gouvernement a procédé au soutien immédiat des banques et institutions financières en difficulté pour éviter une réaction en chaîne. Plus de USD 24,6 milliards ont été injectés pour assurer la recapitalisation des banques. Aussi, une garantie d'Etat pour le financement interbancaire a été offerte. La protection des épargnants a également été améliorée par le relèvement de la garantie de dépôt à USD 123 680.

Un certain nombre de mesures à long terme ont été prises, dont les plus importantes sont le soutien du gouvernement belge, à l'échelon européen, de la création d'une instance de contrôle financier européen unique, d'un fonds d'urgence européen qui pourrait aider à la recapitalisation des banques et à la garantie des prêts interbancaires et à traiter la question des paradis fiscaux.

Au niveau du système de sécurité sociale

Sur le plan de la protection sociale, un train de mesures a été introduit en vue de renforcer le pouvoir d'achat des assurés sociaux (Bureau Fédéral du Plan, 2008).

Pour les travailleurs salariés, les minima et forfaits en matière d'allocations de chômage ont été augmentés de 2 pour cent et les taux de prestation relevés de 2 pour cent. Les plafonds de rémunération ont également été revus à la hausse. En matière de chômage temporaire, des mesures provisoires supplémentaires ont été prises pour 2009-2010 (augmentation des allocations). Le régime a aussi été étendu aux travailleurs temporaires et intérimaires et aux employés pour le temps de la crise. Des régimes temporaires de crédit temps de crise et de réduction du temps de travail de crise ont en plus été instaurés. Aussi, un meilleur accompagnement est désormais assuré aux travailleurs licenciés lors de restructurations ainsi qu'une simplification des plans d'embauche.

Pour les travailleurs indépendants, la pension minimale a été augmentée de 3 pour cent et la pension ordinaire de 1,5 pour cent. Des facilités de paiement ont également été proposées et la crise financière a été considérée comme une cause pouvant justifier une renonciation aux majorations pour paiement tardif (INASTI, 2009a). Aussi, l'assurance sociale prévue pour les travailleurs indépendants en faillite a été étendue, à titre temporaire, aux indépendants en difficulté à cause de la crise économique (INASTI, 2009b).

L'objectif de ces mesures est d'empêcher une dégradation de la situation financière des régimes de sécurité sociale en soutenant l'activité économique et en évitant une augmentation des dépenses de sécurité sociale résultant de l'arrêt de l'activité économique (payement d'indemnités de chômage et du revenu mensuel garanti).

Quels enseignements à tirer?

La réaction des pouvoirs publics belges à la crise a été prompte et globalement efficace. Le coût total des opérations de recapitalisation et des prêts publics directs a avoisiné 7 pour cent du PIB (OCDE, 2009). La politique de soutien du pouvoir d'achat ainsi qu'une politique plus active du marché du travail suivie par le gouvernement se sont, par ailleurs, avérées appropriées et ce à double titre. D'une part, ces politiques ont permis d'atténuer l'effet de la crise notamment sur les groupes vulnérables tels que les chômeurs, mais aussi sur toute la population (les augmentations salariales et les revalorisations des prestations sociales décidées avant la crise n'ont pas été annulées) et, d'autre part, en épaulant la demande, elles sont à même de permettre l'accélération de la reprise économique.

Néanmoins, vu que la plupart de ces dépenses ont été financées par un accroissement de la dette publique, des problèmes de viabilité budgétaire risquent de surgir une fois le processus de reprise économique entamé.

D'après les expériences passées, le redressement du marché de l'emploi et la résorption du chômage additionnel suscité par la crise risquent de prendre du temps, même après la reprise économique.

Un autre enseignement qui peut être tiré de l'expérience belge réside dans le peu d'effet qu'a eu la crise financière sur les recettes de la sécurité sociale, ce qui prouve, une fois de plus et si besoin est, qu'une politique de gestion prudente et mesurée des deniers de la sécurité sociale reste le meilleur garant contre toute détérioration financière grave en temps de crise.

Conclusion

La crise financière a affecté le système de sécurité sociale belge beaucoup plus du côté des dépenses (augmentations des dépenses de prestations de chômage et de préretraite) que du côté des recettes. Le financement par répartition et la gestion globale des régimes (répartition des ressources selon les besoins respectifs des différentes branches) a certainement permis de mettre suffisamment à l'abri les ressources de la sécurité sociale.

Le système de protection sociale belge doit affronter, à présent, le risque de voir se maintenir l'accroissement du chômage au-delà même de la reprise économique. Le gouvernement a pris pour cette raison des mesures fortes basées sur l'activation des allocations de chômage afin de soutenir temporairement l'embauche des demandeurs d'emploi qui en ont le plus besoin, notamment les jeunes moins qualifiés et les plus âgés. L'endettement du gouvernement risque également de limiter sa marge budgétaire et réduire par conséquent son soutien au système de sécurité sociale.

Par ailleurs, les réformes engagées pour réduire les cotisations de sécurité sociale des employeurs et mettre en place des subventions salariales afin de promouvoir les perspectives d'emploi n'ont pas été suffisamment efficaces, selon certains analystes. Aussi, ces mesures seront recentrées sur les petits salariés à partir de 2010 en vue de leur conférer plus d'efficacité. Une meilleure interaction entre le système fiscal, notamment l'impôt sur le revenu des personnes physiques, et le système de prestations de sécurité sociale doit être également assurée afin d'éliminer les trappes à inactivité.

Sources

INASTI. 2009a. *Note aux caisses d'assurances sociales pour travailleurs indépendants du 11 février 2009*. Institut national d'assurances sociales pour les travailleurs indépendants.

INASTI. 2009b. *Notes aux caisses d'assurances sociales pour travailleurs indépendants des 13 et 23 juillet 2009*. Institut national d'assurances sociales pour les travailleurs indépendants.

Institut des Comptes Nationaux. 2009. *Budget économique 2009*.

OCDE. 2009. *Etude économique de la Belgique*. "Faire face à la crise tout en poursuivant les réformes structurelles". Organisation de coopération et de développement économiques.

Perspectives économiques 2009-2014.

Plan de relance économique du 11 décembre 2008.

Promoting and developing social security worldwide
Promouvoir et développer la sécurité sociale à travers le monde
Promover y desarrollar la seguridad social en el mundo
Soziale Sicherheit weltweit fördern und entwickeln
Развиваем и поддерживаем социальное обеспечение во всем мире
دعم و تطوير الضمان الإجتماعي عبر العالم
促进和发展全球社会保障