



Les adaptations des prestations sociales en 2011 et 2012 : moyens financiers disponibles et mise en perspective au travers de l'évolution des prestations moyennes depuis 1980

Un des principaux volets du projet d'Accord interprofessionnel 2011-2012 portait sur la liaison au bien-être des allocations sociales. Cette proposition de revalorisation des prestations sociales résultait d'un processus long et s'inscrit dans le cadre de la loi relative au pacte de solidarité entre les générations qui, fin 2005, instaurait un mécanisme structurel d'adaptation des prestations sociales à l'évolution générale du bien-être. Le Working Paper « Liaison au bien-être des prestations sociales » décrit la première étape de ce processus, auquel a participé le Bureau fédéral du Plan, à savoir, l'estimation des moyens financiers réservés à l'adaptation des allocations sociales pour la période 2011-2012. Il offre également une perspective historique sur la politique sociale en Belgique, d'une part, en retraçant les principaux tournants de cette politique et, d'autre part, en analysant l'évolution du montant moyen des principales prestations sociales depuis 1980.

- Le pacte de solidarité entre les générations constitue un changement de cap en matière de politique sociale en Belgique en instaurant un mécanisme structurel d'adaptation des allocations sociales à l'évolution générale du bien-être.
- Ce mécanisme se déroule en trois phases : l'estimation des moyens financiers disponibles, la proposition de mesures de revalorisation par les partenaires sociaux et l'adoption des mesures par le gouvernement. Le Bureau fédéral du Plan a participé de manière active à la première phase, à savoir l'estimation, selon les règles définies dans le pacte, des moyens financiers disponibles réservés à l'adaptation des prestations sociales au bien-être. Le calcul de l'enveloppe disponible s'inspire du scénario de politique sociale initialement retenu par le Comité d'étude sur le vieillissement. Il en diverge cependant du fait que les paramètres de calcul sont fixes et indépendants de l'évolution des salaires, ce qui, dans un contexte d'évolution ralentie de la productivité et des salaires, alourdit le poids des dépenses sociales dans le PIB.
- L'enveloppe disponible s'élève respectivement en 2011 et 2012 à 233,8 et 497,9 millions d'euros dans le régime salarié (soit annuellement 0,6 % des dépenses du régime), 19,2 et 52,2 millions dans le régime indépendant (soit annuellement 0,7 % des dépenses du régime), et 31,4 et 65,1 millions dans les régimes d'assistance sociale (soit annuellement % des dépenses du régime). Ces montants tiennent compte du surcoût lié aux revalorisations antérieures des prestations sociales décidées dans le cadre du pacte de solidarité entre les générations.
- Afin d'éclairer le débat sur la générosité relative de la politique sociale, le Bureau fédéral du Plan a retracé l'évolution depuis 1980 des principales allocations moyennes rapportées à un indicateur de niveau de vie moyen: salaire moyen, revenu professionnel moyen ou revenu disponible par tête selon le régime. Sur l'ensemble de la période 1980-2009, la situation en termes de bien-être de la plupart des pensionnés, y compris les bénéficiaires de la garantie de revenu aux personnes âgées, s'est globalement améliorée, à l'exception toutefois des femmes pensionnées dans le régime indépendant et des générations les plus jeunes de pensionnés dans le régime salarié, ce dernier phénomène reflétant une érosion du caractère assurantiel des pensions de ce régime. A l'inverse, le niveau relatif de bien-être des invalides (hormis dans le régime indépendant) et des chômeurs s'est quant à lui progressivement réduit.

Le pacte de solidarité entre les générations

La loi relative au pacte de solidarité entre les générations de décembre 2005 a instauré un mécanisme structurel d'adaptation au bien-être des allocations sociales dans le régime salarié, le régime indépendant et les régimes d'assistance sociale. Ce mécanisme se

déroule en trois phases. Dans une première phase, une enveloppe financière disponible est calculée tous les deux ans, pour chaque régime. Des modalités d'utilisation de cette enveloppe, qui peut revêtir plusieurs types de revalorisation (relèvement de minima, revalorisation de plafonds...), sont proposées dans une seconde phase par les partenaires sociaux réunis au sein

de la Commission mixte Liaison au bien-être du Conseil central de l'économie et du Conseil national du travail. Enfin, lors d'une troisième phase, le gouvernement approuve le montant de l'enveloppe et décide de son utilisation sur base notamment des propositions émises par les partenaires sociaux.

Les paramètres déterminant l'enveloppe financière disponible

La loi indique que, dans chaque régime, l'enveloppe disponible doit être au moins équivalente à la somme des dépenses correspondant à une adaptation annuelle de 1 % de toutes les allocations sociales forfaitaires, de 1,25 % des plafonds salariaux et du droit minimum par année de carrière (dans le régime salarié) et de 0,5 % des autres allocations. Bien que la loi sur le pacte de solidarité entre les générations se soit manifestement inspirée des hypothèses utilisées initialement en la matière par le Comité d'étude sur le vieillissement, elle en diffère sur un certain nombre de points. La principale divergence réside dans le fait que les paramètres de la loi (1,25%, 1% et 0,5%) sont fixes, quelle que soit l'évolution des salaires, ce qui, dans un contexte d'évolution ralentie de la productivité et des salaires, alourdit le coût budgétaire du vieillissement (défini comme l'augmentation sur une période de temps de la part des dépenses sociales dans le PIB).

L'enveloppe disponible 2011-2012

La loi stipule également que l'enveloppe disponible 2011-2012 doit tenir compte du surcoût (ou du moindre coût) engendré par les décisions relatives aux enveloppes précédentes. Le Bureau fédéral du Plan et les parastataux sociaux ont été chargés des calculs de ces différents éléments à l'invitation de la Commission mixte Liaison au bien-être. Dans le régime salarié, partant d'une enveloppe disponible de 262,9 et 515,0 millions respectivement en 2011 et 2012, un surcoût (lié aux décisions relatives aux enveloppes 2008 et 2009-2010) de 29,1 millions d'euros pour l'année 2011 et de 17,1 millions pour l'année 2012 a été estimé, réduisant ainsi l'enveloppe disponible nette à 233,8 millions en 2011 et 497,9 millions en 2012. Le projet d'Accord interprofessionnel 2011-2012 prévoyait de n'utiliser que 60% de cette enveloppe disponible nette. Toutefois, lors de l'approbation du budget, le gouvernement a décidé d'utiliser l'intégralité de l'enveloppe disponible. Dans le régime indépendant, le surcoût a été évalué à 12,6

millions en 2011 et en 2012, soit une enveloppe nette de 19,2 millions en 2011 et de 52,2 millions en 2012. Dans les régimes d'assistance sociale, l'enveloppe disponible s'élève à 31,4 millions en 2011 et 65,1 millions en 2012. Un éclairage sur la générosité relative de la politique sociale au travers de l'évolution des « benefit ratios » depuis 1980.

Afin d'éclairer le débat sur la générosité relative de la politique sociale, le Bureau fédéral du Plan a retracé l'évolution depuis 1980 des « benefit ratios » (les allocations moyennes rapportées à un indicateur de bien-être) des principales prestations sociales. Dans le régime des pensions du régime salarié, on observe une amélioration de la plupart des « benefit ratios » par catégorie de bénéficiaires entre 1980 et 2009. Les mesures prises depuis le début des années 2000, notamment dans le cadre du pacte de solidarité entre les générations, ont largement contribué à cette évolution. Par ailleurs, la distribution des pensions par âge acquiert un profil de plus en plus plane en raison du blocage du plafond salarial de 1982 à 1998 et de la suppression progressive du coefficient de revalorisation entre 1997 et 2005, ce qui traduit une érosion du caractère assurantiel de ce régime de pensions. La situation en termes de bien-être des pensionnés masculins du régime indépendant s'est également largement améliorée entre 1980 et 2009 grâce à l'introduction en 1983 de la pension minimum, de la prise en compte des revenus réels dans le calcul de la pension (plutôt que des revenus forfaitaires) et des mesures de revalorisation récentes. A l'inverse, le niveau relatif de bien-être des invalides du régime salarié et des chômeurs s'est progressivement réduit sur l'ensemble de la période 1980-2009 en raison d'une absence d'adaptation en termes réels des plafonds salariaux et de la plupart des minima entre 1980 et le début des années 2000, ainsi que l'introduction de conditions d'indemnisation parfois moins favorables pour les chômeurs. Cette tendance s'est toutefois inversée au cours de la dernière décennie, notamment suite à l'introduction du pacte. Parmi les régimes d'assistance sociale, les bénéficiaires de la garantie de revenus aux personnes âgées enregistrent une forte amélioration de leur niveau de vie relatif grâce à d'importantes revalorisations récentes, alors que les allocataires du revenu d'insertion ou d'une allocation pour personne handicapée connaissent une situation stable en termes de bien-être sur les périodes examinées.

“Welvaartsbinding van sociale en bijstandsuitkeringen - Liaison au bien-être des prestations sociales et des allocations d'assistance”, Greet De Vil, Nicole Fasquelle, Marie-Jeanne Festjens, Christophe Joyeux, Working Paper 04-11, mars 2011.

La publication peut être consultée et téléchargée via le site www.plan.be.

Pour plus d'informations : Nicole Fasquelle, 02/507.73.53, nf@plan.be.