

i Histoire de la sécurité sociale en Belgique¹



La sécurité sociale est un système d'assurance sociale qui comprend toutes les prestations auxquelles ont droit les assurés et qui ont pour objet de compléter ou remplacer le revenu professionnel du travailleur afin de le préserver des conséquences de certains risques sociaux.

Le terme « assurance » implique la notion de risques contre lesquels on désire se protéger. Dans le cadre de la sécurité sociale, il s'agit de **risques sociaux** c'est-à-dire, tout événement empêchant la personne d'avoir un revenu professionnel : la sécurité sociale lui assure alors un **revenu de remplacement** ; ou affectant le niveau de vie de la personne : le coût des soins de santé, la charge de famille qui alourdissent les dépenses des ménages, la sécurité sociale assure alors un **revenu de complément**.

On parle d'**assurance sociale** parce qu'il s'agit d'un système d'assurances (on cotise pour couvrir les risques que l'on pourrait rencontrer soi-même) mais qui diffère des assurances privées parce qu'il est **fondé sur la solidarité** et qu'il est géré par un service public.

Quand on souscrit une assurance privée, la prime est fonction de l'importance du risque et la compagnie d'assurance peut refuser de prendre en charge un risque certain (on n'assure pas quelqu'un qui est déjà gravement malade). Dans la sécurité sociale, sauf exception², le principe des cotisations est d'assurer une contribution en fonction des revenus : une personne présentant un risque élevé payera des cotisations en fonction de son revenu dans les mêmes proportions qu'une personne ne présentant qu'un risque faible.

Ainsi, ce système réalise une redistribution des revenus au sein de la société : des jeunes vers les vieux, des bien-portants vers les malades, de ceux qui ont du travail vers les chômeurs, des hommes vers les femmes.

On décide librement de prendre une assurance privée. Par contre, la sécurité sociale est obligatoire pour tous les travailleurs.

Grâce à la sécurité sociale, le taux de pauvreté en Belgique atteint les **14,6%**. Sans sécurité sociale, ce taux avoisinerait les 40.7%.³

¹ Synthèse de « Vivre en Belgique » – La protection sociale. Cahiers du CIRÉ.

² Certaines assurances hospitalisation, par exemple, sont malgré tout plus coûteuses en cas de maladie avérée.

³ http://www.statbel.fgov.be/fr/binaries/EU-SILC%202009_fr_tcm326-113041.pdf

HISTOIRE DE LA SÉCURITÉ SOCIALE

« L'histoire de la sécurité sociale est indissociable de l'histoire de l'industrialisation et du mouvement ouvrier. La réponse à apporter au problème de l'insécurité d'existence va devenir l'enjeu d'une formidable lutte entre forces rivales de la société belge. »⁴

PAUVRETÉ ET VULNÉRABILITÉ DE LA CLASSE OUVRIÈRE

La révolution industrielle du 19e siècle a favorisé l'essor économique de la Belgique mais a provoqué en même temps une pauvreté importante au sein de cette nouvelle classe qu'elle a créée : la classe ouvrière. Celle-ci, tirant son unique moyen de subsistance de la « location de sa force de travail », apparaît comme particulièrement vulnérable. D'autant plus que l'urbanisation et l'exode massif des populations des campagnes vers les villes ont entraîné la rupture des solidarités familiales et communautaires. L'industrialisation elle-même et le mode de production ont généré de nouvelles formes de malheur social : convulsions économiques entraînant le chômage, accidents du travail dus au machinisme, etc...

Le monde politique de l'époque, se conformant aux thèses libérales classiques, est opposé à toute intervention des pouvoirs publics dans ce qu'il considère comme un domaine privé. Et souvent, il explique la pauvreté par des arguments moraux et religieux. Si l'ouvrier qui ne peut plus travailler se trouve dans un état d'extrême dénuement, c'est parce qu'il a été imprévoyant et n'a pas épargné. Pour remédier à ce défaut de prévoyance, il faut l'éduquer.

Mais ce discours moralisateur nie une donnée fondamentale : les salaires des ouvriers sont tellement faibles qu'ils suffisent à peine à permettre leur subsistance et la propension à épargner est donc quasi nulle.

LES CAISSES DE SECOURS MUTUELS

Certains mécanismes de protection sociale existent cependant. Il y a des structures de bienfaisance, des hospices, des hôpitaux mais cette aide induit un rapport tutélaire où le pauvre est assimilé à un « enfant », situation inacceptable pour le mouvement ouvrier qui tentera, dès lors, de s'organiser lui-même.

Des caisses de secours mutuels sont créées à l'instigation d'ouvriers qualifiés, de bourgeois philanthropes ou de patrons ayant des préoccupations sociales. Mais gérées de manière élémentaire et regroupant un nombre trop restreint de membres, elles se révèlent incapables d'offrir des garanties sérieuses. L'État va donc intervenir pour faciliter la création et le développement de ces sociétés mutualistes.

LE MODÈLE ALLEMAND

Sous la pression d'un mouvement ouvrier qui se développe et s'organise partout en Europe⁵, le pouvoir politique va devoir intervenir dans la question sociale.

Ainsi, entre 1883 et 1889, le gouvernement allemand, dirigé par Bismarck, institue le premier système d'assurances sociales obligatoire dans les domaines de l'assurance maladie, des accidents de travail et de la vieillesse. L'objectif de Bismarck est, assez cyniquement, de répondre aux revendications ouvrières pour désamorcer le développement du mouvement socialiste.

⁴ Guy Vanthemsche, *La sécurité sociale*, éd. Deboeck Université, PolHis, Bruxelles, 1994.

⁵ 1864 : fondation à Londres de l'Association Internationale des travailleurs (A.I.T.), également appelé « Première Internationale » ; 1871 : « Commune de Paris » qui établit une organisation ouvrière de la ville et un gouvernement prolétarien. 1885 : naissance du parti Ouvrier belge (POB), ancêtre du Parti socialiste.

DE LA LIBERTÉ SUBSIDIÉE AUX ASSURANCES SOCIALES OBLIGATOIRES

Le modèle allemand ne convainc pas l'État belge qui préfère adopter une politique fondée sur le principe de la liberté subsidiée : la personne décide librement de s'affilier et de cotiser et l'État accorde éventuellement une aide sous forme de subsides.

- › **1898** : subsides aux mutuelles reconnues ;
- › **1900** : loi sur l'assurance vieillesse qui met en place un système de pensions libres soutenues par des subventions de l'État.

À la fin du 19e siècle, des caisses de chômage apparaissent au sein des organisations syndicales⁶ et sont soutenues par les pouvoirs locaux.

Mais ce système de liberté subsidiée s'avère incapable d'assurer une réelle sécurité d'existence à la classe laborieuse, la plupart des ouvriers restent « imprévoyants » et l'État doit se résoudre à mettre en place des assurances obligatoires :

- › **1903** : première législation obligatoire consacrée aux accidents de travail ;
- › **1911** : régime d'assurance vieillesse et décès obligatoire pour les mineurs.

La crainte d'une contagion de la révolution soviétique et le suffrage universel qui permet aux socialistes d'arriver au gouvernement belge vont favoriser le développement des assurances sociales obligatoires alimentées par des cotisations des patrons et des travailleurs.

- › **1924** : assurance pension obligatoire pour les ouvriers (**1925** pour les employés) ;
- › **1925** : indemnisation des maladies professionnelles ;
- › **1930** : système obligatoire d'allocations familiales ;
- › **1936** : congés payés.

LA MISE EN PLACE DE LA SÉCURITÉ SOCIALE : L'ARRÊTÉ-LOI DE 1944

Durant la Deuxième Guerre mondiale, patrons, représentants des syndicats et quelques hommes politiques vont négocier un **Pacte social** qui, en échange de la paix sociale, se propose de développer un système coordonné de **sécurité sociale moderne**. Il s'agit de « **Tout changer pour que rien ne change et faire disparaître la lutte des classes.** »⁷

Le projet définit le futur système de sécurité sociale autour de quatre axes :

- › Rendre obligatoires l'assurance chômage et l'assurance maladie et conserver les structures déjà créées pour les pensions et les allocations familiales ;
- › soumettre tous les salariés à l'assurance ;
- › centraliser la perception des cotisations ;
- › rendre les assurances sociales plus généreuses qu'avant-guerre pour qu'elles constituent un réel remplacement de revenus.

Ce projet va séduire le gouvernement belge revenu d'exil en septembre 1944 parce qu'il est très facile à mettre en œuvre. L'Arrêté-loi de 1944 innove donc très peu si ce n'est en créant un organisme unique de perception des cotisations (ONSS). Les dispositions légales en matière de pensions et d'allocations familiales sont celles d'avant-guerre, seules les prestations sont majorées. L'assurance maladie-invalidité et l'assurance chômage deviennent obligatoires mais on conserve les organes de prestations d'avant-guerre (les mutuelles et les syndicats).

⁶ Ces caisses syndicales expliquent l'importance du développement du syndicalisme en Belgique. En 1939 ± 1million de travailleurs étaient affiliés à une caisse syndicale de chômage.

⁷ Guy Vanthemsche, op. cit.

L'ESSOR DE LA SÉCURITÉ SOCIALE

Les « trente glorieuses » (1944-1974) se caractérisent par un essor économique et social considérable mais aussi par une généralisation progressive de la condition salariale. Celle-ci devient la référence à partir de laquelle se déterminent les droits sociaux. Les indépendants eux-mêmes se définissant désormais aussi comme travailleurs, veulent bénéficier de la sécurité sociale. En 1967, naîtra donc un **régime de sécurité sociale pour les travailleurs indépendants**. Certaines prestations (les soins de santé, les allocations familiales) couvrent progressivement l'ensemble de la population.

L'IMPACT DE LA CRISE ÉCONOMIQUE

Le premier choc pétrolier de 1974 va révéler de manière criante les faiblesses de l'économie occidentale : industrie vieillie très sensible à la hausse des prix de l'énergie et des matières premières, forte concurrence internationale... Les entreprises ferment ou restructurent. Le chômage connaît une croissance vertigineuse. La Sécurité sociale voit ses dépenses s'accroître alors que les recettes baissent.

L'État, qui doit faire face à une dette publique considérable, tente de rétablir son équilibre budgétaire, notamment en se désinvestissant progressivement du financement de la sécurité sociale. Son intervention passe de 30% du budget de la sécurité sociale à moins de 15%. Pour compenser ce retrait, on augmente les cotisations et on a recours au financement alternatif constitué d'un pourcentage des recettes de TVA⁸ affecté à la sécurité sociale et, depuis 2008, d'une petite partie des recettes du précompte mobilier.⁹

Durant les années de crise, on assiste également à une limitation des prestations et surtout à une différenciation selon la situation familiale. C'est l'apparition dans tous les secteurs de la sécurité sociale de la notion de « cohabitant » qui, parce qu'il peut compter sur un conjoint ayant des revenus, voit ses indemnités diminuées considérablement. On rompt ainsi avec le principe même de l'assurance puisque les droits acquis ne dépendent plus uniquement des cotisations. On réintroduit aussi la notion de besoin. Enfin, il est à noter que faire appel à la solidarité familiale, génère dépendance et reproduction des inégalités sociales mais aussi fraudes et contrôles.

LES ÉVOLUTIONS RÉCENTES DE LA SÉCURITÉ SOCIALE

L'octroi des indemnités était lié au fait d'avoir cotisé et d'être confronté à la réalisation du risque. Cette légitimité est progressivement remise en question. Il est exigé du bénéficiaire, principalement du chômeur, qu'il adopte une attitude responsable et s'engage à tout mettre en œuvre pour sortir de sa situation. C'est le principe de **l'activation** des allocations.

La sécurité sociale est aussi l'objet d'attaques idéologiques par les tenants du discours néolibéral largement dominant dans les institutions internationales¹⁰ et qui voudraient lui substituer un modèle fondé sur l'assurance privée. De fait, progressivement, le taux de remplacement des prestations sociales (le rapport entre les prestations moyennes et le salaire moyen) s'est détérioré, incitant d'une part les particuliers à prendre des assurances complémentaires (épargne-pension, assurance hospitalisation etc...) et d'autre part l'État à prendre des mesures correctives visant uniquement les plus démunis et plus particulièrement les travailleurs pauvres.¹¹ **« À la place d'adapter les recettes (de l'État) aux dépenses, on a de plus en plus adapté les dépenses aux recettes comme dans une situation de rationnement. »**¹²

Cette évolution de la sécurité sociale n'a fait l'objet d'aucun réel débat au sein de la société.

⁸ Taxe sur la valeur ajoutée : taxe perçue sur le prix de vente des biens et services qui est payée par le consommateur.

⁹ C'est la première fois que les revenus du capital sont mis à contribution pour financer la sécurité sociale.

¹⁰ Certains auteurs parlent à ce propos du « Consensus de Washington » faisant référence aux politiques néolibérales préconisées par le FMI et la Banque mondiale mais aussi l'OCDE ou la Commission européenne.

¹¹ Apparition d'une allocation familiale complémentaire pour famille monoparentale à faibles revenus ; apparition du statut OMNIO, etc...

¹² P. Feltesse, P. Reman, *Comprendre la sécurité sociale*, Couleur Livre, p. 37.

COMMENT EST ORGANISÉE LA SÉCURITÉ SOCIALE ?

Le système de sécurité sociale mis en place en 1944 repose sur 4 principes fondamentaux :

- › **le principe de l'assurance obligatoire pour tous les travailleurs ;**
- › **le principe de la solidarité** : on ne cotise pas pour soi, il y a des transferts entre les catégories sociales ;
- › **le principe de la séparation entre les régimes des travailleurs salariés et des travailleurs indépendants ;**
- › **le principe de la gestion paritaire** : les organisations syndicales et patronales sont associées à la gestion de la sécurité sociale.

La sécurité sociale des travailleurs salariés comprend sept secteurs :

- › l'assurance maladie invalidité ;
- › l'assurance contre le chômage ;
- › les allocations familiales ;
- › les pensions ;
- › les vacances annuelles des ouvriers ;
- › les accidents de travail ;
- › les maladies professionnelles.

La sécurité sociale des travailleurs indépendants, moins développée, comprend 4 secteurs :

- › les pensions ;
- › les allocations familiales ;
- › l'assurance maladie invalidité (petits et gros risques) ;
- › l'assurance faillite.

Les fonctionnaires sont soumis à un régime distinct qui varie selon qu'ils soient nommés ou non, qu'ils travaillent dans une administration locale (communes et provinces) ou non sauf pour l'assurance soins de santé qui est la même que celle des travailleurs salariés.

Chaque branche de la sécurité sociale a conservé une grande autonomie.

COMMENT EST FINANCÉE LA SÉCURITÉ SOCIALE ?

La Sécurité sociale est financée par les cotisations sociales des employeurs et des travailleurs et des subventions de l'État.

LES COTISATIONS SOCIALES

Les cotisations sociales sont la principale source de financement de la sécurité sociale (68%¹³).

SÉCURITÉ SOCIALE DES TRAVAILLEURS SALARIÉS

Les travailleurs d'une part, les employeurs d'autre part, payent des cotisations calculées proportionnellement au salaire brut des travailleurs.¹⁴ Ces cotisations sont prélevées par l'ONSS (Office national de sécurité sociale) et ensuite réparties dans les différents secteurs.

SECTEUR	Cotisation Trav (%)	Cotisations patron (%)	Cotisations totales (%)
1. Maladie-invalidité			
soins de santé	3,55	3,80	7,35
indemnités	1,15	2,35	3,50
2. Chômage	0,87	1,46	2,33
3. Pensions	7,50	8,86	16,36
4. Prestations familiales	0,00	7,00	7,00
5. Accidents du travail	0,00	0,30	0,30
6. Maladies professionnelles	0,00	1,00	1,00
Total	13,07	24,77	37,84

Sources : <http://www.socialsecurity.fgov.be/fr/over-de-fod/sociale-zekerheid-kort/hoeveel-werknemers.htm> (01/01/10)

Les employeurs doivent payer encore d'autres cotisations sociales :

- › la cotisation dite de modération salariale de **7,48 %** ;
- › une cotisation pour le fonds de fermeture d'entreprises de **0,25 %** (pour les entreprises qui occupent 1 à 19 travailleurs) ou **0,29 %** (pour les entreprises qui occupent 20 travailleurs ou plus) ;
- › une cotisation de **0,05%** pour développer l'accueil des enfants ;
- › une cotisation de **0,10%** pour développer des politiques d'insertion professionnelle des groupes à risque (les personnes peu qualifiées, les personnes handicapées, les jeunes sans expérience etc...)
- › une cotisation supplémentaire de **1,69 %** pour ceux qui emploient 10 travailleurs ou plus ;
- › pour les ouvriers, l'employeur paye aussi une cotisation de **6%** pour financer les vacances annuelles.

¹³ P Feltesse, P Reman, in *Comprendre la sécurité sociale*, Couleur livres, 2006 p.62

¹⁴ On distingue le salaire brut qui est celui défini dans le contrat, le salaire coût qui représente ce que le travailleur coûte réellement à l'employeur (le salaire brut + les cotisations patronales + les assurances) et enfin le salaire net qui est le salaire versé au travailleur après déduction des cotisations et du précompte professionnel.

SÉCURITÉ SOCIALE DES TRAVAILLEURS INDÉPENDANTS

Les travailleurs indépendants doivent verser une cotisation de sécurité sociale trimestrielle à la caisse d'assurances sociales à laquelle ils sont affiliés. Cette cotisation est calculée sur la base des revenus professionnels nets du travailleur indépendant perçus durant la 3^e année civile (l'année de référence) qui précède l'année de paiement de la cotisation.

Les indépendants débutants qui n'ont pas encore de revenus de référence payent une cotisation calculée sur une base provisoire.

INDÉPENDANTS A TITRE PRINCIPAL	COTISATIONS
Début d'activité	
Jusqu'au dernier trimestre de la 1 ^{ère} année civile comprenant 4 trimestres	645,62€/trim
4 trimestres suivants	661,27 €
4 trimestres suivants	677,117 €
À partir de la 4^e année civile complète	
Sur les revenus entre 12129,76€ et 52378,55€	22% par an
Sur les revenus entre 52378,55€ et 77189,40€	14.16% par an

Sources : http://www.socialsecurity.fgov.be/docs/fr/specifi_eke_info/zelfstandigen/cotisations-2012.pdf

L'INASTI (Institut national d'assurances sociales des travailleurs indépendants) contrôle l'ensemble du système et veille à ce que tous les travailleurs indépendants payent régulièrement leurs cotisations.

Un indépendant qui connaît des difficultés passagères peut demander à la Commission de dispense des cotisations, de ne pas devoir payer ses cotisations pendant quelques temps.

LES SUBSIDES DE L'ÉTAT:10,4%

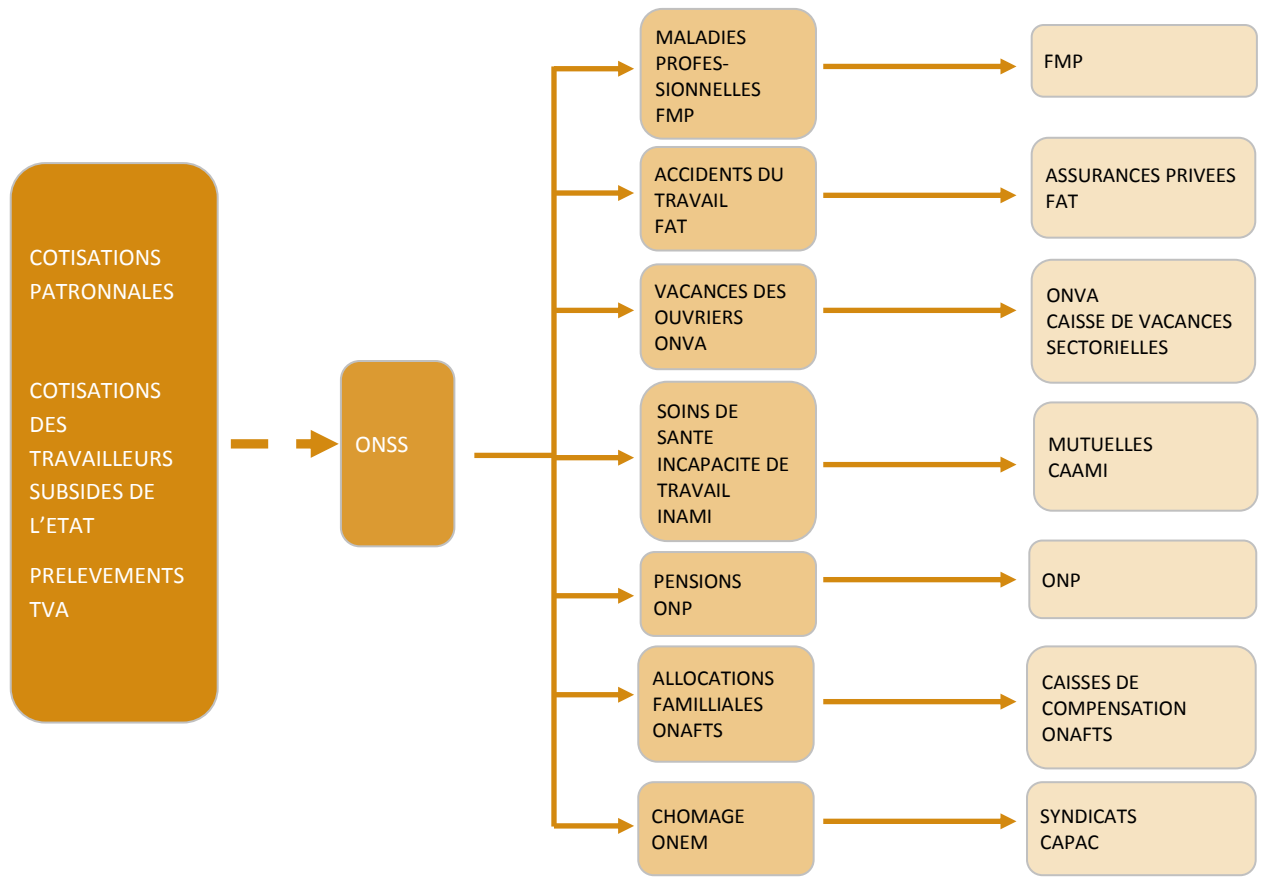
L'État intervient dans le financement pour assurer la stabilité du système et éponger les déficits chroniques dans certains secteurs et pour compenser l'extension de la solidarité à des catégories qui ne cotisent pas directement.

LE FINANCEMENT ALTERNATIF : 21,6%

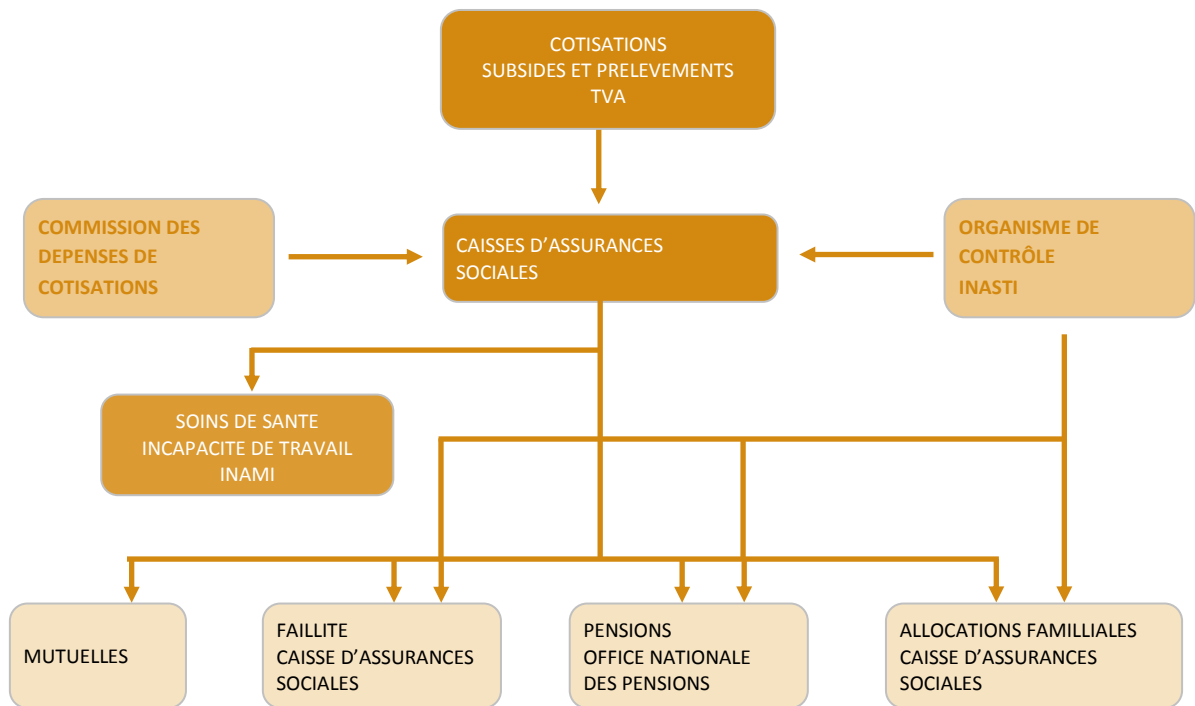
Le financement alternatif est constitué d'un pourcentage des recettes de la TVA.¹⁵

¹⁵ La taxe sur la valeur ajoutée (TVA) est un impôt indirect sur la consommation.

ORGANISATION DU RÉGIME DES TRAVAILLEURS SALARIÉS



ORGANISATION DU STATUT SOCIAL DES TRAVAILLEURS INDÉPENDANTS ET POUR CEUX QUI N'ONT PAS DROIT À LA SÉCURITÉ SOCIALE?



Pour ceux qui ne peuvent avoir droit à la sécurité sociale, il existe un second filet de protection sociale: **l'aide sociale** (ou assistance sociale).

C'est un **droit résiduaire** qui ne s'ouvre qu'à défaut de droit à la sécurité sociale et après enquête sur l'état de besoin. Pour y avoir droit, il faut avoir des revenus faibles.

L'aide sociale est accordée à des personnes qui ne disposent pas de revenu ou des revenus très faibles sans qu'on leur demande d'avoir travaillé et cotisé auparavant. Parmi ces aides, on trouve le Revenu d'intégration sociale (RIS) et l'aide sociale accordés par les CPAS, les allocations pour les personnes handicapées, la garantie de ressources aux personnes âgées (GRAPA), les prestations familiales garanties. Il existe cependant des restrictions administratives pour les primo-arrivants.

LA CHARTE DE L'ASSURÉ SOCIAL

Les administrations qui mettent en œuvre la protection sociale (l'ONEM, les CPAS, l'INAMI etc...) doivent respecter certaines règles qui protègent le citoyen. Ces règles sont définies dans la Charte de l'assuré social.

- › **Devoir d'information** : L'administration est tenue d'informer la population le plus clairement possible de ses droits.
- › **Devoir de traitement des dossiers dans un délai court** : L'administration devra répondre à toute demande de prestations dans les plus brefs délais. La décision devra être communiquée dans les quatre mois. La prestation doit être payée dans les quatre mois suivants. En cas de retard, l'administration devra payer des intérêts au bénéficiaire.
- › **Devoir de transmission** : Lorsqu'une administration n'est pas compétente pour traiter une demande, elle doit elle-même transmettre cette demande à l'administration compétente. C'est la date de réception auprès de la première administration qui vaut comme date d'introduction.
- › **Mentions obligatoires dans les décisions** : L'administration doit mentionner dans toutes les décisions envoyées à l'assuré social les références du dossier, les éléments juridiques qui justifient sa position, les modalités de recours, etc.
- › **Révisions des décisions incorrectes** : Si l'administration a fait une erreur, une nouvelle décision sera prise. Si cette nouvelle décision est négative pour l'assuré social (ex. si, après la révision, la prestation est moins importante qu'avant), la décision n'aura aucune force rétroactive (elle ne vaut que pour le futur). Ce n'est qu'au cas où la décision initiale plus avantageuse aurait été obtenue par fraude de la part de l'assuré social que celui-ci devra rembourser les prestations qu'il a reçues indûment.
- › **Droit de recours** : Les décisions prises par une administration peuvent toujours être contestées devant le Tribunal du travail. Le délai de recours auprès d'un tribunal est de trois mois.

UN GRAND DISPOSITIF D'ÉQUIPEMENT SOCIAL

À côté de la sécurité sociale et de l'aide sociale, les pouvoirs publics soutiennent également financièrement un très grand nombre d'initiatives sociales développées notamment par des associations (les asbl). Les domaines d'intervention de ces institutions sont très variés : l'aide aux familles, à la jeunesse, aux personnes âgées, aux personnes handicapées, aux justiciables, l'aide à la recherche d'emploi, l'aide au logement, la prévention psycho-médico-sociale etc...¹⁶

¹⁶ Énumérer toutes ces initiatives est impossible tellement elles sont nombreuses et diversifiées. Se référer utilement au Guide.