

UCL

Université
catholique
de Louvain

Faculté de droit et de criminologie (DRT)

Transformation des mécanismes de financement de la sécurité sociale des travailleurs salariés : Quel impact sur le financement public et la gestion paritaire ?

Mémoire réalisé par
Florence DELCHEVALERIE

Promoteur
Pierre-Paul VAN GEUCHTEN

Année académique 2015-2016

Master en droit
Finalité Droit de l'entreprise

Le plagiat entraîne l'application des articles 87 à 90 du règlement général des études et des examens de l'UCL.

Il y a lieu d'entendre par « plagiat », l'utilisation des idées et énonciations d'un tiers, fussent-elles paraphrasées et quelle qu'en soit l'ampleur, sans que leur source ne soit mentionnée explicitement et distinctement à l'endroit exact de l'utilisation.

La reproduction littérale du passage d'une oeuvre, même non soumise à droit d'auteur, requiert que l'extrait soit placé entre guillemets et que la citation soit immédiatement suivie de la référence exacte à la source consultée.*.

En outre, la reproduction littérale de passages d'une oeuvre sans les placer entre guillemets, quand bien même l'auteur et la source de cette oeuvre seraient mentionnés, constitue une erreur méthodologique grave pouvant entraîner l'échec.

* A ce sujet, voy. notamment <http://www.uclouvain.be/plagiat>.

« Le corps offre mille fois plus d'idées cadeaux que n'importe quelle Fnac ou Samaritaine réunies. Offrez du médical ! Les seuls cadeaux d'anniversaire remboursés par la Sécurité sociale. »

Philippe Geluck.

REMERCIEMENTS

Avant de commencer la trépidante lecture de ce mémoire, je vous suggère de lire ces quelques mots, vous en faites peut-être partie...

Je remercie tout d'abord et très sincèrement mon promoteur, le Professeur Pierre-Paul Van Gehuchten, pour la liberté qu'il m'a laissée quant au choix de mon sujet. J'ai été ravie de pouvoir travailler sur un thème qui me tenait à cœur et qui me plaît toujours autant à la fin du parcours.

Un tout grand merci ensuite à Monsieur Michel Deffet, conseiller général au SPF Sécurité sociale, pour ses informations précieuses et le temps qu'il m'a consacré, et à Madame Lise-Marie Noiret qui m'a permis de venir à de nombreuses reprises travailler confortablement dans le centre de documentation du SPF.

Je remercie mes parents qui m'ont encouragée et relue à maintes reprises, et Monsieur Antoine qui m'a corrigée ponctuellement. Mes grand-mères également, celle qui m'a bichonnée, nourrie et chouchoutée, et celle qui a eu une patience d'ange pour relire l'entièreté de ce travail.

Je remercie spécialement Anne pour sa relecture attentive et pointilleuse de mon néerlandais. Merci à Quentin, grand spécialiste de l'histoire de la concertation sociale, qui a pris le temps de me relire malgré son travail.

Et je remercie enfin un autre Quentin, qui ne m'a pas toujours aidée mais m'a poussée à donner le meilleur de moi et à aller puiser dans mes réserves.

INTRODUCTION GENERALE

Il est fréquent de lire dans les quotidiens ou d'entendre dans les journaux parlés que la « sécurité sociale coûte cher », voire « trop cher »¹. Les questions sociales ont toujours entraîné de tumultueux débats pour lesquels les accords sont difficiles et ne contentent pas tout le monde. Comme nous le verrons, la concertation sociale est au cœur des procédés décisionnels et institutionnels depuis les débuts de notre sécurité sociale, ce qui naturellement a laissé une empreinte indélébile dans sa gestion actuelle. Cette concertation, modèle belge par excellence, permet une négociation ouverte aux acteurs du travail historiquement justifiée par leur qualité de payeurs.

La première partie de cette étude a pour objectif de retracer l'histoire de la sécurité sociale à travers ses étapes marquantes, ses tournants politiques, ses avancées sociales et sa situation économique. L'analyse de l'évolution historique est en effet capitale pour la compréhension des conséquences financières. Nous parcourons les événements à l'origine de la sécurité sociale, les acteurs qui ont induit les changements ainsi que l'évolution des prestations qu'elle offre. Faute de temps, nous ne nous pencherons pas sur une étude détaillée de chaque secteur mais tenterons plutôt de donner au lecteur un aperçu général de l'évolution des sept branches² analysées globalement. Nous nous limiterons également à l'analyse du régime des travailleurs salariés ; une étude concomitante des régimes des indépendants et des fonctionnaires étant trop conséquente pour rentrer dans le cadre de ce travail.

Nous basculerons, dans la seconde partie, vers un domaine plus économique. Il sera en effet question des flux financiers de la sécurité sociale des travailleurs salariés. Après un chapitre plus théorique détaillant l'origine des ressources, leur mode de paiement et leur affectation, nous étudierons les données chiffrées, notamment à l'aide d'un tableau et de graphiques réalisés par nos soins et disponibles en annexe. Nous essayerons de retracer l'évolution parallèle des sources privées et publiques de financement afin de dégager une conclusion

¹ Entre autres : <http://www.standaard.be/cnt/g2e88qr4>, http://www.tijd.be/dossier/socialezekerheid/Is_onze_sociale_zekerheid_te_duur.9722033-8323.art?ckc=1, <http://www.lalibre.be/actu/belgique/l-incapacite-de-travail-coute-desormais-plus-a-l-etat-que-le-chomage-56b1023c3570b1fc10e2217d>, <http://www.demorgen.be/binnenland/-onze-medicijnen-zijn-tot-15-keer-te-duur-b01f9c84/>, et <http://www.lesoir.be/616489/article/actualite/belgique/elections-2014/federales/2014-08-04/si-on-veut-economiser-il-faudra-toucher-securite-sociale> (6 mai 2016).

² Pensions de retraite et de survie, chômage, assurance accidents du travail, assurance maladie professionnelle, allocations familiales, assurance obligatoire pour soins de santé et indemnités et vacances annuelles.

quant à l'intervention de l'Etat dans les prestations de sécurité sociale. Les moyens que nous analyserons seront, d'une part, les cotisations sociales et, d'autre part, le financement public, composé de la subvention de l'Etat, des recettes affectées à la sécurité sociale et du financement alternatif. Les autres ressources, comme les revenus de placements notamment, ne représentent pas une part importante en termes de chiffres³ si bien que, compte tenu du nombre de pages imparti, il n'est pas pertinent de les disséquer. Approfondir les dépenses de la sécurité sociale (prestations, frais de fonctionnement, intérêts des emprunts) n'a pas non plus été envisagé dans le cadre de ce travail, en raison de l'ampleur d'une telle analyse, qui ne pourrait tenir en quelques pages seulement. Nous tenterons alors d'émettre une conclusion quant à l'impact sur le financement public de l'évolution des mécanismes de financement global de la sécurité sociale.

L'observation de l'évolution de la sécurité sociale et des données financières des ressources de l'ONSS nous amènera, dans une troisième partie rédigée en néerlandais, à nous poser la question de la légitimité de la gestion paritaire. Après un aperçu de l'évolution de la concertation sociale, nous tenterons de découvrir si une telle gestion est justifiée, dans le contexte social, économique et politique actuel, au regard du financement de la sécurité sociale par les acteurs privés et publics, et essayerons de proposer quelques alternatives.

Il sera temps, au terme de ces trois parties, de conclure, à la croisée des chemins du droit social, du droit de la sécurité sociale et du droit des finances publiques, sur les conséquences de l'évolution des mécanismes de financement de la sécurité sociale. Nous tenterons alors de répondre à notre question de recherche :

Quel est l'impact de la transformation des mécanismes de financement de la sécurité sociale des travailleurs salariés sur le financement public et la gestion paritaire ?

³ Voy. *infra*.

PLAN

INTRODUCTION GENERALE	3
PREMIERE PARTIE. HISTORIQUE DE LA SECURITE SOCIALE BELGE.....	7
CHAPITRE 1 ^{ER} . NAISSANCE DE LA SECURITE SOCIALE BELGE	7
CHAPITRE 2. PREMIER TOURNANT : 1944	11
CHAPITRE 3. SECOND TOURNANT : 1981	16
CHAPITRE 4. TROISIEME TOURNANT : 1993	19
CHAPITRE 5. LA CRISE DE 2008-2014	27
CONCLUSION	31
DEUXIEME PARTIE. L'EVOLUTION DES FLUX FINANCIERS AU SEIN DE LA SECURITE SOCIALE DES TRAVAILLEURS SALARIES : QUEL IMPACT SUR LE FINANCEMENT PUBLIC ?	32
CHAPITRE 1 ^{ER} . RESSOURCES FINANCIERES DE LA SECURITE SOCIALE	32
CHAPITRE 2. ANALYSE DES DONNEES FINANCIERES DU REGIME DES TRAVAILLEURS SALARIES..	43
CHAPITRE 3. IMPACT DU FINANCEMENT ALTERNATIF SUR LE FINANCEMENT GLOBAL DE LA SECURITE SOCIALE.....	46
CONCLUSION	47
DERDE DEEL. WAT IS HET EFFECT VAN DE EVOLUTIE VAN DE FINANCIERINGSMECHANISMEN OP HET PARITAIR BEHEER VAN DE SOCIALE ZEKERHEID ?	49
SITUERING VAN DE ONDERZOEKSVRAAG.....	49
HOOFDSTUK 1. HET PARITAIR BEHEER VAN DE RSZ.....	49
HOOFDSTUK 2. OVERZICHT VAN HET HUIDIGE SOCIALE OVERLEG DOOR DE POLITIEKE EN ECONOMISCHE HUIDIGE CONTEXT	57
HOOFDSTUK 3. HET HUIDIGE PARITAIR BEHEER VAN DE RSZ : WAT IS DE PLAATS VAN DE STAAT?	63
CONCLUSIE	65
CONCLUSION GENERALE.....	67
LISTE DES ABREVIATIONS.....	73
ANNEXES	75
TABLE DES MATIERES.....	83

PREMIERE PARTIE. HISTORIQUE DE LA SECURITE SOCIALE BELGE

CHAPITRE 1^{ER}. NAISSANCE DE LA SECURITE SOCIALE BELGE

Section 1^{ère}. De l'Ancien Régime au 19^{ème} siècle⁴

Sous l'Ancien Régime, la sécurité sociale se caractérise par l'appartenance à la communauté ; il s'agit d'une forme de réseau centré autour de la famille et de la communauté sur laquelle règne le seigneur féodal et dont l'objectif est d'organiser une solidarité considérée comme naturelle.

A partir du 18^{ème} siècle, le travail se transforme en marchandise et l'ouvrier reçoit alors un salaire censé assurer la subsistance de ses besoins et ceux de sa famille.

L'insécurité sociale atteint son paroxysme au 19^{ème} siècle, suite à la Révolution industrielle, lorsque les formes les plus anciennes de solidarité (famille, compagnonnage et village) sont détruites. Les ouvriers n'ont plus, comme source de revenus, que leur force productive, ce qui les rend encore plus vulnérables face à la perte de leur emploi et les exigences du capitalisme.

Section 2. La fin du 19^{ème} siècle

§1. Naissance des mouvements sociaux⁵

La question sociale apparaît à la fin du 19^{ème} siècle : la classe ouvrière, réalisant que le paternalisme et la charité ne suffisent plus à combler les besoins, commence à s'organiser. La pauvreté devient donc un problème de société et les Hospices civils et Bureaux de bienfaisance, ancêtres de nos centres publics d'aide sociale, voient le jour.

Des mouvements sociaux émergent également et les premiers réseaux apparaissent : un mouvement socialiste dans un premier temps, des mouvements catholique et libéral ensuite. Le mouvement socialiste est de loin le plus actif : lutte syndicale, création de coopératives de

⁴ J.-F. FUNCK, *Droit de la sécurité sociale*, 2^{ème} éd., coll. Droit actuel, Bruxelles, Larcier, 2014, pp. 9 à 16 ; B. CANTILLON, J. PEETERS et E. DE RIDDER, *Atlas vans de sociale zekerheid in België, kostprijs – financiering – doelmatigheid*, Anvers, Acco, 1987, pp. 29 à 31 ; et G. VANTHEMSCHE, *La sécurité sociale, Les origines du système belge, Le présent face à son passé*, Bruxelles, De Boeck Université, 1994, pp. 14 es.

⁵ *La sécurité sociale, Tout ce que vous avez toujours voulu savoir*, Bruxelles, Service public fédéral Sécurité sociale, 2015, p. 10 ; et http://www.pac-g.be/docs/analyses2012/analyse_21.pdf (22 mars 2016).

production et de commerce, entraide mutuelle, revendications politiques, actions culturelles et idéologiques, *etc.* Les premières Sociétés d'assistance mutuelle libres apparaissent localement, protégeant les travailleurs affiliés contre les nouveaux risques sociaux liés à l'industrialisation. Les patrons se rassemblent également et décident d'organiser des caisses de prestations familiales bénéficiant aux ouvriers ayant des enfants.

Les grèves de 1886 initièrent l'entrée de l'Etat dans le financement de la protection sociale en 1891 sous la forme de subsides. Le principe reste celui d'une assurance à laquelle les travailleurs s'affilient librement, mais l'aide financière apportée permet d'organiser de façon plus efficace les mutualités locales, désormais regroupées en « Unions nationales », appellation maintenue jusqu'à aujourd'hui.

Suite à l'instauration du suffrage universel plural en 1893, les classes populaires, enfin admises aux urnes, font leur entrée au Parlement. C'est dans ce contexte que naissent les premières lois de protection du travail.

§2. La prévoyance sociale⁶

Parallèlement, le Gouvernement entreprend de faire naître dans l'esprit des ouvriers un « esprit de prévoyance » ; il s'agit d'apprendre aux ouvriers à épargner et à se constituer un patrimoine grâce à la (faible) croissance du pouvoir d'achat⁷. En 1894, apparaît une nouvelle loi⁸ organisant le mouvement mutualiste⁹, puis en 1900 la première loi d'assurance sociale sur les pensions ouvrières¹⁰. Cette dernière est le premier exemple de « liberté subsidiée » : les travailleurs prévoyants ont désormais la possibilité de se créer un fonds personnel de pension via un organisme privé auquel l'Etat accorde des avantages conséquents. Ces premières formes d'assurances sociales ne sont pas obligatoires (les travailleurs s'y affilient librement) mais sont encouragées par l'Etat qui les subventionne. Leur caractère libre les distingue du système purement bismarckien dans lequel, d'une part, les travailleurs paient une cotisation obligatoire et, d'autre part, où l'Etat organise l'assurance et non des organismes privés comme c'est alors le cas en Belgique. La liberté est considérée, par le Gouvernement catholique de la fin du 19^{ème} siècle comme la source d' « *éminentes vertus éducatives et*

⁶ *La sécurité sociale, Tout ce que vous avez toujours voulu savoir, op. cit.*, p. 10.

⁷ Notons que le Gouvernement de l'époque tente, par la même occasion, de conscientiser les ouvriers sur leur épargne en leur enseignant qu'il est préférable de restreindre certaines dépenses afin de se protéger pour l'avenir ; ce faisant, le Gouvernement (catholique) dissipe les intentions des ouvriers de s'affilier au mouvement socialiste et leur suggère de rester sur un chemin plus vertueux !

⁸ Loi du 23 juin 1894 portant révision de la loi du 3 avril 1851 sur les sociétés mutualistes, *M.B.* du 25 avril 1894.

⁹ Notons qu'une fois de plus, le Gouvernement catholique a tenté de faire pencher la balance et de s'accaparer un maximum d'affiliés en octroyant aux sociétés de secours mutuels catholiques de dodus subsides publics.

¹⁰ Loi du 10 mai 1900 sur les pensions de vieillesse, *M.B.* [s.d.].

*morales [...] : l'obligation [d'affiliation] détruirait ce processus éminemment moral et moralisateur*¹¹ ».

Cet esprit de prévoyance contre l'insécurité d'existence séduit également le patronat : des caisses de prévoyance sociale sont établies dans certaines usines, auxquelles l'affiliation est parfois obligatoire. Ces dernières ne rencontrent cependant qu'un succès très modéré : elles sont en effet plus utilisées comme outil de pression et de contrôle que comme mécanisme d'assurance par les patrons, qui congédient les ouvriers ou se déclarent en faillite sans leur rendre le capital épargné.

Section 3. Le 20^{ème} siècle

§1. Les premières assurances obligatoires¹²

Le dogme de la liberté est abandonné en 1912 suite au nombre de « prévoyants volontaires » nettement inférieur à celui escompté. Sont alors votées en 1903 la loi instituant une assurance obligatoire contre les accidents du travail¹³ et en 1911¹⁴, 1924¹⁵ et 1925¹⁶ les premières lois en matière d'assurance obligatoire de pension de retraite. Le projet de loi de 1914 concernant l'assurance obligatoire en matière de maladie, d'invalidité et de vieillesse ne voit malheureusement pas le jour à cause de l'entrée en guerre¹⁷. Il faudra donc attendre trente ans pour qu'une telle assurance obligatoire soit instaurée. Néanmoins, une loi de 1930¹⁸ règle la question des allocations familiales payées par les employeurs via les caisses de compensation. La sécurité sociale est alors fondée sur un système bismarckien dans lequel seules les personnes ayant la qualité de travailleurs peuvent revendiquer une protection sociale. L'avantage d'un tel système est de garantir une solidarité à la fois verticale (entre revenus supérieurs et inférieurs) et horizontale (entre actifs et inactifs)¹⁹. Ce régime fait classiquement opposition au régime dit beveridgien dans lequel le droit aux prestations est lié à la qualité de

¹¹ G. VANTHEMSCHE, *op. cit.*, p. 19.

¹² G. VANTHEMSCHE, *op. cit.*, pp. 23 à 25.

¹³ Loi du 24 décembre 1903 sur la réparation des dommages résultant des accidents du travail, *non publiée*.

¹⁴ Loi du 5 juin 1911 sur les pensions de vieillesse en faveur des ouvriers mineurs, *M.B.* du 9 juin 1911.

¹⁵ Loi du 10 décembre 1924 relative à l'assurance en vue de la vieillesse et du décès prématuré, *M.B.* du 22 décembre 1924.

¹⁶ Loi du 10 mars 1925 relative à l'assurance en vue de la vieillesse et du décès prématuré des employés, *M.B.* du 1^{er} avril 1925.

¹⁷ La Chambre avait déjà approuvé le texte, mais le Sénat n'a pas eu le temps de le ratifier.

¹⁸ Loi du 4 août 1930, portant généralisation des allocations familiales en faveur des travailleurs salariés, *M.B.* du 14 septembre 1930.

¹⁹ Ch. VALENDUC, « Analyse du financement alternatif de la sécurité sociale », *Bull. doc. min. fin.*, 2009/4, p. 282.

citoyen et non de travailleur ; puisque les prestations sont universelles, la participation au financement l'est également, c'est donc l'impôt qui finance la sécurité sociale.

§2. La Grande crise²⁰

Malgré ces belles avancées sociales, le crash boursier américain de 1929 se répercute sur l'économie mondiale jusqu'à aboutir chez nous, en 1935, à une politique austère et radicale pour sortir de ce qu'on appela la Grande crise. La politique²¹ de réduction des dépenses et du déficit budgétaire prévalant avant le crash et jusque 1934²² est alors abandonnée.

Suite à l'ampleur des actions menées dans les pays voisins et particulièrement en France, les ouvriers belges se lèvent le 2 juin 1936 et mènent, à partir du port d'Anvers, la « Grève des 500.000 » qui durera près d'un mois²³. Le Gouvernement décide alors de convoquer une Conférence nationale du Travail afin de rassembler, pour la première fois, des employeurs et des travailleurs²⁴.

Cette période d'entre-deux-guerres marque donc un tournant dans le paysage social belge puisqu'elle consacre la négociation collective et la reconnaissance du poids des syndicats, mais également l'encadrement légal du système de relations professionnelles.

§3. L'évaluation des premières lois²⁵

Les premières lois instaurant ces assurances obligatoires sont jugées, dès leur promulgation, complexes et bancales, notamment au niveau de leur fiscalité et de leurs règles d'application. Henri Velge, au terme d'un ouvrage consacré aux dites lois, commente d'ailleurs en 1933 : « *le fait qu'un volume entier est nécessaire pour en exposer l'économie, sans cependant en faire l'objet d'une étude approfondie sous tous les aspects du problème, est une preuve suffisante de la complexité des dispositions mises récemment en vigueur*²⁶ ».

Il considère également que les estimations des conséquences financières sont inférieures au véritable impact qu'auront ces lois sur le budget de l'Etat. Il s'explique en ajoutant que le législateur s'est basé sur la santé exceptionnelle d'un Etat prospère, mais que la Belgique est

²⁰ G. VANTHEMSCHE, *op. cit.*, pp. 23 à 25.

²¹ Gouvernement catholique-libéral-socialiste dont le Premier Ministre est Paul Van Zeeland (catholique).

²² Le Gouvernement espérait encore que la crise se résorbe d'elle-même (C. HUBERTY, « Une évolution de l'interventionnisme de l'Etat dans le champ socio-économique », *Carhop*, 2005 p. 4, disponible via http://www.carhop.be/images/Interventionnisme_de_lEtat_C.HUBERTY_2005.pdf ; 27 mars 2016).

²³ http://moclige.be/IMG/pdf/reg059_dossier.pdf (27 mars 2016).

²⁴ Dont les avancées les plus significatives sont l'obtention des premiers congés payés et la semaine de 40 heures.

²⁵ H. VELGE, *Les lois belges d'assurance et de prévoyance sociales*, Bruxelles, L'Édition universelle, 1933, pp. 401 à 403.

²⁶ *Ibid.*, p. 401.

désormais traversée par une crise qui appauvrit les ressources du Trésor public tandis qu'elle en augmente considérablement les dépenses.

CHAPITRE 2. PREMIER TOURNANT : 1944²⁷

Section 1^{ère}. La seconde guerre mondiale et le Pacte de solidarité sociale²⁸

Suite à l'annonce de la guerre, certains dirigeants des organisations de travailleurs et d'employeurs craignent que la protection sociale acquise ne pâtisse des conséquences de l'occupation. C'est pourquoi ils créent, fin 1941 et avec l'appui d'anciens hauts fonctionnaires, un « Comité des travailleurs et des employeurs » dans le but, d'une part, de maintenir le contact durant la guerre, et d'autre part, de préparer les conditions de reconstruction de l'après-guerre (employeurs) et de généraliser les assurances sociales (syndicats).

Ce comité, dont les réunions sont clandestines, met notamment en place un projet de Pacte de solidarité sociale proposant « *d'instituer un système d'assurances sociales obligatoires pour tous les travailleurs salariés, y compris les groupes de revenus plus élevés qui, auparavant, étaient généralement exemptés de l'obligation de s'assujettir à la sécurité sociale*²⁹ ». Il est prévu que les assurances obligatoires seront largement financées par des cotisations sociales des employeurs (15,5% pour les ouvriers, 15,25% pour les employés) et des travailleurs (8% pour les ouvriers, 8,25% pour les employés) prélevées sur un montant plafonné de rémunération (4.000 francs belges³⁰) et dont la perception et la répartition entre les branches seront gérées par un fonds national. Il est également décidé que cet organisme, dont le fondement est la solidarité entre employeurs et salariés³¹, sera paritaire.

L'Etat est également associé à ce nouveau système : il subventionne l'assurance maladie-invalidité (à hauteur de 16% du montant des cotisations perçues), l'assurance chômage (couverture du déficit), alloue une intervention forfaitaire pour les allocations familiales et

²⁷ J.-F. FUNCK, *op. cit.*, pp. 16 à 24 ; et A. MEURS, « Aperçu du financement alternatif à la sécurité sociale depuis 2001 », *Bull. doc. min. fin.*, 2009/4, p. 197.

²⁸ J. DE COCK, sous la direction de R. BLANPAIN, *Beginselenwet sociale zekerheid werknemers*, coll. Sociaal recht, n°15, Anvers, Kluwer, 1982, p. 15 ; M. DEFFET, « Aperçu historique », *Rev. b. séc. Soc.*, 1997/2, pp. 283 à 319 ; et <https://www.socialsecurity.be/citizen/fr/propos-de-la-securite-sociale/l-apparition-de-la-securite-sociale-en-belgique/1944> (27 mars 2016).

²⁹ <https://www.socialsecurity.be/citizen/fr/propos-de-la-securite-sociale/l-apparition-de-la-securite-sociale-en-belgique/1944> (27 mars 2016).

³⁰ G. VANTHEMSCHÉ, *op. cit.*, p. 84.

³¹ « *L'individualisme et le libéralisme économique dont le 19^{ème} siècle fut l'âge d'or, feront place, de gré ou de force, à l'établissement d'un système plus égalitaire* » (<http://www.histoire-des-belges.be/au-fil-du-temps/epoque-contemporaine/regne-de-leopold-iii/le-testament-politique-de-leopold-iii> ; 27 mars 2016).

contribue au financement des pensions. Ce dernier pôle forme une avancée particulière puisque jusqu'en 1944, l'Etat ne le subventionnait pas³² : le financement des pensions ne reposait que sur le système de capitalisation individuelle des travailleurs.

Ce projet de Pacte social est considéré comme « *à la fois le point d'aboutissement d'un processus amorcé lors de la décennie précédente pour faire face à la grande crise des années 1930, et le point de départ de l'Etat social moderne*³³ ». Il est signé le 20 avril 1944 alors qu'il s'intitule toujours « projet » en raison de l'impossibilité pour plusieurs membres du gouvernement de signer puisqu'ils étaient toujours exilés à Londres.

Le gouvernement en exil rentre en Belgique en septembre 1944 mais ne confirme pas la signature du projet. Malgré la sagesse et l'équilibre des négociations clandestines durant la guerre et lors de l'exil à Londres, à la veille de la Libération, la Belgique doit faire face à une radicalisation très forte au sein du corps salarié. Le gouvernement est pressé de rééquilibrer et réguler les rapports sociaux ainsi que fixer des conditions généralisées de sécurité d'existence. La pression se fait entendre tant du côté des patrons que des travailleurs qui ne s'entendent plus et ne veulent plus du projet de Pacte social. Le Ministre du Travail et de la Prévoyance sociale, qui croit en ce projet, signe tout de même, le 28 décembre 1944, l'arrêté-loi concernant la sécurité sociale des travailleurs salariés³⁴ afin qu'il soit publié avant janvier 1945³⁵ et que l'année 1945 entame une nouvelle ère, celle de « *la consolidation du statut salarial à travers les protections et les droits qui lui seront attachés*³⁶ ».

Section 2. Le contenu de l'arrêté-loi du 28 décembre 1944³⁷

Les principes de base de notre « sécurité sociale³⁸ » sont consacrés dans l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 adopté par le gouvernement sur base du Pacte social. Il instaure trois nouveautés : la création d'une institution centralisant la gestion des ressources de la sécurité sociale (l'ONSS), la naissance d'une cotisation sociale obligatoire retenue à la source sur la rémunération des travailleurs et l'apparition de régimes obligatoires d'assurance contre le

³² Sauf pour les travailleurs qui étaient trop âgés au moment de l'entrée en vigueur de la loi et n'avaient donc pas eu le temps de capitaliser.

³³ http://www.pac-g.be/docs/analyses2012/analyse_21.pdf (28 mars 2016).

³⁴ Arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs, *M.B. du* 30 décembre 1944.

³⁵ G. VANTHEMSCHE, *op. cit.*, p. 64 ; et L. VLEMINCKX, « Henri Fuss (1882-1964) : la sécurité sociale comme instrument de paix et de justice sociale », *Rev. b. séc. soc.*, 2009/1, pp. 79 à 95.

³⁶ http://www.pac-g.be/docs/analyses2012/analyse_21.pdf (28 mars 2016).

³⁷ B. CANTILLON, J. PEETERS et E. DE RIDDER, *op. cit.*, pp. 39 à 45.

³⁸ On parlait jusque là d'« assurances sociales » (G. VANTHEMSCHE, *De beginjaren van de sociale zekerheid in België, 1944-1963*, Bruxelles, VUB Press, 1994, p. 14).

chômage et d'assurance maladie-invalidité. Les systèmes d'assurance pension et d'allocations familiales institués plus tôt sont également maintenus.

La sécurité sociale est alors conçue comme une assurance obligatoire fondée sur la paix sociale et la solidarité entre employeurs et travailleurs, et subsidiée par l'Etat qui y injecte l'équivalent de 4% de l'ensemble des salaires issus de l'impôt qu'il perçoit : impôt sur les revenus des personnes physiques, impôt des sociétés et impôts indirects (TVA, droits de douane et d'accises).

Section 3. Les Trente Glorieuses

§1. Extension de la protection sociale³⁹

La sécurité sociale telle qu'élaborée plus tôt, et particulièrement l'assurance soins de santé, est étendue à d'autres citoyens que ceux pouvant revendiquer la qualité de travailleurs salariés : les travailleurs indépendants, les travailleurs intérimaires, les apprentis, les domestiques, les sportifs, *etc.* Elle est également accordée à des citoyens non travailleurs ; elle devient donc l'outil de maintien d'un certain de niveau de vie et crée un véritable matelas de protection sociale.

Le contexte économique est propice à une telle évolution : l'Etat est en pleine reconstruction après la guerre et la croissance bat son plein. Le Pacte social est vu comme une réponse idéale ; Michel Molitor résume d'ailleurs son objectif comme « *une conception du progrès selon laquelle la bonne marche des entreprises conjuguée à une importante redistribution des revenus [est] la meilleure garantie de la prospérité*⁴⁰ ».

En 1951, le Rapport sur la réforme de la sécurité sociale mentionne les interventions régulières et exceptionnelles de l'Etat. La prospérité économique encourage les autorités à accorder davantage de recettes à la sécurité sociale, si bien que l'Etat intervient désormais pour couvrir certaines dépenses de façon systématique, mais également pour « *éponger certains déficits des différentes branches*⁴¹ ».

§2. Création de nouvelles prestations sociales⁴²

Ces conditions économiques sont également l'occasion de créer de nouvelles prestations sociales : réforme de l'assurance maladie-invalidité⁴³, revenu garanti aux personnes âgées et

³⁹ M. DEFFET, *op. cit.*, pp. 288 à 296.

⁴⁰ M. MOLITOR, « Les renouveaux de l'action collective », *La Revue nouvelle*, 2006/6, pp. 18 à 35.

⁴¹ E. ARCQ, « Les finalités », *Rev. b. séc. soc.*, 1997/2, p. 325.

⁴² M. DEFFET, *op. cit.*, pp. 288 à 296.

nouveau régime d'allocations aux personnes handicapées en 1969, prestations familiales garanties en 1971 et minimex en 1974. Outre les prestations familiales garanties, ces nouveaux régimes sont entièrement (ou partiellement pour le minimex) à charge de l'Etat. C'est également en 1969⁴⁴ que sera révisé l'arrêté-loi de 1944 afin de redéfinir les grands principes de la sécurité sociale belge.

La sécurité sociale est désormais utilisée comme un soutien à la croissance économique : la redistribution des revenus engendrés est considérée comme un stimulant de la consommation. En effet, l'augmentation de la consommation médicale permet l'expansion de l'industrie pharmaceutique ainsi que le développement technologique de nouveaux appareils médicaux ; les indemnités d'incapacité de travail, les allocations de chômage et les pensions permettent de garantir un certain niveau de vie et donc de consommation des ménages, ce qui assure une certaine stabilisation de la demande.

Section 4. Les premières difficultés

§1. 1973 : le premier choc pétrolier⁴⁵

Le choc pétrolier de 1973 fait malheureusement apparaître les limites de la sécurité sociale : le nombre de chômeurs et de pensionnés augmente tandis que celui de travailleurs cotisants diminue. De plus, ce choc pétrolier marque un basculement dans l'histoire sociale puisqu'il correspond à l'accroissement du travail des femmes et de la mécanisation des industries. Le secteur tertiaire se développe considérablement, mais pas aussi vite que ne se détériorent les secteurs primaire et secondaire. Le nombre d'emplois créés entre 1974 et 1980 dans le secteur tertiaire s'élève à 231.600 alors que le nombre d'emplois perdus dans les secteurs primaire et secondaire pour ces mêmes années est de 278.600. Les concepts de compétitivité et de concurrence reprennent alors le pas sur celui de croissance des entreprises, contribuant au bien-être et à l'enrichissement de tous⁴⁶.

Afin de diminuer le nombre de chômeurs, un régime de prépensions est instauré à partir de 1975 pour favoriser la mise au travail des jeunes. Cependant, les dépenses de la sécurité sociale restent conséquentes ; il va donc être question d'augmenter les recettes, composées du

⁴³ Loi du 9 août 1963 instituant et organisant un régime d'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, *M.B.* du 1^{er} novembre 1963.

⁴⁴ Loi du 27 juin 1969 révisant l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs, *M.B.* du 25 juillet 1969.

⁴⁵ G. VANTHEMSCHE, *op. cit.*, pp. 77 à 87 ; et M. DEFFET, *op. cit.*, pp. 296 à 300.

⁴⁶ C. HUBERTY, *op. cit.*, p. 6.

produit des cotisations sociales mais également de l'intervention du Trésor public, et de réduire les coûts, à savoir les prestations sociales.

§2. Modifications financières⁴⁷

Les cotisations personnelles augmentent : on est passé, en près de 20 ans, de 25% (1947) à 30,55% (1965) pour les employés et de 25% à 40,8% pour les ouvriers. Les cotisations patronales augmentent également mais de façon plus conséquente encore : les employeurs qui emploient des ouvriers versent désormais 30,65% (1965) au lieu de 17% (1947) pour les ouvriers et 21,85% au lieu de 16,75% pour les employés⁴⁸.

Le plafond des rémunérations sur lesquelles sont calculées les cotisations sociales est également revu à la hausse en raison de l'amélioration générale des conditions salariales. En effet, une part importante des revenus se soustrayait au paiement des cotisations et donc à la solidarité⁴⁹, d'autant que le système des plafonds impliquait que les travailleurs les plus pauvres participaient proportionnellement plus que les travailleurs les mieux nantis. Enfin, le plafond devient différencié en fonction des branches⁵⁰.

L'effet de l'augmentation des cotisations est immédiat et dramatique. Au lieu d'assainir la situation économique, elle l'empire puisque le poids des charges augmente : le nombre de fermetures d'entreprises explose et de plus en plus de travailleurs se retrouvent au chômage.

L'Etat doit lui-même augmenter son intervention financière : il passe de 13,2% en 1946 à 23,6% de l'ensemble des recettes de la sécurité sociale en 1963, puis à 34% en 1980. Le poids de la sécurité sociale dans le budget public passe donc de 4,1% du budget global (1946) à 10,6% (1963). La pression économique sera cependant telle qu'il ne pourra plus maintenir son effort et réduira son intervention, en 1992, à 17,4%.

Même si les syndicats grincent des dents à l'annonce de ces futures augmentations de cotisations d'une part, et diminutions de l'intervention de l'Etat d'autre part, ils acceptent les nouveaux pourcentages dans la mesure où de telles recettes permettront de financer de nouveaux avantages sociaux.

⁴⁷ G. VANTHEMSCHE, *op. cit.*, pp. 77 à 87 ; et M. DEFFET, *op. cit.*, pp. 296 à 300.

⁴⁸ G. VANTHEMSCHE, *op. cit.*, p. 84.

⁴⁹ H. DELEECK, *Maatschappelijke zekerheid en inkomensherverdeling in België*, Anvers, Standaard, 1966, p. 156.

⁵⁰ Exemples : 8.800 francs belges pour l'assurance chômage, 12.100 francs belges pour l'assurance soins de santé (G. VANTHEMSCHE, *op. cit.*, p. 84).

CHAPITRE 3. SECOND TOURNANT : 1981

Section 1^{ère}. La loi du 29 juin 1981

§1. 1980 : le second choc pétrolier⁵¹

Les effets pervers de la sécurité sociale apparaissent dans le contexte de récession économique qui suit le second choc pétrolier : les employeurs constatent que l'augmentation des cotisations sociales rend le coût du travail plus élevé et moins compétitif, les organisations syndicales craignent une diminution de la protection sociale sur l'ensemble du marché européen, le travail humain est toujours plus remplacé par des machines, le nombre de jeunes sur le marché de l'emploi est si élevé que l'on a mis en place un nombre faramineux de sorties anticipées pour les travailleurs âgés, qui coûtent désormais très cher⁵²... La sécurité sociale est alors utilisée comme outil pour mener une politique d'emploi plus que comme moyen de protection.

§2. Contenu de la loi⁵³

La loi Dhoore⁵⁴, emblème d'une politique de crise⁵⁵, marque un second pas dans l'évolution de la sécurité sociale vers un système davantage basé sur la solidarité. Cette loi a en effet pour objectifs de trouver de nouvelles sources stables et durables de financement, de simplifier et d'améliorer l'efficacité du système. Désormais, le financement trouve son origine dans la solidarité employeurs-travailleurs (cotisations) et la solidarité nationale (subvention publique), certaines recettes déterminées par la loi et les divers legs, des emprunts et les intérêts de capitaux⁵⁶. L'idée de la loi est de ne plus se baser uniquement sur le salaire pour calculer les cotisations, mais sur les facteurs de production de l'entreprise et ses résultats.

Cette loi prévoit que dès le 1^{er} janvier 1982 la subvention de l'Etat se fera sous la forme de pourcentages dans certaines prestations. Outre le financement de la branche chômage à laquelle l'Etat alloue un montant correspondant à la différence entre les recettes et les dépenses, il est fixé dans la loi Dhoore que l'intervention publique couvrira 80% des

⁵¹ Loi du 29 juin 1981 établissant les principes généraux de la sécurité sociale des travailleurs salariés, *M.B.* du 2 juillet 1981 ; et M. DEFFET, *op. cit.*, pp. 300 à 306.

⁵² Les prépensions ont été intégrées aux dépenses du chômage dans les comptes de la sécurité sociale ; on est passé de 0,8% du PIB en 1974 à 3,2% en 1980.

⁵³ M. DEFFET, *op. cit.*, pp. 300 à 306.

⁵⁴ Du nom du Ministre chrétien-démocrate de la Prévoyance sociale et de la Santé publique Luc Dhoore (du 22 octobre 1980 au 17 décembre 1981).

⁵⁵ Réduction des prestations concernant principalement les personnes isolées, les couples cohabitants et les jeunes en période d'attente.

⁵⁶ Art. 22, loi du 29 juin 1981 précitée.

remboursements en faveur des VIPO⁵⁷ en matière de soins de santé, de 50% à 95%⁵⁸ (en fonction de l'année⁵⁹) des indemnités d'invalidité, 20% des pensions de retraite et de survie, 60% des dépenses en matière de maladies professionnelles (uniquement pour la pneumoconiose des ouvriers mineurs) et les dépenses en matière d'accidents du travail (uniquement pour les risques de guerre). La loi prévoyait également le dé plafonnement des cotisations à partir du 1^{er} janvier 1993⁶⁰ afin de garantir une solidarité plus grande entre les différents niveaux de revenus.

Cette loi donne par ailleurs naissance aux opérations Maribel et au Fonds pour l'équilibre financier de la sécurité sociale⁶¹.

§3. Les opérations Maribel⁶²

L'on parle déjà, et ce depuis la fin des années 1970, de la création d'un financement alternatif de la sécurité sociale. L'opération Maribel (1981) en est la première application ; il s'agit de compenser la diminution des cotisations patronales dans les secteurs à haute intensité de travail par une retenue sur les recettes générales de l'Etat (TVA et accises) dans le but d'augmenter la compétitivité des entreprises belges. Cette compensation est donc intégrée aux cotisations patronales⁶³ dans les comptes de l'ONSS et répartie comme telles.

Notons qu'une seconde opération (Maribel-bis, 1990) sera lancée pour les secteurs subissant une concurrence internationale forte, ainsi qu'une troisième opération (Maribel-ter, 1994) qui verra le jour dans le cadre du Plan global pour les secteurs du transport international et certains sous-secteurs de l'agriculture. Ces trois opérations créeront un déficit en recettes des cotisations de sécurité sociale, qui sera compensé, afin de neutraliser le budget public, par un transfert de l'Etat (financé par l'augmentation de la TVA et de certaines accises) au Fonds pour l'équilibre financier⁶⁴ étudié ci-après.

⁵⁷ Ancien acronyme signifiant « veuf, invalide, pensionné et orphelin », aujourd'hui remplacé par le nouvel acronyme BIM, « bénéficiaire de l'intervention majorée ».

⁵⁸ Sauf pour les frais funéraires : l'Etat prendra 100% des dépenses à sa charge.

⁵⁹ 50% des dépenses à partir de la 2^{ème} année d'invalidité, 75% à partir de la 3^{ème} année d'invalidité, 95% à partir de la 4^{ème} année.

⁶⁰ La suppression a en réalité déjà lieu au 1^{er} octobre 1992.

⁶¹ *Voy. infra.*

⁶² M. DEFFET, *op. cit.*, pp. 300 à 306.

⁶³ Elle ne figure donc pas encore distinctement au rang de « financement alternatif » dans les comptes du Fonds pour l'équilibre financier de la sécurité sociale.

⁶⁴ *Idem.*

§4. La création du Fonds pour l'Equilibre financier de la sécurité sociale⁶⁵

Pour compenser le désengagement de l'Etat, un Fonds pour l'équilibre financier⁶⁶ est créé en 1983 au sein de l'ONSS. Ce fonds est alimenté par le produit de la modération salariale⁶⁷ (blocage ou non indexation des salaires des travailleurs de 1984 à 1987), les transferts de réserves et bonis de certaines branches aux branches en déficit, et les retenues spécifiques telles que les cotisations forfaitaires à charge des isolés et ménages sans enfants, les retenues forfaitaires sur les allocations familiales et sur le double pécule de vacances. Tandis que le produit de la modération salariale est d'office affecté au chômage (afin de réduire la subvention de l'Etat), celui des transferts de réserves et bonis et des retenues spécifiques est réglé, annuellement, par arrêté royal.

L'objectif du FEFSS est donc d'orienter la gestion de la sécurité sociale vers un mode de fonctionnement plus global via les transferts entre branches. Le FEFSS dispose également de la possibilité de contracter des emprunts⁶⁸. Enfin, il recevra dès 1994 certaines recettes supplémentaires⁶⁹.

Section 2. Modification de l'équilibre financier

§1. Création et suppression de prestations sociales

Bon nombre de prestations sociales sont supprimées au cours des années 1984 à 1987. Tout d'abord, la plupart des prestations⁷⁰ subissent, tout comme les salaires, un saut d'index en 1984, 1985 et 1987. Le produit de cette « modération salariale » est reversé à la sécurité sociale. Ensuite, plusieurs modifications sont introduites dans le régime d'assurance chômage, notamment la notion de « cohabitant » qui permet de réduire les allocations attribuées à un chômeur vivant avec un travailleur. Ces nouvelles mesures ont principalement pour objectif de lutter contre le chômage de longue durée.

D'autre part, de nouvelles prestations sont accordées, notamment en 1982 aux travailleurs âgés de 60 ans au moins (via le nouveau régime de prépension). Ce système s'avèrera cependant fort coûteux et prendra déjà fin en 1990. Des aménagements favorables en matière

⁶⁵ J.-F. FUNCK, *op. cit.*, pp. 16 à 24 ; et Service public fédéral Sécurité sociale, *Het moeizame evenwicht der cijfers*, coll. 50 jaar sociale zekerheid... en daarna ?, Bruxelles, Bruylant, 1995, pp. 22 et 23.

⁶⁶ Institué par l'article 39bis de la loi du 29 juin 1981 précitée.

⁶⁷ Sous la forme d'une cotisation patronale alors que la partie principale de ce produit correspond à une tranche de la rémunération du travailleur. *Voy. infra*.

⁶⁸ Dont le maximum de 10 milliards de francs belges est porté à 35 milliards en 1995.

⁶⁹ Exemples : pourcentage de la TVA, cotisation spéciale de sécurité sociale ; *voy. infra*.

⁷⁰ Sauf celles accordées aux plus démunis.

d'interruption de carrière voient également le jour : l'Etat prend à sa charge l'indemnisation de ces travailleurs à condition que leur employeur les remplace par des chômeurs complets indemnisés. Une assurance maternité est également mise en place dès 1990.

§2. Equilibre instable

Les transferts (directs ou via le FEFSS) entre les branches réalisant des bonis et celles en déficit redessinent complètement l'équilibre financier de la sécurité sociale, qui était stable jusqu'en 1989. Force est en effet de constater que, dès 1991, la reprise du chômage et le blocage de la subvention de l'Etat à 192 milliards de francs belges (de 1991 à 1995) ont raison de cet équilibre fragile. Les nouvelles prestations coûtent cher et les nouvelles recettes sont insuffisantes, l'Etat a alors recours à de nombreux emprunts et doit puiser dans les réserves de la sécurité sociale.

CHAPITRE 4. TROISIEME TOURNANT : 1993

Section 1^{ère}. Le Plan global

§1. Contexte européen⁷¹

Le droit social du début des années 1990 est fortement marqué par l'empreinte européenne. Suite à la signature en 1989 de la Charte des droits sociaux fondamentaux⁷² garantissant les droits sociaux reconnus aux travailleurs et fixant les grands principes sur lesquels se fonde le modèle européen du droit du travail, le Traité de Maastricht⁷³ voit le jour en 1992 afin de faire converger les différentes politiques européennes. L'emploi et la compétitivité sont des thèmes essentiels au niveau européen, qu'il convient de promouvoir via, notamment, la réduction des coûts liés au travail. Les prestations sociales, très différentes d'un Etat membre à l'autre, sont également au cœur des préoccupations de l'Union qui veut désormais lancer une monnaie unique. Afin de mettre cette dernière en place, elle demande aux Etats participants de considérables efforts d'assainissement du déficit public et leur impose une politique économique et budgétaire comparable. Cette dernière implique une stabilité des prix (limite

⁷¹ M. CAPRON, *L'évolution de la concertation sociale interprofessionnelle*, coll. Les cahiers Fopes – recherches, Questions de politique économique et sociale, Louvain-la-Neuve, Presses universitaires de Louvain, 2007, pp. 20 et 21 ; M. DEFFET, *op. cit.*, pp. 306 à 316 ; E. ARCQ, « Du pacte social au plan global », *C.H. CRISP*, n°1420-1421, 1993/35, pp. 25 à 29 ; et « La cotisation spéciale pour la sécurité sociale », disponible via https://www.ucm.be/content/download/94312/1828599/file/Cotisation_speciale_Securite_Sociale.pdf (29 mars 2016).

⁷² Charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs, 9 décembre 1989.

⁷³ Traité sur l'Union européenne, 7 février 1992.

du taux d'inflation), un assainissement des finances publiques (déficit de maximum 3% du PIB) et une maîtrise de la dette publique (dette de maximum 60% du PIB).

C'est dans ce contexte européen qu'apparaît, en Belgique, la nécessité de réassocier comme en 1944 les interlocuteurs sociaux à la politique sociale du gouvernement et son projet de Pacte social. Cependant, la FEB, qui insiste sur la compétitivité, ne parvient pas à s'entendre avec les organisations syndicales qui réclament de meilleures garanties en matière de protection sociale. Le gouvernement n'a donc d'autre choix que de s'emparer seul de la question et lance, le 17 novembre 1993, son Plan global pour l'emploi, la compétitivité et la sécurité sociale qui vise autant les mesures pour l'emploi que la gestion financière de la sécurité sociale. Il met notamment en place des « *plans d'embauche assortis de réductions de cotisations ainsi que des réductions de cotisations ciblées sur les bas salaires*⁷⁴ ».

§2. La création de la cotisation spéciale pour la sécurité sociale⁷⁵

A l'occasion de ce Plan global est née la cotisation spéciale de sécurité sociale⁷⁶ dont l'objectif est « *d'élargir la base du financement de la protection sociale au-delà des salaires*⁷⁷ ». Il s'agit d'une mesure fiscale basée sur les revenus du ménage qui réintroduit le cumul des revenus nets des époux⁷⁸ (et non les revenus bruts comme pour les cotisations sociales). Cet impôt est dû par tous les ménages travailleurs salariés et assimilés (y compris donc les fonctionnaires)⁷⁹.

Bien que la cotisation soit due annuellement, la retenue provisoire est effectuée tous les mois par l'employeur sur la rémunération du travailleur, qui la verse à l'organisme de perception

⁷⁴ M. DEFFET, *op. cit.*, p. 310.

⁷⁵ M. CAPRON, *L'évolution de la concertation sociale interprofessionnelle*, coll. Les cahiers Fopes – recherches, Questions de politique économique et sociale, Louvain-la-Neuve, Presses universitaires de Louvain, 2007, pp. 20 et 21 ; M. DEFFET, *op. cit.*, pp. 306 à 316 ; E. ARCQ, « Du pacte social au plan global », *C.H. CRISP*, n°1420-1421, 1993/35, pp. 25 à 29 ; et « La cotisation spéciale pour la sécurité sociale », disponible via https://www.ucm.be/content/download/94312/1828599/file/Cotisation_speciale_Securite_Sociale.pdf (29 mars 2016).

⁷⁶ Art. 106 à 112, loi-programme du 30 mars 1994 portant des dispositions sociales (*M.B.* du 31 mars 1994), arrêtés royaux du 31 mars 1994 portant exécution de la loi du 30 mars 1994 portant des dispositions sociales (*M.B.* du 31 mars 1994), du 15 juin 1995 portant des dispositions sociales (*M.B.* du 2 août 1995) et du 2 février 1999 portant exécution de la loi du 30 mars 1994 portant des dispositions sociales (*M.B.* du 19 février 1999).

⁷⁷ Ch. VALENDUC, *op. cit.*, p. 285.

⁷⁸ Le cumul avait été supprimé lors de la réforme fiscale de 1989.

⁷⁹ Comme cet impôt ne concernait pas les travailleurs indépendants, un effort leur a également été demandé : leur taux de cotisations sociales a augmenté la même année (https://www.google.be/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0ahUKEwi7zOLd3JPMaHVMXBoKHWq6CUQQFggcMAA&url=https%3A%2F%2Fwww.ucm.be%2Fcontent%2Fdownload%2F94312%2F1828599%2Ffile%2FCotisation_speciale_Securite_Sociale.pdf&usq=AFQjCNHX_UMsqTYbpFQ8OABmu00fRpIyzQ) et https://www.socialsecurity.be/employer/instructions/dmfa/fr/latest/instructions/special_contributions/other_specialcontributions/specialsocialsecuritycontribution.html ; 30 mars 2016).

des cotisations, qui lui-même la transfère au FEFSS. La détermination finale du montant exact est effectuée par l'Administration des contributions en fin d'année ; elle régularise par ailleurs les montants s'il y a lieu.

La base de la cotisation englobe donc les salaires, mais également les revenus immobiliers et les transferts sociaux (autres que les pensions). Néanmoins, les revenus financiers (soumis au précompte mobilier libératoire) et les revenus imposables distinctement (notamment les plus-values imposables) ne sont pas concernés par la cotisation spéciale ; on peut donc se demander si l'élargissement de la base des cotisations est réellement pertinent puisque, globalement, les salaires représentent encore 85% de la base de cette cotisation spéciale⁸⁰.

§3. Création de la contribution complémentaire de crise⁸¹

Instaurée par la loi du 22 juillet 1993⁸² et applicable depuis l'exercice d'imposition 1994, la contribution complémentaire de crise est un impôt additionnel de 3% : il s'agit d'un impôt sur l'impôt. Le taux a été revu à plusieurs reprises jusqu'à sa disparition effective pour toutes les personnes physiques en 2004 suite à la loi du 12 août 2000⁸³.

Aujourd'hui, la contribution complémentaire de crise existe toujours à l'impôt des sociétés. Elle est comprise dans le taux de 33,99% (taux de base de l'impôt de 33% majoré de la contribution complémentaire de crise de 3%⁸⁴).

§4. Du financement sectoriel à la gestion globale

La grande nouveauté du Plan global se situe au niveau de l'institution centrale qu'il met en place : la gestion financière globale. Jusqu'à présent, les diverses recettes⁸⁵ étaient affectées à chaque branche séparément et le taux des cotisations variait d'une branche à l'autre en fonction des besoins financiers propres⁸⁶. En situation de déficit dans certaines branches, les surplus d'autres branches pouvaient être transférés (depuis 1977), ainsi que des montants du FEFSS (depuis 1983). L'ONSS était alors chargé de la seule perception des cotisations ; la redistribution se faisait par d'autres organismes.

⁸⁰ Ch. VALENDUC, *op. cit.*, p. 286.

⁸¹ Th. AFSCHRIFT et M. DAUBE, *Impôt des personnes physiques, Chronique de jurisprudence 2000-2008*, coll. Les dossiers des journaux des tribunaux, n°72, Bruxelles, Larcier, 2009, p. 1059.

⁸² Loi du 22 juillet 1993 portant des dispositions fiscales et financières, *M.B.* du 26 juillet 1993.

⁸³ Loi du 12 août 2000 portant suppression progressive de la contribution complémentaire de crise sur les revenus des personnes physiques, *M.B.* du 26 septembre 2000.

⁸⁴ http://finances.belgium.be/fr/entreprises/impot_des_societes/calcul/taux (30 mars 2016).

⁸⁵ Art. 22, loi du 21 juin 1981 précitée.

⁸⁶ J.-F. FUNCK, *op. cit.*, pp. 210 à 212.

La loi du 30 mars 1994⁸⁷ a instauré un nouveau mode de gestion censé garantir une efficacité, une transparence et un rendement optimal des flux financiers de la sécurité sociale. La mise en œuvre de cette gestion globale, inspirée d'autres Etats tels que le Portugal, l'Espagne, le Royaume-Uni ou l'Irlande, a été confiée à l'ONSS sous la supervision du Comité de gestion de la sécurité sociale (tripartite⁸⁸)⁸⁹.

La mission de la gestion financière globale est de percevoir, dans un premier temps, les cotisations sociales calculées sur les rémunérations, la subvention de l'Etat et les ressources du FEFSS et de les globaliser. Dans un second temps, il lui incombe de répartir ces recettes globalisées selon les besoins de trésorerie de chaque branche⁹⁰ (et non plus selon des pourcentages fixés dans la loi), de soumettre un rapport au gouvernement sur l'évolution des dépenses et des recettes, sur les options politiques prioritaires et sur la façon dont un équilibre financier durable peut être assuré. Lui revient également la mission de suivre l'évolution des recettes et des dépenses sur base des données transmises par les institutions de sécurité sociale concernées, de mettre en œuvre une gestion de trésorerie commune et de gérer les avoirs de la gestion globale⁹¹.

Section 2. Le financement alternatif

§1. Une nouvelle forme de financement⁹²

L'objectif de la sécurité sociale est d'organiser la solidarité ; cette solidarité prend la forme de transferts dans un régime au départ assurantiel. Il est donc question d'assurer la viabilité du système à long terme sans pour autant le scinder, le privatiser ou le communautariser. Cependant, plusieurs prestations sont devenues *de facto* universelles (les allocations familiales, le remboursement des soins de santé), et il est donc normal que leur financement soit garanti par davantage de sources que les seuls salaires des travailleurs. Le caractère assurantiel de la

⁸⁷ Loi du 30 mars 1994 portant des dispositions sociales, qui ne s'applique qu'au régime des travailleurs salariés. Un système similaire verra le jour pour le régime des travailleurs indépendants dans le titre VI de la loi-cadre du 26 juillet 1996 portant modernisation de la sécurité sociale et assurant la viabilité des régimes légaux des pensions, *M.B.* du 1^{er} août 1996.

⁸⁸ *Voy. infra.*

⁸⁹ Notamment via la loi du 24 décembre 1999 portant des dispositions fiscales et diverses, *M.B.* du 31 décembre 1999.

⁹⁰ Sauf pour le régime des vacances annuelles qui conserve son mode de financement.

⁹¹ Art. 5, 2^o, loi du 27 juin 1969 (révisant l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs) modifié par l'art. 3, arrêté royal du 8 août 1997 portant des mesures en vue du développement de la gestion globale de la sécurité sociale.

⁹² Position du Comité directeur du 18 décembre 1995, in *La réforme de la sécurité sociale, Bilan et perspectives*, coll. Monographies, Bruxelles, Cepess, 1998, pp. 9, 10 et 52.

sécurité sociale tend donc à diminuer le poids sur le facteur travail au profit d'une plus grande solidarité ; on bascule d'un système à tendance fortement bismarckienne à un système de plus en plus beveridgien⁹³, notamment parce que l'Etat joue un rôle plus important qu'auparavant via ses multiples sources de financement et de gestion. En conclure que notre système est devenu complètement beveridgien serait cependant erroné : même si plusieurs prestations sont devenues universelles, le principe reste celui de l'ouverture des droits en raison du paiement des cotisations sociales, ces dernières constituant toujours la source de financement principale de la sécurité sociale.

§2. Triple enjeu⁹⁴

Le financement alternatif est donc né, suite à un embryon déjà existant de sources alternatives de financement, pour deux raisons : « *le financement des prestations non contributives et la compensation des conséquences financières de l'utilisation de la sécurité sociale comme instrument de politique économique*⁹⁵ » (sauvegarde de la compétitivité des entreprises et promotion de l'emploi via des plans d'embauche décrits ci-avant).

Le défi pour l'Etat est de taille puisqu'il lui impose de trouver un triple équilibre garantissant la soutenabilité du financement de la sécurité sociale. La soutenabilité est une notion issue de la littérature économique : « *une politique budgétaire est soutenable lorsqu'elle ne met pas en péril la solvabilité d'un Etat, c'est-à-dire son équilibre financier à long terme*⁹⁶ ». En matière de sécurité sociale, il est généralement admis qu'au delà de l'équilibre financier à long terme, la soutenabilité doit englober : un équilibre financier à court et moyen terme, un équilibre économique entre redistribution et croissance, mais également un équilibre social lié à l'acceptabilité des mécanismes de redistribution. Un système de protection qui ne prendrait pas en compte un de ces trois aspects serait à exclure.

§3. Nouvelles sources⁹⁷

Le financement alternatif a connu, les dix premières années, une forte évolution. Lors de sa création en 1993, plusieurs sources ont été fixées pour ce financement : le produit de la cotisation complémentaire de crise, de la hausse des accises et de la TVA et de l'augmentation des précomptes mobilier et immobilier.

⁹³ Ch. VALENDUC, *op. cit.*, p. 282.

⁹⁴ H. BOGAERT, *op. cit.*, pp. 21 à 40 .

⁹⁵ Ch. VALENDUC, *op. cit.*, p. 282.

⁹⁶ H. BOGAERT, *op. cit.*, p. 21.

⁹⁷ A. MEURS, *op. cit.*, p. 198.

Il s'est cependant avéré, quand la gestion financière globale a été mise en place en 1995, que ces différentes sources étaient assez confuses et qu'une simplification serait la bienvenue dans le cadre de la volonté de transparence induite par le Plan global. C'est pourquoi en 1996, il a été décidé que la seule source du financement alternatif serait désormais un pourcentage des recettes de TVA afin de ne pas peser sur le facteur travail. Dès lors, le pourcentage fixé en 1995 à 11,73% a été revu à la hausse à plusieurs reprises jusqu'à atteindre, en 2000, 21,05%. Néanmoins, en 1995 et 1996, le produit de la cotisation complémentaire de crise a encore été alloué au financement alternatif de la sécurité sociale, ainsi que celui de 1997 issu de l'imposition unique à charge des producteurs d'électricité.

En 2000, malgré la volonté de simplification, la dette de la sécurité sociale atteint un niveau tellement exorbitant que le Parlement élabore une nouvelle loi concernant les sources du financement alternatif. Il convient en effet de remplir au plus vite la caisse du Trésor public. La loi de 2001⁹⁸ adapte alors le financement alternatif en fonction de la seule reprise de la dette. L'objectif du financement alternatif est désormais clair : il doit équilibrer la sécurité sociale (ni déficit ni surplus⁹⁹).

Même si cette loi a permis d'augmenter les recettes du financement alternatif, elle sera néanmoins vivement critiquée puisque les calculs qu'elle implique sont si complexes qu'une réforme du financement sera demandée en 2015¹⁰⁰.

L'évolution chiffrée des sources du financement alternatif et ses conséquences seront étudiées dans la section suivante.

§4. La cotisation sociale généralisée¹⁰¹

En France, même si l'idée d'une cotisation sociale généralisée a déjà germé en 1981¹⁰² sous l'impulsion de Michel Rocard, alors Ministre d'Etat, et Jacques Delors, Ministre de l'Economie et des Finances, elle mettra dix années à être votée¹⁰³. Ce prélèvement obligatoire vise à diversifier le mode de financement de la sécurité sociale en englobant « *les revenus d'activité (salaires, primes et indemnités diverses), les revenus de remplacement (pensions de retraite, allocations [de] chômage, indemnités journalières), les revenus du patrimoine*

⁹⁸ Loi du 2 janvier 2001 portant des dispositions sociales, budgétaires et diverses, *M.B.* du 3 janvier 2001.

⁹⁹ P. FELTESSE et P. REMAN, *Comprendre la sécurité sociale pour mieux la défendre face à l'Etat social actif*, Charleroi, Couleur livres, 2006, p. 62.

¹⁰⁰ Entretien avec M. DEFFET, le 7 avril 2016 ; *Voy.* notamment l'avis 2015/19bis disponible via http://www.inasti.be/sites/rsvz.be/files/publication/comite_general_de_gestion_avis_201519bis_00.pdf (2 avril 2016).

¹⁰¹ Ch. VALENDUC, « La cotisation sociale généralisée et le financement de la protection sociale », *Rev. b. séc. soc.*, 1997/2, pp. 425 à 454.

¹⁰² Gouvernement Mitterrand (socialiste).

¹⁰³ Loi de finances pour 1991, 28 décembre 1990.

(revenus fonciers, rentes viagères), les revenus de placement (revenus mobiliers, plus-values immobilières) et les sommes engagées ou redistribuées par les jeux¹⁰⁴ ».

La CSG existe également aux Pays-Bas depuis 1989 où a été mis en place le même principe de prélèvement personnel et généralisé remplaçant les cotisations patronales. Les cotisations personnelles sont « intégrées dans la première tranche du barème de l'impôt sur le revenu¹⁰⁵ » ce qui garantit leur généralisation.

En Belgique, l'idée au départ de la CSG est le constat que tout le monde ne participe pas au financement de la sécurité sociale : alors que le travail salarié finance la majeure partie des prestations via les cotisations personnelles et patronales, les bénéficiaires de transferts sociaux (pensionnés et autres allocataires sociaux) ne paient la sécurité sociale que dans une trop faible mesure¹⁰⁶. La protection sociale s'universalise mais pas la contribution à son financement ; la justification d'une CSG serait donc l'équité puisque « les revenus qui ne contribuent pas au financement de la protection sociale universelle sont [pourtant] concentrés dans la partie supérieure de la distribution¹⁰⁷ ». Une étude réalisée en 1996¹⁰⁸ démontre en effet qu'il n'est pas équitable de faire peser le financement de la sécurité sur les épaules du travail salarié puisque le niveau de pauvreté des pensionnés est très proche de celui des actifs. D'autre part, il résulte de la même étude que le niveau de vie des ménages des pensionnés et des actifs est somme toute identique¹⁰⁹ ; les dispenser d'une contribution universelle ne serait donc pas justifié. La question est cependant plus délicate pour les autres allocataires sociaux puisqu'il ressort d'une seconde étude¹¹⁰, publiée en 1997, que leur niveau de vie est nettement inférieur à celui des actifs¹¹¹. Il faut toutefois préciser que cette dernière étude ne prend comme références que les allocataires sociaux âgés de 50 à 64 ans et les actifs du même âge ; rien ne permettrait donc de dispenser la catégorie entière des allocataires sociaux, selon

¹⁰⁴ <http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/finances-publiques/protection-sociale/financement/qu-est-ce-que-csg.html> (2 avril 2016).

¹⁰⁵ Ch. VALENDUC, « La fiscalité des revenus de remplacement : scénarios pour une réforme », in *La réforme de la sécurité sociale, Bilan et perspectives*, coll. Monographies, Bruxelles, Cepess, 1998, p. 62.

¹⁰⁶ Seulement 1,1% des revenus concernés en 1995 (cotisations payées par les bénéficiaires : 23,8 milliards de francs belges).

¹⁰⁷ Ch. VALENDUC, « La fiscalité des revenus de remplacement : scénarios pour une réforme », *op. cit.*, p. 55.

¹⁰⁸ TSAKLOGOU, « Elderly and non-elderly in the European union : a comparison of living standards », *Review of income and Wealth*, n°3 ; étude citée par Ch. VALENDUC, « La fiscalité des revenus de remplacement : scénarios pour une réforme », *op. cit.*, pp. 55 et 56.

¹⁰⁹ Le niveau de vie des pensionnés correspond à 98,4% du niveau de vie des actifs.

¹¹⁰ Ph. COMPAGNIE, S. PERELMAN, P. PESTIAU et M. SLUSE, « Départ à la retraite et conditions de vie parmi la population âgée de 50 à 64 ans », *Régimes de retraite et niveau de vie des personnes âgées*, Bruxelles, Politique scientifique fédérale, 1997, chap. 5 ; étude citée par Ch. VALENDUC, « La fiscalité des revenus de remplacement : scénarios pour une réforme », *op. cit.*, p. 57.

¹¹¹ Le niveau des revenus des allocataires sociaux âgés de 50 à 64 ans correspond à 69,4% de celui des actifs âgés de 50 à 64 ans.

Christian Valenduc, au seul motif qu'une partie d'entre eux est plus précarisée. Pour ce dernier, « *si rien ne prouve que la situation relative des bénéficiaires de revenu du capital ou de transferts sociaux [est] systématiquement inférieure à celle des actifs, rien ne les dispense de contribuer. [...] Les modalités des contributions [doivent néanmoins] tenir compte de l'inégalité des situations : la catégorie des allocataires sociaux ne peut être traitée comme une catégorie homogène*¹¹² ».

Instaurer une CSG aurait pour premier objectif de consolider le financement alternatif ; il est question de remplacer un ensemble de prélèvements additionnels sur les revenus (contribution complémentaire de crise, retenue de solidarité sur les pensions, cotisation spéciale de sécurité sociale, majoration du précompte mobilier initialement affecté à la sécurité sociale) par une CSG de 2% sur les revenus bruts des entreprises et des ménages. Prélever sur les revenus bruts permettrait en effet d'appréhender tous les types de revenus. Christian Valenduc met cependant en garde : prélever sur l'ensemble des revenus n'implique pas de transposer l'effet des déductions fiscales dans le concept de capacité contributive. Même s'il est préférable de prévoir une exemption à la base pour les revenus très modestes (bénéficiaires de transferts sociaux notamment), il ne faut pas (re)tomber dans le piège de la déductibilité¹¹³. L'assiette de la CSG serait donc plus large que celle de l'impôt (puisqu'on ne fait pas jouer les déductions). Une autre différence par rapport à l'impôt est son affectation : son produit serait totalement affecté, et ce de manière transparente, au financement de la sécurité sociale. L'assiette diffère également de celle des cotisations personnelles (puisqu'elle ne se limite pas aux revenus professionnels) et patronales (puisque le prélèvement aurait lieu sur le bénéfice avant l'amortissement du capital productif de l'activité des entreprises¹¹⁴).

A l'heure actuelle, il n'existe pas (encore ?) de CSG en Belgique. Elle pourrait pourtant s'avérer utile pour « *compenser [...] les diminutions de cotisations sociales consenties pour doper l'emploi. Elle pourrait également se substituer [à une partie] des ressources du financement alternatif [...] pour avoir un instrument permanent qui permette de simplifier le système, en sorte que son degré de redistributivité verticale serait plus évident*¹¹⁵ ». La CSG pourrait également financer de nouvelles politiques ou assurances de la sécurité sociale.

¹¹² Ch. VALENDUC, « La fiscalité des revenus de remplacement : scénarios pour une réforme », *op. cit.*, pp. 57 et 58.

¹¹³ Comme pour la contribution complémentaire de crise ou la cotisation spéciale de sécurité sociale.

¹¹⁴ En d'autres termes : le prélèvement s'appliquerait sur leur excédent brut d'exploitation.

¹¹⁵ P. FELTESSE et P. REMAN, *op. cit.*, p. 69.

Malgré une proposition concrète de Laurette Onkelinx¹¹⁶ en 2011, la CSG n'a jamais été votée en raison de l'opposition de la FEB qui estimait qu'il aurait été plus judicieux de trouver un moyen de diminuer les dépenses sociales plutôt que de créer de nouvelles recettes. La FGTB était également réfractaire à la mesure, considérant que la CSG, alors qu'elle est censée se prélever sur l'ensemble des revenus, excluait les revenus les plus faibles et les revenus mobiliers (à commencer par les intérêts notionnels)¹¹⁷.

CHAPITRE 5. LA CRISE DE 2008-2014

Section 1^{ère}. Une crise mondiale et européenne¹¹⁸

La crise, qui éclate en 2007 et s'installera jusqu'en 2014, est une crise mondiale, conséquence de la globalisation du marché. Comme le reste des Etats membres européens, la Belgique est touchée par le scandale des *subprimes* (actions spéculatives) et est amenée à donner sa garantie à plusieurs banques (Dexia¹¹⁹ puis Fortis¹²⁰), à intervenir dans leur capital au titre de « mesure de sauvetage d'urgence » ou à leur prêter de l'argent purement et simplement, le tout pour un montant de 32,6 milliards d'euros¹²¹.

La situation économique, monétaire, bancaire et sociale ne cessant de se dégrader, l'Europe décide d'imposer des mesures d'austérité aux Etats. Les autorités européennes signent alors, en collaboration avec le Fonds monétaire international et avec l'accord des chefs d'Etat et de gouvernement de la zone euro, un Pacte budgétaire européen¹²² établissant une règle d'or « [exigeant] *des Etats un équilibre budgétaire et un endettement public ne dépassant pas 60% [du PIB]*¹²³ ». Les autorités européennes formulent également des recommandations afin d'harmoniser la zone euro. Philippe Gosseries et Marc Morsa considèrent que ces mesures sont essentielles dans le processus de l'Europe monétaire puisqu'elle reconnaît enfin la

¹¹⁶ Ministre des Affaires sociales et de la Santé publique (socialiste) sous le Gouvernement Leterme II (coalition démocrate-chrétienne-humaniste, libérale et socialiste) de novembre 2009 à décembre 2011.

¹¹⁷ <http://trends.levif.be/economie/politique-economique/secu-quand-patrons-et-syndicats-tombent-d-accord/article-normal-202613.html>, <http://archives.lesoir.be/la-fgtb-se-mefie-de-la-cotisation-sociale-generalisee-t-20110516-01E96C.html> (2 avril 2016).

¹¹⁸ Ph. GOSSERIES et M. MORSA, *L'impact de la crise sur la sécurité sociale*, coll. Droit belge, Bruxelles, Larcier, 2015, pp. 9 à 18.

¹¹⁹ <http://www.lalibre.be/economie/actualite/l-ue-approuve-le-sauvetage-de-dexia-et-de-fortis-51b8a24de4b0de6db9b46d39> (2 avril 2016).

¹²⁰ <http://www.lalibre.be/economie/actualite/fortis-que-mande-la-garantie-de-l-etat-51b8a0fee4b0de6db9b4143d> (2 avril 2016).

¹²¹ A. MARCHAND, « Sauver les banques, à quel prix ? », Réseau Financité, 2013, disponible via https://www.financite.be/sites/default/files/references/files/sauver_les_banques.pdf (2 avril 2016).

¹²² Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance, 2 mars 2012.

¹²³ Ph. GOSSERIES et M. MORSA, *op. cit.*, p. 18.

nécessité d'être unie face à la mondialisation du marché ; ils considèrent en effet que si la crise n'a pu être avortée, c'est parce que la mauvaise gouvernance de la zone euro a fait que l'Europe ne disposait pas des « *armes nécessaires pour lutter [contre] la crise monétaire. La mise en œuvre de l'euro s'est faite en négligeant la dimension de coopération des Etats membres*¹²⁴ ».

Même si la Commission laisse le soin aux Etats de déterminer les moyens qu'ils mettent en œuvre afin de parvenir aux résultats souhaités, ces derniers doivent, d'une part, respecter les objectifs décidés par elle et, d'autre part, le faire dans les temps impartis. Les Etats membres se sont engagés, lors de la signature du Pacte budgétaire européen, à respecter les recommandations de la Commission concernant les mesures d'austérité, moyennant avertissements ou amendes, afin que tous les Etats convergent vers une politique économique, budgétaire et financière coordonnée.

La BCE est également associée au processus puisqu'elle est désormais responsable du contrôle des banques ; l'objectif étant de rétablir une santé financière des banques afin que les Etats ne doivent plus intervenir et puissent maintenir un niveau d'endettement inférieur aux 60% prévus dans le Pacte budgétaire.

Section 2. Crise financière, crise de légitimité et crise de solidarité¹²⁵

Cette crise comporte, selon Philippe Gosseries, de grandes similitudes avec la crise de 1929 : la Belgique retombe dans un « *"tout au marché" pour lequel les objectifs économiques et monétaires sont quasi les seuls à être poursuivis et réalisés et les droits sociaux ignorés et tout à fait marginalisés*¹²⁶ ». La crise de 2008 a donc servi à mettre en lumière les éléments qui parasitent la sécurité sociale depuis déjà plusieurs décennies. Elle est à la fois financière, budgétaire et monétaire : les charges pesant sur le facteur travail sont lourdes et réduisent la compétitivité, la maîtrise des dépenses en matière sociale a disparu, la lutte contre la fraude sociale et fiscale a mis trop de temps à devenir une priorité, et surtout, les besoins sociaux se font urgents, principalement en matière de chômage, de soins de santé et de pensions.

S'additionne également à ces difficultés économiques une crise de légitimité ; l'Etat providence aurait-il atteint ses limites, est-il temps de privatiser l'organisation de la sécurité sociale ?

¹²⁴ *Idem.*

¹²⁵ *Ibid.*, pp. 9 à 18.

¹²⁶ *Ibid.*, p. 9.

Enfin, le sentiment de manque de solidarité intergénérationnelle (le nombre de pensionnés augmente alors que celui d'actifs diminue) et d'incapacité à s'occuper des exclus de la société (question de la redistribution des richesses, du chômage, de l'exclusion sociale) vient assombrir le ciel politique européen.

Section 3. La situation en Belgique

§1. La dotation d'équilibre

Jusqu'à présent, le montant de l'intervention publique augmentait au même rythme que celui des cotisations sociales. Cependant, vu les conséquences du poids des cotisations sur le facteur travail tant du côté des employeurs que des travailleurs, les partenaires sociaux décident de limiter les dégâts. L'Etat s'engage donc à rééquilibrer automatiquement les comptes de la sécurité sociale et instaure, en 2010, une dotation d'équilibre destinée à la gestion globale de l'ONSS¹²⁷. Cette dotation, qui avait vocation à être temporaire, est prolongée en 2012 sous le gouvernement Di Rupo¹²⁸ jusqu'à 2014. L'objectif de la dotation d'équilibre est, somme toute, de « boucher le trou » de la sécurité sociale ; elle s'élevait à 2 milliards d'euros en 2010 (pour le régime des travailleurs salariés¹²⁹) et atteint, en 2014, 5,6 milliards¹³⁰. Selon les partenaires sociaux, la dotation aurait déjà engendré en 2014 un déficit réel de plus de 6 milliards¹³¹. L'Etat supporte donc de plus en plus, via ses moyens généraux (taxes, impôts et prélèvements divers), le déficit de la sécurité sociale¹³².

La dotation n'est néanmoins plus allouée en 2015 : suite au transfert de certaines compétences¹³³ aux Régions et Communautés au 1^{er} janvier dans le cadre de la sixième réforme de l'Etat, la sécurité sociale gérée au fédéral n'a plus eu besoin de la dotation d'équilibre. Les Régions sont cependant confrontées à un problème de taille : les matières leur

¹²⁷ Service public fédéral Sécurité sociale, *La sécurité sociale, Tout ce que vous avez toujours voulu savoir*, Bruxelles, 2015, p. 24.

¹²⁸ Coalition de chrétiens-démocrates, libéraux et socio-démocrates (« Gouvernement Papillon »).

¹²⁹ Une autre dotation d'équilibre a également été mise en place pour le régime des travailleurs indépendants. En 2014, elle atteint 617 millions d'euros.

¹³⁰ Entretien avec M. DEFFET, le 7 avril 2016 ; <http://vbo-feb.be/fr-be/Dossiers/Pouvoirs-publics-politique/Budget/Securite-sociale--Sans-dotation-dequilibre-le-deficit-atteindrait-62-milliards-en-2014/> et <http://www.presscenter.be/fr/pressrelease/20140228/dotation-dequilibre-de-la-securite-sociale> (18 avril 2016).

¹³¹ <http://vbo-feb.be/fr-be/Dossiers/Pouvoirs-publics-politique/Budget/Securite-sociale--Sans-dotation-dequilibre-le-deficit-atteindrait-62-milliards-en-2014/> (18 avril 2016).

¹³² <http://vbo-feb.be/fr-be/Dossiers/Securite-sociale/Securite-sociale/Comment-la-securite-sociale-a-t-elle-resiste-a-la-crise/> (18 avril 2016).

¹³³ Notamment, les dépenses en matière de GRAPA, d'allocations familiales, et partiellement en matière de chômage et d'emploi.

ont été transférées sans les recettes nécessaires. On assiste donc à un déséquilibre entre les recettes qui arrivent dans la poche du fédéral et les dépenses qui incombent aux Régions¹³⁴.

Le gouvernement fédéral décide alors de ralentir provisoirement (pour 2015 et 2016) l'évolution du montant du financement alternatif dans le but de réduire le surplus de recettes. Il dépose également un projet de réforme du financement afin de prendre en compte, d'une part, les conséquences de la réforme de l'Etat, et, d'autre part, de simplifier le financement alternatif. L'objectif de cette réforme du financement est d'impacter la fiscalité : il s'agit de diminuer, via le tax shift, le taux facial¹³⁵ des cotisations patronales à 26%. Nous reviendrons sur ces mesures dans la troisième partie de cette étude.

§2. Mesures imposées par l'Europe

Ces mesures, jugées extrêmement austères¹³⁶, freinent la ratification du Pacte budgétaire européen par la Belgique. Il n'entrera en vigueur chez nous qu'au 1^{er} avril 2014, alors qu'il est déjà signé depuis 2012 dans bon nombre d'Etats comme l'Allemagne, la France, la Finlande ou le Portugal.

Dans le cadre des recommandations de la Commission, il a été proposé à la Belgique de ne plus indexer les salaires, mais également de diminuer les dépenses dans les branches pensions et chômage. La Belgique n'a pas suivi le conseil de la Commission concernant les deux premiers postes, mais s'est attaquée de façon drastique aux chômeurs (allocations davantage dégressives). La lutte contre la fraude sociale et fiscale est également jugée prioritaire chez nous afin d'harmoniser les politiques européennes dans les matières sociale, fiscale et parafiscale et de combattre la concurrence déloyale et le *dumping* social¹³⁷.

¹³⁴ Les Communautés, elles, ont reçu les moyens suffisants ; voy. *infra*.

¹³⁵ Avant le tax shift : taux nominal (taux de base) de 24% augmenté des divers taux supplémentaires, ce qui revient à un taux facial moyen de 33-34%.

¹³⁶ De nombreux partis politiques s'offusquent, des personnalités politiques rédigent des cartes blanches dans des quotidiens contre la ratification (<http://www.lesoir.be/168938/article/debats/cartes-blanches/2013-01-22/ne-ratifions-pas-traité-budgétaire-européen>), certains syndicats rédigent ensemble une lettre ouverte aux parlementaires (<http://www.cne-gnc.be/cmsfiles/file/CNE/13-03-18%20Lettre%20CSC%20FGTB%20TSCG.pdf>) et des ONG, comme Oxfam Solidarité, révèlent les conséquences qui découleront du Pacte (https://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/file_attachments/bp174-cautionary-tale-austerity-inequality-europe-120913-fr_3.pdf ; 2 avril 2016).

¹³⁷ Notons que, comme le précisent Philippe Gosseries et Marc Morsa, l'harmonisation dans les domaines de la sécurité sociale et de la fiscalité est d'autant plus difficile que le Traité UE laisse les Etats souverains pour ce qui est de ces deux matières (Ph. GOSSERIES et M. MORSA, *op. cit.*, p. 22).

CONCLUSION

Nous constatons la difficulté de trouver des compromis politiques en matière de sources de financement de la sécurité sociale. L'histoire a en effet eu un impact colossal sur le mode de décision actuel et engendré des problématiques loin d'être réglées aujourd'hui, telles que la concertation des différents acteurs, la régulation du chômage, la stimulation de la compétitivité des entreprises, la création d'emploi, *etc.* Ces difficultés sont essentiellement liées au choix historique du fondement de la sécurité sociale (assurantiel ou solidaire) et à l'équilibre de ses finances (financement sectoriel puis global et création d'institutions gestionnaires).

Les événements récents et la situation économique, politique et sociale actuelle seront envisagés en détail dans la troisième partie de cette étude. Nous verrons si les choix de ces dernières années découlent d'un esprit de cohérence avec l'histoire que nous venons de dépeindre et quelles sont les formes de concertation qui en découlent.

DEUXIEME PARTIE. L'EVOLUTION DES FLUX FINANCIERS AU SEIN DE LA SECURITE SOCIALE DES TRAVAILLEURS SALARIES : QUEL IMPACT SUR LE FINANCEMENT PUBLIC ?

CHAPITRE 1^{ER}. RESSOURCES FINANCIERES DE LA SECURITE SOCIALE¹³⁸

Section 1^{ère}. La notion de financement et ses fonctions¹³⁹

Selon Patrick Feltesse et Pierre Reman, le financement par prélèvement a quatre fonctions : le rendement, la redistribution, l'incitation et le type de processus de décision.

Le rendement est la fonction allocative. Depuis 1944, le mode de financement de la sécurité sociale est mixte ; il est en effet composé de cotisations sociales (parafiscalité ou « *recettes parafiscales*¹⁴⁰ ») et de la subvention publique (fiscalité ou « *recettes fiscalisées*¹⁴¹ »). Toute réforme de financement doit envisager, outre les avantages et les inconvénients d'un nouveau système, son rendement et la stabilité de ses ressources.

La seconde fonction concerne la redistribution des revenus. Cette question pose davantage de difficultés puisque nous évoluons vers une dimension de plus en plus universelle de la protection sociale ; il faut aujourd'hui arriver à combiner assurance et solidarité. Comme nous l'avons déjà succinctement mentionné, la sécurité sociale est censée assurer une redistribution tant verticale qu'horizontale ; ceci signifie qu'« *elle ne tient pas compte des inégalités de revenus mais des inégalités de risques et de charges*¹⁴² ». Enfin, une forme de redistribution et de transferts entre Communautés et Régions est également inévitable en Belgique en raison de la nature fédérale de la sécurité sociale¹⁴³.

La question de la fonction incitative (ou désincitative) du financement, déjà abordée plus haut dans la première partie, envisage l'impact que peut avoir cette dernière sur la conjoncture à travers la consommation ou l'épargne, mais également sur l'emploi et la compétitivité.

¹³⁸ D. RENDERS, *op. cit.*, pp. 582 es. ; et P. FELTESSE et P. REMAN, *op. cit.*, p. 61 à 68.

¹³⁹ P. FELTESSE et P. REMAN, *op. cit.*, p. 61 à 67.

¹⁴⁰ R. MALDAGUE, « Conclusions – La structure et l'évolution des modes de financement de la sécurité sociale », *Rev. b. séc. Soc.*, 1997/2, p. 704.

¹⁴¹ *Idem.*

¹⁴² P. FELTESSE et P. REMAN, *op. cit.*, p. 64.

¹⁴³ *Voy. infra* pour les conséquences de la sixième réforme de l'Etat.

La quatrième fonction, le type de décision, est également celle de la légitimité. En effet, lorsque les cotisations sont prélevées sur les travailleurs et leurs employeurs, il paraît évident que les partenaires sociaux, représentants de ces derniers, aient voix au chapitre dans les décisions de gestion des recettes. Parallèlement, le produit du financement alternatif (prélevé majoritairement sur la TVA, c'est-à-dire de façon universelle) devrait être géré à un niveau étatique.

Section 2. Les cotisations sociales

§1. Bases légales¹⁴⁴

Les cotisations sociales sont la première source de financement de la sécurité sociale. Depuis la naissance de la protection sociale à travers les sociétés de secours mutuel, toute personne ayant la qualité de travailleur a le droit de s'affilier à une caisse privée pour se protéger contre l'insécurité d'existence. Même si l'Etat est rapidement intervenu au moyen d'une subvention et de recettes diverses affectées, puis via le financement alternatif, les cotisations sociales (ordinaires et spéciales) des employeurs et des travailleurs restent encore aujourd'hui la ressource financière dont le montant est le plus élevé.

Les principales bases légales en matière de cotisations sociales sont la loi déjà citée du 27 juin 1969 révisant l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs et l'arrêté royal du 28 novembre 1969 pris en exécution de cette loi¹⁴⁵.

§2. Assujettissement personnel¹⁴⁶

Le critère général régissant l'assujettissement au paiement des cotisations de sécurité sociale est l'existence d'un contrat de travail¹⁴⁷. Les employeurs et travailleurs du secteur privé qui sont engagés dans les liens d'un contrat de travail au sens de la loi sur les contrats de travail¹⁴⁸ sont donc légalement assujettis à la sécurité sociale des travailleurs salariés et sont, dès lors, respectivement redevables des cotisations patronales et personnelles. Pour le surplus, le droit de la sécurité sociale est assez muet et renvoie donc implicitement au droit du travail. Sont

¹⁴⁴ J.-F. FUNCK, *op. cit.*, pp. 190 à 200 ; *Aperçu de la sécurité sociale en Belgique 2010*, Bruxelles, Service public fédéral Sécurité sociale, 2011, pp. 64 à 66 ; J. PUT, O. LANGLET et O. MORENO, *La sécurité sociale en pratique*, coll. Sécurité sociale, Bruxelles, Kluwer, 2005, pp. 65 à 109.

¹⁴⁵ Arrêté royal du 28 novembre 1969 pris en exécution de la loi du 27 juin 1969 révisant l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs, *M.B.* du 5 décembre 1969.

¹⁴⁶ J.-F. FUNCK, *op. cit.*, pp. 190 à 200 ; *Aperçu de la sécurité sociale en Belgique 2010*, *op. cit.*, pp. 64 à 66 ; et J. PUT, O. LANGLET et O. MORENO, *op. cit.*, pp. 65 à 109.

¹⁴⁷ Assimilation du contrat d'apprentissage.

¹⁴⁸ Loi du 3 juillet 1978 relative aux contrats de travail, *M.B.* du 22 août 1978.

donc assimilés : les travailleurs domestiques, les représentants de commerce, les étudiants, les mineurs ; les présomptions tirées du droit du travail et les règles y relatives sont également d'application.

Sans rentrer dans des détails trop poussés, nous devons également préciser que pour être assujetti à ce régime, il convient que le travailleur soit salarié, c'est-à-dire ouvrier ou employé, mais pas indépendant. La situation de fait n'étant pas toujours claire, son appréciation découlera surtout des circonstances ; une analyse à la lumière d'un faisceau d'indices issus de la jurisprudence permettra de définir la relation de travail entre deux personnes en fonction du lien de subordination entre elles.

Il existe également certaines dérogations au système ; nous n'en ferons pas l'inventaire dans le cadre de cette étude, mais notons tout de même qu'elles incluent des extensions (complètes et limitées) au régime ainsi que des limitations et des exclusions.

§3. Assujettissement territorial¹⁴⁹

La loi ONSS est applicable à tout travailleur salarié occupé sur le territoire belge par un employeur établi en Belgique ou attaché à un siège d'exploitation (ou siège social) sis en Belgique. Il ne s'agit ici nullement d'une question de nationalité mais de lieu d'établissement de l'employeur et de lieu de travail, ce dernier étant compris comme le lieu où le travailleur est placé en permanence sous l'autorité de son employeur (ou un subordonné) duquel il reçoit des ordres, est tenu de rendre des comptes et reçoit son salaire.

Il existe une série d'exceptions dans les détails desquelles nous ne rentrerons pas, à savoir le travail transfrontalier et le détachement, qui peut prendre plusieurs formes.

§4. Montants et nature des cotisations¹⁵⁰

Les cotisations ordinaires¹⁵¹ sont fonction de la rémunération¹⁵² du travailleur : elles représentent 13,07% pour les salariés et 24,77% pour les employeurs. Ces cotisations sont

¹⁴⁹ J.-F. FUNCK, *op. cit.*, pp. 190 à 200 ; *Aperçu de la sécurité sociale en Belgique 2010*, *op. cit.*, pp. 64 à 66 ; et J. PUT, O. LANGLET et O. MORENO, *op. cit.*, pp. 65 à 109.

¹⁵⁰ *Idem.*

¹⁵¹ Les cotisations ordinaires se distinguent des cotisations spéciales de sécurité sociale qui ne sont dues que par certains employeurs, par certains travailleurs ou sur certains paiements.

¹⁵² Nous n'entrerons pas, dans le cadre de cette étude, dans les détails de la notion de rémunération en sécurité sociale ; mises à part quelques spécificités, nous pouvons ici nous limiter à l'appréhension qu'en fait la loi du 12 avril 1965 concernant la protection de la rémunération des travailleurs (*M.B.* du 30 avril 1965) ainsi que l'arrêté royal du 10 juin 2001 relatif à l'harmonisation de la sécurité sociale à l'arrêté royal du 10 juin 2001 portant définition uniforme de notions relatives au temps de travail à l'usage de la sécurité sociale, en application de l'article 39 de la loi du 26 juillet 1996 portant modernisation de la sécurité sociale et assurant la viabilité des régimes légaux des pensions (*M.B.* du 31 juillet 2001). Dès lors, nous pouvons comprendre la rémunération comme « *soit des sommes d'argent, soit des avantages auxquels le travailleur a droit à charge de l'employeur en raison de son engagement* » (J.-F. FUNCK, *op. cit.*, p. 211).

dites « générales » car elles contribuent au financement des cinq régimes dont traite la loi ONSS : les soins de santé et indemnités, le chômage, les allocations familiales, les pensions et les vacances annuelles (pour les ouvriers). D'autres branches ne sont pas comprises dans la loi ONSS mais sont aussi financées par des cotisations (accidents du travail et maladies professionnelles).

D'un point de vue juridique, ces cotisations sont considérées comme de la parafiscalité ; comme les impôts, leur perception est obligatoire et affectée au fonctionnement d'un service public. Les règles concernant leur perception et leur recouvrement sont également similaires aux règles relatives aux impôts. Cependant, une différence de taille les distingue : les règles de l'annualité et de l'universalité de l'impôt ne s'appliquent pas aux cotisations de sécurité sociale. Elles sont en effet calculées chaque trimestre sur le montant brut (non plafonné) de la rémunération des personnes ayant la qualité de travailleurs, avant déduction du précompte professionnel.

§5. Paiement et affectation¹⁵³

Le versement des cotisations se fait par l'employeur¹⁵⁴. Il retient du salaire brut de ses travailleurs le montant dû et y ajoute ses cotisations patronales avant de verser le tout à l'ONSS.

La recette des cotisations est globalisée par l'ONSS puis répartie à chaque branche en fonction de ses besoins : assurance soins de santé et indemnités, chômage, pensions de retraite et de survie, prestations familiales, maladies professionnelles et une partie des accidents du travail¹⁵⁵.

§6. Réductions de cotisations¹⁵⁶

Dans la foulée des opérations Maribel évoquées plus haut, une série de réductions de cotisations sociales est décidée. Leur objectif est de promouvoir l'emploi via un allègement du coût du travail ; elles peuvent être forfaitaires, correspondre à un pourcentage des rémunérations ou à une exonération. Il existe trois types de réductions : une réduction structurelle, des réductions visant des groupes-cibles et des réductions spécifiques.

¹⁵³ J.-F. FUNCK, *op. cit.*, pp. 190 à 200 ; *Aperçu de la sécurité sociale en Belgique 2010, op. cit.*, pp. 64 à 66 ; et J. PUT, O. LANGLET et O. MORENO, *op. cit.*, pp. 65 à 109.

¹⁵⁴ Sauf cas particuliers où un tiers paie pour l'employeur (exemples : caisse de compensation, personne morale de droit public, secrétariats sociaux).

¹⁵⁵ La majeure partie du financement des accidents du travail est néanmoins supportée par les primes payées par les employeurs aux compagnies d'assurance (J.-F. FUNCK, *op. cit.*, p. 195).

¹⁵⁶ *Aperçu de la sécurité sociale belge 2010, op. cit.*, pp. 66 à 71.

La première concerne tous les employeurs du secteur privé¹⁵⁷ : elle leur accorde une réduction forfaitaire trimestrielle des cotisations patronales, calculée en fonction de la rémunération des travailleurs et de la catégorie de travailleurs à laquelle les travailleurs appartiennent¹⁵⁸ (la réduction est calculée séparément pour chaque travailleur).

Il existe ensuite des réductions pour groupes-cibles concernant les travailleurs âgés (réduction trimestrielle à partir de 50 ans pour les rémunérations sous un certain seuil, à partir de 57 ans pour les autres), les demandeurs d'emploi de longue durée (durée déterminée en fonction de l'âge), les premiers engagements (réduction trimestrielle renouvelable et intervention forfaitaire éventuelle dans les frais de secrétariat), les jeunes travailleurs (moins de 26 ans et peu de qualifications), la réduction collective de la durée du travail (réduction forfaitaire si l'employeur diminue d'une heure la durée du travail ou lorsqu'il instaure la semaine de 4 jours), les restructurations (réduction forfaitaire pour un travailleur engagé à la suite d'un licenciement par une entreprise en restructuration), les tuteurs assurant le suivi de stages ou de formations professionnelles (minimum 400 heures par an, maximum 5 stagiaires) et l'allocation d'expérience (travailleurs licenciés suite à une restructuration qui continuent de travailler en assumant un rôle de formateurs ou d'accompagnateurs).

Enfin, et sans entrer dans les détails, les réductions de cotisations spécifiques¹⁵⁹ concernent la mise au travail de gens de maison (exonération des cotisations patronales pour certaines catégories de travailleurs), de certains jeunes défavorisés (exonération des cotisations dans certaines branches, engagement par une ASBL d'un jeune entre 18 et 30 ans), des contractuels subventionnés (exonération des cotisations patronales dans certaines branches des pouvoirs publics employant des contractuels pour lesquels ils bénéficient d'une prime), le secteur non marchand (réduction des cotisations patronales pour la mise au travail de groupes à risques), le remplacement de travailleurs à 4/5^{èmes} de temps par des contractuels dans le secteur public (réduction de certaines cotisations), les chercheurs scientifiques des universités, des établissements assimilés et des institutions scientifiques agréées ou subventionnées par les autorités publiques (exonération des cotisations patronales dans certaines branches), le bonus à l'emploi pour les bas salaires (réduction des cotisations personnelles dans le but de garantir

¹⁵⁷ Et du secteur public à condition que les travailleurs soient soumis aux branches de la sécurité sociale des travailleurs salariés (contractuels du service public).

¹⁵⁸ Trois catégories : travailleurs occupés dans une entreprise de travail adapté (système de réduction spécifique), travailleurs pris en considération pour le Maribel social (sauf travailleurs relevant de la Commission paritaire pour les services d'aide aux familles et aux seniors) et travailleurs ne relevant d'aucune des deux premières catégories.

¹⁵⁹ Transférées pour la plupart aux Régions via la sixième réforme de l'Etat (https://www.socialsecurity.be/employer/instructions/dmfa/fr/latest/instructions/deductions/structuralreduction_targetgroupreductions/targetgroupreduction.html ; 20 avril 2016); voy. *infra*.

un salaire net plus élevé sans augmenter le salaire brut), les travailleurs licenciés à la suite d'une restructuration (réduction des cotisations personnelles en cas de nouvel emploi dans les 9 mois), les gardiens d'enfants affiliés à un service d'accueil (réduction des cotisations patronales), les artistes (réduction des cotisations patronales), les travailleurs occupés par une entreprise de dragage et de remorquage (réduction des cotisations patronales et personnelles dans certaines branches) et les frais de secrétariat dans le secteur horeca (réduction forfaitaire par travailleur dès l'affiliation à un secrétariat social). Notons également la création en 2003 du Maribel social qui donne droit à une réduction forfaitaire des cotisations patronales des employeurs du secteur non marchand pour chaque travailleur occupé au minimum à mi-temps (tiers-temps pour les entreprises de travail adapté¹⁶⁰): « *l'employeur verse la cotisation forfaitaire à l'ONSS, [qui la transfère aux divers] Fonds Maribel Social [(sectoriels), ensuite l'employeur reçoit des Fonds] une intervention financière dans la création de nouveaux postes de travail [dans le secteur non marchand]¹⁶¹ ».*

Section 3. Le financement public

§1. Subvention de l'Etat

a. Naissance de la subvention publique¹⁶²

Comme nous l'avons dit, même si les cotisations représentent toujours la plus importante ressource financière de la sécurité sociale, l'Etat, depuis 1891, intervient via un subside issu de l'impôt sur les revenus des personnes physiques, de l'impôt des sociétés et des impôts indirects. Il n'existait, jusqu'à la loi Dhoore de 1981, aucun critère fixant l'ampleur du subside, les lois budgétaires définissant alors annuellement le montant alloué à la sécurité sociale.

b. Trois types de subventions publiques¹⁶³

Trois types de subsides coexistent car l'Etat, lorsqu'il verse une partie de ses recettes, ne le fait pas toujours dans la même mesure : les branches de la sécurité sociale ne sont en effet pas toutes subsidiées à hauteur des mêmes montants.

¹⁶⁰ Les entreprises de travail adapté sont des unités de production de biens ou de services qui emploient prioritairement des personnes handicapées pour lesquelles ce type d'entreprise constitue, temporairement ou définitivement un outil de mise au travail et de promotion sociale (<http://sweeli.guidesocial.be/fr/Entreprises-de-travail-adapte-E-T.html> et http://econosoc.be/?rub=actualite&page=dossier_eta ; 20 avril 2016).

¹⁶¹ <http://www.emploi.belgique.be/defaultTab.aspx?id=729> (20 avril 2016).

¹⁶² B. CANTILLON, J. PEETERS et E. DE RIDDER, *op. cit.*, pp. 69 à 71.

¹⁶³ *Idem.*

Certains secteurs sont entièrement financés par l'Etat, tels les revenus garantis pour les personnes âgées, les allocations familiales garanties et les aides financières destinées aux invalides.

D'autres secteurs sont financés de façon résiduaire par l'Etat, notamment l'assurance chômage et certains régimes concernant les mineurs.

Enfin, un financement public peut être accordé selon des critères fixes : ceci fût inauguré par la loi Dhoore dont les critères (pourcentages) sont détaillés dans la première partie de cette étude¹⁶⁴.

c. Notions de subvention et de dotation¹⁶⁵

Tous les versements de l'Etat à la sécurité sociale ne sont pas des subventions. La subvention se définit, selon Philippe Quertainmont, comme « *une intervention financière de personnes publiques au profit de personnes publiques subordonnées, d'institutions privées ou éventuellement de personnes physiques pour le financement de certaines activités jugées nécessaires dans l'intérêt public*¹⁶⁶ ».

Parallèlement, une dotation peut être comprise comme « *un crédit qui figure au budget général des dépenses, mais dont l'affectation est déterminée par l'institution à laquelle il est alloué ; [...] son bénéficiaire ne doit pas justifier que l'utilisation qu'il en fait correspond à une finalité déterminée*¹⁶⁷ ». Les institutions qui perçoivent des dotations et non des subventions jouissent donc d'une autonomie plus conséquente puisqu'elles reçoivent un montant global qu'elles répartissent sans contrôle.

d. Paiement et affectation¹⁶⁸

La liquidation et le montant de la subvention de l'Etat suivent les règles établies aux art. 1^{er} et suivants de la loi du 29 décembre 1990¹⁶⁹ ; il s'agit d'un montant annuel, forfaitaire et indexé fixé par cette loi.

Jusqu'en 2014, l'Etat versait à la fois une subvention et une dotation (d'équilibre) : la première en faveur de la sécurité sociale des travailleurs salariés, la seconde en faveur de la gestion financière globale. Les deux versements arrivaient *in fine* dans le portefeuille de la sécurité sociale, mais la subvention était nécessairement affectée au financement des régimes

¹⁶⁴ Voy. *supra* aux pp. 16 et 17.

¹⁶⁵ D. RENDERS, *Les subventions*, coll. Centre Montesquieu d'études de l'action publique, Louvain-la-Neuve, Larcier, 2011, pp. 578 à 586.

¹⁶⁶ *Ibid.*, p. 580.

¹⁶⁷ *Idem.*

¹⁶⁸ *Idem.*

¹⁶⁹ Loi du 29 décembre 1990 portant des dispositions sociales, *M.B.* du 9 janvier 1991.

de la gestion globale alors que la dotation n'était pas soumise à des conditions d'octroi. La « subvention publique » recouvre donc deux sources distinctes : une subvention générale, répartie chaque année entre les régimes concernés de la sécurité sociale des travailleurs salariés, et la dotation attribuée « *pour autant que l'équilibre financier de la sécurité sociale des travailleurs salariés soit menacé par des facteurs exogènes ou conjoncturels*¹⁷⁰ ». La subvention générale n'est donc augmentée de la dotation que si « *l'équilibre financier de la sécurité sociale des travailleurs salariés [est] menacé par une perturbation structurelle, comme celle de la relation entre la population active et la population totale*¹⁷¹ ».

Correspondent dès lors à la définition de subvention : les flux financiers entre l'Etat et les organismes de perception, ceux entre les organismes de perception et les organismes de gestion, et enfin ceux entre les organismes de gestion et les organismes de paiement. Toutes les prestations ne sont cependant pas des subventions ; notre régime de sécurité sociale ayant la forme d'une assurance (cotisations sociales), « *le droit aux prestations est ouvert si le risque assuré s'est réalisé et si le bénéficiaire a cotisé suffisamment*¹⁷² ». La prestation de sécurité sociale est donc un service rendu par les organismes de paiement à condition d'avoir cotisé et participé au financement du système.

§2. Recettes publiques affectées à la sécurité sociale¹⁷³

Des recettes totales perçues par l'Etat fédéral sont déduites les recettes destinées au financement d'« *autres*¹⁷⁴ » pouvoirs publics, parmi lesquelles les « recettes affectées ». Il s'agit d'un produit qui est versé immédiatement à la sécurité sociale sans transiter par les Voies et Moyens¹⁷⁵ de l'Etat.

De plus, la sécurité sociale dispose de ressources constituées du produit de legs, d'emprunts et d'intérêts de capitaux.

¹⁷⁰ Art. 5, loi du 29 décembre 1990 précitée.

¹⁷¹ Art. 5, loi du 27 juin 1969 révisant l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs.

¹⁷² D. RENDERS, *op. cit.*, p. 582.

¹⁷³ B. CANTILLON, J. PEETERS et E. DE RIDDER, *op. cit.*, pp. 73 à 76 ; et D. PIETERS et P. SCHOUKENS, *Triptiek Sociale zekerheid, De beginselen van socialezekerheidsrecht en hun toepassing in België en Nederland*, Leuven, Acco, 2006, p. 218.

¹⁷⁴ « *Les "autres pouvoirs" disposent d'autres sources de revenus que les seules recettes perçues à leur intention par le pouvoir fédéral belge* »

(http://finances.belgium.be/fr/statistiques_et_analyses/chiffres/recettes_percues_par_pouvoir_federal_belge ; 20 avril 2016).

¹⁷⁵ Les Voies et Moyens englobent « *les recettes tant fiscales que non fiscales et tant les recettes courantes que les recettes de capital [perçues par l'Etat fédéral et correspondent] aux "recettes totales" [...] après déduction des recettes perçues par le pouvoir fédéral en vue du financement d'autres pouvoirs [...]. Le Parlement vote chaque année le Budget des Voies et Moyens* »

(http://finances.belgium.be/fr/statistiques_et_analyses/chiffres/recettes_percues_par_pouvoir_federal_belge ; 20 avril 2016).

§3. Financement alternatif

a. Evolution des ressources

Nous renvoyons le lecteur à la première partie de cette étude en ce qui concerne la naissance, l'élaboration et les objectifs du financement alternatif et nous contenterons, dans cette partie, d'un rapide aperçu de l'évolution de ses sources.

La première application d'un tel mode de financement est la première opération Maribel en 1981, explicitée ci-avant ; elle intervient à la suite des deux chocs pétroliers ayant entraîné une crise aigüe du chômage et donc des dépenses de sécurité sociale conséquentes. La contribution soutenue de l'Etat à l'époque était justifiée par les lois organiques qui « *prévoient notamment la couverture par l'Etat des déficits conjoncturels de la branche chômage*¹⁷⁶ ». Cependant, l'Etat a injecté tellement de deniers publics qu'il se voit rapidement contraint de réduire son effort, notamment via la diminution des réductions de cotisations patronales Maribel. Ce sont alors les cotisations sociales qui prennent la relève, à travers plusieurs augmentations de leur taux implicite. Suite au lancement du FEFSS, la contribution de l'Etat au financement de la sécurité sociale devient « *résiduaire et [ne couvre plus que] le solde déficitaire éventuel des branches, subsistant après l'intervention du Fonds d'équilibre*¹⁷⁷ ».

En 1995, le Plan global prévoit un financement totalement alternatif alimenté par la fiscalité indirecte. Il englobe les sources du financement alternatif plus ou moins mis en place avant 1993, à savoir « *le produit de la cotisation complémentaire de crise, le produit de la hausse des accises et de la TVA, le produit de l'augmentation des précomptes mobilier et immobilier et le produit de la cotisation énergie*¹⁷⁸ ». Le lancement de la gestion financière globale permet au financement alternatif d'évoluer de façon considérable, notamment grâce à deux simplifications majeures. Il a tout d'abord été décidé, en 1996, que le facteur travail ne supporterait plus lui-même la charge de ce financement alternatif, mais qu'il fallait que l'effort pèse sur toute la population, c'est pourquoi ledit financement ne repose désormais plus que sur la consommation, autrement dit sur un pourcentage des recettes de TVA. Ensuite, en 2001¹⁷⁹, le financement alternatif appréhende d'autres sources : les accises sur le tabac, le précompte mobilier, l'impôt sur les sociétés et l'impôt sur les personnes physiques, en plus de

¹⁷⁶ M. SAINTRAIN et M.-J. FESTJENS, « Le financement alternatif : concept et évolution », *Rev. b. séc. soc.*, 1997/2, p. 471.

¹⁷⁷ *Ibid.*, p. 472.

¹⁷⁸ A. MEURS, *op. cit.*, p. 198.

¹⁷⁹ Loi du 2 janvier 2001 précitée.

la TVA. Le prélèvement de ces sources peut avoir lieu sous la forme d'un montant fixe (non indexé) ou d'un pourcentage, mais également sous celle d'une somme exceptionnelle pour une dépense spécifique¹⁸⁰.

*b. Réflexion sur le financement alternatif*¹⁸¹

La définition du financement alternatif, à savoir la qualité d'une ressource « ne reposant pas sur le facteur travail » paraît, pour certains, assez naïve, sinon mensongère. En effet, toute production de valeur est le résultat du travail ; qu'il s'agisse de revenus du capital ou de revenus du travail, la distinction n'est pertinente qu'au niveau du mode d'acquisition desdits revenus (richesse accumulée ou richesse produite), et non au niveau du facteur travail puisque le capital nécessite qu'une force de travail le mette en œuvre afin d'être productif.

D'autres auteurs considèrent qu'il aurait été plus pertinent d'insérer le terme de revenus « alloués » au facteur travail, afin d'appréhender la notion de financement alternatif comme un prélèvement excluant le facteur travail. Cette approche ne permet toutefois pas d'englober certaines ressources (comme la contribution complémentaire de crise en vigueur depuis 1997) ; elle doit donc être rejetée.

Une troisième théorie, d'origine microéconomique, trouve son fondement dans la notion de « coût d'usage », que l'on pourrait définir comme « *la mesure des charges pour les entreprises de l'utilisation du capital physique*¹⁸² », englobant dès lors la négociation individuelle du salaire. Le financement alternatif serait alors compris comme un financement qui « *n'alourdit pas le coût d'usage*¹⁸³ », définition qui semble également insatisfaisante pour Michel Saintrain et Marie-Jeanne Festjens qui estiment que « *ceci reviendrait à classer [...] les cotisations personnelles [(le salaire négocié étant généralement le salaire brut)] dans le financement alternatif, dans la mesure où une hausse de ces dernières ne modifie pas le salaire-coût mais bien le salaire-poche*¹⁸⁴ ».

Le caractère alternatif ne semble donc pas évident à appréhender, mais Michel Saintrain et Marie-Jeanne Festjens considèrent, pour leur part, que l'on peut le concevoir comme « *une distribution de la charge du financement de la protection sociale dans un sens moins pénalisant pour l'emploi*¹⁸⁵ ». Même si cette définition paraît plus satisfaisante puisqu'elle

¹⁸⁰ A. MEURS, *op. cit.*, pp. 198 à 200.

¹⁸¹ M. SAINTRAIN et M.-J. FESTJENS, *op. cit.*, pp. 481 à 483.

¹⁸² S. AVOUYI-DOVI et H. STERDYNIK, « Une série de coût d'usage du capital », *Observations et diagnostics économiques*, vol. 15, 1986/1, p. 217.

¹⁸³ M. SAINTRAIN et M.-J. FESTJENS, *op. cit.*, p. 482.

¹⁸⁴ *Idem.*

¹⁸⁵ *Ibid.*, p. 483.

permet d'appréhender toutes les ressources légales prévues pour le financement alternatif, elle nous semble cependant si large qu'elle pourrait permettre de capturer d'autres ressources qui, elles, ne remplissent pas effectivement les caisses du financement alternatif. Nous pouvons d'ailleurs mentionner l'exemple des revenus du capital, cité dans l'étude de Michel Saintrain et Marie-Jeanne Festjens. Ils considéraient en effet que les revenus du capital reposaient également nécessairement sur le facteur travail ; dès lors, quelle est réellement la plus-value de l'expression floue « *moins pénalisant* » dans leur définition ?

Section 4. La gestion financière globale

Le premier pas effectif en faveur d'une gestion globalisée des ressources financières de la sécurité sociale est la création du FEFSS en 1983 (transferts entre branches). Des revendications s'étaient toutefois déjà fait entendre dès 1967 alors que les employeurs réclamaient l'augmentation des allocations familiales par le recours à une partie des réserves du secteur, et en 1972¹⁸⁶ lorsque le rapport d'un groupe de travail du CNT fait état de « *divergences entre les organisations représentées en ce qui concerne la répartition de la responsabilité en matière de financement entre l'Etat, les employeurs et les travailleurs*¹⁸⁷ ». Jusqu'au Plan global (1994), le financement est donc resté sectoriel : l'ONSS versait à chaque branche la part réelle de cotisations perçues pour cette branche.

La gestion globale est donc créée, comme nous l'avons dit, afin d'assurer une gestion financière globalisée de la sécurité sociale : l'ONSS, via son nouveau Comité de gestion de la sécurité sociale, tient maintenant une trésorerie commune. Après avoir prélevé ses frais d'administration, la gestion globale répartit annuellement les recettes globales par branche en fonction des besoins apparaissant dans la trésorerie des organismes gestionnaires de chaque branche¹⁸⁸. Le montant correspond en fait à la différence entre les dépenses courantes (dépenses de capital) et les recettes propres (perçues directement ou intervention particulière de l'Etat), à l'exception des opérations de placement.

¹⁸⁶ A l'occasion du rapport du groupe de travail tripartite (institué au sein du CNT dans le cadre de la Conférence sociale et économique du 25 février 1970).

¹⁸⁷ E. ARCQ, « Les finalités », *op. cit.*, p. 327.

¹⁸⁸ *Aperçu de la sécurité sociale belge 2010, op. cit.*, pp. 75.

CHAPITRE 2. ANALYSE DES DONNEES FINANCIERES DU REGIME DES TRAVAILLEURS**SALARIES****Section 1^{ère}. Données chiffrées***§1. Sources*

Les données concernant le financement de la sécurité sociale se trouvent dans des recueils conservés au Service public fédéral Sécurité sociale. Depuis 1962¹⁸⁹, il est possible de les consulter dans le Rapport général édité annuellement et, depuis 1987¹⁹⁰, dans le Vade Mecum annuel des données financières et statistiques de la protection sociale en Belgique. Les chiffres concernant les années précédant 1953 sont donc difficiles à se procurer, et avant 1944 encore plus puisqu'aucun système complet n'avait encore été instauré par l'Etat.

§2. Note méthodologique

Toutes les données financières reprises dans le tableau et les graphes en annexe (réalisés par nos soins) ainsi que leur analyse sont exprimées en millions d'euros (même pour les données avant 2002) pour plus de lisibilité et de cohérence.

Les graphes ne reprennent les données chiffrées que par période de 5 ans ; il nous a en effet semblé peu pertinent de mentionner chaque année individuellement étant donné l'objectif de cette étude qui est de retracer une évolution globale des modes de financement.

Enfin, les graphes mentionnant le « financement public » reprennent à la fois la subvention de l'Etat (incluant les dotations éventuelles), les recettes affectées par l'Etat à la sécurité sociale et le financement alternatif.

Afin de simplifier l'analyse, l'étude des graphes et données chiffrées se fera par période ; les données avant 1944 n'étant pas disponibles au Service public fédéral, nous ne pourrons en tirer de conclusions. Tout au plus disposons-nous de mentions succinctes dans certains ouvrages, mais qu'il nous est impossible de vérifier en les croisant avec des données officielles, ce qui explique que nous n'en ferons pas usage dans cette étude. L'analyse chiffrée s'axera donc autour des périodes allant de 1944 à 1981 (de l'arrêté-loi établissant un système de sécurité sociale pour les salariés à la loi Dhoore), de 1981 à 1995 (de la loi DHoore à la mise en œuvre du Plan global) et de 1995 à 2014 (de la mise en œuvre du Plan global aux dernières données publiées en 2015).

¹⁸⁹ Comptes de 1960-1961.

¹⁹⁰ Comptes de 1985-1988.

§3. Analyse des graphes¹⁹¹

a. De 1944 à 1981

Voy. annexes I.1. et I.2.

Lors de l'instauration du premier système complet de sécurité sociale suite à l'arrêté-loi de 1944, les montants des cotisations et de la subvention de l'Etat sont assez faibles, s'élevant respectivement à 185,9 millions d'euros et 60,2 millions d'euros pour l'année 1945. Les années de prospérité économique dans le contexte de reconstruction d'après-guerre créent de l'emploi, et par ce biais de nouveaux cotisants, jusqu'à atteindre en 1970 une recette de 2.959,3 millions d'euros de cotisations sociales. L'Etat, également prospère, intervient de façon croissante dans le financement de la sécurité sociale ; sa subvention se chiffrait la même année à 1.044,4 millions d'euros.

Nonobstant ces belles envolées sociales, le premier choc pétrolier (1973) impacte fortement le financement, tant au niveau des cotisations sociales que du financement public. Les montants des deux ressources doublent pour les premières et triplent pour le second afin de financer la crise du chômage, atteignant respectivement, en 1975, 6.374,9 millions et 3.085 millions d'euros.

Cette augmentation est d'autant plus élevée en 1980 : les cotisations sociales augmentent de 50%, passant à 9.640,7 millions, et l'intervention publique double, passant, elle, à 6.295,8 millions d'euros.

b. De 1981 à 1995

Voy. annexes II.1. et II.2.

Alors que les cotisations ne cessent d'augmenter, l'année 1990 voit la subvention de l'Etat baisser. En effet, comme nous l'avons mentionné et répété ci-avant, l'Etat avait injecté d'énormes ressources afin de combler le déficit de la sécurité sociale suite aux deux chocs pétroliers. Mais cet effort n'est pas soutenable et contraint le Trésor public à réduire son versement au titre de subvention, passant de 7.392,9 millions d'euros à 5.587,9 millions. Le montant des recettes affectées, lui, reste croissant et a d'ailleurs fait un bond considérable depuis 1980 puisqu'il est désormais de 1.624,6 millions d'euros contre 879,2 millions 5 ans plus tôt.

¹⁹¹ Les graphes ne reprennent que les données chiffrées concernant les cotisations sociales et le financement public (la subvention de l'Etat, y compris la dotation quand elle a lieu, les recettes affectées à la sécurité sociale et le financement alternatif). Les autres recettes comme les revenus de placements ne représentent pas un poids conséquent dans la balance du financement si bien qu'ils ne sont pas abordés dans cette étude, faute de temps. Pour l'année 2014, ces revenus correspondaient en effet à 0,45% des recettes totales de la gestion globale (soit 338,7 milliards d'euros).

*c. De 1995 à 2014**Voy. annexes III.1. et III.2.*

L'année 1995 marque un passage important dans l'histoire du financement de la sécurité sociale puisque le financement alternatif à proprement parler est enfin lancé. L'évolution de la subvention de l'Etat est donc, depuis lors, assez faible comparativement à celle du financement alternatif. En effet, alors que la subvention ne fait « que » doubler sur presque 20 années, passant de 5.641,6 millions d'euros (1995) à 11.896,6 millions (2014), le financement alternatif prend son envol pour atteindre un montant quasiment identique à celui de la subvention en 2014, à savoir 11.971,3 millions d'euros, alors qu'il démarrait à 2.061,3 millions (1995). Il a donc presque sextuplé en l'espace de 19 ans d'existence. Le produit des recettes affectées par l'Etat croît de son côté sans grande envolée puisqu'il ne passe que de 2.410,1 millions à 3.150,2 millions d'euros sur 19 ans.

Les recettes des cotisations sociales, parallèlement, ont triplé ces 20 dernières années, passant de 15.296,7 millions d'euros (1995) à 46.355,8 millions (2014).

*d. Evolution globale**i. Constance dans les périodes**Voy. annexes I.3., II.3. et III.3.*

De façon générale, on constate dans les différents graphes que l'évolution des cotisations sociales et du financement public est assez parallèle, les recettes globales croissant en permanence. Néanmoins, l'écart entre la participation publique au financement et les recettes issues des cotisations sociales tend à s'affaiblir, comme nous le verrons ci-après dans l'analyse des pourcentages de participation financière.

*ii. Ratio financement public/cotisations sociales**Voy. annexe IV.I.*

Le ratio financement public/cotisations augmente sensiblement d'année en année depuis 1990. En 1945, le montant de la subvention de l'Etat correspondait à 32,4% des recettes des cotisations (60,2 millions pour 185,9 millions d'euros). En 1980, à la suite de la crise du chômage, le ratio a atteint un pic plus jamais atteint par la suite dans l'histoire du financement de notre sécurité sociale (toutes ressources publiques confondues) : les recettes publiques correspondent à 65,3% des cotisations sociales ! La diminution d'intervention rétablit un rapport de 36,6% des cotisations en 1990. Depuis lors, le ratio n'a cessé d'augmenter : le financement public correspond à 43% des cotisations sociales en 2000, 56,0% en 2005, 56,7% en 2010 et 58,3% en 2014. Le faible écart entre les trois derniers pourcentages illustre

l'évolution assez similaire ces 10 dernières années des recettes issues des cotisations sociales et du financement public, bien qu'on ne puisse nier l'importance que le financement public a pris sur un plus long terme puisqu'en 1945 les recettes du financement public représentaient environ l'équivalent d'un tiers des cotisations sociales (32,4%) alors qu'aujourd'hui elles représente plus de la moitié (58,3%).

iii. Pourcentages

Voy. annexe IV.2.

Si l'on observe à présent la part de chaque source de financement dans les recettes globales, on constate que la participation de l'Etat est croissante, passant de 24,5% en 1945 à 36,8% aujourd'hui, avec un pic en 1980 à 39,5%.

CHAPITRE 3. IMPACT DU FINANCEMENT ALTERNATIF SUR LE FINANCEMENT GLOBAL DE LA SECURITE SOCIALE

Voy. annexes III.2 . et IV.3

Il est évident que le financement public a pris un tournant à 180 degrés en 1995. Il a toujours été croissant dans l'histoire du financement de la sécurité sociale des travailleurs salariés, passant de 24,5 à 36,8% comme nous venons de le mentionner, mais force est de constater que cette augmentation n'est plus due à la subvention de l'Etat depuis 1995. En effet, le financement alternatif est passé de 5,9% du financement total à son origine (2.061,3 millions d'euros) à 16,3% en 2014 (11.971,3 millions).

Ce qui est assez interpellant, c'est l'origine actuelle des recettes. Alors qu'il serait légitime de penser que le financement alternatif a permis de diminuer la participation de l'Etat (subvention) dans le « pot commun » de la sécurité sociale des travailleurs salariés, en réalité, ce n'est pas le cas. La subvention de l'Etat représentait 16,1% (5.641,6 millions d'euros) en 1995, et, à défaut de diminuer, a même légèrement augmenté puisqu'elle atteint 16,2% en 2014 (11.896,6 millions d'euros). Comme le financement alternatif a également augmenté et que les recettes affectées ne représentent pas des montants très conséquents¹⁹², il est assez évident que les économies se sont faites du côté des cotisations sociales, passant de 71,2% du financement total en 1995 (25.034,5 millions d'euros) à 63,2% en 2014 (46.355,8 millions d'euros), principalement grâce aux nombreuses réductions de cotisations patronales ! L'Etat

¹⁹² Leur part a néanmoins également diminué passant de 6,9% (2.410,1 millions d'euros) à 4,3% (3.150,2 millions).

assume donc aujourd'hui un tiers du financement de la sécurité sociale des travailleurs salariés.

S'il est assez facile de se procurer les montants du financement alternatif dans les Vade Mecum des données financières, il est par contre plus complexe de comprendre l'origine des montants transférés à ce financement alternatif. Ces montants sont issus d'un pourcentage du prélèvement de la TVA, du produit de la contribution complémentaire de crise et du produit d'une imposition à charge des producteurs d'électricité (uniquement en 1997)¹⁹³, régulièrement revu (à la hausse), dont les recettes sont ensuite distribuées entre les régimes des travailleurs salariés et des travailleurs indépendants selon une clé de répartition fixée légalement. Ces règles sont très complexes (notamment à cause du nombre impressionnant de bases légales, ajoutant de nouveaux pourcentages et de nouvelles sources¹⁹⁴) de sorte que beaucoup plaident aujourd'hui pour une réforme du financement supprimant la clé de répartition et fixant un pourcentage clair pour les salariés et un autre pour les indépendants¹⁹⁵.

CONCLUSION

Le lancement du financement alternatif a introduit un nouveau souffle dans les ressources de la sécurité sociale. Il a en effet permis d'alléger de façon effective les charges pesant sur le facteur travail en dégagant de nouvelles recettes permettant aux employeurs de créer de l'emploi.

Sur le long terme, nous constatons que l'Etat intervient de façon croissante dans le budget global de la protection sociale, offrant toujours davantage de moyens sous de multiples formes. Nous avons en effet noté que la création d'une nouvelle source publique de recettes (le financement alternatif), au lieu de diminuer le pourcentage dans le financement global de la subvention, a diminué celui des cotisations sociales !

Si c'est l'Etat qui compense, il est dès lors permis de se demander si la croissance des montants globaux du financement public sera soutenable à long terme. De plus, nous dirigeons-nous vers une sécurité sociale dans laquelle l'Etat est l'acteur principal, autrement dit, est-il possible que l'Etat participe un jour au financement à hauteur de 50% ou plus ? Même s'il semble que le schéma d'une intervention croissante au fil des années est constant

¹⁹³ A. MEURS, *op. cit.*, p. 198.

¹⁹⁴ Loi du 26 juillet 1996 précitée, loi du 2 janvier 2001 précitée, loi-programme du 22 décembre 2008 (*M.B.* du 29 décembre 2008) et loi-programme du 17 juin 2009 (*M.B.* du 26 juin 2009).

¹⁹⁵ Notons que les partisans d'une telle réforme réclament aussi une distinction entre une subvention publique de base et une subvention publique d'équilibre afin que la première devienne fixe d'année en année (Entretien avec M. DEFFET, le 7 avril 2016).

depuis les débuts de la sécurité sociale belge, la participation de l'Etat n'a tout de même augmenté que d'une douzaine de pourcents en l'espace de près de 70 ans (de 24,5% en 1945 à 36,8% en 2014). Il paraît donc raisonnable de considérer que les cotisations sociales vont encore passer de longues années sur la première marche du podium, et que le Trésor public restera la seconde ressource. Il faudra néanmoins prêter attention à l'évolution du financement alternatif, qui a pris son envol en multipliant ses montants par six en à peine 20 ans d'existence.

DERDE DEEL. WAT IS HET EFFECT VAN DE EVOLUTIE VAN DE FINANCIERINGSMECHANISMEN OP HET PARITAIR BEHEER VAN DE SOCIALE ZEKERHEID ?

SITUERING VAN DE ONDERZOEKSVRAAG

In de twee eerste delen van die studie hebben we vastgesteld dat de Staat meer en meer overheidsmiddelen in de financiering van de sociale zekerheid injecteert. De cijfers tonen wel aan dat de participatie van de Staat globaal gegroeid is sinds de beginjaren. Zelfs indien het bedrag van de sociale bijdragen steeds wordt verhoogd is het percentage van de deelname van de overheid toenemend o.m. vanwege de alternatieve financiering. De bedoeling ervan was het concurrentievermogen te stimuleren door de patronale bijdragen te verminderen.

Kunnen we dan hieruit besluiten dat het nu de Staat is die voor deze competitiviteit betaalt ? Heeft onze sociale zekerheid een Beveridgiaanse karakter gekregen door de jaren heen ? Is het systeem van de *path dependancy*¹⁹⁶ afgestapt ? Hoe komt het dat de Staat nu de sociale zekerheid zoveel moet bijvullen ? Kunnen we zeggen dat we nu geconfronteerd worden met een interventionisme van de overheid ?

Door een diepere analyse van het paritair beheer van de RSZ en een overzicht van de huidige sociale, politieke et economische situatie zullen we trachten een antwoord te geven aan al deze vragen.

HOOFDSTUK 1. HET PARITAIR BEHEER VAN DE RSZ

Deel 1. Geschiedenis

§1. Rechtvaardiging van het systeem¹⁹⁷

De wijze van besluitvorming binnen een instelling van sociale zekerheid is gekoppeld aan de keuze van het systeem. Bij ons heeft het verzekeringsstelsel tot een gezamenlijke beheer

¹⁹⁶ Gedefinieerd als de afhankelijkheid of de continuïteit ten opzichte van het verleden (P. FELTESSE, et P. REMAN, « L'évolution de la gestion paritaire de la sécurité sociale en Belgique », p. 104).

¹⁹⁷ P. FELTESSE en P. REMAN, « L'évolution de la gestion paritaire de la sécurité sociale en Belgique », *Refl. Persp. Econ.*, 2003/4, pp. 101 à 111, beschikbaar via <http://www.cairn.info/revue-reflets-et-perspectives-de-la-vie-economique-2003-4-page-101.htm> (5 april 2016).

geleid tussen de verschillende sociale actoren dankzij de eerder Bismarckiaanse karakter (contractueel systeem) van de sociale zekerheid. Beveridgiaanse systemen zijn daarentegen onderworpen aan overheidsbeslissingen.

De wijze van besluitvorming is ook gekoppeld aan de financiering van het systeem. Indien de sociale bijdragen de grootste bron zijn dan moeten de beslissingen meer gebaseerd worden op de raadpleging van de belanghebbenden die hebben bijgedragen. In systemen waarvan de financiering wordt veralgemeend (belastingen) zijn de beslissingen te nemen door de collector van de belastingen (de Staat) die voordelen aan alle burgers biedt op basis van maatschappelijke solidariteit¹⁹⁸.

§2. Geboorte van het Belgische sociale overleg¹⁹⁹

Aan het einde van de 19^{de} eeuw, worden werknemers- en werkgeversorganisaties samengesteld. Uiteraard zien de eersten de tweede niet uit een goed oog. Tot de eerste wereldoorlog hebben de werkgeversorganisaties de vakbonden als woordvoerders voor de rechten van de werknemers niet erkend.

De jaren na de Wapenstilstand van 1918 dwingen de werkgevers niettemin hun aanpak te wijzigen. Veel veteranen komen terug op de arbeidsmarkt wat leidt tot talrijke stakingen als gevolg van gebrek aan werk en het onvermogen om de hoeveelheid van oud-strijders te beheren. Het is pas in 1919 dat de Minister Joseph Wauters²⁰⁰ beslist om zeven commissies op te richten. De bedoeling is een dialoog te scheppen binnen de vertegenwoordigers van werknemers en werkgevers. Zes andere commissies zullen worden opgericht in 1920 en twee in 1921.

Dit is het begin van de vakbondbeweging in België. De werknemersvertegenwoordigers hebben nu het recht om de inhoud van de akkoorden te onderhandelen met betrekking tot het loon en de werkduur teneinde de vruchten van de groei te verdelen²⁰¹.

§3. Ontwikkeling en inwerktreding²⁰²

Aan het begin van de 20^{ste} eeuw werd de voorkeur gegeven aan een Bismarckiaanse vorm van sociale zekerheid nochtans ziet het interbellum de geboorte van verschillende verplichte

¹⁹⁸ Ch. VALENDUC, « Analyse du financement alternatif de la sécurité sociale », *op. cit.*, p. 286 .

¹⁹⁹ M. DUMOULIN, E. GERARD, M. VAN DEN WIJNGAERT en V. DUJARDIN, *Nouvelle histoire de Belgique (1905-1950)*, vol. 2, Brussel, Editions complexes, 2006, pp. 139 tot 141.

²⁰⁰ Minister van Nijverheid, Arbeid en Ravitaillering (socialist).

²⁰¹ E. KRZESLO, « Les relations collectives du travail en Belgique, Acteurs et institutions », Brussel, Federale Overheidsdienst Wetenschapsbeleid, 1996, p. 3, beschikbaar via <http://www.ulb.ac.be/socio/tef/dossiers/DOSSIER%2016.pdf> (30 april 2016).

²⁰² P. FELTESSE en P. REMAN, « L'évolution de la gestion paritaire de la sécurité sociale en Belgique », *op. cit.*, pp. 101 à 111.

gesubsidieerde verzekeringen door de Staat. We hebben dus geen echte verzekeringssysteem. Dit lijkt nog duidelijker sinds 1944, als de Staat een veralgemeende systeem van sociale zekerheid invoert voor alle werknemers (ziekte- en invaliditeitsverzekering en werkloosheidsverzekering). Het Sociaal Pact voert een verandering aan in de machtsverhoudingen binnen het sociale overleg. De vrees voor een nieuwe crisis (zoals die na de beurskrach van 1929) moedigt de sociale partners aan om meer samen te werken met de regering teneinde de economische groei te behouden.

De naoorlogse jaren zien het sociaal overleg meer legitimiteit krijgen. Vele nieuwe autonome en raadplegende paritaire organismen verschijnen²⁰³ en de NAR wordt opgericht in 1952.

Volgens Herman Deleeck moet de keuze voor een paritaire model worden gemaakt voor drie redenen : de solidariteit en gelijke kansen, de sociale economie, en een tegenstand aan de Staat et de markt²⁰⁴. Het tegendeel is het Beveridgiaans systeem waarin de maatschappelijke solidariteit de voorkeur geeft aan een verticale herverdeling. Deze herverdeling gebeurt nochtans met het oog op armoedebestrijding²⁰⁵. Het voordeel van een Bismarkiaanse systeem is de verticale én horizontale herverdeling van de middelen om een solidariteit tussen de hogere en lagere lonen te organiseren.

Het concept van paritarisme lijkt zo fantastisch dat het nu om de vraag gaat of tot de beherende instellingen het moeten uitbreiden. Men denkt dan om een paritaire beheer in alle uitkeringsorganismen in te voeren (mutualiteiten, kinderbijslagnsfondsen en werkloosheidshulpkassen). De kwestie van de uitbreiding van het paritarisme bereikt zijn hoogtepunt na de benoeming door de regering van Henri Fuss (socialist) en Walter Leën (sociaalchristen) voor de respectievelijke titels van Staatscommissaris en adjunct Staatscommissaris zodat ieder een verslag verleent betreffende de verbetering van de sociale zekerheid op de organisatorische en financiële vlakken. Volgens Fuss, « *l'étatisme, c'est une bureaucratie qui s'encroûte dans un isolement tendant à l'omnipotence, mais qui finit par s'endormir dans l'inertie. La gestion paritaire, c'est au contraire, une administration toujours vivante, parce que soumise à la direction supérieure de représentants directs des administrés eux-mêmes*²⁰⁶ ». De sceptici van het paritarisme zijn talrijk, o.a. moet worden genoemd Léon-Eli Troclet²⁰⁷ (socialist). Gezien de betwistingen en het gebrek aan samenhang

²⁰³ HUBERTY, C., *op. cit.*, p. 5.

²⁰⁴ FELTESSE, P., et REMAN, P., « L'évolution de la gestion paritaire de la sécurité sociale en Belgique », *op. cit.*, p. 104.

²⁰⁵ *Ibid.*, p. 103.

²⁰⁶ *Ibid.*, p. 105.

²⁰⁷ Minister van Arbeid en sociale Voorzorg bij de socialistische regering van 1954 tot 1958.

met betrekking tot de *path dependency* en de *social learning*²⁰⁸, zal de keuze voor het paritaire beheer binnen de uitkeringsorganismen nooit komen. Vakbonden eisen op hetzelfde moment een recht op inspraak in de kinderbijslagkassen. Dit leidt tot een onmiddellijke reactie van de werkgeversorganisaties : ze eisen dan ook een inspraak in de organisatie van de mutualiteiten en werkloosheidskassen.

Evenwel gaan Fuss en Leën eens over de inrichting van het paritarisme binnen de beheerscomités van de organismen. Ze kennen ook de rechtspersoonlijkheid toe, alsmede een raadgevende functie (op verzoek van de Staat of op eigen initiatief), een administratieve, personeelbeleids- en begrotingsautonomie. De wil van Fuss en Leën is de ontwikkeling van de staatsbemoediging te vermijden door die tegen te gaan via de beheerscomités. Troclet zal toch spaak in het wiel steken. Hij zal een koninklijk besluit nemen dat de Minister machtigt om tussen te komen in de organisatie van de financiën en van het personeel van de sociale parastatalen²⁰⁹. Zijn bedoeling is de sociale zekerheid te laten streken naar een meer Beveridgiaanse systeem. De sociale partners vrezen dan een « étatisation²¹⁰ » van de sociale zekerheid en de gelijktijdige wering van de beheerscomités.

De betwistingen stuiten op zo grote weerstand dat de NAR tussenkomt en verleent een advies aan het einde van 1995 ten gunste van een paritaire beheer houdende een beheersautonomie van de onafhankelijke organismen en een toezicht van de regering²¹¹. De bedoeling is dat de openbare actie *a posteriori* gebeurt (door wetgeving te maken en akkoorden tussen privé actoren vast te stellen)²¹².

§4. Consolidatie²¹³

Zelfs indien de Beveridgiaanse « bedreiging » nu voorbij lijkt blijven nog enkele inwerktredings- en functioneringsproblemen bestaan. Het is inderdaad tijd om de samenstelling van de paritaire beheerscomités vast te stellen. De vraag is dan dubbel : hoeft het comité leden van de regering (of Ministervertegenwoordigers) tellen of zal een externe controle (financiëncontrole inbegrepen) volstaan ? Maar ook : moeten we het paritarisme als

²⁰⁸ Gedefinieerd door Merrien als een sociaal verschijnsel waarbij de voorbije sociaal-politieke ingrijpen een dwangeffect hebben op het later beleid (geciteerd door P. FELTESSE et P. REMAN, « L'évolution de la gestion paritaire de la sécurité sociale en Belgique », *op. cit.*, p. 104).

²⁰⁹ Koninklijk besluit van 22 november 1954 betreffende de maatregelen te nemen, ten einde een betere verdeling van het personeel onder de verschillende parastatale instellingen, ressorterende onder het Ministerie van Arbeid en Sociale Voorzorg, alsmede een efficiënter en economischer beheer van hun diensten te verzekeren, *B.S.* van 3 december 1954.

²¹⁰ Dit leek onvertaalbaar voor alle Nederlandstaligen aan wie wij de vraag hebben gesteld.

²¹¹ CNT, advies n°51, 24 november 1955.

²¹² E. KRZESLO, *op. cit.*, p. 4.

²¹³ P. FELTESSE en P. REMAN, « L'évolution de la gestion paritaire de la sécurité sociale en Belgique », *op. cit.*, pp. 101 à 111.

streng of uitgebreid²¹⁴ beschouwen ? Tenslotte, moeten de modaliteiten van aanduiding, aanwerving en ontslag van de leden en de president worden vastgesteld, alsook het statuut, de samenstelling en de werkwijze van de comités en de opdrachten die ze op zich moeten nemen. De sociale partners pleiten unaniem voor een strenge paritarisme. Toch zullen sommige takken tot andere organisaties uitgebreid worden, maar niet tot de regeringsleden. Deze laatsten krijgen toch een controlebevoegdheid o.m. budgettair²¹⁵.

Tenslotte, wordt het contractuele systeem geconsolideerd in de jaren 1960 met de geboorte van de IPA's wijdend de bekwaamheid van de sociale partners om sommige sociale maatregelen te programmeren voor de twee jaren na de handtekening van het akkoord. De IPA's worden informeel ontwikkeld²¹⁶ door de Groep van 10²¹⁷ en omgezet in cao's (door de NAR of de paritaire comités), wetten of besluiten. De omgezette IPA's zijn dan van toepassing voor alle werknemers uit de privé sector. Cao's kunnen ook rechtstreeks worden onderhandeld door de paritaire comités (organen die bedrijven verenigen met dezelfde bedrijfstakken) om de werknemers uit een sector te stellen onder een arbeidsreglementering die aangepast is met hun specificiteit.

§5. Instanties en instellingen²¹⁸

Het overleg bestaat vandaag op nationaal vlak en op meerdere niveaus. In eerste instantie is het interprofessioneel niveau dat de totaliteit van de werknemers uit de privé sector verzamelt. De tweede is het sectorgebonden overleg die de werknemers van sommige sectoren samenbrengt (bijvoorbeeld de textielindustrie, de horeca of de bouwsector). Het derde overlegniveau is dat van de onderneming : het bedrijf moet een Comité voor Preventie en Bescherming op het werk (verplicht tussen 50 en 100 werknemers²¹⁹) of een Ondernemingsraad (verplicht vanaf 100 werknemers²²⁰) tellen.

²¹⁴ Deze laatste vorm omvat extra organismen als de mutualiteiten of de kinderbijslagnorganisaties.

²¹⁵ Wet van 25 april 1963 betreffende het beheer van de instellingen van openbaar nut voor sociale zekerheid en sociale voorzorg, *B.S.* van 25 juli 1963.

²¹⁶ <http://www.vocabulairepolitique.be/accord-interprofessionnel/> (14 april 2016).

²¹⁷ De zogenaamde Groep van 10 is de verzameling van sociaal overleg voor het privé sector op federaal niveau. Het is samengesteld door werknemers- en werkgeversorganisaties (2 vertegenwoordigers van het ACV, 2 vertegenwoordigers van het ABVV, 1 vertegenwoordiger van de ACLVB alsmede 2 vertegenwoordigers van het VBO, 2 vertegenwoordigers Unizo, 1 vertegenwoordiger van de landbouwers ; voorgezeten door een elfde persoon : de voorzitter van het VBO); beschikbaar via <https://www.csc-en-ligne.be/csc-en-ligne/La-CSC/Que-faisons-nous/concertation-sociale/groupe-des-dix/groupe-des-10.html> (30 april 2016).

²¹⁸ http://www.rtbef.be/info/belgique/detail_concertation-sociale-mode-d-emploi?id=8596315 (14 april 2016).

²¹⁹ Koninklijk besluit van 3 mei 1999 betreffende de opdrachten en de werking van de Comités voor preventie en bescherming op het werk, *B.S.* van 10 juli 1999

²²⁰ Art. 14 tot 28, wet van 20 septembre 1948 houdende organisatie van het bedrijfsleven, *B.S.* van 27 september 1948.

Het sociale overleg is bevorderd door diverse instellingen waarvan de eerste in 1948 opgericht werd. De Centrale Raad voor het Bedrijfsleven gecreëerd in 1948 is een raadplegende paritaire orgaan bevoegd op federaal niveau. Zijn rol is tegelijkertijd economisch en sociaal. De CRB verleent adviezen en voorstellen over het economisch beleid aan de Ministers of aan het federaal Parlement (op verzoek of op eigen initiatief), neemt de pols van de competitiviteit, stelt de maximale marges vast voor de ontwikkeling van de loonkosten (in het kader van de onderhandelingen voor de IPA's) en vooral, geeft de mogelijkheid voor de sociale partners om deskundigen uit sommige domeinen te raadplegen om uiteindelijk de uitdagingen beter te overwegen. Naast de (gecoöpteerde) deskundigen is de samenstelling van de CRB paritair : werknemers- en werkgeversorganisaties (uit nijverheidssector, landbouwsector, handels- en ambachtsector, MKB en gezinsbedrijven²²¹).

De tweede emblematische instelling is de NAR opgericht in 1952. Zijn missie is ook adviezen verlenen aan de Ministers en het federaal Parlement over het sociaal recht en sociale zekerheidsrecht. De NAR beschikt eveneens over de faculteit om cao's te ontwikkelen die voor alle sectoren of enkele van toepassing zijn. De samenstelling is eveneens paritair.

Beide instellingen geven samen een halfjaarlijks verslag uit over de tewerkstellingevolucie en de loonkostenontwikkeling in België en in Europa²²². Het verslag vermeldt alsook de structurele aspecten van de competitiviteit en tewerkstellingsbeleid. Tenslotte, stellen de instellingen verbeteringen voor over de aangehaalde punten in het verslag.

Deel 2. Vormen van het paritarisme²²³

§1. Bipartisme

Zoals gezegd zijn besluitvorming en financiering sterk aan elkaar gebonden. Sinds 1944, een historisch moment in onze sociale zekerheid, is de RSZ paritair samengesteld. De sociale zekerheid wordt hoofdzakelijk gefinancierd door werkgevers- en werknemersbijdragen dan lijkt het normaal dat de dagelijkse beslissingen afkomstig zijn van de vertegenwoordigers van deze laatsten²²⁴. Sinds 1963 werken ze onder de controle van een regeringsvertegenwoordiger samen. De sociale partners krijgen ook een centrale plaats bij de uitvoerende fase op het vlak

²²¹ <http://www.voculairepolitique.be/conseil-central-de-leconomie-cce-3/> (12 april 2016).

²²² <http://www.voculairepolitique.be/conseil-national-du-travail-cnt/> en <http://www.voculairepolitique.be/conseil-central-de-leconomie-cce-3/> (12 april 2016).

²²³ J.-F. FUNCK, *op. cit.*, pp. 211 en 212 ; en D. RENDERS, *op. cit.*, pp. 582 e.v.

²²⁴ B. CANTILLON, J. PEETERS et E. DE RIDDER, *Atlas van de sociale zekerheid in België*, Leuven, Acco, 1987, p. 55.

van de administratieve organisatie (ontvangst van de bijdragen en uitkering van de prestaties)²²⁵.

Nochtans dwingt de werkloosheids crisis na de eerste oliecrisis (1973) de Staat meer tussen te komen op het financiële vlak. De Maribel operaties tonen overigens wel aan het gebruik van werkgelegenheid als economisch beleid (vermindering van de patronale bijdragen gecompenseerd door indirecte belastingen). De invoering door de regering van de speciale heffingen (aangewend tot het FFESZ) heeft ook het financiële evenwicht van de sociale zekerheid omgedraaid²²⁶. De bedoeling was een balans te scheppen zonder inschakeling van de begroting van de Openbare Schatkist maar zelfs indien de openbare toelage verminderd werd, blijven de alternatieve financiering en de zogenaamde toegewezen ontvangsten aan de FFESZ nog openbare middelen. Uit angst voor een toenemend gebrek aan evenwicht, richt de Staat een beheerscomité op binnen de RSZ. Heden ten dage zullen de takken die overschotten realiseren middelen overdragen aan takken in tekort (hoofdzakelijk werkloosheid en gezondheidszorgen). De Staat is dus geen controleur meer maar een echte beheerder.

§2. Asymmetrisch tripartisme

Het Globaal Plan (dat de het globaal financiële beheer organiseert sinds 1994) hertekent de samenstelling van het beheerscomité van de sociale zekerheid²²⁷. Dit is nu tripartiet : hetzelfde aantal werknemers- en werkgeversvertegenwoordigers en regeringsvertegenwoordigers (waarvan één de Minister van Begroting vertegenwoordigt en twee het Nationaal Intermutualistisch College²²⁸). Indien wordt vastgesteld dat iedereen over een beslissende stem beschikt en dat de beslissingen met meerderheid van de uitgebrachte stemmen worden genomen, neemt dit echter niet weg dat de Staatsvertegenwoordigers een duidelijk voordeel hebben in de beraadslagingen want ze beschikken over en vetorecht om iedere beslissing te blokkeren die niet hun goedkeuring zou winnen.

§3. Quadripartisme in de tak gezondheidszorgen

De tak gezondheidszorgen werkte sinds 1994 op een andere manier dan de andere takken van de sociale zekerheid van de werknemers. De bijzonderheid is dat ze twee aanvullende acteurs verzamelt : de verzekeringsinstellingen (mutualiteiten) en de vertegenwoordigers van de zorgverleners en zorginstellingen. De Algemene raad van de verzekering voor geneeskundige

²²⁵ *Ibid.*, pp. 56 en 58.

²²⁶ *Zie supra.*

²²⁷ Tot hier toe « beheerscomité van de RSZ ».

²²⁸ Die maar een raadplegende stem hebben.

verzorging (Riziv), die de begrotingsboekhouding van de akkoorden van het Comité van de verzekering voor geneeskundige verzorging vaststelt, is dus quadripartiet. Buiten de sociale partners en de Staatsvertegenwoordigers, krijgen de mutualiteiten een beslissende stem terwijl de zorgverleners en zorginstellingen maar een raadplegende stem hebben. Zelfs indien de Algemene raad bekwaam is voor het goedkeuren van de beslissingen (via de begroting) behoudt het Comité de keuze van de inhoud van de akkoorden. De gezondheidspartners hebben daarentegen een effectieve autonomie behaald terwijl de sociale partners en de regeringsvertegenwoordigers alleen maar over een raadplegende stem beschikken.

We mogen hier spreken van asymmetrie, zoals voor het beheerscomité van de sociale zekerheid. De regering zwaait daar de scepter wat de begrotingskader betreft en kan derhalve eisen van het Comité van de verzekering voor geneeskundige verzorging dat hij zijn standpunten herziet indien de regeringsvertegenwoordigers ze beschouwen als onverenigbaar met hun kader. De Staatsvertegenwoordigers hier ook van een vetorecht.

De nieuwe « Agence wallonne de la Santé, de la Protection sociale, du Handicap et des Familles²²⁹ » heeft ook een paritaire Algemene raad waarin sociale partners, Waalse regeringsvertegenwoordigers en verzekeringsinstellingen samenwerken. De bedoeling aan de oorsprong van de Agence was het federale paritair beheer model om te zetten voor het Waalse Gewest. Meerdere vakbonden²³⁰ betreuren nochtans de tekortkomingen aan het paritarisme. Zelfs indien de sociale partners beschikken over 10 beslissende stemmen (op 18) bij de Algemene raad, zullen de concrete dagelijkse beslissingen door de beheerscomités worden genomen, waarin alleen maar 2 werknemersvertegenwoordigers zitting hebben (op 23) bij de tak gezondheid.

§4. Huidige samenstelling van de RSZ²³¹

De samenstelling van het beheerscomité van de RSZ werd niet veranderd sinds de aanneming van het Globaal Plan in 1995. Dit bestaat uit eenzelfde aantal van werknemers- en werkgeversvertegenwoordigers en regeringsvertegenwoordigers ; ieder krijgt een beslissende stem. De beslissingen worden per meerderheid van stemmen genomen, maar de regeringsvertegenwoordigers, zoals eerder al gezegd, beschikken over een vetorecht.

²²⁹ Zie *infra*.

²³⁰ Protocollen van onenigheid van het ACV, de ACLVB en het ABVV (zie o.a. : <https://www.csc-en-ligne.be/>, <http://www.cgsp-admi.be/loip-sante-wallon-est-sur-les-rails-lagence-tous-risques/>) ; en http://econosoc.be/?rub=actualite&page=dossier_aviq (12 april 2016).

²³¹ <http://www.onssrszls.fgov.be/nl/organisatie> (3 mei 2016).

vandaag bestaat het beheerscomité uit 5 werkgeversvertegenwoordigers²³², 5 werknemersvertegenwoordigers²³³ en twee regeringscommissarissen²³⁴ die de Minister van de Sociale Zaken²³⁵ en de Minister van de Begroting²³⁶ vertegenwoordigen.

HOOFDSTUK 2. OVERZICHT VAN HET HUIDIGE SOCIALE OVERLEG DOOR DE POLITIEKE EN ECONOMISCHE HUIDIGE CONTEXT

Deel 1. Van een bipartiete onderhandeling tot een tripartiete overleg ?

De commentatoren gaan eerder eens over de ontwikkeling van de sociale onderhandeling, de « *transformatie van het sociaal overleg*²³⁷ ». Sinds 1976, na de eerste oliecrisis (1973), moet de Staat meer geld injecteren om de werkloosheidscrisis te matigen. De Staat komt nu tussen in vroegere aan de sociale partners voorbehouden aangelegenheden ; men spreekt al over « *informele tripartiete overleg*²³⁸ ». Tijdens de onderhandeling van 1993 over het Globaal Plan betreuren ook de vakbonden een verdwijning van de tweedelige discussies ten gunste van een driedelig overleg waarin de Staat tussenkomt. De Staat stemt tegemoetkomingen toe aan de sociale partners maar alleen over punctuele punten of over de inwerktreding van al besliste maatregelen. We moeten er toch aan toevoegen dat de werkgeversorganisaties globaal akkoord gaan met de Regering. De splitsing tussen de sociale partners heeft dus de ontwikkeling van het tripartiet overleg versneld. Dit tripartisme is ontwikkeld tot het interprofessioneel akkoord van 2001-2002 : we mogen nu spreken van een « *tripartisme généralisé*²³⁹ »²⁴⁰. Het is wel belangrijk te onderlijnen dat de hoofdreden van de groeiende

²³² Werner Abelshausen, Koen Cabooter, Jean De Breuck, David Lanove en Ivo Van Damme.

²³³ Anne Léonard, Koen Meesters, Sabine Slegers, Estelle Ceulemans en Celien Vanmoerkerke.

²³⁴ Respectievelijk Maruja Van Baelen en Thierry Mailleux.

²³⁵ Maggie De Block

(http://www.belgium.be/fr/la_belgique/pouvoirs_publics/autorites_federales/gouvernement_federal/composition_gouvernement ; 3 mei 2016).

²³⁶ Sophie Wilmès

(http://www.belgium.be/fr/la_belgique/pouvoirs_publics/autorites_federales/gouvernement_federal/composition_gouvernement ; 3 mei 2016).

²³⁷ Iannis Gracos, « Grèves et conflictualités sociales en 2014 », *C.H. CRISP*, n°2246-2247, 2015, p. 31.

²³⁸ *Ibid.*, p. 30.

²³⁹ E. ARCQ, « Politique de l'emploi et concertation sociale (1999-2002) », *C.H. CRISP*, n°1744, 2001/2, p. 46.

²⁴⁰ « *Avant, pendant et après la négociation interprofessionnelle, le gouvernement est présent. Il est l'acteur qui fixe les balises que l'on consulte sur les moyens qu'il a à octroyer, à qui on demande l'assentiment une fois l'accord conclu, et qui participe à sa mise en œuvre* » (Th. BEAUPAIN et P. BLAISE, « La concertation sociale (1993-1995) », *C.H. CRISP*, n° 1498, 1995/2, p. 29) ; en M. CAPRON, op. cit., p. 22.

tussenkomst van de overheid in de sociale beslissingen te wijten is aan de moeilijkheid voor de sociale partners een akkoord te vinden²⁴¹.

Mogen we niet overigens denken dat de vervanging van de term « onderhandeling » door « overleg » naarmate de jaren, symptomatisch is van een ontwikkeling van effectieve beslissingen over de sociale vragen tot een beperkte mening ?

Deel 2. De huidige sociale, politieke en economische context

§1. De zesde Staatshervorming

Aangezien de uitgaven voor de takken van werkloosheidsverzekering en pensioenen steeds toenemen en de constante vraag aan de Vlaamse kant van de taalgrens in het voordeel van de defederalisering van de sociale zekerheid²⁴², werd beslist in 2011 de sociale zekerheid te hervormen.

De zesde staatshervorming voorziet op 1 juli 2014 de kinderbijslag, de uitkeringen voor gehandicapten en de gezondheidszorgen aan de Gemeenschappen over te hevelen alsook de sommige werkgelegenheidsbevoegdheden en de werkloosheidsverzekering aan de Gewesten. Een budgettaire overdracht van 15 miljard euro en een overdracht van personeel moeten plaatsvinden : respectievelijk op 1 januari en 1 april 2015²⁴³. De gefedereerde entiteiten zijn officieel bevoegd op 1 juli 2014. In de praktijk worden de bevoegdheden verder uitgeoefend door federale agenten. De helft van de bevoegdheden werd overgedragen op 1 januari 2015. De overdracht van de andere helft zal worden gespreid over een periode van vijf jaar.

Wat de sociale zekerheid betreft, zullen de gefedereerde entiteiten de bevoegdheden krijgen met betrekking tot IT en werkgelegenheid (2015), gezondheidszorgen (2016), ziekte- en invaliditeitsverzekering (2018) en kinderbijslag (2020)²⁴⁴. Deze drie laatste bevoegdheden zullen in Wallonië beheerd worden door een ION : de eerder al vermelde « Agence wallonne de la Santé, de la Protection sociale, du Handicap et des Familles », of « Agence pour une Vie

²⁴¹ Eigenlijk, eens de beslissing is dan genomen door de Regering zijn de werkgeversorganisaties toch tevreden in tegenstelling tot de aanspraken van de vakbonden (E. ARCQ, « Politique de l'emploi et concertation sociale (1999-2002) », *op. cit.*, p. 46).

²⁴² D. DUMONT, « La sécurité sociale et la sixième réforme de l'Etat : rétroactes et mise en perspective générale », *Rev. b. séc. soc.*, 2015/2, p. 189.

²⁴³ http://www.werk.belgie.be/detailA_Z.aspx?id=41755 (1 mei 2016) ; en C. DELBEUCK, « Numéro spécial, Transfert de compétences », *Osmose-SPW Edition*, 2015/1, pp. 5 en 6, beschikbaar via http://www.wallonie.be/sites/wallonie/files/osmose_tc_web.pdf (1 mei 2016).

²⁴⁴ *Ibid.* p. 6.

de Qualité» (1 januari 2016)²⁴⁵. De bedoeling van de AViQ, opgericht door de Minister Maxime Prévot²⁴⁶, is een vereenvoudiging van het institutionele landschap en het samenbrengen van alle belanghebbenden in één organisatie die tegelijkertijd verantwoordelijk is voor takken van welzijn en de gezondheid, invaliditeit en gezinsbijslagen. Elke tak zal een eigen budget ontvangen maar zal deelnemen aan transversale commissies. De AViQ zal een « Conseil de stratégie et de prospective » (samengesteld met deskundigen met raadgevende stem) en een interne auditcomité tellen om het beleid te evalueren.

De Minister heeft eveneens een zogenaamde autonomieverzekering ingesteld. Die autonomieverzekering zal door de mutualiteiten geïmplementeerd worden op 1 januari 2017 en zal verplicht zijn. De bedoeling van een dergelijke verzekering is het opzetten van een financiering die thuisdiensten aan alle Walen zal verzekeren om een mogelijke toekomstige verlies van autonomie te anticiperen.

De defederalisering van deze persoonsgebonden aangelegenheden en werkgelegenheidsbevoegdheden veroorzaakt een kanteling van het financiële evenwicht van de federale entiteiten, evenals nieuwe verantwoordelijkheden²⁴⁷. Betreffende de begroting van de Gemeenschappen, zal ieder middels krijgen die door een bevolkingsverdeelsleutel zullen worden gerekend²⁴⁸. Voor de Gewesten is het systeem meer bedoeld als stimulans : de financiering van de nieuwe bevoegdheden moet op de personenbelasting (belastingplichtigen ingezet op het grondgebied van het betrokken Gewest). De Gewesten zijn geacht hun belastingplichtigen aan te moedigen om de gemiddelde werkgelegenheidspercentage en het inkomstenniveau te verhogen²⁴⁹.

§2. Het regeerakkoord van Michel I

Vier maanden na de federale verkiezingen op 25 mei 2014 werd het regeerakkoord van Michel I²⁵⁰ op 9 oktober 2014 geboren. Het akkoord is vooral gericht op een ondersteuning tot

²⁴⁵ Décret wallon du 3 décembre 2015 relatif à l'Agence wallonne de la santé, de la protection sociale, du handicap et des familles, *B.S.* van 14 december 2015 ; en <http://prevot.wallonie.be/> (1 mei 2016).

²⁴⁶ Huidige vicevoorzitter van de Waalse regering en Minister van Openbare Werken, Gezondheid, Sociale Actie en Patrimonium (democratische humanist).

²⁴⁷ D. DUMONT, *op. cit.*, p. 213.

²⁴⁸ « Il s'agit de la part de chaque communauté [...] et de la COCOM [pour Bruxelles] dans le nombre d'habitants du Royaume âgés de 0 à 18 ans pour les allocations familiales, de leur part dans l'ensemble de la population pour les soins de santé et les allocations et aides aux personnes handicapées, et de leur part dans le nombre d'habitants âgés de plus de 80 ans pour les aspects des soins de santé qui concernent plus particulièrement les personnes âgées » (*Ibid.*, p. 217).

²⁴⁹ « [...] augmenter le taux moyen d'emploi de leurs habitants et, par ce biais, le niveau de revenu moyen de ceux-ci » (*Idem*).

²⁵⁰ Coalitieregering met liberale (MR en Open VLD), Vlaamse nationalistische (N-VA) en christendemocratische (CD&V) partijen (« Zweedse coalitie »).

de competitiviteit via de stimulatie van de arbeid. Vanaf de eerste ontwerpvoorstellen vindt het VBO het akkoord een ambitieuze tekst²⁵¹ : de regering zal de werkgevers helpen om nieuwe banen te creëren en de groei onder te steunen. De loonhandicap zal eindelijk verdwijnen via een reductie van de patronale bijdragen (25% i.p.v. 33%) en de indexsprong²⁵² (2%).

De regeerakkoord heeft niettemin vele critici. De eerste paragrafen willen de sociale partners geruststellen door een herinnering van hun belang in het sociaal overleg maar de vakbonden voelen zich niet geraadpleegd ondanks de lange voorgeschiedenis²⁵³. De vakbonden hebben dus de indruk dat deze regering met een serieuze sociale conflict begint²⁵⁴. Overigens betreurt Pascale Vielle²⁵⁵ dat er geen globale visie is van de sociale zekerheid in zijn geheel²⁵⁶. De takken worden inderdaad apart beschouwt als mogelijke economiebronnen ; de sociale zekerheid is gezien als een hindernis bij de tewerkstelling en een belemmering van de arbeid. Pascale Vielle vindt het jammer dat het Scandinavisch model (versterking van de capaciteiten van de arbeiders door goede opleidingen) die door Frank Vandembroucke²⁵⁷ werd bepleit afgezien werd ten gunste van het Engels model (vermindering van de sociale interventie om iedereen te « duwen » om een baan te vinden). De regering wilt dat de werkaanbod toeneemt om dan de vraag te laten stijgen. Het akkoord streeft ook naar het wegwerken van de loonkostenhandicap die verantwoordelijk is van het onvoldoende concurrentievermogen (vastgesteld in het jaarlijks technisch verslag van de Centrale Raad voor het Bedrijfsleven 2013) en leidt tot een vernietiging van de bestaande banen en remt de banengroei. Pascale Vielle trekt dan aan de noodbel : de regering is de sociale zekerheid aan het ontmantelen.

²⁵¹ <http://vbo-feb.be/nl-BE/Actiedomeinen/Overheid-en-beleid/Regeringsakkoorden-en-beleidsverklaringen/Regeerakkoord--Een-eerste-analyse-van-het-VBO/> (2 mei 2016).

²⁵² Gedefinieerd als « een loonsverhoging tengevolge de stijging van de index die niet uitgevoerd wordt, die overgeslagen wordt » (<http://www.vlaamswoordenboek.be/definities/term/indexsprong>; 2 mei 2016).

²⁵³ Iannis Gracos, *op. cit.*, pp. 13 en 14.

²⁵⁴ *Ibid.*, p. 15.

²⁵⁵ O. a., maar ook vakbonden (http://www.fgtb.be/web/guest/search-nl?p_p_id=search_WAR_tonsaiportlet&p_p_lifecycle=1&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_col_id=column1&p_p_col_count=1&search_WAR_tonsaiportlet_id=2940930&search_WAR_tonsaiportlet_javax.portlet.action=viewitem&p_l_id=15227, <https://www.acv-online.be/acv-online/Actueel/Pers/persberichten-2014/overzicht/werkgevers-in-de-zetel-werknemers-de-klos.html>), politieke partijen (<http://www.s-p-a.be/column/niemand-bang-van-de-kaaimantaks/>, <http://m.deredactie.be/#!/snippet/543e7f210cf2ca109f700340/543e5bfc0cf2ca109f700261>), mutualiteiten (<https://www.mc.be/actualite/opinions/2014/accord-gouvernement.jsp>) en zelfs NGO's (<http://www.amnesty.be/je-veux-m-informer/actualites/article/accord-gouvernemental-promesses>; 2 mei 2016).

²⁵⁶ <http://www.levif.be/actualite/belgique/michel-ier-demantele-la-securite-sociale/article-normal-350235.html> (2 mei 2016).

²⁵⁷ (Socialistische) Minister van Sociale Zaken en Pensioenen onder Verhofstadt I (van 12 juli 1999 t.e.m. 11 juli 2003) en Minister van Werk en Pensioenen onder Verhofstadt II (van 12 juli 2003 t.e.m. 22 juli 2004).

Door de patronale kosten te verminderen en geen nieuwe ontvangsten te voorzien, zal het financieel evenwicht ernstig verstoord worden.

§3. De taxshift operatie²⁵⁸

De taxshift is een operatie waarbij de overheid « *het bestaande belastingssysteem zal herbekijken en wijzigen door de belasting op bepaalde zaken te verhogen en die op andere zaken te verlagen of zelfs af te schaffen, maar waarbij er geen verlies aan inkomsten is voor de overheid*²⁵⁹ ». De bedoeling van de taxshift die door de regering Michel I werd gepland (juli 2014) was de verschuiving van de belasting op arbeid naar andere inkomstenbronnen. De laatste jaren ontwikkelden de inkomsten uit het kapitaal sneller en hoger dan die uit de arbeid daarom is het niet gerechtvaardigd dat de arbeid de meeste kosten draagt.

De financiering van de taxshift is vooral gebaseerd op het verbruik (verhoging van de BTW op elektriciteit en accijnzen op diesel, alcohol en tabak) maar ook op een verhoging van de roerende voorheffing (25 naar 27%). De bedoeling van de taxshift was de arbeiders te helpen door een verlichting van de lasten die op de middenklasse wegen. De vraag van velen is dan : is het gerechtvaardigd de financiering op alle burgers te laten wegen terwijl grote kapitalen geen specifieke taxatie lijden ? Een kleine taxatie nochtans werd toch ingevoerd op de speculatie-inkomsten binnen de 6 maanden (33%), en « *geldt alleen voor particuliere beleggers, niet voor beursvennootschappen, banken en fondsen*²⁶⁰ » ; dit betekent echter maar een vooruitberekening van 28 miljoen euro.

Het bedrag van de lastenverschuiving bedraagt 3,7 miljard euro (reductie van de patronale lasten) die de competitiviteit (2 miljard) en de koopkracht (1,7 miljard euro) moeten verhogen. Het doel is 5 miljard euro te bereiken in 2020 die toegevoegd zullen worden aan de al gepland 2 miljard euro van het regeerakkoord.

De eerste gevolgen van de (volledige²⁶¹) invoering van de taxshift op 1 januari 2016 zijn hoofdzakelijk zware kosten voor vele steden veroorzaakt door de maatregelen op de personenbelasting²⁶². Door de vermindering van de personenbelasting zullen de ontvangsten

²⁵⁸ <http://www.mijntaxshift.be> ; <http://www.demorgen.be/binnenland/dit-is-de-taxshift-van-de-regering-michel-b04c0d51/> ; http://www.ecolo.be/IMG/pdf/20151015_tax-shift.pdf ; <http://www.openvld.be/?type=nieuws&id=1&pageid=82211> ; <http://vbo-feb.be/nl-BE/Actiedomeinen/Economie-en-conjunctuur/Competitiviteit/Tax-shift-concrete-uitvoering-belangrijkste-maatregelen/> (2 mei 2016).

²⁵⁹ https://www.securex.eu/lex-go.nsf/vwNews_nl/C0CED158E9FCEA2BC1257E810021E657?OpenDocument#.Vys5zXiUyEo (2 mei 2016).

²⁶⁰ <http://trends.knack.be/economie/finance/de-taxshift-wordt-voelbaar/article-normal-642979.html> (3 mei 2016).

²⁶¹ Enkele maatregelen al ingevoerd in 2015, o.m. de verhoging van de accijnzen op alcohol.

²⁶² http://www.avcb-vsgeb.be/nl/actualites-full.html?cmp_id=7&news_id=4569 ; <http://trends.levif.be/economie/politique-economique/l-impact-du-tax-shift-est-particulierement-lourd-pour-les->

van de geheven opcentiemen lager worden (10% mis tegen 2021). Brussel, Antwerpen, Gent en Leuven zijn de grote verliezers omdat de lonen daar de hoogst zijn²⁶³. Voor de gemeenten van Brussel bestaat het podium uit Brussel-Stad (2,5 miljoen euro mis tegen 2021), Ukkel en Elsene (ieder 2,3 miljoen mis tegen 2021). Dit zou in totaal 23 miljoen aan het Brusselse Gewest kosten²⁶⁴. Alle Belgische gemeenten inbegrepen, zal de taxshift 193 miljoen euro kosten : 37 miljoen voor Antwerpen, 20 voor Gent, 10,9 voor Leuven, 13 voor Luik, 11 voor Charleroi, 10 voor Namen²⁶⁵. Enkele politieke partijen vrezen dan dat de gemeenten de opcentiemen zullen verhogen om de diensten aan hun bewoners te kunnen garanderen²⁶⁶. Naast deze verliezen zijn er ook winsten gemaakt voor de lage en middenlonen : de belofte van minstens 100 euro netto per maand tegen 2019²⁶⁷ om hun koopkracht te verhogen. Het is van belang te onderlijnen dat de gevolgen van de taxshift nu nog moeilijk meetbaar zijn daar de maatregelen pas ingevoerd zijn.

§4. De verkramping van het sociaal overleg

Het conflict tussen de Regering en de vakbonden wordt nog ernstiger op 15 december 2014 met de algemene staking tegen de begrotingsbeperkingen van Michel I. De werknemersorganisaties menen dat het bezuinigingsbeleid op slachtoffers van de crisis weegt²⁶⁸ wat niet aanvaardbaar lijkt²⁶⁹.

Een tweede conflict is ook diepgeworteld. Terwijl de vakbonden de bezuiniging opzeggen, steunen de werkgeversorganisaties de regeringsinitiatieven betreffende de competitiviteitsmaatregelen. De werkgeversorganisaties beschouwen zelfs de staking als een intimiderende beweging en een terreurmanoeuvre²⁷⁰. Mogen we dan besluiten dat het evenwicht van het sociaal overleg aan het omdraaien is ? De sociale partners zijn verdeeld

communes-bruxelloises/article-normal-44926.html ;
<http://www.hln.be/hln/nl/942/Economie/article/detail/2585785/2016/01/15/Antwerpen-Gent-en-Leuven-grote-verliezers-taxshift.dhtml> (3 mei 2016).

²⁶³ <http://www.lalibre.be/actu/politique-belge/tax-shift-884-millions-d-euros-en-moins-pour-les-communes-5698a2a43570b38a5827c178> (3 mei 2016).

²⁶⁴ <http://trends.levif.be/economie/politique-economique/l-impact-du-tax-shift-est-particulierement-lourd-pour-les-communes-bruxelloises/article-normal-449263.html> (3 mei 2016).

²⁶⁵ <http://www.lalibre.be/actu/politique-belge/tax-shift-884-millions-d-euros-en-moins-pour-les-communes-5698a2a43570b38a5827c178> (3 mei 2016).

²⁶⁶ <https://www.lachambre.be/doc/CCRI/pdf/54/ic320.pdf>.

²⁶⁷ <http://www.knack.be/nieuws/belgie/akkoord-begroting-en-taxshift-vooral-lage-en-middensalarissen-zullen-stijgen/article-normal-616207.html> (3 mei 2016).

²⁶⁸ Iannis Gracos, *op. cit.*, p. 76.

²⁶⁹ http://www.aclvb.be/nl/tax-shift?_ga=1.31204665.740964537.1462027495 ;
<http://www.abvv.be/web/guest/press-releases-nl/-/press/4010998/> (3 mei 2016).

²⁷⁰ Iannis Gracos, *op. cit.*, p. 18.

over de middelen om aan de sociale vragen te antwoorden ; trouwens werd geen interprofessioneel akkoord getekend gedurende de laatste 5 jaren²⁷¹.

HOOFDSTUK 3. HET HUIDIGE PARITAIR BEHEER VAN DE RSZ : WAT IS DE PLAATS VAN DE STAAT?

Deel 1. Probleemstelling

Ondanks het feit dat er meer vertegenwoordigers zijn van de sociale partners dan van de Staat, toch pleiten sommige vakbonden voor het herstellen van het evenwicht in de beslissingen van de RSZ door de afschaffing van het vetorecht van de regeringscommissarissen, ofwel door de uitbreiding van die privilege²⁷². Mogen we echter niet beschouwen dat zo'n vetorecht gerechtvaardigd is aangezien de deelname van de Staat in de financiering van de sociale zekerheid ? In het vorig gedeelte van deze studie hebben we inderdaad vastgesteld dat de Staat 27.018,1 miljard euro heeft uitgekeerd in 2014, wat 36,8% van de totale ontvangsten uitmaakt. Zou een dergelijke financiële tussenkomst een tussenkomst in het beheer kunnen verantwoorden ?

Deel 2. Een financiering uit de fiscaliteit

De huidige samenstelling van de RSZ is een erfenis uit het verleden wanneer het recht op sociale zekerheid een gevolg was van het statuut van werknemer. De werkgeversvertegenwoordigers waren dan verantwoordelijk voor de uitkering van de prestaties die gefinancierd waren door de bijdragen van de werknemers. Toen het veralgemeende systeem werd geboren in 1944, waren de sociale partners geassocieerd aan het uitwerkingsproces van het Sociaal Pact en dus aan zijn inwerktreding. Ze hebben zitting gekregen in het paritair beheerscomité en dit is tot nu toe nog altijd het geval.

We beschouwen dat een dergelijke vertegenwoordiging onevenredig is : 10 zetels voor de werknemers- en werkgeversvertegenwoordigers tegen 2 voor de regeringscommissarissen. Zoals eerder al gezegd, komt een derde van de financiering uit de Staat (fiscaliteit op alle burgers) en tweederde uit de bijdragen (parafiscaliteit op werknemers en werkgevers). De werknemers en werkgevers zijn ook burgers, d.w.z. kiezers. Mogen we dan beschouwen dat

²⁷¹ Het laatste getekend interprofessioneel akkoord dateert van 2009-2010 (<http://www.cnt-nar.be/accord-interpr.htm>; 3 mei 2016).

²⁷² O.m. : Gewestelijke beleidsverklaring van het ABVV, 2014, p. 13 ; Memorandum van het ACV, 2007, p. 14 ; Artikel over de 6^{de} staatshervorming van de ACLVB, 2013, p. 10.

de democratische gekozen regering in staat is de belangen van iedereen te vertegenwoordigen beter dan de vakbonden en werkgeversorganisaties die de werknemers en de werkgevers vertegenwoordigen ? Ze zijn inderdaad alleen maar een deel van de bevolking. We mogen dan besluiten tot een gebrek aan democratie : alle niet actieven krijgen geen specifieke vertegenwoordiging bij de RSZ beslissingen.

Deel 3. De universele prestaties

Het veralgemeende systeem van sociale zekerheid en zijn ontwikkeling hebben tot universele prestaties geleid. Zoals reeds vroeger werd aangekaart, de prestaties zoals de kinderbijslag worden voortaan aan iedereen aangeboden.

Rekening houdend met de toekenning van zogenaamde universele prestaties, is het dan nog gerechtvaardigd dat de sociale partners (die beide kanten van de arbeid vertegenwoordigen) in de beslissingen met betrekking tot de hele bevolking optreden ? Nogmaals denken we dat het democratischer zou zijn indien de regering de beslissingen nam betreffende de sociale zekerheid in het algemeen én bij de RSZ.

Deel 4. Mogelijke oplossingen op het democratische tekort

Voorlopig blijft het onmogelijk een concrete oplossing te formuleren die sociaal, economisch en politiek aanvaardbaar zou zijn voor iedereen. Niettemin mogen we proberen om alternatieven voor te stellen.

De eerste zou de universele prestaties uit te pakken van de RSZ. De RSZ zou nog bekwaam zijn voor de prestaties die voor de werknemers worden uitbetaald ; dit zou dan de aanwezigheid van de sociale partners verantwoorden. De uitkeringen zoals de kinderbijslag of de (*de facto* universele) terugbetaling van de gezondheidszorgen zouden uitgevoerd worden door aparte specifieke ontvangst- en herverdelingsorganismen. Deze organismen zouden dan door de regering (vertegenwoordigers, commissarissen) worden beheerd zodat het elke burger democratisch zou vertegenwoordigen. Dit zou misschien een meer democratisch beheer oprichten maar we moeten wel toegeven dat het toch moeilijk lijkt gezien de geschiedenis van de evolutie van de sociale zekerheid in België.

Daarnaast mogen we ook denken aan een verandering in de samenstelling van het beheerscomité. Misschien een hoger aantal Staatsvertegenwoordigers zou een evenwicht terugbrengen in het overleg en de beslissingen. We denken dat een afschaffing van het vetorecht sowieso niet gerechtvaardigd zou zijn rekening houdend met het huidige kleine

aantal regeringscommissarissen. Het paritaire beheer, al aanzien als asymmetrisch²⁷³, zou misschien dan nog asymmetrischer kunnen lijken. Dit zou de deelname van de Staat in de financiering van de sociale zekerheid verantwoorden.

Moet worden opgemerkt dat dit asymmetrisch karakter zou wel eens kunnen omdraaien ; de Staat krijgt meer rechtmatigheid in het beheer van de RSZ omdat het democratischer is dan een beheer van sociale partners. Hun aantal en « gewicht » in de beslissingen lijken asymmetrisch gezien ze maar 63% van de financiering vertegenwoordigen.

We kunnen ook denken aan een overgang op een Beveridgiaans systeem. De sociale zekerheid zou dan globaal gefinancierd worden door de fiscaliteit. Een dergelijke organisatie zou dan geen deelname van de sociale partners verantwoorden en zou democratischer lijken. De Staat zou bekwaam zijn om alles te regelen en de ontvangsten en uitkeringen te behandelen.

Een laatste oplossing zou voor ons de inwerktreding zijn van een veralgemeende sociale bijdrage. Dit garandeert dat iedereen de sociale zekerheid financiert door alle types inkomsten. De RSZ zou de inkomsten kunnen ontvangen maar de regeringsvertegenwoordigers zullen sowieso aanwezig zijn in het beheer om een democratische vertegenwoordiging te waarborgen.

CONCLUSIE

De bedoeling van dit deel van de studie is zeker niet de sociale partners in het algemeen te laten verdwijnen. Hun raadgevende functie is inderdaad essentieel om de billijkheid en de rechtvaardigheid te waarborgen in de sociale beslissingen. Maar we denken toch dat hun rol vandaag niet meer gerechtvaardigd is in alle takken van de sociale zekerheid, hoofdzakelijk in de RSZ beslissingen. Of met andere woorden : zou de Staat geen voordeligere positie moeten krijgen ?

Moet worden opgemerkt dat de huidige sociale context eerder gespannen is met de begrotingsbeperkingen van de regering. De stakingen vermeederen tegen de federale maatregelen. We hoeven maar naar de situatie in de gevangnissen te kijken om een overzicht te hebben van de actuele crisis. We staan nu voor een totaal onvermogen van de regering en de vakbonden om eens te worden.

Wat de sociale zekerheid betreft mogen we denken dat de verkrampingen tussen de federale regering en de vakbonden zullen ontspannen omdat veel takken nu aan de Gewesten en

²⁷³ Zie *supra*.

Gemeenschappen overgeheveld werden (en vele zullen nog worden overgebracht). We mogen hopen dat beslissingen op een meer lokaal vlak dichter zullen zijn bij de wil van de werknemers- en werkgeversvertegenwoordigers. Een lokale overleg zal ten eerste de meningsverschillen tussen Walen en Vlamingen afschaffen, wat al een vooruitgang zal zijn in de onderhandelingen. Bijkomend, zullen de sociale maatregelen meer aangepast zijn aan de specificiteiten van de regio's met betrekking op het aantal bejaarden, gehandicapten, jongeren, werklozen en andere uitkeringsgerechtigden.

Het is nu te vroeg om te kunnen besluiten over de effecten van de zesde hervorming en de federale taxshift maar het zou spijtig zijn indien het resultaat een sociale bezuiniging zou creëren. De bedoeling van de taxshift (namelijk de koopkracht verhogen en de competitiviteit stimuleren) is lofwaardig gezien de economische situatie en de wereldlijke concurrentie. Maar dit moet niet tegen elke prijs worden uitgevoerd. We zien wel dat de economische rechtvaardiging op de eerste plaats van de politieke overwegingen wordt geplaatst, wat een verkeerd signaal is en een constante fout sinds jaren op het sociaal vlak.

CONCLUSION GENERALE

Plusieurs remarques s'imposent à nous au terme de cette étude. Tout d'abord et à la suite de l'analyse parallèle des contextes politico-économiques et des données financières, il est plutôt évident que le recours de la sécurité sociale aux finances publiques est justifié en toutes circonstances : si la situation économique est favorable, l'Etat injecte car il est prospère, si le pays vit une période de crise, l'Etat compense via de multiples formes quitte à diminuer son intervention quelques années plus tard. Ce constat est interpellant dans la mesure où il se répète malgré les enseignements du passé. On peut dès lors se demander si la politique d'austérité actuelle (et sa traque des chômeurs) aura vraiment un impact sur la sécurité sociale ou si, à la suite d'autres tentatives historiques, elle se conclura par un succès modéré voire un échec social avéré.

Ensuite, force est de constater le nombre élevé de tentatives d'inclure, outre les revenus du travail, davantage de revenus dans le financement de la sécurité sociale. Certaines d'entre elles ont abouti, non sans difficultés et remaniements ; l'exemple par excellence étant celui du financement alternatif. D'autres sont cependant restées au stade embryonnaire, comme la CSG qui n'a toujours pas vu le jour en Belgique et qui serait pourtant un moyen efficace d'appréhender tous les revenus de façon universelle, y compris les revenus du capital ou les revenus d'allocations sociales. La proposition faite en Belgique par la Ministre Laurette Onkelinx en 2011 semblait peu aboutie dans la mesure où elle n'englobait pas les intérêts notionnels, problème récurrent en politique fiscale belge. Elle a donc été vivement rejetée - à juste titre selon nous - par les syndicats qui préféreraient une réelle solidarité universelle ; il est toutefois regrettable qu'aucune nouvelle proposition ne fût envisagée depuis lors. Le récent tax shift a également pour objectif d'élargir la base des ressources financières, mais il est trop tôt pour conclure quant aux effets, bénéfiques ou non, de l'opération. De telles méthodes permettraient d'alléger, de façon effective, la charge qui pèse actuellement sur le facteur travail.

D'un point de vue financier, il faut néanmoins souligner la diminution de la part des cotisations sociales dans le financement global de la sécurité sociale aujourd'hui. Les réductions de cotisations (patronales principalement) sont donc efficaces et diminuent l'implication financière des travailleurs et employeurs (diminution de 8% dans le financement

global depuis l'instauration du financement alternatif). Les besoins de la sécurité sociale croissant sans cesse, un tel allègement d'un côté de la balance ne peut cependant qu'alourdir l'autre côté. Le constat chiffré est sans équivoque : la sécurité sociale est aujourd'hui financée à presque 37% par la fiscalité directe et indirecte, à savoir l'Etat ! Le financement alternatif, dont l'objectif était d'alléger le coût du travail, a donc rempli sa mission, mais pas sans frais puisque c'est désormais le Trésor public qui compense. Une telle diminution de financement privé ne s'est toutefois pas accompagnée d'une diminution de représentants syndicaux et patronaux dans la gestion de l'ONSS. Est-il dès lors permis de considérer que leur présence n'est plus légitime ou justifiée au sein du comité de gestion ? Nous évoquons dans la troisième partie un déficit démocratique lié à la sous-représentation de l'Etat dans les prises de décisions. Il serait justifié selon nous que l'Etat ait une position plus avantageuse dans le Comité de gestion, non seulement en raison de sa participation accrue dans le financement, mais également (et surtout) en raison du nombre élevé de prestations désormais universelles. Si l'Etat offre des prestations à tous en leur qualité de citoyens, pourquoi ne pas basculer alors vers un mode décisionnel davantage beveridgien ? La concertation sociale dans le cadre de l'ONSS est-elle une institution héritée du passé dont il va falloir se défaire pour avancer de façon plus démocratique ? Augmenter le nombre de représentants de l'Etat dans le Comité de gestion pourrait en tout cas rééquilibrer les prises de décisions en matière de sécurité sociale puisqu'un tiers de la sécurité sociale est financé par tous les citoyens (fiscalité directe et indirecte). Il serait, selon une logique arithmétique simpliste, normal que l'Etat ait au moins un tiers des sièges au Comité de gestion. Ajoutons que les employeurs et travailleurs, représentés au Comité par les membres des syndicats et organisations patronales, sont également des citoyens : en quoi l'Etat ne les représenterait-il pas suffisamment s'il était seul à prendre les décisions au Comité de gestion ? Les représentants des travailleurs et employeurs, dont la légitimité est historique, auraient alors un rôle de contrôleurs externes. Dans les faits, même si un nombre plus élevé de représentants de l'Etat au Comité de gestion pourrait être souhaitable, l'existence d'un droit de veto exclusif en faveur des commissaires représentant les Ministres du Budget et des Affaires sociales offre déjà un poids prépondérant au gouvernement puisqu'il écoute les avis des représentants des travailleurs et employeurs, mais tranchera en cas de blocage.

Un tel raisonnement en entraîne cependant un autre. Si l'on attaque la question par l'autre bout, on peut se demander s'il est justifié que l'Etat intervienne autant ? Les organisations patronales et les syndicats sont les acteurs historiques de la sécurité sociale, l'Etat ne s'y est greffé que plus tard et à petits pas. Pourquoi ne pas dès lors envisager la solution contraire et

se dire qu'il serait plus logique, plus cohérent avec le *path dependency* de notre système assurantiel bismarckien, de réduire l'intervention de l'Etat. Son immixtion dans les affaires originellement reléguées à la concertation sociale est certes justifiée au regard du financement qu'il injecte, mais force est de constater que les décisions de ces 25 dernières années, notamment dans le contexte libéral européen, ne fonctionnent pas. Le chômage ne diminue pas, le nombre de pensionnés augmente mais les recettes pour financer les pensions pas assez, l'aide sociale devient un recours plus que fréquent... Ces décisions, qui mettent l'accent sur l'économie et non sur les personnes, ont pour systématique conséquence de réduire les interventions sociales en raison des économies faites en termes de recettes (cotisations patronales en première ligne). Il est toutefois fort difficile d'envisager une diminution de l'intervention de l'Etat, notamment au niveau de son financement alternatif. Les gouvernements successifs depuis les années 1980-1990 ont en effet mis le doigt dans une logique d'engrenage dans laquelle la compétitivité et l'Economie avec un grand « E » se sont hissées sur un piédestal, surplombant les questions secondaires de prestations sociales, grandes libertés et droits des travailleurs. Si bien qu'on en vient même aujourd'hui à blâmer toute revendication syndicale ; il suffit de regarder l'embourbement actuel des négociations dans le secteur public au niveau de la Justice. Gouvernement et syndicats ne s'entendent plus ; malgré l'écoute du premier, ses décisions, prises de plus en plus souvent au *forcing*, entraînent un sentiment de frustration chez les seconds.

Une solution qui permettrait à la fois de limiter le déficit démocratique et de ne pas évincer les partenaires sociaux pourrait être celle d'une gestion différenciée. Les prestations universelles seraient gérées par l'Etat, en dehors de l'ONSS, et continueraient d'être accordées à tous au titre de solidarité citoyenne. Les prestations accordées aux travailleurs seraient du ressort des partenaires sociaux, qui collaboreraient alors comme c'est le cas actuellement dans le cadre de l'ONSS. Si l'on tire la logique jusqu'au bout, on pourrait même considérer que l'Etat n'interviendrait plus du tout dans les prestations accordées aux personnes ayant la qualité de travailleurs, de sorte que les prestations seraient exclusivement financées par les cotisations sociales ; la présence des deux commissaires du gouvernement ne serait alors plus justifiée.

La sixième réforme de l'Etat pose également de nombreuses questions en ce qui concerne la sécurité sociale. Suite à l'historique que nous avons retracé dans la première partie, une défédéralisation des compétences sociales ne semble pas cohérente. En effet, le système, basé depuis ses débuts sur la solidarité (y compris fédérale), bascule au lendemain de la sixième réforme vers un repli sur soi regrettable. Il est plus que permis de se demander si la protection

sociale avancera désormais à quatre vitesses : une wallonne, une flamande, une bruxelloise et une germanophone. Les transferts étant partiels, certains auteurs, comme Daniel Dumont, s'interrogent déjà quant au contenu de la septième réforme de l'Etat : va-t-on vers une défédéralisation totale des soins de santé, impliquant une communautarisation de l'assurance maladie ? Une seconde remarque interpellante concernant la réforme est celle de la répartition des moyens des différentes matières : il n'a en effet pas été tenu compte du fait que certaines zones territoriales comptent davantage de familles monoparentales, de personnes âgées, de chômeurs, de personnes handicapées ou de jeunes poursuivant des études au-delà de leurs 18 ans. Il est donc question aujourd'hui de savoir si le transfert des compétences aux entités fédérées permettra (au moins) de maintenir les prestations offertes jusqu'à présent. Il serait *a priori* interdit de répondre par la négative dans la mesure où l'obligation de *standstill*, garantie par l'article 23 de notre Constitution, contraint les autorités à ne pas opérer de rétrogradation des droits acquis. Enfin, il est légitime de se poser la question de l'avenir du paysage institutionnel de la sécurité sociale suite au transfert de multiples compétences de l'ONSS et d'autres organismes fédéraux et parastataux aux entités fédérées. Un tel transfert ne peut que vider les institutions fédérales de leur substance ; l'on peut donc se questionner quant à leur éviction totale à moyen terme, surtout si la totalité des compétences finit par être transférée aux Communautés et Régions à la suite de réformes successives de l'Etat. A cela se greffe en plus le problème de la transposition du modèle paritaire fédéral de ces institutions aux nouvelles instances régionales et communautaires. La composition de la nouvelle Agence wallonne fait grincer les dents des syndicats en se rapprochant d'un système décisionnel public, davantage beveridgien, c'est-à-dire aux antipodes des bases fondatrices de notre modèle assurantiel.

En tout état de cause, on peut conclure à un réel chamboulement de la sécurité sociale. Un problème nous semble, suite à ce travail, interpellant de par sa récurrence, son aggravation constante et son extension à tous les domaines. Nous assistons à -nous subissons ?- un interventionnisme de l'Etat : l'idée qui nous berce quotidiennement depuis 25 ans est que le pays est un marché qu'il faut réguler. Le contexte européen, et même mondial, nous tire vers cette logique de rendement, plaçant l'économie au sommet de la pyramide des valeurs du monde d'aujourd'hui. Cette « Economie » est devenue une science à part entière, un modèle auquel se fier pour parvenir aux décisions les plus justes. Mais depuis quand la justice et l'économie vont-elles de pair ? La justice place l'humain au centre de son modèle, elle est le

propre d'un Etat, lui-même basé sur le concept pilier de citoyenneté. Un Etat n'existe pas au sens du droit international sans citoyens ; dès lors, pourquoi placer l'économie avant la personne ? La preuve récente est la régionalisation du chômage. On le sait : les Communautés gèrent les matières personnalisables, les Régions les matières économiques. Il est surprenant et regrettable que le chômage ait été transféré aux Régions au titre de considération économique pour les autorités publiques qui voient les dépenses qu'il implique plutôt que comme question sociale de vie décente des travailleurs subissant le risque de perte d'emploi.

Le gouvernement actuel suit la trace des précédents avec sa politique d'austérité. Les économies sociales ne nous semblent pas être de bons investissements à long terme. L'avenir risque bien de mener à un démantèlement de la sécurité sociale, peut-être des questions sociales en général puisque chaque entité aura désormais ses propres institutions avec leur mode de fonctionnement particulier et des décisions sociales peut-être opposées. Il est néanmoins permis d'espérer que le paritarisme survivra à la défédéralisation des compétences sociales, afin que la sécurité sociale et la concertation sociale restent cohérentes avec leurs principes fondateurs. La présence des partenaires sociaux est en effet primordiale dans un état démocratique afin de garantir la représentation juste des acteurs du travail et des décisions adaptées aux travailleurs et à leurs employeurs.

LISTE DES ABREVIATIONS

ABREVIATIONS FRANCOPHONES

ONSS	Office national de sécurité sociale
Minimex	Minimum de moyen d'existence
FEFSS	Fonds pour l'Equilibre financier de la sécurité sociale
GRAPA	Garantie de revenus aux personnes âgées
PIB	Produit intérieur brut
FMI	Fonds monétaire international
FEB	Fédération des Entreprises de Belgique
CSG	Cotisation sociale généralisée
BCE	Banque centrale européenne
AViQ	Agence pour une Vie de Qualité
CNT	Conseil national du Travail
Loi ONSS	Arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs
Gracos	Groupe d'analyse des conflits sociaux
CRISP	Centre de recherche et d'information socio-politiques
FGTB	Fédération générale du Travail de Belgique
CGSLB	Centrale générale des syndicats libéraux de Belgique
CSC	Confédération des syndicats chrétiens

NEDERLANDSTALIGE AFKORTINGEN

RSZ	Rijksdienst voor Sociale Zekerheid
NAR	Nationale Arbeidsraad
IPA	Interprofessionele akkoorden
Cao	Collectieve arbeidsovereenkomsten
CRB	Centrale Raad voor het Bedrijfsleven
MKB	Midden- en kleinbedrijf
FFESZ	Fonds voor het Financieel Evenwicht van de Sociale Zekerheid
Riziv	Rijksinstituut voor ziekte- en invaliditeitsverzekering
IT	Integratietegemoetkoming
ION	Instelling van openbaar nut
VBO	Verbond van Belgische Ondernemingen
Unizo	Unie van Zelfstandige Ondernemers
ABVV	Algemeen Belgisch Vakverbond
ACLVB	Algemene Centrale der Liberale Vakbonden van België
ACV	Algemeen Christelijk Vakverbond

ANNEXES

Tous les graphiques et le tableau qui suivent ont été réalisés à partir des chiffres issus des Rapports généraux de la protection sociale en Belgique et des Vade Mecum des données statistiques et financières de la protection sociale en Belgique conservés au Service public fédéral Sécurité sociale.

Toutes les données financières sont exprimées en millions d'euros.

Plan des annexes

Données financières pour les années 1945 à 2014

De 1944 à 1981

Annexe I.1. Cotisations sociales

Annexe I.2. Financement public

Annexe I.3. Evolution conjointe

De 1981 à 1995

Annexe II.1. Cotisations sociales

Annexe II.2. Financement public

Annexe II.3. Evolution conjointe

De 1995 à 2014

Annexe III.1. Cotisations sociales

Annexe III.2. Financement public

Annexe III.3. Evolution conjointe

Evolution globale

Annexe IV.1. Ratio financement public/cotisations

Annexe IV.2. Pourcentage du financement public dans le financement total

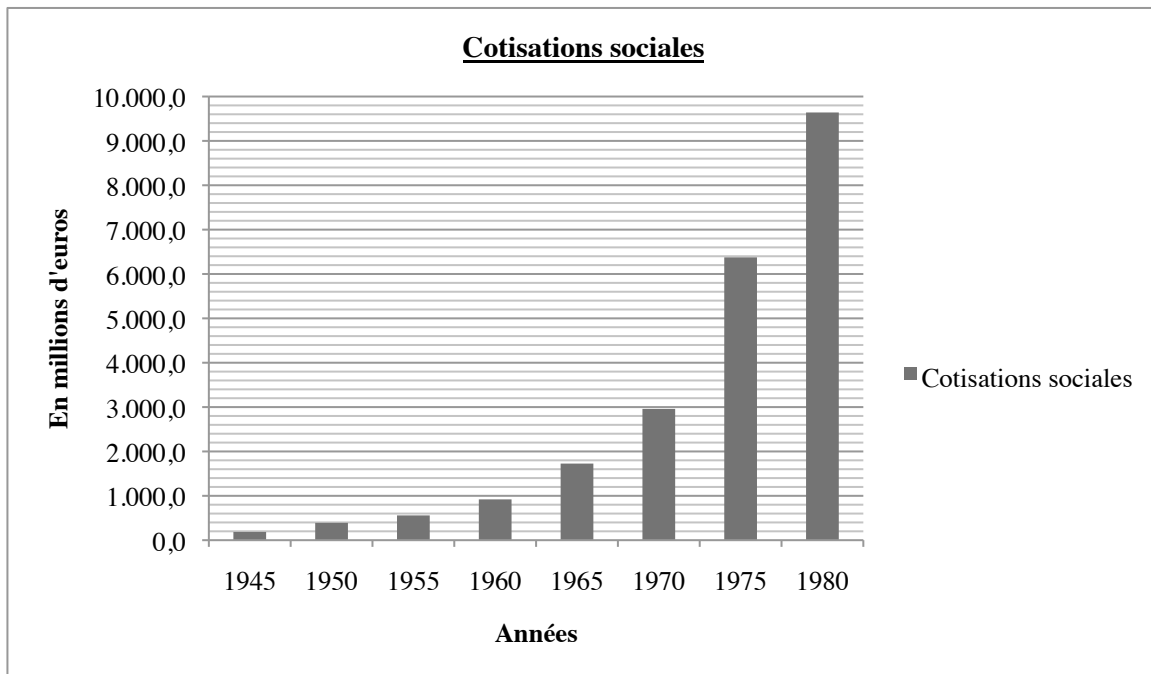
Annexe IV.3. Pourcentage du financement alternatif dans le financement total

Données financières pour les années 1945 à 2014

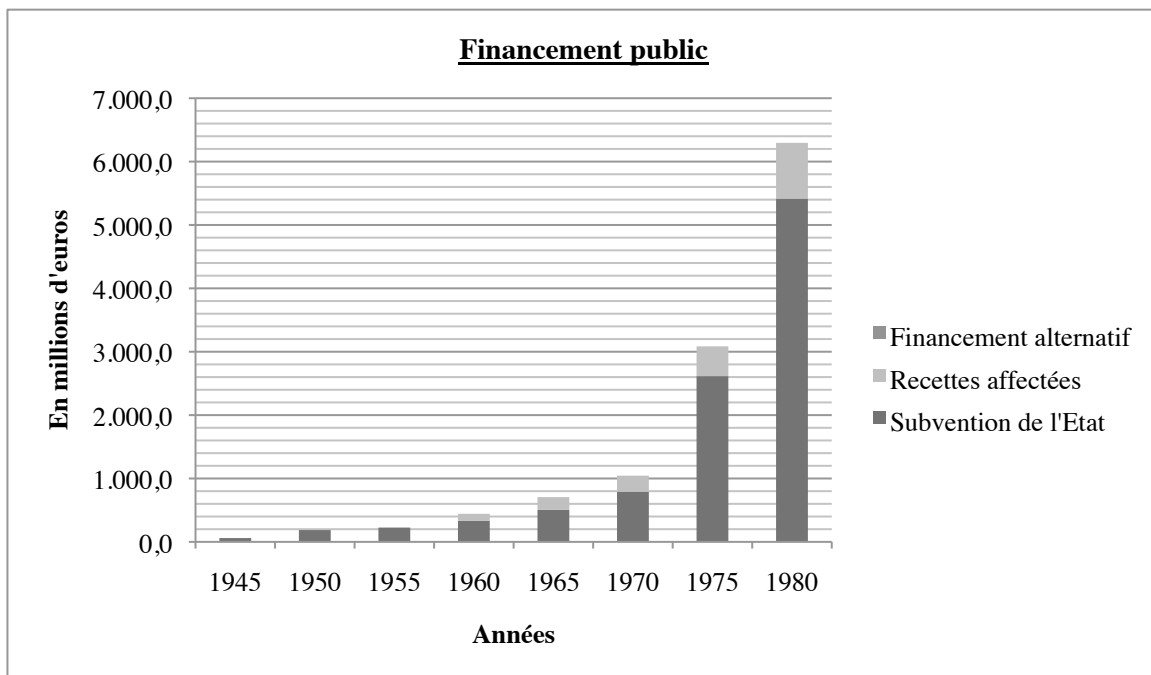
	Cotisations sociales	Subvention de l'Etat	Recettes affectées	Financement alternatif
1945	185,9	60,2	0	0
1950	390,7	192,4	0	0
1955	558,6	225,7	0	0
1960	919,7	331,6	111,4	0
1965	1.726,7	505,0	201,2	0
1970	2.959,3	790,1	254,3	0
1975	6.374,9	2.615,0	470,0	0
1980	9.640,7	5.416,6	879,2	0
1985	15.296,7	7.392,9	1.624,6	0
1990	20.577,5	5.587,9	1.947,8	0
1995	25.034,5	5.641,6	2.410,1	2.061,3
2000	29.303,8	5.813,0	3.224,0	3.564,3
2005	33.313,7	5.359,7	4.392,7	8.891,6
2010	39.696,2	8.112,3	3.892,0	10.520,8
2014	46.355,8	11.896,6	3.150,2	11.971,3

De 1944 à 1981

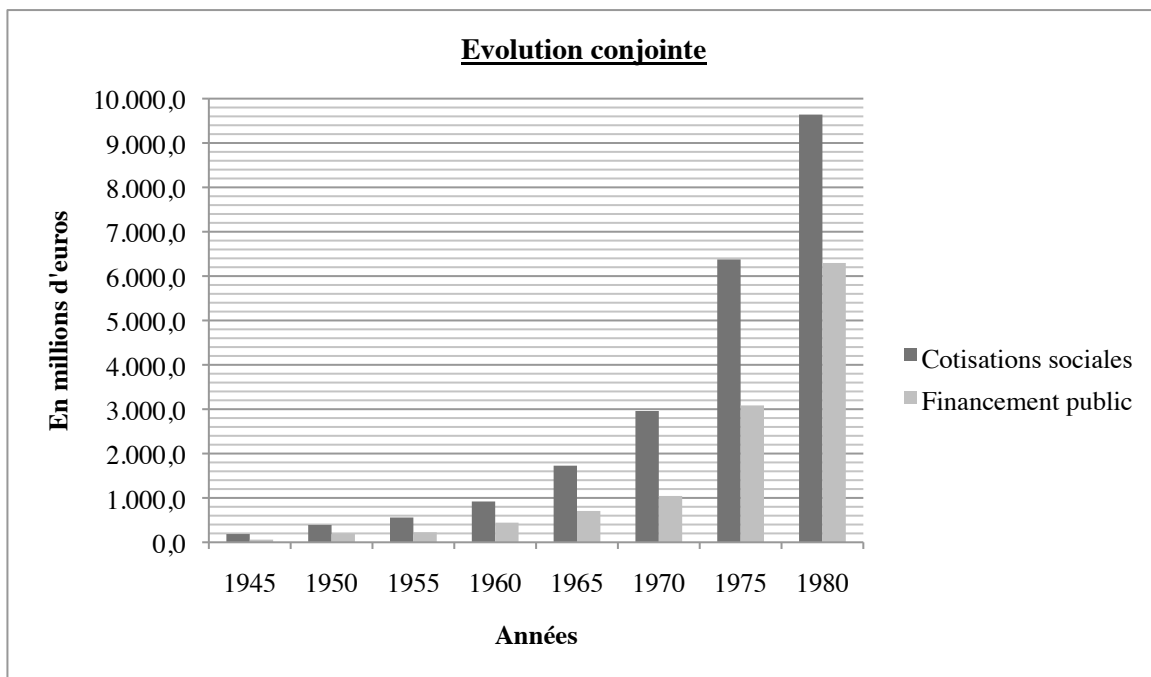
Annexe I.1. Cotisations sociales



Annexe I.2. Financement public

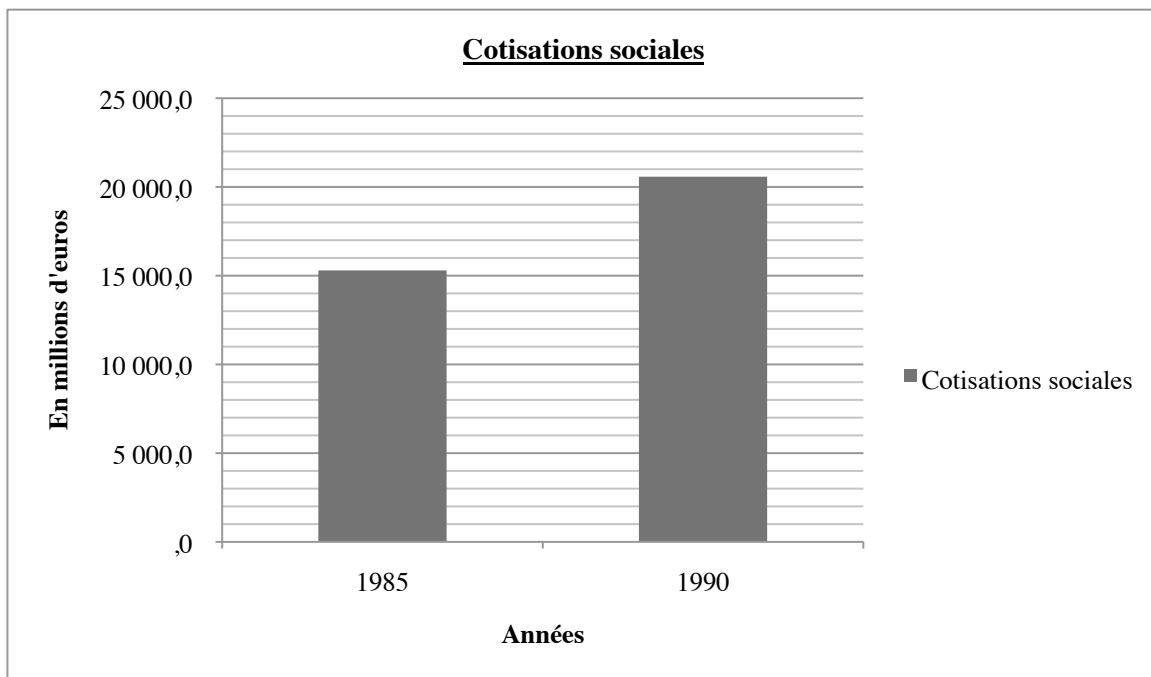


Annexe I.3. Evolution conjointe

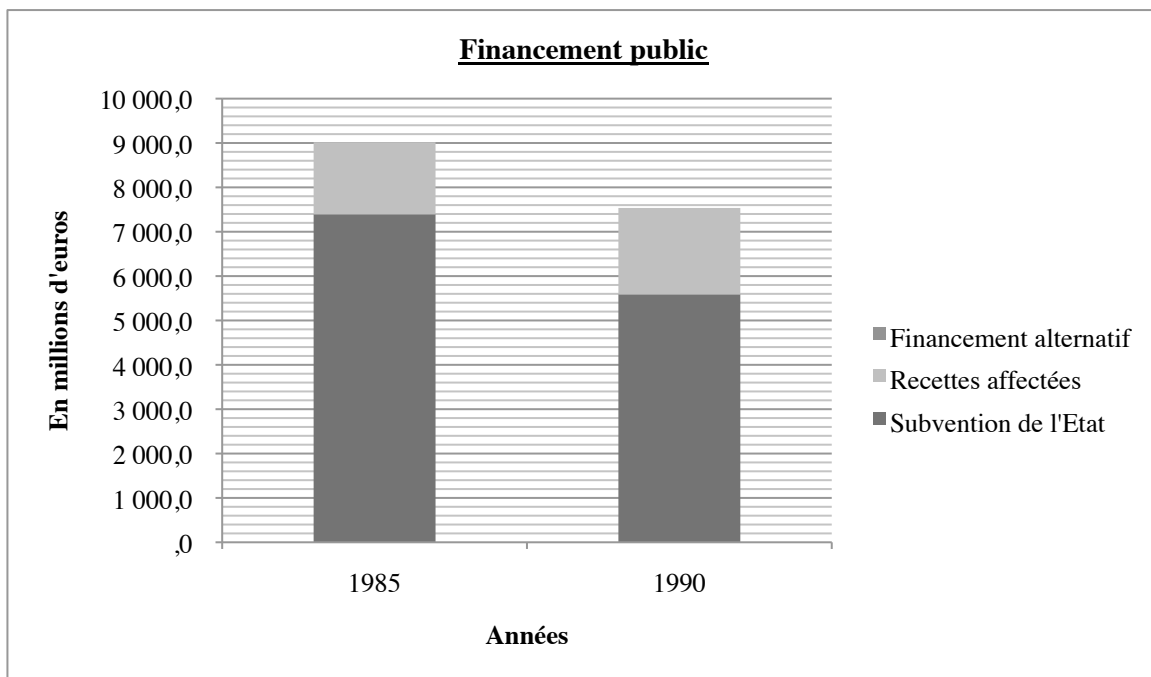


De 1981 à 1995

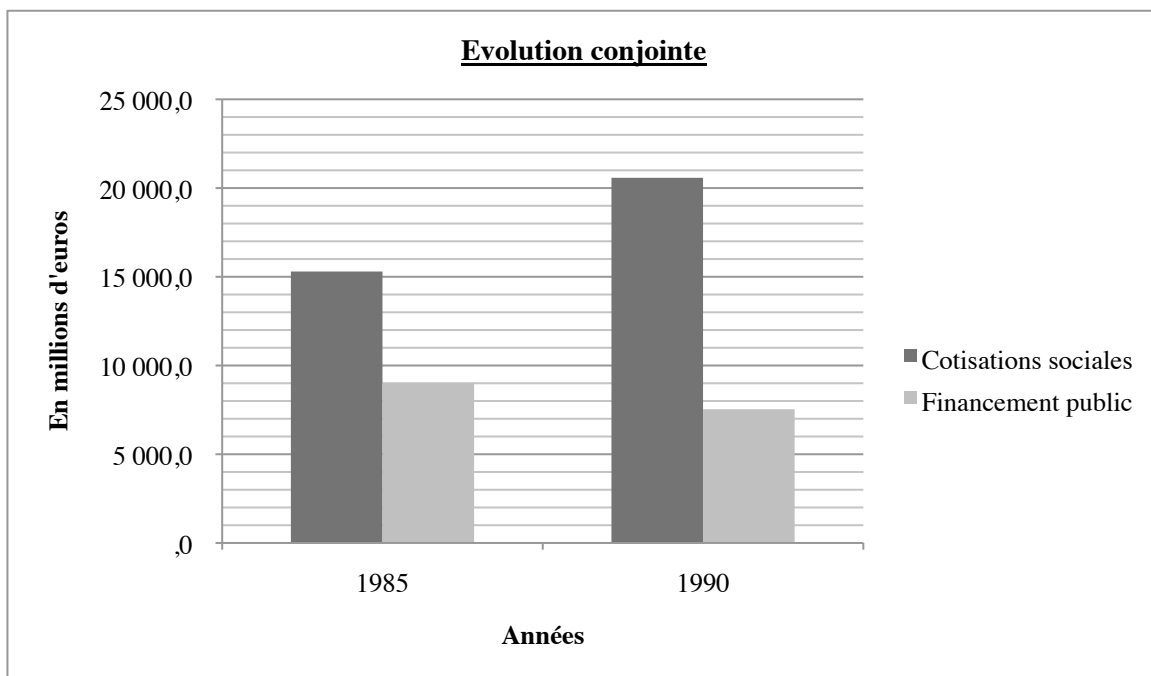
Annexe II.1. Cotisations sociales



Annexe II.2. Financement public

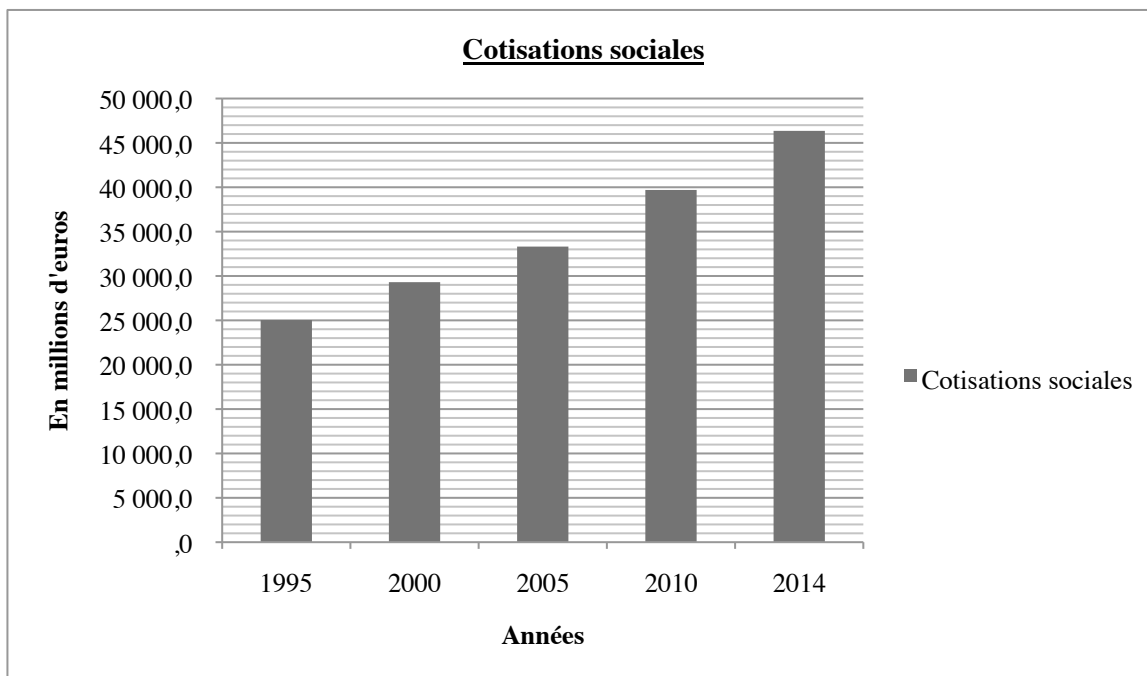


Annexe II.3. Evolution conjointe

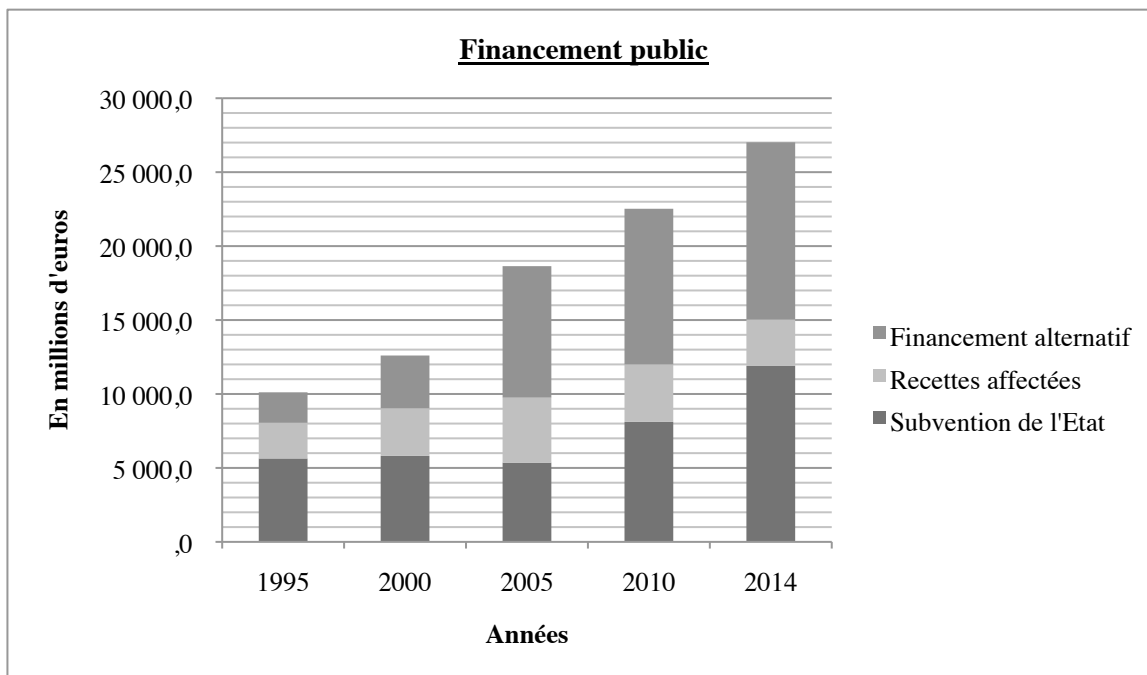


De 1995 à 2014

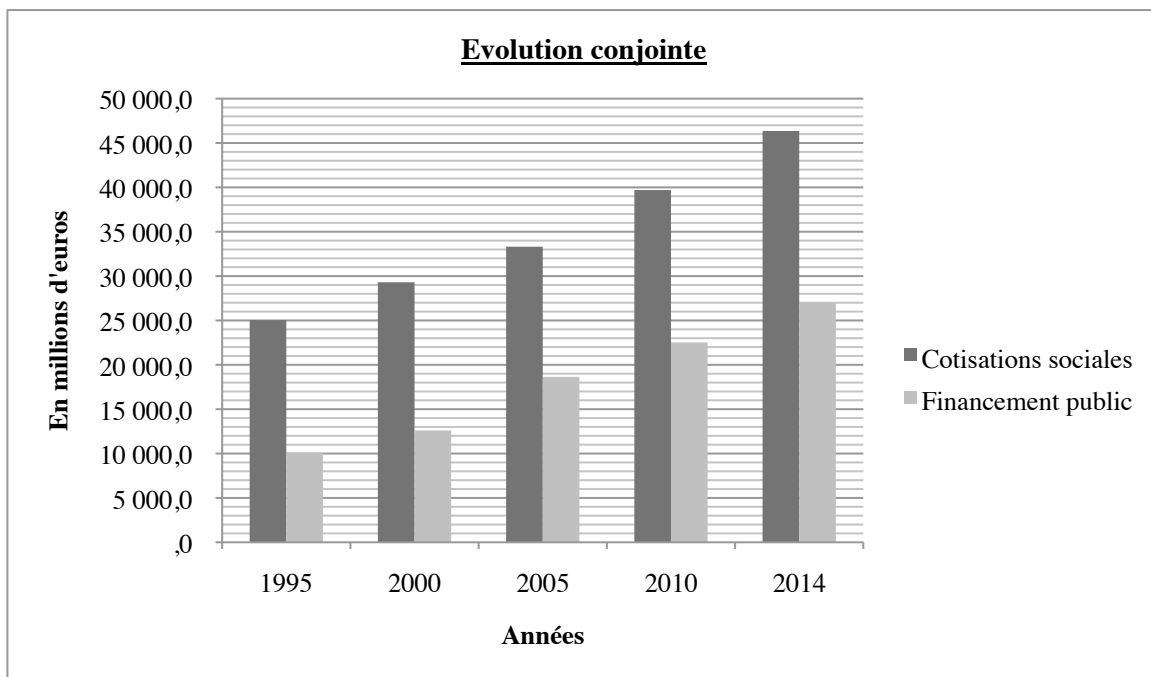
Annexe III.1. Cotisations sociales



Annexe III.2. Financement public

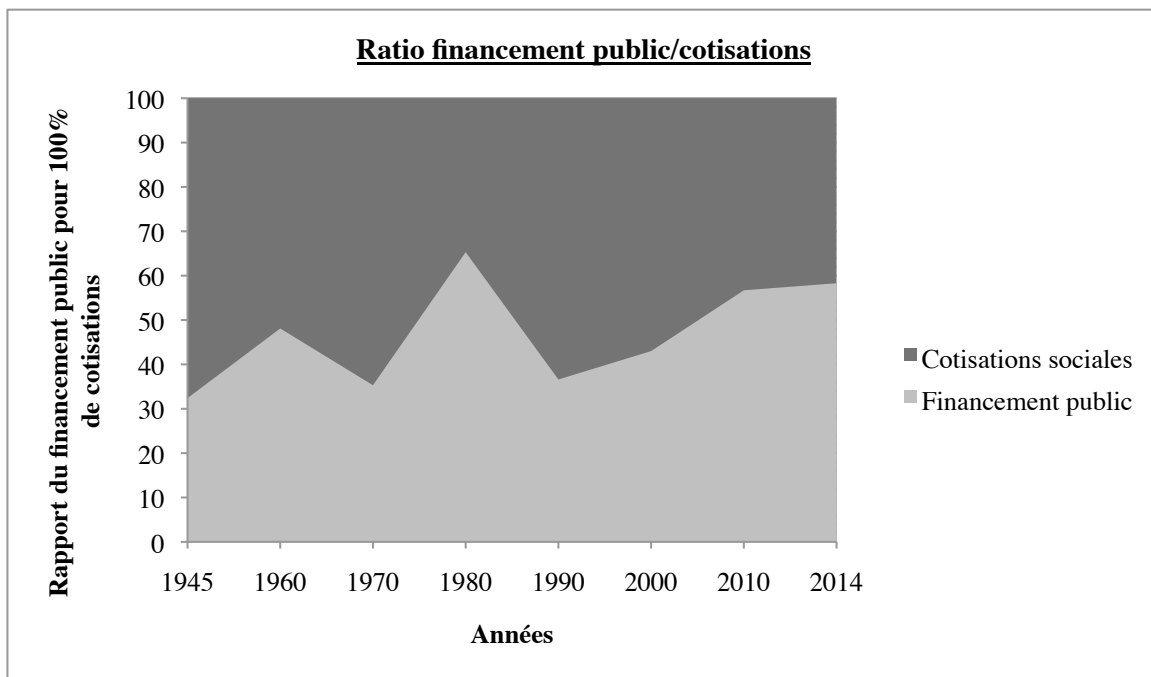


Annexe III.3. Evolution conjointe

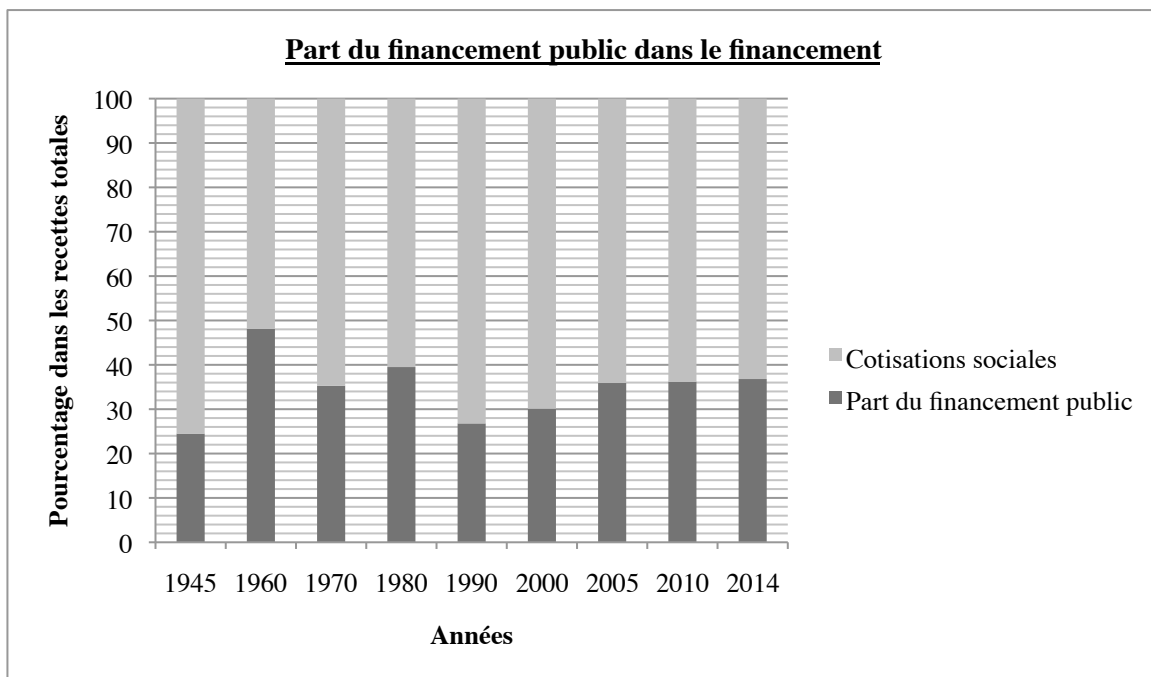


Evolution globale

Annexe IV.1. Ratio financement public/cotisations



Annexe IV.2. Pourcentage du financement public dans le financement total



Annexe IV.3. Pourcentage du financement alternatif dans le financement total

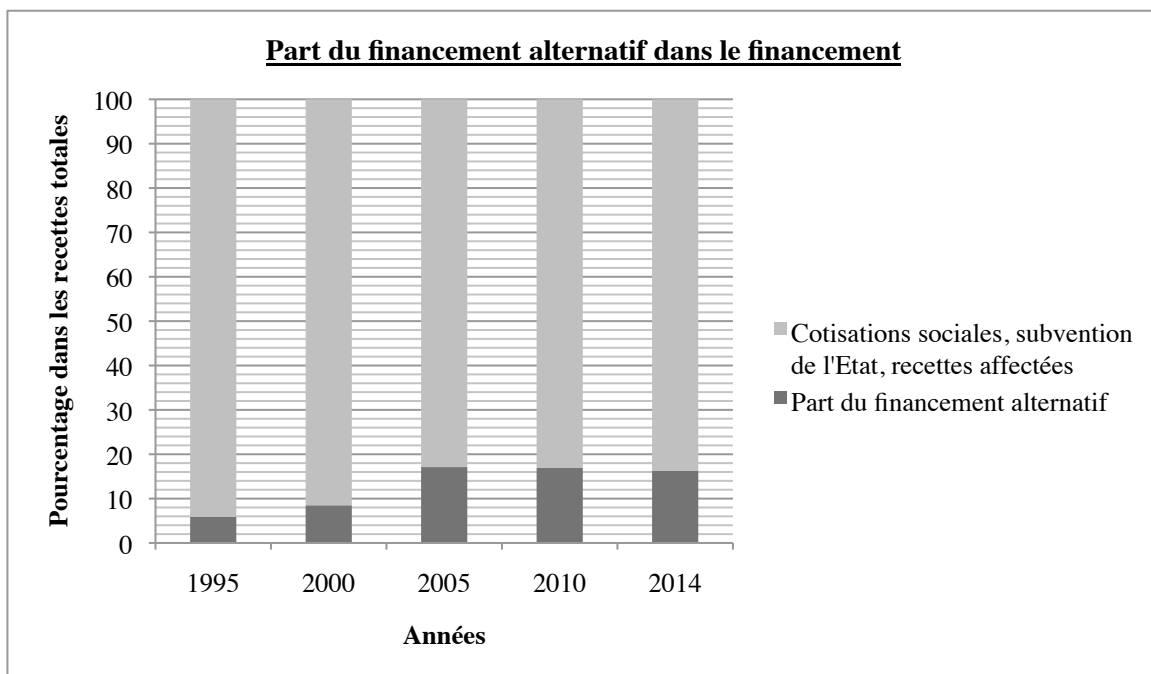


TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION GENERALE.....	3
PREMIERE PARTIE. HISTORIQUE DE LA SECURITE SOCIALE BELGE	7
CHAPITRE 1^{ER}. NAISSANCE DE LA SECURITE SOCIALE BELGE	7
<i>Section 1^{ère}. De l'Ancien Régime au 19^{ème} siècle.....</i>	<i>7</i>
<i>Section 2. La fin du 19^{ème} siècle.....</i>	<i>7</i>
§1. Naissance des mouvements sociaux.....	7
§2. La prévoyance sociale.....	8
<i>Section 3. Le 20^{ème} siècle</i>	<i>9</i>
§1. Les premières assurances obligatoires	9
§2. La Grande crise	10
§3. L'évaluation des premières lois.....	10
CHAPITRE 2. PREMIER TOURNANT : 1944.....	11
<i>Section 1^{ère}. La seconde guerre mondiale et le Pacte de solidarité sociale</i>	<i>11</i>
<i>Section 2. Le contenu de l'arrêté-loi du 28 décembre 1944.....</i>	<i>12</i>
<i>Section 3. Les Trente Glorieuses</i>	<i>13</i>
§1. Extension de la protection sociale.....	13
§2. Création de nouvelles prestations sociales.....	13
<i>Section 4. Les premières difficultés</i>	<i>14</i>
§1. 1973 : le premier choc pétrolier	14
§2. Modifications financières.....	15
CHAPITRE 3. SECOND TOURNANT : 1981	16
<i>Section 1^{ère}. La loi du 29 juin 1981.....</i>	<i>16</i>
§1. 1980 : le second choc pétrolier.....	16
§2. Contenu de la loi	16
§3. Les opérations Maribel.....	17
§4. La création du Fonds pour l'Equilibre financier de la sécurité sociale.....	18
<i>Section 2. Modification de l'équilibre financier.....</i>	<i>18</i>
§1. Création et suppression de prestations sociales.....	18
§2. Equilibre instable.....	19
CHAPITRE 4. TROISIEME TOURNANT : 1993.....	19
<i>Section 1^{ère}. Le Plan global</i>	<i>19</i>
§1. Contexte européen.....	19
§2. La création de la cotisation spéciale pour la sécurité sociale.....	20
§3. Création de la contribution complémentaire de crise.....	21
§4. Du financement sectoriel à la gestion globale.....	21

<i>Section 2. Le financement alternatif</i>	22
§1. Une nouvelle forme de financement	22
§2. Triple enjeu	23
§3. Nouvelles sources.....	23
§4. La cotisation sociale généralisée	24
CHAPITRE 5. LA CRISE DE 2008-2014	27
<i>Section 1^{ère}. Une crise mondiale et européenne</i>	27
<i>Section 2. Crise financière, crise de légitimité et crise de solidarité</i>	28
<i>Section 3. La situation en Belgique</i>	29
§1. La dotation d'équilibre	29
§2. Mesures imposées par l'Europe	30
CONCLUSION	31
DEUXIEME PARTIE. L'EVOLUTION DES FLUX FINANCIERS AU SEIN DE LA SECURITE SOCIALE DES TRAVAILLEURS SALARIES : QUEL IMPACT SUR LE FINANCEMENT PUBLIC ?.....	32
CHAPITRE 1 ^{ER} . RESSOURCES FINANCIERES DE LA SECURITE SOCIALE	32
<i>Section 1^{ère}. La notion de financement et ses fonctions</i>	32
<i>Section 2. Les cotisations sociales</i>	33
§1. Bases légales	33
§2. Assujettissement personnel	33
§3. Assujettissement territorial.....	34
§4. Montants et nature des cotisations	34
§5. Paiement et affectation	35
§6. Réductions de cotisations	35
<i>Section 3. Le financement public</i>	37
§1. Subvention de l'Etat	37
a. Naissance de la subvention publique	37
b. Trois types de subventions publiques	37
c. Notions de subvention et de dotation	38
d. Paiement et affectation	38
§2. Recettes publiques affectées à la sécurité sociale	39
§3. Financement alternatif.....	40
a. Evolution des ressources.....	40
b. Réflexion sur le financement alternatif.....	41
<i>Section 4. La gestion financière globale</i>	42
CHAPITRE 2. ANALYSE DES DONNEES FINANCIERES DU REGIME DES TRAVAILLEURS SALARIES ..	43
<i>Section 1^{ère}. Données chiffrées</i>	43
§1. Sources	43
§2. Note méthodologique	43
§3. Analyse des graphes	44
a. De 1944 à 1981	44

b. De 1981 à 1995	44
c. De 1995 à 2014	45
d. Evolution globale.....	45
i. Constance dans les périodes	45
ii. Ratio financement public/cotisations sociales.....	45
iii. Pourcentages	46
CHAPITRE 3. IMPACT DU FINANCEMENT ALTERNATIF SUR LE FINANCEMENT GLOBAL DE LA SECURITE SOCIALE	46
CONCLUSION	47
DERDE DEEL. WAT IS HET EFFECT VAN DE EVOLUTIE VAN DE FINANCIERINGSMECHANISMEN OP HET PARITAIR BEHEER VAN DE SOCIALE ZEKERHEID ?	49
SITUERING VAN DE ONDERZOEKSVRAAG.....	49
HOOFDSTUK 1. HET PARITAIR BEHEER VAN DE RSZ	49
<i>Deel 1. Geschiedenis</i>	<i>49</i>
§1. Rechtvaardiging van het systeem.....	49
§2. Geboorte van het Belgische sociale overleg	50
§3. Ontwikkeling en inwerktreding.....	50
§4. Consolidatie.....	52
§5. Instanties en instellingen.....	53
<i>Deel 2. Vormen van het paritarisme.....</i>	<i>54</i>
§1. Bipartisme	54
§2. Asymmetrisch tripartisme	55
§3. Quadripartisme in de tak gezondheidszorgen	55
§4. Huidige samenstelling van de RSZ.....	56
HOOFDSTUK 2. OVERZICHT VAN HET HUIDIGE SOCIALE OVERLEG DOOR DE POLITIEKE EN ECONOMISCHE HUIDIGE CONTEXT	57
<i>Deel 1. Van een bipartiete onderhandeling tot een tripartiete overleg ?.....</i>	<i>57</i>
<i>Deel 2. De huidige sociale, politieke en economische context.....</i>	<i>58</i>
§1. De zesde Staatshervorming.....	58
§2. Het regeerakkoord van Michel I.....	59
§3. De taxshift operatie	61
§4. De verkramping van het sociaal overleg.....	62
HOOFDSTUK 3. HET HUIDIGE PARITAIR BEHEER VAN DE RSZ : WAT IS DE PLAATS VAN DE STAAT?..	63
<i>Deel 1. Probleemstelling</i>	<i>63</i>
<i>Deel 2. Een financiering uit de fiscaliteit</i>	<i>63</i>
<i>Deel 3. De universele prestaties</i>	<i>64</i>
<i>Deel 4. Mogelijke oplossingen op het democratische tekort.....</i>	<i>64</i>
CONCLUSIE.....	65

CONCLUSION GENERALE	67
LISTE DES ABREVIATIONS.....	73
ANNEXES.....	75
<i>Données financières pour les années 1945 à 2014</i>	<i>76</i>
<i>De 1944 à 1981.....</i>	<i>77</i>
<i>De 1981 à 1995.....</i>	<i>78</i>
<i>De 1995 à 2014.....</i>	<i>80</i>
<i>Evolution globale.....</i>	<i>81</i>
TABLE DES MATIERES	83
BIBLIOGRAPHIE	

BIBLIOGRAPHIE

I. ENTRETIEN

Entretien avec M. DEFFET, le 7 avril 2016, au Service public fédéral Sécurité sociale ;

II. LEGISLATION

EUROPE

Charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs, 9 décembre 1989 ;

Traité sur l'Union européenne, 7 février 1992 ;

BELGIQUE

Constitution

Art. 23, Constitution belge ;

Lois

Loi du 23 juin 1894 portant révision de la loi du 3 avril 1851 sur les sociétés mutualistes,
M.B. du 25 avril 1894 ;

Loi du 10 mai 1900 sur les pensions de vieillesse, *M.B.* [s.d.] ;

Loi du 24 décembre 1903 sur la réparation des dommages résultant des accidents du travail,
non publiée ;

Loi du 5 juin 1911 sur les pensions de vieillesse en faveur des ouvriers mineurs, *M.B.* du 9
juin 1911 ;

Loi du 10 décembre 1924 relative à l'assurance en vue de la vieillesse et du décès prématuré,
M.B. du 22 décembre 1924 ;

Loi du 10 mars 1925 relative à l'assurance en vue de la vieillesse et du décès prématuré des employés, *M.B.* du 1^{er} avril 1925 ;

Loi du 4 août 1930 portant généralisation des allocations familiales en faveur des travailleurs salariés, *M.B.* du 14 septembre 1930 ;

Arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs, *M.B.* du 30 décembre 1944 ;

Loi du 20 septembre 1948 portant organisation de l'économie, *M.B.* du 27 septembre 1948 ;

Loi du 25 avril 1963 relative à la gestion des organismes d'intérêt public de sécurité sociale et de prévoyance sociale, *M.B.* du 25 juillet 1963 ;

Loi du 9 août 1963 instituant et organisant un régime d'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, *M.B.* du 1^{er} novembre 1963 ;

Loi du 12 avril 1965 concernant la protection de la rémunération des travailleurs, *M.B.* du 30 avril 1965 ;

Loi du 27 juin 1969 révisant l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs, *M.B.* du 25 juillet 1969 ;

Loi du 3 juillet 1978 relative aux contrats de travail, *M.B.* du 22 août 1978 ;

Loi du 29 juin 1981 établissant les principes généraux de la sécurité sociale des travailleurs salariés, *M.B.* du 2 juillet 1981 ;

Loi du 29 décembre 1990 portant des dispositions sociales, *M.B.* du 9 janvier 1991 ;

Loi du 22 juillet 1993 portant des dispositions fiscales et financières, *M.B.* du 26 juillet 1993 ;

Loi-programme du 30 mars 1994 portant des dispositions sociales, *M.B.* du 31 mars 1994 ;

Loi-cadre du 26 juillet 1996 portant modernisation de la sécurité sociale et assurant la viabilité des régimes légaux des pensions, *M.B.* du 1^{er} août 1996 ;

Loi du 24 décembre 1999 portant des dispositions fiscales et diverses, *M.B.* du 31 décembre 1999 ;

Loi du 12 août 2000 portant suppression progressive de la contribution complémentaire de crise sur les revenus des personnes physiques, *M.B.* du 26 septembre 2000 ;

Loi du 2 janvier 2001 portant des dispositions sociales, budgétaires et diverses, *M.B.* du 3 janvier 2001 ;

Loi-programme du 22 décembre 2008, *M.B.* du 29 décembre 2008 ;

Loi-programme du 17 juin 2009, *M.B.* du 26 juin 2009 ;

Arrêtés royaux

Arrêté royal du 22 novembre 1954 relatif aux mesures à prendre en vue d'assurer une meilleure répartition du personnel entre les établissements parastataux dépendant du Ministère du travail et de la Prévoyance sociale, ainsi qu'une gestion plus efficace et plus économique de leurs services, *M.B.* du 3 décembre 1954 ;

Arrêté royal du 28 novembre 1969 pris en exécution de la loi du 27 juin 1969 révisant l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs, *M.B.* du 5 décembre 1969 ;

Arrêté royal du 31 mars 1994 portant exécution de la loi du 30 mars 1994 portant des dispositions sociales, *M.B.* du 31 mars 1994 ;

Arrêté royal du 15 juin 1995 portant des dispositions sociales, *M.B.* du 2 août 1995 ;

Arrêté royal du 2 février 1999 portant exécution de l'article 110, § 4 de la loi du 30 mars 1994 portant des dispositions sociales, *M.B.* du 19 février 1999 ;

Arrêté royal du 10 juin 2001 relatif à l'harmonisation de la sécurité sociale à l'arrêté royal du 10 juin 2001 portant définition uniforme de notions relatives au temps de travail à l'usage de la sécurité sociale, en application de l'article 39 de la loi du 26 juillet 1996 portant modernisation de la sécurité sociale et assurant la viabilité des régimes légaux des pensions, *M.B.* du 31 juillet 2001 ;

Arrêté royal du 3 mai 1999 relatif aux missions et au fonctionnement des comités pour la prévention et la protection au travail, *M.B.* du 10 juillet 1999 ;

Décrets

Décret du 3 décembre 2015 relatif à l'Agence wallonne de la santé, de la protection sociale, du handicap et des familles, *M.B.* du 14 décembre 2015 ;

FRANCE

Loi de finances pour 1991, 28 décembre 1990 ;

III. AVIS DU CNT

CNT, avis n°51, 24 novembre 1955 ;

IV. DOCTRINE

OUVRAGES

AFSCHRIFT, Th., et DAUBE, M., *Impôt des personnes physiques, Chronique de jurisprudence 2000-2008*, coll. Les dossiers des journaux des tribunaux, n°72, Bruxelles, Larcier, 2009, 1160 p. ;

CANTILLON, B., PEETERS, J., et DE RIDDER, E., *Atlas vans de sociale zekerheid in België, kostprijs – financiering – doelmatigheid*, Anvers, Acco, 1987, 308 p. ;

CAPRON, M., *L'évolution de la concertation sociale interprofessionnelle*, coll. Les cahiers Fopes – recherches, Questions de politique économique et sociale, Louvain-la-Neuve, Presses universitaires de Louvain, 2007, 66 p. ;

COMPAGNIE, Ph., PERELMAN, S., PESTIAU, P., et SLUSE, M., « Départ à la retraite et conditions de vie parmi la population âgée de 50 à 64 ans », *Régimes de retraite et niveau de vie des personnes âgées*, Bruxelles, Politique scientifique fédérale, 1997, chap. 5 (étude citée par VALENDUC, Ch., « La fiscalité des revenus de remplacement : scénarios pour une réforme », in *La réforme de la sécurité sociale, Bilan et perspectives*, coll. Monographies, Bruxelles, Cepess, 1998, p. 57) ;

DE COCK, J., sous la direction de BLANPAIN, R., *Beginselenwet sociale zekerheid werknemers*, coll. Sociaal recht, n°15, Anvers, Kluwer, 1982, 218 p. ;

DELEECK, H., *Maatschappelijke zekerheid en inkomensherverdeling in België*, Anvers, Standaard, 1966, 347 p. ;

DUMOULIN, M., GERARD, E., VAN DEN WIJNGAERT, M., et DUJARDIN, V., *Nouvelle histoire de Belgique (1905-1950)*, vol. 2, Bruxelles, Editions complexes, 2006, 633 p. ;

FELTESSE, P., et REMAN, P., *Comprendre la sécurité sociale pour mieux la défendre face à l'Etat social actif*, Charleroi, Couleur livres, 2006, 232 p. ;

FUNCK, J.-F., *Droit de la sécurité sociale*, 2^{ème} éd., coll. Droit actuel, Bruxelles, Larcier, 2014, 752 p. ;

GOSSERIES, Ph., et MORSA, M., *L'impact de la crise sur la sécurité sociale*, coll. Droit belge, Bruxelles, Larcier, 2015, 289 p. ;

PIETERS, D., et SCHOUKENS, P., *Triptiek Sociale zekerheid, De beginselen van socialezekerheidsrecht en hun toepassing in België en Nederland*, Leuven, Acco, 2006, 284 p. ;

Position du Comité directeur du 18 décembre 1995, in *La réforme de la sécurité sociale, Bilan et perspectives*, coll. Monographies, Bruxelles, Cepess, 1998, 184 p. ;

PUT, J., LANGLET, O., et MORENO, O., *La sécurité sociale en pratique*, coll. Sécurité sociale, Bruxelles, Kluwer, 2005, 1048 p. ;

RENDERS, D., *Les subventions*, coll. Centre Montesquieu d'études de l'action publique, Louvain-la-Neuve, Larcier, 2011, 856 p. ;

Service public fédéral Sécurité sociale, *Het moeizame evenwicht der cijfers*, coll. 50 jaar sociale zekerheid... en daarna ?, Bruxelles, Bruylant, 1995, 143 p. ;

TSAKLOGOU, « Elderly and non-elderly in the European union : a comparison of living standards », *Review of income and Wealth*, n°3 (étude citée par VALENDUC, Ch., « La fiscalité des revenus de remplacement : scénarios pour une réforme », in *La réforme de la sécurité sociale, Bilan et perspectives*, coll. Monographies, Bruxelles, Cepess, 1998, p. 62) ;

VANTHEMSCHE, G. , *La sécurité sociale, Les origines du système belge, Le présent face à son passé*, Bruxelles, De Boeck Université, 1994, 200 p. ;

VANTHEMSCHE, G., *De beginjaren van de sociale zekerheid in België, 1944-1963*, Bruxelles, VUB Press, 1994, 206 p. ;

VELGE, H., *Les lois belges d'assurance et de prévoyance sociales*, Bruxelles, L'Édition universelle, 1933, 410 p. ;

Aperçu de la sécurité sociale en Belgique 2010, Bruxelles, Service public fédéral Sécurité sociale, 2011, 631 p. ;

La sécurité sociale, Tout ce que vous avez toujours voulu savoir, Bruxelles, Service public fédéral Sécurité sociale, 2015, 172 p. ;

PERIODIQUES

ARCQ, E., « Du pacte social au plan global », *C.H. CRISP*, n°1420-1421, 1993, pp. 3 à 61 ;

ARCQ, E., « Les finalités », *Rev. b. séc. soc.*, 1997/2, pp. 321 à 348 ;

ARCQ, E., « Politique de l'emploi et concertation sociale (1999-2002) », *C.H. CRISP*, n°1744, 2001/2, pp. 5 à 46 ;

BEAUPAIN, Th., et BLAISE, P., « La concertation sociale (1993-1995), *C.H. CRISP*, n° 1498, 1995/2, pp. 4 à 37 ;

DEFFET, M., « Aperçu historique », *Rev. b. séc. Soc.*, 1997/2, pp. 283 à 319 ;

DELBEUCK, C., « Numéro spécial, Transfert de compétences », *Osmose-SPW Edition*, 2015/1, pp. 1 à 24 (disponible via http://www.wallonie.be/sites/wallonie/files/osmose_tc_web.pdf) ;

DUMONT, D., « La sécurité sociale et la sixième réforme de l'Etat : rétroactes et mise en perspective générale », *Rev. b. séc. soc.*, 2015/2, pp. 175 à 225 ;

FELTESSE, P., et REMAN, P., « L'évolution de la gestion paritaire de la sécurité sociale en Belgique », *Refl. Persp. écon.*, tome XLII, 2003/4, pp. 101 à 113 (disponible via <http://www.cairn.info/revue-reflets-et-perspectives-de-la-vie-economique-2003-4-page-101.htm>) ;

HUBERTY, C., « Une évolution de l'interventionnisme de l'Etat dans le champ socio-économique », *Carhop*, 2005, pp. 1 à 7 (disponible via http://www.carhop.be/images/Interventionnisme_de_lEtat_C.HUBERTY_2005.pdf) ;

Iannis Gracos, « Grèves et conflictualités sociales en 2014 », *C.H. CRISP*, n°2246-2247, 2015, pp. 7 à 108 ;

KRZESLO, E., « Les relations collectives du travail en Belgique, Acteurs et institutions », Bruxelles, Politique scientifique fédérale, 1996, pp. 1 à 87 (disponible via <http://www.ulb.ac.be/socio/tef/dossiers/DOSSIER%2016.pdf>) ;

MALDAGUE, R., « Conclusions – La structure et l'évolution des modes de financement de la sécurité sociale », *Rev. b. séc. Soc.*, 1997/2, pp. 704 à 705 ;

MARCHAND, A., « Sauver les banques, à quel prix ? », Réseau Financité, 2013, pp. 1 à 8 (disponible via https://www.financite.be/sites/default/files/references/files/sauver_les_banques.pdf) ;

MEURS, A., « Aperçu du financement alternatif à la sécurité sociale depuis 2001 », *Bull. doc. min. fin.*, 2009/4, pp. 193 à 272 ;

MOLITOR, M., « Les renouveaux de l'action collective », *La Revue nouvelle*, 2006/6, pp. 18 à 35 ;

SAINTRAIN, M., et FESTJENS, M.-J., « Le financement alternatif : concept et évolution », *Rev. b. séc. soc.*, 1997/2, pp. 459 à 503 ;

UCM, « La cotisation spéciale pour la sécurité sociale », pp. 1 à 2 (disponible via https://www.ucm.be/content/download/94312/1828599/file/Cotisation_speciale_Securite_Sociale.pdf) ;

VALENDUC, Ch., « La cotisation sociale généralisée et le financement de la protection sociale », *Rev. b. séc. soc.*, 1997/2, pp. 425 à 456 ;

VALENDUC, Ch., « La fiscalité des revenus de remplacement : scénarios pour une réforme », in *La réforme de la sécurité sociale, Bilan et perspectives*, coll. Monographies, Bruxelles, Cepess, 1998, pp. 51 à 63 ;

VALENDUC, Ch., « Analyse du financement alternatif de la sécurité sociale », *Bull. doc. min. fin.*, 2009/4, pp. 275 à 294 ;

VLEMINCKX, L., « Henri Fuss (1882-1964) : la sécurité sociale comme instrument de paix et de justice sociale », *Rev. b. séc. soc.*, 2009/1, pp. 427 à 444 ;

France

AVOUYI-DOVI, S., et STERDYNIAK, H., « Une série de coût d'usage du capital », *Observations et diagnostics économiques*, vol. 15, 1986/1, pp. 217 à 226 ;

V. SOURCES ELECTRONIQUES

AUTORITES PUBLIQUES

Belgique

www.belgium.be ;

www.mijntaxshift.be ;

www.lachambre.be ;

www.werk.belgie.be ;

www.socialsecurity.be ;

www.finances.belgium.be ;

www.onssrsz.lss.fgov.be ;

www.privacycommission.be ;

www.prevot.wallonie.be ;

France

www.vie-publique.fr ;

PRESSE

La Libre Belgique : www.lalibre.be ;

Le Soir : www.lesoir.be ;

Trends (Le Vif)/Knack : www.trends.levif.be ;

Press Center : www.presscenter.be ;

RTBF : www.rtf.be ;

De Standaard : www.standaard.be ;

De Tijd : www.tijd.be ;

De Morgen : www.demorgen.be ;

De Redactie : www.deredactie.be ;

ORGANISATIONS SYNDICALES ET PATRONALES

CSC : www.csc-en-ligne.be ;

FGTB : www.fgtb.be ;

CGSLB : www.aclvb.be ;

CGSP : www.cgsp-admi.be ;

CNE : www.cne-gnc.be ;

PAC : www.pac-g.be ;

FEB : www.vbo-feb.be ;

ONG

Oxfam : www.oxfam.org ;

Amnesty International : www.amnesty.be ;

AUTRES

CRISP (Lexique politique) : www.vocabulairepolitique.be ;

Parti Ecolo : www.ecolo.be ;

Partij sp.a : www.s-p-a.be ;

Parti Open VLD : www.openvld.be ;

Mutualité chrétienne : www.mc.be ;

Secrétariat social Securex : www.securex.eu ;

Mouvement ouvrier chrétien : www.mocliege.be ;

www.econosoc.be ;

www.sweeli.guidesocial.be ;

www.histoire-des-belges.be.

Place Montesquieu, 2 bte L2.07.01, 1348 Louvain-la-Neuve, Belgique www.uclouvain.be/drt

