ASSEMBLEES LEGISLATIVES

Chambre des Représentants

Sénat

Session 1984-1985

29 AOÛT 1985

**Commission royale
chargée de la codification, de l'harmonisation et de la simplification
de la législation relative à la Sécurité sociale
dans le cadre de la réforme globale de cette législation**

I. RAPPORT FINAL (1)

(1) Les parties II et III contiennent respectivement l'exposé des motifs et l'avant-projet de Code de la Sécurité sociale.

ASSEMBLEES LEGISLATIVES

Chambre des Représentants

Sénat

Session 1984-1985

29 AOÛT 1985

**Commission royale
chargée de la codification, de l'harmonisation et de la simplification
de la législation relative à la Sécurité sociale
dans le cadre de la réforme globale de cette législation**

I. RAPPORT FINAL (1)

(1) Les parties II et III contiennent respectivement l'exposé des motifs et l'avant-projet de Code de la Sécurité sociale.

TABLE DES MATIERES

	<u>P a g e</u>
- AVERTISSEMENT	IX
- REMERCIEMENTS	XI
- AVANT-PROPOS	XV
- <u>PREMIERE PARTIE. - INSTITUTION, COMPOSITION ET FONCTIONNEMENT DE LA COMMISS- SION ROYALE</u>	1
<u>CHAPITRE PREMIER. - GENESE ET OBJET</u>	1
<u>Section première.</u> - <u>La sécurité sociale : une législation complexe</u>	1
<u>Section II.</u> - <u>Les propositions de loi DELEECK et VERHAEGEN - VAN ACKER</u>	2
<u>Section III.</u> - <u>La loi du 23 juillet 1980</u>	2
<u>Section IV.</u> - <u>L'installation de la Com- mission royale</u>	4
<u>CHAPITRE II. - COMPOSITION</u>	
<u>Section première.</u> - <u>Composition générale</u>	9
<u>Section II.</u> - <u>Experts particuliers et chargés de liaison</u>	10
<u>Section III.</u> - <u>Députés et sénateurs</u>	10
<u>§ 1er. Effectifs</u>	10
<u>§ 2. Suppléants</u>	11
<u>§ 3. Observateurs</u>	11

<u>Section IV.</u>	- <u>Interlocuteurs sociaux</u>	12
<u>§ 1er. Membres effectifs</u>		
a.	Des organisations représentatives d'employeurs	12
b.	Des organisations représentatives de travailleurs	12
<u>§ 2. Membres suppléants</u>		
a.	Des organisations représentatives d'employeurs	13
b.	Des organisations représentatives de travailleurs	13
<u>CHAPITRE III.</u>	- <u>FONCTIONNEMENT</u>	14
<u>Section première.</u>	- <u>Loi du 23 juillet 1980 instituant la Commission royale</u>	14
<u>Section II.</u>	- <u>A.R. du 1er décembre 1981 relatif à la Commission royale</u>	17
<u>Section III.</u>	- <u>Règlement d'ordre intérieur</u>	20
<u>Section IV.</u>	- <u>Séances plénières</u>	24
<u>Section V.</u>	- <u>Sous-commissions</u>	34
<u>Section VI.</u>	- <u>Président, Vice-président et experts</u>	36
<u>Section VII.</u>	- <u>Secrétariat</u>	36
<u>Section VIII.</u>	- <u>Contacts avec l'administration et les fonctionnaires dirigeants</u>	38

- <u>DEUXIEME PARTIE.</u> - <u>APERÇU DES OPINIONS ÉMISES AU</u>	39
<u>SEIN DE LA COMMISSION CONCERNANT</u>	
<u>LES OPTIONS DE BASE ET PREMIÈRES</u>	
<u>ORIENTATIONS</u>	
<u>CHAPITRE PREMIER.</u> - <u>ORIENTATIONS GÉNÉRALES ET</u>	39
<u>QUESTIONNAIRE</u>	
<u>CHAPITRE II.</u>	
- <u>POINT DE VUE ADOPTÉ PAR LES</u>	
<u>DIFFÉRENTS PARTIS ET LES DIF-</u>	
<u>FÉRENTES ORGANISATIONS REPRÉ-</u>	
<u>SENTÉS AU SEIN DE LA COMMIS-</u>	
<u>SION OU PAR LEURS REPRÉSEN-</u>	
<u>TANTS</u>	45
<u>Section première.</u> - <u>Fédération générale du tra-</u>	45
<u>vail de Belgique</u>	
<u>Section II.</u> - <u>Centrale générale des syn-</u>	53
<u>dicats libéraux de Belgique</u>	
<u>Section III.</u> - <u>Confédération des syndicats</u>	60
<u>chrétiens de Belgique</u>	
<u>Section IV.</u> - <u>Belgische Boerenbond</u>	65
<u>Section V.</u> - <u>Parti communiste de Belgique</u>	81
<u>Section VI.</u> - <u>Christelijke Volkspartij-</u>	87
<u>Parti social chrétien</u>	
<u>Section VII.</u> - <u>Front démocratique des</u>	102
<u>Bruxellois francophones</u>	
<u>Section VIII.</u> - <u>Nationaal Christelijk</u>	106
<u>Middenstandsverbond</u>	
<u>Section IX.</u> - <u>Parti socialiste</u>	115
<u>Section X.</u> - <u>Socialistische partij</u>	121

<u>Section XI.</u>	- <u>Centrale générale des classes moyennes</u>	126
<u>Section XII.</u>	- <u>Fédération des entreprises de Belgique</u>	131
<u>Section XIII.</u>	- <u>Volksunie</u>	151

CHAPITRE III. - SYNTHÈSE DES OPINIONS ÉMISES ET DES DISCUSSIONS QUI SE SONT DÉROULÉES AU SEIN DE LA COMMISSION CONCERNANT LES OPTIONS DE BASE DE LA SÉCURITÉ SOCIALE 157

<u>Section première.</u>	- <u>Les objectifs fondamentaux de la sécurité sociale</u>	157
<u>Section II.</u>	- <u>La sécurité sociale dans une économie en mutation</u>	160
<u>Section III.</u>	- <u>La sécurité sociale et les équipements collectifs</u>	163
<u>Section IV.</u>	- <u>La structure de la sécurité sociale</u>	164
<u>Section V.</u>	- <u>Le financement de la sécurité sociale</u>	166
<u>Section VI.</u>	- <u>Les prestations de sécurité sociale</u>	174
<u>Section VII.</u>	- <u>L'organisation administrative</u>	179

CHAPITRE IV. - OPTIONS DE BASE, JALONS DE CODIFICATION 183

<u>Section première.</u>	- <u>Objet et objectifs</u>	183
<u>Section II.</u>	- <u>Particularisme et généralisation</u>	186
<u>Section III.</u>	- <u>Gestion paritaire et gestion humaine</u>	188

	<u>P a g e</u>
<u>Section IV.</u> - <u>Niveaux des montants de base et rapport constant</u>	189
<u>Section V.</u> - <u>Sélectivité d'octroi des prestations. Prestations individuelles, uniformes ou "modalisées"</u>	189
<u>Section VI.</u> - <u>Incapacité de travail, intégration et dommage physique ou psychique</u>	193
<u>- TROISIEME PARTIE. - OPTIONS DE BASE ET APPRÉCIATION GLOBALE DES MEMBRES</u>	195
<u>CHAPITRE PREMIER. - OPTIONS DE BASE</u>	196
<u>Section première. - Perspective générale</u>	197
<u>Section II.</u> - <u>Lignes de force de l'avant-projet de Code de sécurité sociale</u>	204
<u>§ 1er. Objet et objectifs, notion de sécurité sociale codifiée</u>	204
<u>§ 2. Schéma général de la sécurité sociale</u>	205
<u>§ 3. Simplification, harmonisation et uniformisation</u>	207
<u>§ 4. Gestion paritaire et responsable</u>	210
<u>§ 5. Humanisation</u>	211
<u>§ 6. Equité sociale</u>	213
<u>§ 7. Sélectivité</u>	214
<u>§ 8. Organisation financière</u>	217
<u>§ 9. Organisation administrative</u>	221

§ 10.	<u>Surveillance et sanctions</u>	223
§ 11.	<u>Allocations familiales, allocations de naissance, allocations d'attente, allocations pour personnes à charge</u>	224
§ 12.	<u>Incapacité de travail et risque professionnel</u>	
§ 13.	<u>Chômage</u>	226
§ 14.	<u>Pensions</u>	227
§ 15.	<u>Revenu minimum garanti et allocations aux handicapés</u>	229
§ 16.	<u>Majorité sociale</u>	230
 <u>CHAPITRE II. - APPRÉCIATION GLOBALE DES MEMBRES À L'ISSUE DES TRAVAUX</u>		231
<u>Section première. - Point de vue général</u>		231
<u>Section II. - Points de vue particuliers des organisations sociales</u>		233
<u>Sous-section première. - Simplification, harmonisation, codification</u>		233
<u>Sous-section 2. - Réformes</u>		234
§ 1er.	<u>Fédération générale du travail de Belgique</u>	235
§ 2.	<u>Confédération générale des syndicats chrétiens</u>	240
§ 3.	<u>Belgische Boerenbond</u>	244

§ 4.	<u>Nationaal Christelijk Middenstandsverbond</u>	247
§ 5.	<u>Fédération des entreprises de Belgique</u>	250
<u>Section 3.</u>	<u>Position des membres parle- mentaires et saisine du Parlement</u>	256
<u>Section 4.</u>	<u>Pour conclure</u>	257

A N N E X E S

1.	<i>Propositions globales du Président rela- tives à la modulation familiale dans le domaine de la sécurité sociale</i>	259
2.	<i>Projet d'options de base du Président en vue du rapport final</i>	265

AVERTISSEMENT

Si aux termes de la loi du 23 juillet 1980, il revient au seul Président de la Commission royale de rédiger et de transmettre le rapport final des travaux, je tiens à préciser que, dès le début de ceux-ci, il fut entendu que le Président et le Vice-Président, de rôles linguistiques obligatoirement différents, agiraient de concert pour élaborer les textes à soumettre à l'examen de la Commission et diriger son Secrétariat. On rencontrait sans doute ainsi mieux les finalités poursuivies en instituant une vice-présidence pour celle de nos deux grandes communautés qui n'aurait pas eu la présidence. Au fil du temps, cette "entente de raison" s'est transformée en étroite collaboration cordiale, amicale, dans l'intérêt commun qui nous paraissait devoir surmonter nos divergences de vues et les différences de nos sensibilités.

Sans l'apport, considérable, d'idées, de travail et de compréhension du Vice-Président, mon collègue le Professeur Pierre VAN DER VORST, ma mission n'aurait jamais pu être menée à terme. Il serait dès lors indécent de ma part de ne pas considérer tout ce qui suit comme étant notre oeuvre commune, même si sur certains points le Président a pu infléchir certaines positions et faire prévaloir ou privilégier certaines de ses propres convictions.

C'est la raison pour laquelle ce rapport et l'avant-projet de code qui suivent seront signés tant par le Vice-Président que par le Président.

Nous entendons aussi, de cette manière, partager les responsabilités ou, plus exactement, les assumer jusqu'au bout ensemble, conscients, tous les deux, des limites de l'ouvrage, de ses imperfections, de ses "inégalités", de ses lacunes : on ne bâtit pas un édifice parfait, de ce type, en moins de quatre années d'activité effective, pendant ses heures de loisirs, avec des moyens financiers quasi-nuls, un secrétariat temporaire, un tiers de ses experts, ayant conservé leur activité à temps plein ailleurs, et, enfin, une procédure institutionnelle de concertation particulièrement lourde, fût-elle des plus utiles pour nouer les contacts, esquisser les rapprochements, promouvoir le consensus.

Il eût fallu pour cela deux années de plus, et même ainsi, nous aurions bénéficié d'un crédit de temps nettement inférieur à celui de nos collègues étrangers, dont la tâche, faut-il encore l'ajouter, ne doit être accomplie qu'en une seule langue.

Par ailleurs, on ne pouvait réellement achever une codification valable "dans le cadre de la réforme de la sécurité sociale", comme on nous y avait conviés, aussi longtemps que dans ce pays ne se profilait même pas un début de consensus sur un nombre important de principes fondamentaux d'organisation nouvelle de la sécurité sociale.

Nous avons du moins la faiblesse de penser que le matériel disponible aujourd'hui, façonné par nos soins, constitue une base convenable de discussion gouvernementale et parlementaire et, qu'affiné dans ses principes par un débat politique national et dans son écriture par un dernier réexamen par les administrations compétentes et le Conseil d'Etat, il est de nature à répondre tant au vœu du législateur de 1980 qu'aux besoins de tous les belges, qu'ils soient appelés à recourir à la sécurité sociale ou qu'ils soient chargés de la mettre en oeuvre.

Roger DILLEMANS.

REMERCIEMENTS

Une oeuvre comme le projet de code de sécurité sociale, dont nous assumons le parrainage, ne peut être qu'une oeuvre collective au sens le plus profond et le plus large.

Elle n'aurait déjà pas pu voir le jour sans les alluvions du passé, qui ont fait notre droit positif de la sécurité sociale, surabondant, complexe, dense, divers.

Elle n'aurait pas davantage pu venir à la vie sans l'immense et trop discret apport de tous ceux et de toutes celles qui y ont travaillé à de multiples titres, par leurs propositions, leurs critiques, leur participation aux discussions préliminaires, leurs informations, leur documentation, leurs encouragements.

Elle n'aurait enfin pas pu prendre consistance sans le miracle des mille et une "petites mains" qui l'ont mise en forme dactylographiée, en ont assuré le "tirage" au nombre d'exemplaires et en temps voulus et sans la vigilance des yeux, anonyme pour l'histoire, de tous ces regards attentifs qui l'ont relue, collationnée et corrigée.

Cet hommage général, le seul équitable, rendu aux ouvriers de l'ombre, pour une Cathédrale de sécurité, un Palais de solidarité, ne nous libère pas pour autant d'une dette de gratitude plus particulière envers certains d'entre eux :

- le Conseil national du travail, son Président, Gilbert DE BROECK, et son Secrétaire, Michel JADOT, ainsi que plusieurs de ses agents, dont M. Raymond DE PELECYN, Mme Georgette MAGREZ-SONG, M. Omer VERMEIRE, Mme Magda DE GALAN, Mme Joanna MONBALLYU, M. Jean-Paul PROMPER qui n'ont cessé de nous apporter l'aide nécessaire avec efficacité et gentillesse :
- M. Urbain DEPREZ, Premier Président de la Cour du travail de Bruxelles, qui, comme expert, a largement participé aux travaux et s'est consacré plus spécialement au titre IV du Livre premier;
- Mme Bea VAN BUGGENHOUT, Professeur à la K.U.L., dont la collaboration fut aussi suivie et qui s'est consacrée, avant tout, avec le Vice-Président, au titre Ier, et, seule, au titre VI du Livre II;

XII

- M. Herman DELFÉCK, Professeur aux "Universitaire Faculteiten Sint-Ignatius te Antwerpen", père de la loi du 23 juillet 1980, représentant le Ministre des Affaires sociales au sein de la Commission, qui n'a cessé de soutenir nos efforts et à qui le titre V du Livre premier doit quelque chose;
- toutes celles et tous ceux qui se sont succédés dans l'équipe du cadre spécial temporaire de la Commission (on trouvera leurs noms en p.34 du Rapport) et dont la compétence, l'ardeur au travail et la débrouillardise ont permis de bousculer les pronostics les plus pessimistes;
- les collaborateurs de l'"Instituut voor Sociaal Recht" de la K.U.L., qui ont été à l'origine en 1978 d'un officieux "Projet de code de sécurité sociale", dont nous avons tenu compte sur certains points : Mme. DANCOT, J. DE COCK, MM. DELHUVENNE, D. LAHAYE, H. NYS, D. PIETERS, K. SCHUTYSER, P. SENAËVE, D. SIMOENS, J. VAN LANGENDONCK, J. VAN STEENBERGE, J. VIAENE et J. BERGMAN;
- Les nombreux fonctionnaires du Département de la prévoyance sociale qui, en commission technique, sous la houlette attentive du Directeur général J. MERTENS, ont fait des observations judicieuses sur de nombreux textes;
- les fonctionnaires dirigeants des parastataux de la sécurité sociale qui, dans des circonstances difficiles pour eux, ont cependant tenu pour la plupart à suivre les travaux et à faire connaître leur point de vue personnel;
- les magistrats, debouts ou assis, des juridictions du travail ainsi que les fonctionnaires des différents ministères ou organismes d'intérêt public concernés, qui ont participé activement aux travaux des sous-commissions, plus spécialement à ceux, fort importants et fructueux, des sous-commissions n° 3 (surveillance et sanctions) et n° 6 (incapacité de travail);
- MM. Ernest KRINGS, Procureur général à la Cour de cassation, Commissaire royal honoraire à la réforme judiciaire, et Robert LEGROS, Premier Président émérite de la Cour de Cassation, Commissaire royal à la réforme du Code pénal, qui nous ont fait l'honneur de leur participation et de leurs suggestions;

XIII

- M. le Ministre MAINIL, qui nous a également honoré d'un exposé et qui, surtout, nous a ouvert ses dossiers;
- M. le Ministre DHOORE qui a proposé à Sa Majesté le Roi de nous charger de mission, de cette mission jugée "impossible" par la plupart des observateurs avertis, et M. le Ministre DEHAENE, qui a bien voulu nous laisser oeuvrer librement, qui nous a soutenus dans les moments délicats et a retardé quelque peu (trop peu pensons-nous) le terme de notre aventure;
- enfin, les membres qui ont participé très régulièrement aux travaux, tant en séance plénière que dans les sous-commissions, plus particulièrement ceux qui ont représenté les organisations d'employeurs et de travailleurs, salariés ou indépendants, et qui n'ont cessé de nous harceler de questions, d'interrogations, parfois de suggestions, nous aidant ainsi à mieux dégager les communs dénominateurs, sans annihiler complètement notre ardeur, un peu naïve il est vrai, à vouloir résolument sortir de toutes les ornières de l'acquis.

Qu'ils en soient tous remerciés, même si pour d'autres nous fûmes des éclaireurs dépêchés sur un champ de mines ... L'expérience que nous en retirons est de celles que l'on rencontre une fois dans la vie. Avec ses bons et ses mauvais côtés elle restera pour nous la meilleure école d'humilité mais aussi un creuset d'espoir et de plus grande communion, celui d'un droit de la sécurité sociale plus fonctionnel et plus proche de chacun de nous.

Pierre VAN DER VORST,
Vice-Président.

Roger DILLEMANS,
Président.

AVANT-PROPOS

La loi du 23 juillet 1980, instituant la Commission royale chargée de préparer la codification, l'harmonisation et la simplification de la législation relative à la sécurité sociale dans le cadre de la réforme globale de cette législation, prévoit que son Président transmettra un rapport final aux Chambres législatives ainsi qu'au Gouvernement au plus tard le 31 décembre 1982, soit deux ans après l'entrée en vigueur de l'arrêté du 18 décembre 1980 portant nomination des membres et un an après la publication de l'arrêté du 1er décembre 1981 relatif au fonctionnement de la Commission et à l'organisation de son secrétariat.

Par prorogations successives, la date du 31 décembre 1982 a finalement été fixée au 15 mars 1985, nous laissant moins de quatre ans d'activités effectives.

Les conditions dans lesquelles nous avons été amenés à oeuvrer ont déjà été rappelées dans l'avant-propos de notre rapport intérimaire de décembre 1982, dont une grande part sera reprise dans le présent document. Nous ne reviendrons donc pas sur l'ampleur et des difficultés, objectives ou subjectives, que nous avons rencontrées, et de la tâche qui nous était proposée.

Nous ne reviendrons pas davantage dans cet avant-propos sur le délai qui nous a été accordé. A l'évidence il n'était pas suffisant. Et pourtant, un avant-projet de code de la sécurité sociale est né. C'est un fait que l'on devra bien enregistrer et dont nous nous émerveillons nous-mêmes, tant il est inespéré, mais c'est aussi un travail dont nous mesurons les limites. L'essentiel est sans doute d'avoir démontré qu'avec beaucoup de bonne volonté, de persévérance, d'assistance administrative, il était possible de s'atteler à de tels projets dans notre pays.

Puisse notre Parlement, puisse notre Gouvernement, puissent toutes les forces politiques et sociales y trouver un encouragement à entreprendre pareils efforts de mise en ordre, de mise à jour, de transparence dans d'autres domaines du droit et, surtout, à poursuivre l'effort présent jusqu'à son terme idéal, l'adoption et la promulgation du Code de la sécurité sociale.

Le chemin qui mène à cet objectif demeure long. Le présent avant-projet subira encore maintes retouches sinon quelques bouleversements. Il donnera lieu à maintes controverses, à de nombreuses critiques, à de farouches oppositions. Pourquoi ne nous sommes-nous pas contentés de simplement codifier ? Pourquoi nous sommes-nous arrêtés à mi-course sur la voie des réformes ? Pour peu que l'on connaisse la jungle luxuriante de notre législation actuelle, on s'accordera pour dire que la simple codification était techniquement irréalisable. Sur le second point, on voudra bien tenir compte du fait que notre mission devait s'insérer dans le cadre d'une "réforme" de la sécurité sociale qui est toujours en cours, que nous avions à tenir compte des opinions, des tendances qui se dégageaient de la consultation permanente à laquelle nous étions associés au sein de la Commission et que, dans ce parcours de combattant social, où il convenait de concilier les données socio-économiques et nos fantasmes académiques de rationalité, nous avons choisi de ne pas bousculer inutilement dans un certain nombre de domaines essentiels, tout en donnant quelques coups de pouce, un peu plus vifs, par-ci par-là, quand il nous apparaissait que le temps était venu d'innover ou de nous dégager d'un passé certes respectable mais peu en rapport avec les exigences et les aspirations d'aujourd'hui.

Quant aux oppositions "farouches", elles seront le reflet de positions acquises et de leur défense naturelle. Nous avons quant à nous tenté de voir où se trouvait la ligne d'intérêt général sans méconnaître certains particularismes justifiant des règles spécifiques. Si on veut que la "justice sociale", que la "solidarité" ait encore un sens, il est absolument nécessaire de tenir ce cap.

Si, d'autre part, nous nous étions laissés emporter par nos scrupules de juristes et d'enseignants, jamais nous n'aurions eu l'audace de déposer officiellement le rapport externe qui suit et, moins encore, l'avant-projet de texte qui lui est annexé. On y trouvera, à juste titre, des passages faibles, à parfaire, à revoir. On y trouvera des vides à combler... Nous en sommes responsables sans doute mais les bénédictins de la science juridique savent que le temps de l'affinement légistique, la confrontation et l'enregistrement des expériences juridiques sont affaire de longue patience, en sécurité sociale tout particulièrement, où le droit se cherche encore et où, à chaque article, plusieurs opinions pertinentes vous interpellent.

Mais ce n'est pas avec de tels sentiments d'humilité scientifique que l'on fait avancer les choses sur les terrains sociaux. Il nous a paru, après mûre réflexion, que l'essentiel était précisément d'apporter la preuve que ce que d'aucuns jugeaient irréalizable (et nous en étions à nos moments de lucidité) était finalement du domaine de l'accessible. Il nous a semblé qu'il était important de briser le cercle infernal d'une production législative et réglementaire de plus en plus incompréhensible pour les citoyens et que cette démarche était devenue impérieuse dès l'instant où, dans plusieurs branches de la sécurité sociale, on en était arrivé à un point tel de complexité, que les techniciens eux-mêmes, s'ils avaient encore le coeur à le reconnaître, s'interrogeaient plus qu'il n'était permis. Il est urgent d'avancer dans le débroussaillage de la matière, il est primordial de progresser dans l'harmonisation, la simplification, la codification sans enfermer pour autant la sécurité sociale dans un carcan qui la viderait de toute vie et l'empêcherait d'évoluer en fonction des besoins de ceux auxquels elle s'adresse.

Nous avons donc décidé de présenter le résultat de nos travaux, en leur état présent, parce que c'était le seul moyen encore à notre disposition pour aider à y parvenir. Ce faisant, nous remplissons il est vrai aussi notre mission légale et, ce qui nous importe peut-être davantage, nous faisons connaître les parties du projet qui, grâce à des contributions de tous horizons, administratif, judiciaire, socio-professionnel, universitaire, méritent déjà une diffusion sans réserve.

Dans la première partie de ce rapport, on trouvera avant tout le rappel des données relatives à l'institution, à la composition et au fonctionnement de la Commission.

La deuxième partie reprend les points de vue adoptés par les différents partis ou les différentes organisations représentés au sein de la Commission et restitue, sous forme de synthèse, les positions débattues ainsi que les options de base "intérimaires" qui ont guidé les rédacteurs de l'avant-projet.

La troisième partie dégage les grands axes finaux de l'avant-projet et fait référence à l'appréciation d'ensemble des membres de la Commission à l'occasion des trois dernières séances de celle-ci.

Plusieurs passages de ce rapport n'ont pu être entièrement réécrits d'un seul tenant ou revus et se présentent donc sous une forme documentaire, avec quelques répétitions, ou dans une version de traduction littérale, tantôt en néerlandais, tantôt en français. On voudra bien nous en excuser mais il nous était impossible de faire mieux pour le 15 mars 1985.

PREMIERE PARTIE. INSTITUTION, COMPOSITION ET FONCTIONNEMENT
DE LA COMMISSION ROYALE.

CHAPITRE PREMIER. GENESE ET OBJET

Section première. La sécurité sociale : une législation complexe.

La sécurité sociale apparaît comme la réalisation sociale d'après-guerre la plus importante dans les pays industrialisés d'Europe occidentale et plus particulièrement en Belgique. Elle a réussi à prévenir la pauvreté, la déficience en soins et la détresse psychique pour des couches entières de la population.

Elle est arrivée à un stade de maturité suffisant et elle a même atteint, selon certains, son point de saturation. Son efficacité est parfois mise en cause et, du point de vue financier, elle réclame des mesures de sauvetage urgentes.

Elle est de ce fait mise en question en ce qui concerne ses objectifs.

Or, tout doit être mis en oeuvre pour la sauver.

Sous cet angle, nous ne pensons pas uniquement aux aspects financiers, mais également à une remise en ordre et une amélioration qualitative.

La sécurité sociale est devenue un ensemble d'une trop grande complexité. Elle s'est développée d'une façon fragmentaire et souvent déséquilibrée; elle est de plus en plus souvent conçue comme une législation de crise et élaborée à partir d'une approche administrative prétendant exagérément régler tout, jusque dans les moindres détails; elle est instable, pléthorique et obscure, objet de politiques peu cohérentes.

Véritable labyrinthe pour le citoyen et même les initiés, notre système de sécurité sociale constitue encore une mosaïque de régimes, qui va des régimes généraux des travailleurs salariés et indépendants jusqu'aux régimes spécifiques des ouvriers mineurs et des marins, en passant par les régimes statutaires de toutes sortes, les régimes complémentaires, les régimes d'assurance libre, etc.

Le développement de cet ensemble dans le sens d'une extension permanente dans chaque secteur fait qu'il y a aujourd'hui environ 2.500 lois et arrêtés en vigueur.

Cet ensemble législatif et réglementaire est dépourvu de logique interne, d'un solide raisonnement juridique et, phénomène plus grave, de toute sécurité que le droit est censé apporter.

Section II. Les propositions de loi DELEECK et VERHAEGEN - VAN ACKER.

Cette complexité et l'insécurité juridique qui en découle, sont à la base de la proposition de loi visant à instituer la Commission royale chargée de préparer la codification, l'harmonisation et la simplification de la législation relative à la sécurité sociale, déposée au Sénat le 13 avril 1978 (D.P., Sénat, 1977-1978, n° 352) et redéposée le 10 mai 1979 par Monsieur DELEECK (D.P., Sénat, S.E. 1979, n° 114).

D'autre part, une autre proposition de loi fut déposée quelques mois plus tard, le 17 octobre 1979, par Messieurs VERHAEGEN et VAN ACKER (D.P., Chambre, 1979-1980, n° 301).

C'est dans un souci de concertation que lors des discussions en commissions, certains éléments de la seconde proposition ont été repris dans la première; la proposition DELEECK a finalement abouti à la loi du 23 juillet 1980 (M.B. du 23 août 1980

Section III. La loi du 23 juillet 1980.

La loi du 23 juillet 1980 institue la Commission royale chargée de préparer la codification, l'harmonisation et la simplification de la législation relative à la sécurité sociale dans le cadre de la réforme globale de cette législation.

Indépendamment des options politiques prises par les auteurs des deux propositions précitées, le texte adopté par le Parlement précise donc que c'est dans le cadre d'une réforme globale que la Commission sera amenée à travailler, alors que le texte initial ne parlait que de codification et de simplification.

S'il est bien acté dans le rapport final de la Chambre (D.P., Chambre, 1979-1980, n° 419/5, p. 2) que la création de la Commission royale ne peut empêcher le Gouvernement d'élaborer entre-temps des projets de réforme et de les déposer au Parlement, la question s'est posée de savoir si, à l'occasion de ses travaux, la Commission ne pourrait pas présenter à long terme une réforme globale de la sécurité sociale ou proposer des modifications là où cela lui paraissait souhaitable.

Cette question fondamentale a évidemment été examinée, en séance plénière, lors des deux premières réunions de la Commission. Pour concilier à la fois la thèse de ceux qui prétendent qu'il faut s'inscrire dans le cadre de la loi du 29 juin 1981 (dite loi DHOORE) et ceux qui voudraient se lancer dans des initiatives plus larges, il a été finalement convenu que les deux missions de la Commission étaient liées; on ne peut en effet codifier, simplifier ou harmoniser sans que cela implique certaines réformes. Il était clair aussi qu'il fallait tenir compte des principes que le Parlement aurait pu adopter en cours de travaux. Dans ce cadre, la loi du 29 juin 1981, si elle n'épuisait pas nécessairement la question, restait un élément clé.

La loi définit de façon non limitative la sécurité sociale et, par conséquent, le champ d'action de la Commission. En son article 2, § 1er, elle précise ce que l'on entend par sécurité sociale: la sécurité sociale des travailleurs salariés, le statut social des indépendants, la sécurité sociale du personnel public et les régimes légaux des prestations garanties. Et en son article, § 2, elle ajoute que cette énumération n'est pas limitative. Elle donne ensuite les principes de la composition de la Commission (voir infra, chapitre II), prévoit l'établissement d'un rapport devant contenir un avant-projet de Code de sécurité sociale et fixe la durée des travaux jusqu'au 31 décembre 1982, tout en laissant la possibilité au Roi de proroger la mission de la Commission, ce qui a été fait à deux reprises, par l'arrêté royal du 8 mars 1983 (M.B. du 25 mars 1983), jusqu'au 30 juin 1984 et par l'arrêté royal du 6 juillet 1984 (M.B. du 12 juillet 1984), jusqu'au 15 mars 1985.

Section IV. L'installation de la Commission royale.

La Commission a été installée le 22 décembre 1980 par le Ministre de la Prévoyance sociale, Monsieur L. DHOORE qui a prononcé à cette occasion le discours suivant :

" 1. Au cours des dernières années, la sécurité sociale a continuellement fait l'objet de prophéties demauvaise augure, de critiques, de concertations, de discussions ainsi que de tentatives et propositions d'adaptation ou de réforme.

" La cause de tout cela ne doit pas être uniquement recherchée dans l'impact de la sécurité sociale sur la prospérité et le bien-être de larges couches de la population. Il importe plutôt de constater que le régime existant est confronté à une crise économique ainsi qu'à une vision profondément modifiée de la société; certains acquis sociaux sont mis en cause, on dénonce un manque d'efficacité et on souligne la nécessité de fixer des priorités.

" 2. L'évolution de la sécurité sociale au cours de la période d'après-guerre est caractérisée par une extension progressive du champ d'application du régime ainsi que par un accroissement des prestations. Cette évolution ne doit pas être essentiellement considérée comme la consécration d'options politiques mûrement réfléchies. Il s'est agi plutôt d'une réponse aux besoins que ressentaient les divers milieux à une époque où la haute conjoncture économique offrait la possibilité d'accorder des prestations plus importantes.

" Cette construction fragmentaire du régime a entraîné inévitablement une dispersion des avantages accordés, une certaine incohérence dans les notions utilisées, une confusion terminologique ainsi qu'une extrême disparité quant aux conditions d'octroi.

" En outre, des procédures divergentes ont été élaborées qui devaient être appliquées par des administrations toujours soumises aux changements.

" La complexité et la non-transparence du régime
" engendrent pour le citoyen une insécurité sociale; elles
" constituent une entrave à une distribution efficace des
" avantages et elles suscitent des conflits.

" Il est urgent de procéder à une simplification
" ainsi qu'à une harmonisation.

" 3. Dès le début de 1977, le Professeur DELEECK a lancé l'idée
" d'une Commission royale qui serait chargée de la codifica-
" tion, de l'harmonisation et de la simplification de la sé-
" curité sociale; le 13 avril 1978, il a déposé une proposi-
" tion de loi visant à instaurer une telle Commission (D.P., Sénat
" 1977-1978, n° 352).

" Cette proposition est devenue caduque à la suite
" de la dissolution des Chambres.

" Le 10 mai 1979, M. DELEECK a déposé une proposi-
" tion modifiée et le 17 octobre 1979, Messieurs les Députés
" VERHAEGEN et VAN ACKER ont déposé à la Chambre une proposi-
" tion de loi créant la fonction de Commissaire royal a la
" réforme globale de la sécurité sociale.

" Au cours des discussions, les deux textes ont été
" fusionnés à l'initiative du Ministre et ils ont été approu-
" vés définitivement par le Sénat, le 17 juillet 1980. La loi
" du 23 juillet 1980 instituant une Commission royale chargée
" de préparer la codification, l'harmonisation et la simplifi-
" cation de la sécurité sociale dans le cadre de la réforme
" globale de cette législation a été publiée au Moniteur belge
" du 23 août 1980.

" 4. Ainsi la Belgique suit l'exemple des pays voisins qui ont
" pris des initiatives analogues.

" Aux Pays-Bas, une Commission d'Etat a été insti-
" tuée en février 1969, chargée d'émettre des avis en ce qui
" concerne la simplification et la codification de la législa-
" tion en matière de sécurité sociale. La tâche de cette Com-
" mission consistait à codifier l'ensemble de la législation
" en matière de sécurité sociale dans une loi unique relative
" à la sécurité sociale à élaborer progressivement à partir
" d'une loi comportant des principes en matière de sécurité
" sociale, d'une loi relative aux prestations, d'une loi de
" financement, d'une loi d'organisation ainsi que d'une loi
" visant au maintien des prestations.

" En Allemagne également, en 1969, on a annoncé la
" préparation d'un code social (Sozialgesetzbuch). L'examen
" a été confié à un groupe de travail composé de fonctionnai-
" res, sous la direction du Dr K. HAUCK.

" Depuis le 1er janvier 1976, la partie générale
" du code social est entrée en vigueur. Ensuite on a procédé
" à la codification des dispositions générales relatives à la
" sécurité sociale ainsi que des dispositions concernant la
" procédure administrative.

" Le 24 décembre 1974, la loi relative à la protec-
" tion sociale commune à tous les Français et instituant une
" compensation entre régimes de base de sécurité sociale obli-
" gatoire a été instituée en France. Elle vise à la générali-
" sation de la protection sociale ainsi qu'à l'harmonisation
" de la législation sociale. La mise en oeuvre de cette loi
" s'est cependant heurtée à des difficultés, notamment de na-
" ture financière.

" 5. Dans notre propre pays, outre les nombreuses propositions de
" réforme, certaines tentatives de codification ont été entre-
" prises, comme cela apparaît du rapport intérimaire "Harmonisation de la
" législation belge en matière de sécurité sociale" établi par
" l'Institut du droit de sécurité sociale de Louvain, ainsi
" que du projet de code de sécurité sociale publié par MM. R.
" DILLEMANS, J. VAN LANGENDONCK et B. VAN BUGGENHOUT.

" Les exemples de l'étranger ainsi que les expéri-
" ences faites dans notre propre pays font apparaître la né-
" cessité de confier ces tâches importantes à une commission
" spécialement créée à cet effet.

" On se rappellera à cet égard, les travaux du
" Commissaire royal M. VAN REEPINGHEN, qui ont conduit à la
" réforme du code judiciaire, de M. PETIT, Commissaire royal
" à la réforme de la sécurité sociale ainsi que de la Commis-
" sion chargée de l'étude de divers régimes de pension
" (Président M. FONTAINE).

" 6. La tâche de la Commission royale consiste à codifier la lé-
" gislation fort disparate en matière de sécurité sociale, à
" harmoniser les dispositions divergentes et surtout à aboutir
" à une législation simple, transparente et dès lors plus
" compréhensible.

" Cette mission concerne la législation existante,
" mais elle est exercée dans le cadre d'une réforme globale de
" la sécurité sociale.

" Il convient de situer la tâche de la Commission
" royale dans le contexte de certaines initiatives récentes
" d'ordre législatif ainsi que des options politiques qui se-
" ront prises dans les années à venir, en vue d'une réforme
" globale et d'une réorientation de la sécurité sociale.

" La mise en oeuvre d'une politique visant à sauve-
" garder l'acquis de la sécurité sociale et à réorienter le
" régime est la mission du Gouvernement, en coopération avec
" les interlocuteurs sociaux et le Parlement. Il importe que
" la Commission soit informée en temps utile des modifications
" d'ordre politique dont elle devra tenir compte dans ses tra-
" vaux de codification. En partant de la législation existan-
" te et compte tenu des décisions prises au niveau politique,
" la tâche de la Commission consiste à harmoniser et à simpli-
" fier judicieusement la structure juridique et administrative
" de la sécurité sociale. Il n'est pas exclu que la Commission
" formule à l'intention des instances politiques des sugges-
" tions ou des questions.

" On a expressément prévu que la Commission puisse
" soumettre au Parlement des questions relatives à des options
" politiques à prendre.

" 7. La réalisation d'une cohérence, d'une uniformisation et
" d'une simplification de l'ensemble des règles de sécurité
" sociale constitue un aspect extrêmement important de la
" réforme du régime.

" Cela suppose des qualifications spécifiques, c'est
" pourquoi le Gouvernement a fait appel à des spécialistes; il
" faut cependant souligner qu'ils sont appelés à exercer leur
" mission dans un contact vivant avec les responsables sociaux
" et les membres du Parlement.

" Le Président assumera avec les autres experts la
" responsabilité du travail de codification. Il élaborera des
" textes qui seront soumis à l'examen de la Commission.

" Les membres du Parlement et les représentants
" des interlocuteurs sociaux doivent accompagner les experts
" dans leurs activités et y faire écho, c'est-à-dire exami-
" ner leur travail à la lumière des réalités politiques et
" sociales.

" 8. Pour remplir sa mission, la Commission pourra recourir à
" des méthodes diverses. Elle pourra organiser des auditions
" lorsqu'elle le jugera utile à la réalisation de sa mission.
" Elle demandera des informations d'ordre réglementaire, tant
" aux Ministres compétents, qu'aux institutions ou services
" publics intéressés. Elle pourra également faire procéder
" à des enquêtes dans des matières déterminées.

" La Commission pourra déposer des rapports inté-
" rimaires ou partiels et éventuellement créer des groupes de
" travail pour l'examen de certaines questions spécifiques.

" Comme on attend de la Commission, non seulement
" une étude approfondie des problèmes mais également des pro-
" positions concrètes de codification et d'harmonisation sous
" forme d'une avant-projet de code, elle devra disposer d'un
" temps suffisant.

" Elle devra mettre cette période à profit pour
" mener à bien cette mission d'envergure par la voie de la
" concertation et en recourant au maximum à tous les moyens
" disponibles.

" Le rapport final devra être déposé devant les
" Chambres législatives ainsi que devant le Gouvernement au
" plus tard le 31 décembre 1982.

" 9. Les membres de la Commission et plus particulièrement son
" Président assument une lourde tâche et j'apprécie leur vo-
" lonté d'aboutir. Dans l'exécution de leur mission, ils
" pourront compter sur ma sollicitude, ma collaboration et
" mon appui constants.

" Je souhaite vivement que leurs activités soient
" fructueuses. Les résultats de leurs efforts ainsi que les
" textes qu'ils déposeront seront de la plus grande importance
" pour l'avenir de la sécurité sociale et pour le bien-être du
" pays."

Chapitre II. COMPOSITION

Section première. Composition générale

Selon la loi du 23 juillet 1980, la Commission royale est composée :

- d'un Président (M. Roger DILLEMANS, professeur à la Katholieke Universiteit van Leuven);
- d'un Vice-président (M. Pierre VANDERVORST, professeur à l'Université Libre de Bruxelles);
- de quatre experts (Mme Andrée MARCEL, Administrateur Général adjoint à l'O.N.P.T.S., Mme Bea VAN BUGGENHOUT, professeur à la Katholieke Universiteit van Leuven, M. Marcel BOURLARD, professeur à l'Université Catholique de Louvain et M. Urbain DEPRez, Premier Président de la Cour du Travail de Bruxelles);
- de douze membres des Chambres législatives et d'autant de membres suppléants;
- de dix membres représentants les interlocuteurs sociaux et d'autant de membres suppléants.

Section II Experts particuliers et chargés de liaison

L'arrêté royal du 25 janvier 1982 (M.B. du 25 février 1982) a désigné M. H. DELEECK comme chargé de mission assurant la liaison permanente entre le Ministre des Affaires sociales et le Président de la Commission royale.

Par ailleurs (sur base de l'article 7, deuxième alinéa de la loi du 23 juillet 1980), le Ministre des Affaires sociales a désigné le professeur Lucien FRANCOIS et M. J. VERSTRAETEN, comme spécialistes chargés d'examiner certaines matières. Cette désignation s'est faite par lettre du 7 juillet 1983 adressée au Président de la Commission royale.

Par lettre du 29 mars 1982, adressée au Président de la Commission royale, le Ministre des Affaires sociales avait déjà chargé M. J. MERTENS de la liaison entre la Commission royale et le Département de la Prévoyance sociale. Celui-ci a été assisté dans sa mission par M. R. MATHIEU.

Section III Députés et sénateurs

§ 1er. Effectifs

Les douze membres parlementaires en fonction à la fin des travaux de la Commission sont :

a) pour le Sénat

Mmes H. HANQUET (P.S.C.), M. REMY (P.S.)
MM. J. COEN (P.R.L.), depuis le 11.7.1983, C. DE CLERCQ (C.V.P.), depuis le 24.3.1982, I. EGELMEERS (S.P.), J. LEPAFFE (F.D.F.-R.W.), depuis le 24.3.1982, W. PEETERS (V.U.) à partir du 11.7.1983.

b) pour la Chambre

MM. G. BOSSUYT (S.P.) depuis le 11.7.1983, H. BROUHON (P.S.), A. DENEIR (C.V.P.), E. FLAMANT (P.V.V.), G. VERHAEGEN (C.V.P.).

§ 2. Suppléants

Leurs suppléants sont :

a) pour le Sénat

MM. CALIFICE (P.S.C.), L. HANCKE (S.P.) depuis le 24.3.1982,
A. LAGAE (C.V.P.), G. PAQUE (P.S.).

b) pour la Chambre

Mmes M. BONIFACE (F.D.F.-R.W.) depuis le 19.1.1981, M. SMET
(C.V.P.).

MM. J. DELHAYE (P.S.), R. JEROME (P.S.C.), J. LECLERCQ
(S.P.) depuis le 11.7.1983, G. PIERARD (P.R.L.),
J. VALKENIERS (V.U.) depuis le 11.7.1983.

§ 3. Observateurs

La Commission compte en plus deux membres observateurs :

MM. D. FEDRIGO (P.C.) depuis le 24.3.1982 et R. HENDRICK
(U.D.R.T.) depuis le 11.7.1983.

*

Ont également été membres de la Commission :

§ 1er bis. Comme effectifs :

a) pour le Sénat

MM. H. DELEECK (C.V.P.), jusqu'au 24.3.1982, A. DELPEREE
(F.D.F.), jusqu'au 24.3.1982 et J. WATHELET (P.R.L.)
jusqu'au 11.7.1983.

b) pour la Chambre

MM. J. VALKENIERS (V.U.), jusqu'au 11.7.1983, date à laquelle il est devenu membre suppléant, et VAN ACKER (S.P.), jusqu'au 11.7.1983.

§ 2 bis. Comme suppléants :

a) pour le Sénat

MM. J. NUTKEWITZ (P.V.V.), décédé, W. PEETERS (V.U.) jusqu'au 11.7.1983, date à laquelle il est devenu membre effectif comme sénateur et J. VAN DEN EYNDEN (S.P.), jusqu'au 24.3.1982.

b) pour la Chambre

Mme G. RYCKMANS (P.S.C.), jusqu'au 24.3.1982,
MM. G. BOSSUYT (S.P.) jusqu'au 11.7.1983, date à laquelle il est devenu membre effectif, R. MARCHAL (P.S.C.), jusqu'au 19.1.1981, R. MOREAU (P.S.) jusqu'au 24.3.1982, N. NYFFELS (S.P.), jusqu'au 24.3.1983.

§ 3 bis. Comme observateur :

M. M. LEVAUX (P.C.), du 8.1.1981 au 24.3.1982.

Section IV. Interlocuteurs sociaux

§ 1er. Membres effectifs

a) des organisations des employeurs :

MM. P. GRAAS (Cl.m.), depuis le 11.10.1984, F. BLEECKX (F.E.B.) L. FRANSMAN (V.B.O.), L. PAEME (Mid.).

b) des organisations des travailleurs :

Mme M. DE VITS (A.B.V.V.),

MM. A. COLLE (A.C.L.V.B.), G. DE SWERT (A.C.V.), A. MAILLARD
(C.S.C.), J.-L. STALPORT (F.G.T.B.).

§ 2. Membres suppléants

a) des organisations des employeurs :

MM. R. DE ROECK (V.B.O.), J. DOHET (F.E.B.), J. LEUNEN
(F.E.B.), A. LUYTEN (A.B.B.), J. VERBIEST (Cl.m.).

b) des organisations des travailleurs :

MM. J. BAETEN (A.C.V.), V. BOURLARD (F.G.T.B.), H. DE GEEST
(A.C.V.), X. VERBOVEN (A.B.V.V.), W. WALDACK (A.C.L.V.B.).

*

Ont également été membres de la Commission :

MM. R. BERNARD (Cl.m.), jusqu'au 11.10.1984 et R. DUSSENNE (F.E.B.),
décédé.

CHAPITRE III. FONCTIONNEMENT

Section première : Loi du 23 juillet 1980 - Loi instituant une Commission royale chargée de préparer la codification, l'harmonisation et la simplification de la législation relative à la sécurité sociale dans le cadre de la réforme globale de cette législation (1)

BAUDOUIN, Roi des Belges,

A tous, présents et à venir, Salut.

Les Chambres ont adopté et Nous sanctionnons
ce qui suit :

Article 1er. Il est institué une Commission royale chargée de la codification, l'harmonisation et la simplification de la législation relative à la sécurité sociale dans le cadre de la réforme globale de la sécurité sociale.

Article 2 § 1er.-Par sécurité sociale, l'on entend :

1. la sécurité sociale des travailleurs salariés;
2. le statut social des indépendants;
3. la sécurité sociale du personnel du secteur public;
4. les régimes légaux des prestations garanties.

(1) Session extraordinaire 1979. Sénat. Documents parlementaires - Proposition de loi n° 114, n° 1. Session 1979-1980. Sénat. Documents parlementaires - Rapport n° 114, n° 2. Annales parlementaires - Discussion et adoption. Séance du 20 décembre 1979. Chambre des représentants. Documents parlementaires - n° 419 (1979-1980) : n° 1 - Projet transmis le Sénat n° 2 - Amendement, n° 3 - Rapport n° 4 - Amendement n° 5 - Rapport complémentaire 301 (1979-1980) : n° 1 - Proposition, n° 2 - Rapport. Annales parlementaires - Discussion. Séances des 19 juin et 10 juillet 1980 - Adoption. Séance du 10 juillet 1980. Sénat. Documents parlementaires - n° 114, n° 3 - Projet amendé transmis par la Chambre des Représentants. Annales parlementaires - Rapport oral et adoption. Séance du 17 juillet 1980.

§ 2 - Cette énumération n'est pas limitative.

Article 3

La Commission est composée d'un président, d'un vice-président appartenant à un régime linguistique différent, de quatre experts appartenant aux milieux académiques et scientifiques, de douze membres des Chambres législatives et d'autant de membres suppléants, de dix représentants choisis paritairement au sein, d'une part, des organisations représentatives des travailleurs et, d'autre part, des organisations représentatives des employeurs et des travailleurs indépendants, et d'autant de membres suppléants.

Article 4

Le président élabore des textes à soumettre à l'examen de la Commission. Il établit un rapport contenant un avant-projet de Code de la sécurité sociale, accompagné d'un exposé des motifs et d'un rapport des travaux de la Commission. Il dirige le Secrétariat de la Commission.

Article 5

La Commission peut organiser toutes les auditions qu'elle juge utiles à la réalisation de ses objectifs.

Article 6

Le rapport final sera transmis aux Chambres législatives ainsi qu'au Gouvernement au plus tard le 31 décembre 1982.

La Commission pourra déposer des rapports intermédiaires ou partiels avant cette date.

Le Roi peut, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, proroger la mission de la Commission après le 31 décembre 1982 pour le terme qu'il fixe.

La Commission peut soumettre au Parlement des problèmes concernant certaines options politiques à prendre.

Article 7

La Commission peut requérir des Ministres ou des institutions ou services publics compétents les renseignements administratifs nécessaires.

Elle peut également faire exécuter des enquêtes pour certaines matières.

Article 8

Le Roi nomme le président, le vice-président et les membres de la Commission et arrête leur statut.

Article 9

Le Roi détermine les frais de fonctionnement de la Commission et la composition de son secrétariat. Il peut faire appel à des fonctionnaires de service publics existants.

Promulguons la présente loi, ordonnons qu'elle soit revêtue du sceau de l'Etat et publiée par le "Moniteur belge".

Donné à Bruxelles, le 23 juillet 1980.

BAUDOUIN

Par le Roi :

Le Ministre de la Prévoyance sociale,

L. DHOORE.

Vu et scellé du Sceau de l'Etat :

Le Ministre de la Justice,

H. VANDERPOORTEN.

Section II : Arrêté royal du 1er décembre 1981 relatif à la Commission royale, chargée de préparer la codification, l'harmonisation et la simplification de la sécurité sociale (1)

BAUDOUIN, Roi des Belges,

A tous, présents et à venir, Salut.

Vu l'article 66 de la Constitution;

Vu la loi du 23 juillet 1980 instituant une Commission royale chargée de préparer la codification, l'harmonisation et la simplification de la législation relative à la sécurité sociale dans le cadre de la réforme globale de cette législation;

Vu l'arrêté royal du 24 décembre 1964 fixant les indemnités pour frais de séjour des membres du personnel des ministères;

Vu l'arrêté royal du 18 janvier 1965 portant réglementation générale en matière de frais de parcours;

Vu l'accord du Ministre du Budget, donné le 6 novembre 1981;

Vu les lois sur le Conseil d'Etat, coordonnée le 12 janvier 1973, notamment l'article 3, § 1er, modifié par la loi ordinaire du 9 août 1980 de réformes institutionnelles;

Considérant qu'il convient de déterminer d'urgence la composition, les modes de fonctionnement et la prise en charge des frais de fonctionnement de la Commission susvisée;

Sur la proposition de Notre Ministre de la Prévoyance sociale, de Notre Ministre de l'Emploi et du Travail et de Notre Ministre de la Fonction publique;

(1) Les articles 3 et 8 ont été modifiés par l'arrêté royal du 18 février 1983 modifiant l'arrêté royal du 1er décembre 1981 relatif à la Commission royale chargée de préparer la codification, l'harmonisation et la simplification de la sécurité sociale.
Avec effet au 1er janvier 1982.

Nous avons arrêté et arrêtons :

- Article 1er La Commission royale chargée de la codification, l'harmonisation et la simplification de la législation relative à la sécurité sociale, dénommée ci-après la Commission, relève du Ministre de la Prévoyance sociale.
- Article 2 La moitié des membres de la Commission est néerlandophone et la moitié francophone.
- Le cas échéant, ils prêtent le serment, prescrit par l'article 2 du décret du 20 juillet 1831, entre les mains de Notre Ministre de la Prévoyance sociale.
- Article 3 Il est alloué au président et au chargé de mission assurant la liaison permanente entre le Ministre des Affaires sociales et la Commission royale, une indemnité pour l'ensemble des frais exposés en exécution de leur mission.
- Ladite indemnité est fixée à 200.000 F maximum par an pour le président et à 40.000 F par an pour le chargé de mission.
- Elle est payée sur présentation des états de frais approuvés par le Ministre qui a la Prévoyance sociale dans ses attributions, après avis de l'Inspection des Finances.
- Le Vice-président, les membres et leurs suppléants ainsi que les experts que la Commission entend ou charge de certains travaux de recherche, reçoivent des indemnités pour frais de séjour et de parcours accordées conformément aux règles fixées pour le personnel des Ministères. Ils seront à cet effet assimilés aux fonctionnaires du rang 17.
- Article 4 La Commission arrête son règlement d'ordre intérieur; elle peut créer différentes sections en son sein.

Article 5 Les membres suppléants peuvent, dans les conditions fixées par le règlement d'ordre intérieur, participer aux travaux de la Commission.

Article 6 Le secrétariat de la Commission est assumé par des fonctionnaires du Conseil national du Travail.

Article 7 Les fonctionnaires entendus par la Commission obtiennent une dispense de service qui leur permet de participer à ses activités.

Article 8 Les indemnités mentionnées à l'article 3 et les frais de fonctionnement du secrétariat sont à charge du budget de la Prévoyance sociale.

Article 9 Le présent arrêté produit ses effets le 22 décembre 1980.

Article 10 Notre Ministre de la Prévoyance sociale est chargé de l'exécution du présent arrêté.

Donné à Bruxelles, le 1er décembre 1981.

BAUDOUIN.

Par le Roi :

Le Ministre de la Prévoyance sociale,

L. DHOORE.

Le Ministre de l'Emploi et du Travail,

R. DE WULF.

Le Ministre de la Fonction publique,

Ph. MAYSTADT.

Section III : Règlement d'ordre intérieur (x)

Article 1er La Commission se réunit sur convocation de son Président. La convocation indique l'ordre du jour. Des notes concernant les points à l'ordre du jour sont, si possible, communiquées préalablement aux membres.

Article 2 La Commission siège au moins dix fois par an, de préférence l'après-midi du quatrième mercredi du mois.

Elle se réunit dans les quinze jours si un Ministre, une des Chambres législatives ou quatre membres de la Commission en font la demande.

Article 3 Tout membre suppléant est invité aux séances de la Commission.

Un membre suppléant n'a voix délibérative que s'il remplace un membre effectif de son groupe, empêché d'assister à la réunion.

Un membre suppléant ne peut remplacer simultanément plus d'un membre effectif.

Article 4 Dans les rapports ou les rapports intérimaires, sont repris les points de vue exposés au sein de la Commission et il est fait mention des membres ou organisations qui se rallient à telle ou telle opinion.

Article 5 La Commission ne délibère valablement que si la moitié des membres de chacun des trois groupes est présente. En outre, pour le groupe des interlocuteurs sociaux, la moitié des membres représentant les organisations représentatives des employeurs et des travailleurs indépendants ainsi que la moitié des membres représentant les organisations représentatives des travailleurs doivent être présentes.

Toutefois, après une deuxième convocation, la Commission délibère valablement, quel que soit le nombre de membres présents.

Article 6 Si le Président et le Vice-président sont empêchés de présider la réunion, la présidence est assumée par le doyen d'âge.

Article 7 L'ordre du jour des réunions des commissions est arrêté par le Président, en accord avec le Vice-Président et éventuellement après concertation avec les membres-experts.

Lorsque quatre membres en font la demande, tout objet de la compétence de la Commission est porté à l'ordre du jour de la prochaine réunion.

En cas d'urgence, le Président peut ajouter à l'ordre du jour d'une réunion, tout objet de la compétence de la Commission. Cet objet n'est discuté que si la Commission en décide ainsi.

Article 8 Les réunions ne sont pas publiques.

A l'issue de la réunion de la Commission, le Président en accord avec le Vice-Président peut faire un communiqué à la presse.

A l'issue de la réunion, et moyennant commun accord, les membres peuvent s'adresser à la presse.

Article 9 Les membres reçoivent un exemplaire des rapports, des rapports intérimaires ou des rapports partiels.

Le Ministre de la Prévoyance sociale reçoit les ordres du jour des réunions de la Commission, les notes préparatoires destinées à la Commission ainsi que les procès-verbaux des réunions de la Commission.

Article 10 La Commission peut confier toutes études préparatoires à des sous-commissions.

Ces dernières soumettent les conclusions de leurs travaux à la Commission. Cela peut se faire entre autres sous forme de projet de rapport, de projet de rapport partiel ou de projet de rapport intérimaire.

Article 11 Chaque membre de la Commission indique la ou les sous-commissions dont il décide de faire partie.

Le Président et le Vice-président sont invités à toutes les réunions des sous-commissions.

Quand ils assistent aux réunions d'une sous-commission, ils en assument la présidence; sinon la sous-commission désigne son Président.

Peuvent également prendre part aux travaux des sous-commission, à titre personnel, avec droit de se faire représenter ou assister, les secrétaires généraux des Départements ministériels concernés, les administrateurs généraux et les administrateurs généraux-adjoints des parastataux de la sécurité sociale. A cet effet, ils seront informés des réunions et disposeront des documents.

Article 12 Un des experts siège dans chaque sous-commission, en tant que rapporteur.

Un membre au moins du staff du Secrétariat assiste à toute réunion de sous-commission.

Article 13 Les membres des sous-commissions peuvent se faire assister ou représenter par un ou plusieurs spécialistes dans les matières examinées par la sous-commission.

Tout membre de la Commission, tant effectif que suppléant, peut prendre part aux travaux des sous-commissions et se faire assister ou représenter par un spécialiste dans les matières examinées.

Seuls les membres de la sous-commission ont voix délibérative.

Article 14 Si la Commission organise une audition, le Président invite les personnes que la Commission souhaite entendre.

Article 15 Le Président peut, à la demande de la Commission, soumettre au Parlement des problèmes concernant certaines options politiques à prendre.

Article 16 A la demande de la Commission, le Président requiert des ministres ou des institutions publiques ou services compétents les renseignements administratifs nécessaires, ou fait exécuter des enquêtes pour certaines matières.

Section IV. Séances plénières

Au cours de son mandat la Commission royale s'est réunie 36 fois en séance plénière.

Dates des séances plénières et thèmes qui ont été traités par la Commission.

- mercredi 28 janvier 1981 : C.R.-P.V.81-1.

Ordre du jour :

- 1° Programmation des réunions.
- 2° Composition du dossier.
- 3° Discussion générale.
- 4° Schéma provisoire des matières à traiter (hypothèse de travail)
- 5° Proposition d'organisation et répartition des travaux.
- 6° Divers.

- mercredi 25 février 1981 : C.R.-P.V.81-2.

Ordre du jour :

- 1° Examen et discussion de la note concernant la répartition provisoire de la matière (NOT.81-3 bis).
- 2° - Poursuite de l'examen et discussion de la note concernant une première liste des problèmes et matières à examiner (NOT.81-4).
 - Constitution des sous-commissions.
 - Présentation de la structure des notes.
- 3° Examen et discussion d'un avant-projet de règlement d'ordre intérieur de la Commission Royale - Sécurité sociale (NOT.81-6).

- mercredi 2 mars 1981 : C.R.-P.V.81-3.

Ordre du jour :

- 1° Examen et discussion d'un avant-projet du règlement d'ordre intérieur de la Commission Royale - Sécurité sociale (NOT.81-6).
- 2° Début des travaux relatifs à l'établissement des textes visés dans (NOT.81-1) et début des activités des sous-commissions visées dans (NOT.81-9).
- 3° Discussion générale des options fondamentales : déclarations des membres (NOT.81-11).

- mercredi 29 avril 1981 : C.R.-P.V.81-4.

Ordre du jour :

- 1° Proposition de modifications de l'article 4 du projet de règlement d'ordre intérieur (CF. NOT.81-6 et NOT.81-6bis).
- 2° Réponse des membres aux questions posées dans la note NOT.81-11 ou point de vue des membres sur les problèmes soulevés par celles-ci.

- mercredi 24 juin 1981 : C.R.-P.V.81-5.

Ordre du jour :

- 1° Réponse des membres aux questions posées dans la note NOT.81-11 ou point de vue des membres sur les problèmes soulevés par celles-ci.
- 2° Première liste de définitions en matière de sécurité sociale (NOT.81-14).
- 3° Note concernant la numérotation des articles du "Code de sécurité sociale" (NOT.81-13).

- mercredi 23 septembre 1981 : C.R.-P.V.81-6.

Ordre du jour :

- 1° Premier essai d'élaboration d'un texte de loi avec exposé des motifs en matière de prescription (NOT.81-10).

- 2° Portée de la codification - Dispositions légales et réglementaires.
- 3° Champ d'application de la sécurité sociale - Essai de projet de simplification des dispositions légales existantes délimitant les catégories d'assurés sociaux (NOT.81-17).

- mercredi 13 janvier 1982 : C.R.-P.V.82-1

Ordre du jour :

- 1° Essai d'élaboration d'un texte de loi avec exposé des motifs en matière de prescription (NOT.81-10 et 81-10/1).
- 2° Champ d'application de la sécurité sociale (NOT.81-17, 81-17/1 et 81-17/2).
- 3° Rapport provisoire de la sous-commission n° 5 - Simplification des documents des employeurs (NOT.81-18).

- mercredi 27 janvier 1982 : C.R.-P.V.82-2

Ordre du jour :

- 1° Avant-projet de rapport concernant les options fondamentales en matière de sécurité sociale (NOT.82-1) (Synthèse des réponses au questionnaire contenu dans le document NOT.81-11).
- 2° Essai d'élaboration d'un texte de loi en matière de prescription (NOT.81-10 et 81-10/1).
- 3° Rapport provisoire de la sous-commission n° 5 - Simplification des documents des employeurs (NOT.81-18).
- 4° Examen de la note concernant le "Titre I - Chapitre 2 : Principes - Dispositions fondamentales de la sécurité sociale".

- mercredi 24 février 1982 : C.R.-P.V.82-3.

Ordre du jour :

- 1° Poursuite de l'examen du problème concernant le champ d'application de la sécurité sociale (NOT.81-17, 81-17/1 et 81-17/2).
- 2° Examen de la note concernant le "Titre I - Chapitre 2 : Principes - Dispositions fondamentales de la sécurité sociale" (NOT.82-4).

- mercredi 15 mars 1982 : C.R. - P.V.82-4.

Ordre du jour :

Confrontation des points de vue relatifs aux options fondamentales en matière de sécurité sociale sur la base du rapport de la présidence.

- mercredi 28 avril 1982 : C.R.-P.V.82-5.

Ordre du jour :

- 1° Avant-projet de texte de loi concernant les Décisions - Intérêts et majorations - Prescription et renonciation - Recours (NOT.82-6).
- 2° Avant-projet de texte de loi concernant les allocations aux handicapés (NOT.82-10).
- 3° Code de la Sécurité sociale - Titre I - Chapitre 1 : Définitions des notions (NOT.82-8).
- 4° Poursuite de l'examen de la note concernant le titre I : Chapitre 2 : Principes généraux (NOT.82-4 et 82-4/1).

- mercredi 26 mai 1982 : C.R.-P.V.82-6.

Ordre du jour :

- 1° Avant-projet de texte de loi concernant les allocations aux handicapés (NOT.82-10 et NOT.82-10/1).
- 2° Examen d'un texte remanié concernant le Titre II "Champ d'application de la sécurité sociale" (NOT.81-17, NOT.81-17/1, NOT.81-17/2 et NOT.82-12).
- 3° Poursuite de l'examen de la note concernant le Titre I - Chapitre 2 : "Principes généraux" (NOT.82-4 et NOT.82-4/1)

- mercredi 23 juin 1982 : C.R.-P.V.82-7.

Ordre du jour :

- 1° Poursuite de l'examen d'un avant-projet de texte de loi concernant les "Décisions Intérêts et majorations - Prescription et renonciation - Recours" (NOT.82-6).

- 2° Poursuite de l'examen d'un avant-projet de texte de loi concernant les allocations aux handicapés (NOT.82-10/1).
- 3° Poursuite de l'examen d'une note concernant le Titre 2 "Champ d'application de la sécurité sociale" (NOT.81-17, NOT.81-17/1, NOT.81-17/2, NOT.82-12 et NOT.82-12/1).
- 4° Examen préparatoire d'une note concernant l'harmonisation des sanctions pénales et administratives (NOT.82-2).
- 5° Poursuite de l'examen d'une note concernant le Titre 1 - Chapitre 2: "Principes généraux" (NOT.82-4 et NOT.82-4/1).

- mercredi 22 septembre 1982 : C.R.-P.V.-82-8.

Ordre du jour :

- 1° Examen de l'avant-projet de texte de loi relatif à la partie générale du code de sécurité sociale :
Titre 1. - notion;
Titre 2. - principes généraux;
Titre 3. - champ d'application;
(NOT.82-15).
- 2° Prestations minimum garanti (NOT.82-19).
- 3° Propositions pour la poursuite des travaux de codification de la sécurité sociale (NOT.82-18).

- mercredi 27 octobre 1982 : C.R.-P.V.82-9.

Ordre du jour :

- 1° Examen de la note concernant les propositions pour la poursuite des travaux de codification de la sécurité sociale (NOT.82-18).
- 2° Préparation du rapport intérimaire relatif aux travaux de la Commission.
- 3° Avant-projet de texte relatif aux allocations de chômage (NOT.82-17/1).

- mercredi 24 novembre 1982 : C.R.-P.V.82-10.

Ordre du jour :

- 1° Rapport de la sous-commission n° 2 : "La généralisation du numéro d'inscription et du dossier" (NOT.82-23).
- 2° Examen d'un avant-projet de texte relatif aux soins de santé (NOT.-S.-c.n° 13-82-1 et NOT.82-22).
- 3° Rapport de la sous-commission n° 3 : "Harmonisation des sanctions administratives et pénales" (NOT.82-25).
- 4° Rapport de la sous-commission n° 6 : "Unifications de la notion incapacité de travail" (NOT.82-24).

- mercredi 15 décembre 1982 : C.R.-P.V.82-11.

Ordre du jour :

Examen du projet de rapport intérimaire (R.I.-2 et 3).

- mercredi 27 avril 1983 : C.R.-P.V.83-1.

Ordre du jour :

- 1° Suivi des travaux.
- 2° Observations sur le rapport intérimaire.
- 3° Programme des travaux de la Commission royale :
 - A) Généralités.
 - B) Organisation des travaux en sous-commissions.

- mercredi 26 octobre 1983 : C.R.-P.V.83-2.

Ordre du jour :

- 1° Discussion en première lecture de l'avant-projet de texte de loi relatif au Titre 4 - Chapitre II : Statut général des prestations - Partie générale (articles 106 - 129 du Rapport Intérimaire, décembre 1982).
- 2° Discussion en deuxième lecture de l'avant-projet de texte relatif au Titre 1 : Définitions - Partie générale (NOT.83-7).

- 3° Discussion en deuxième lecture de l'avant-projet de texte relatif au Titre 4 : Chapitre I : Procédure d'octroi - Partie générale (NOT.83-5/1).
- 4° Discussion en deuxième lecture de l'avant-projet de texte relatif au Titre 2 : Principes - Partie générale (NOT.83-9).

- mercredi 23 novembre 1983 : C.R.-P.V.83-3.

Ordre du jour :

- 1° Discussion en première lecture de l'avant-projet de texte de loi relatif au Titre 4 - Chapitre II : Statut général des prestations - Partie générale (articles 106 et 129 du Rapport Intérimaire, décembre 1982).
- 2° Discussion en deuxième lecture de l'avant-projet de texte relatif au Titre 1 : Définitions - Partie générale (NOT.83-7).

Lors de la rédaction du texte remanié du Titre 1, le Secrétariat a largement tenu compte des remarques figurant dans le document NOT.83-1 du 21 janvier 1983 ainsi que de celles formulées par le groupe de travail départemental du Ministère de la Prévoyance sociale (NOT.83-8).

- mercredi 21 décembre 1983 : C.R.-P.V.83-4.

Ordre du jour :

- 1° Examen en deuxième lecture de l'avant-projet de texte relatif au Titre 1 : Définitions - Partie générale (NOT.83-7 - articles 4 - 20).
- 2° Examen en deuxième lecture de l'avant-projet de texte relatif au Titre 2 : Principes - Partie générale (NOT.83-9 - articles 21 - 39).

- mercredi 25 janvier 1984 : C.R.-P.V.84-1.

Ordre du jour :

- 1° Poursuite de l'examen en deuxième lecture de l'avant-projet de texte relatif au Titre 2 de la Partie générale "Principes généraux" (NOT.83-9).

- 2° Examen en deuxième lecture de l'avant-projet de texte relatif au Titre 4, Chapitre I : "Procédure d'octroi" - Partie générale (NOT.83-5/1).

- mercredi 28 mars 1984 : C.R.-P.V.84-2.

Ordre du jour :

- 1° Poursuite de l'examen en deuxième lecture de l'avant-projet de texte relatif au Titre 4, Chapitre I "Procédure d'octroi" - Partie générale, art. 93 e.s. (NOT.83-5/1).
- 2° Examen en première lecture de l'avant-projet de texte relatif au Titre 2, Partie-spéciale : "Soins de santé" (NOT.84-2).

- mercredi 25 avril 1984 : C.R.-P.V.84-3.

Ordre du jour :

Examen en première lecture de l'avant-projet de texte relatif au Titre 2, Partie spéciale : "Soins de santé" (NOT.84-2 et 84-2/1) : article 3 jusqu'à 16.

- vendredi 18 mai 1984 : C.R.-P.V.84-4.

Ordre du jour :

Poursuite de l'examen en première lecture de l'avant-projet de texte relatif au Titre 2 de la Partie spéciale : "Soins de santé", articles 17 et suivants (NOT.84-2 et 84-2/1 des 2 et 13 mars 1984).

- mercredi 23 mai 1984 : C.R.-P.V.84-5.

Ordre du jour :

- 1° Examen en première lecture du rapport 1984 de la sous-commission n° 7 concernant les allocations de chômage et de l'avant-projet de texte relatif au Titre 4 de la Partie spéciale : "Chômage des travailleurs salariés" (NOT.84-4 du 11 avril 1984).

- 2° Examen en première lecture du rapport 1984 de la sous-commission n° 3 (Sanctions administratives et pénales) ainsi que de l'avant-projet de Titre 7 de la Partie générale : "Contrôle et sanctions" (NOT.84-5 du 8 mai 1984).

- mercredi 6 juin 1984 : C.R.-P.V.84-6.

Ordre du jour :

- 1° Examen en première lecture du rapport 1984 de la sous-commission n° 3 (Sanctions administratives et pénales) ainsi que de l'avant-projet de Titre 7 de la Partie générale : "Contrôle et sanctions" (NOT.84-5).
- 2° Proposition du Président et du Vice-Président de prolongation du mandat de la Commission royale en vue de l'achèvement des travaux.

- mercredi 13 juin 1984 : C.R.-P.V.84-7.

Ordre du jour :

- 1° Poursuite de l'examen en première lecture de l'avant-projet de Titre 7 de la Partie générale : "Contrôle et sanctions" - articles 22 et suivants, pp.22 et suivantes (NOT.84-5).
- 2° Examen en première lecture de l'avant-projet de texte relatif à l'organisation administrative - Partie générale : Titre 6 (NOT.84-6).

- mercredi 27 juin 1984 : C.R.-P.V.84-8.

Ordre du jour :

- 1° Poursuite de l'examen en première lecture de l'avant-projet de texte relatif à l'organisation administrative - Partie générale : Titre 6 à partir de l'article 18 et suivants (NOT.84-6 et 6bis).
- 2° Examen en première lecture de l'avant-projet de texte de Titre 5 de la Partie générale : "Financement" (NOT.84-7).

- mercredi 28 novembre 1984 : C.R.-P.V.84-9.

Ordre du jour :

- 1° Prestations familiales (articles 272-283 de l'Avant-projet, pp. 89-95).
- 2° Modulation familiale (pp. 156-161 et l'Avant-projet de juin 1984).

- mercredi 7 janvier 1985 : C.R.-P.V.85-1.

Ordre du jour :

Examen de l'avant-projet de texte relatif au financement
Titre 5, Partie générale (NOT.84-7/1, 7/2 et 7/3).

- mercredi 30 janvier 1985 : C.R.-P.V.85-2

Ordre du jour :

- 1° Poursuite de l'examen de l'avant-projet de texte relatif au financement, Titre 5, Partie générale (NOT.84-7/1, 84-7/2 et 84-7/3).
- 2° Examen en première lecture de l'avant-projet de texte relatif aux pensions - Titre 7, Partie spéciale (NOT.85-1).

- mercredi 6 février 1985 : C.R.-P.V.85-3

Ordre du jour :

Poursuite de l'examen de l'avant-projet de texte relatif aux pensions, Titre 7, Partie spéciale (NOT.85-1).

- mercredi 6 mars 1985 : C.R.-P.V.85-4

Ordre du jour :

Avant-projet de texte du Rapport externe des travaux de la Commission

- mercredi 13 mars 1985 : C.R.-P.V.85-5

Ordre du jour

Examen de l'avant-projet de Code de la sécurité sociale -
Partie générale : Titres I à VII.

- mercredi 15 mars 1985 : C.R.-P.V.85-6

Ordre du jour :

Examen de l'avant-projet de Code de la sécurité sociale -
Partie spéciale : Titres I à VII.

Section V Sous-commissions

Les études préparatoires ont été, pour une part, confiées aux sous-commissions. Font partie de ces sous-commissions tous les membres de la Commission qui en expriment le souhait. Prennent aussi part aux travaux, à titre personnel et avec droit de se faire représenter ou assister, les responsables et les experts de diverses administrations, des représentants des organismes parastataux, concernés par les problèmes analysés au sein des sous-commissions, des magistrats.

La Commission a créé 14 sous-commissions et un groupe spécial chargé de thèmes spécifiques. Dans certaines sous-commissions, les travaux ont été préparés en groupes de travail.

Liste des sous-commissions et nombre des réunions qui ont eu lieu.

1. L'unification des notions "situations de famille", "personnes à charge ..." et l'égalité de traitement entre les hommes et les femmes

Nombre de réunions : 5.

2. La généralisation du numéro d'inscription et du dossier individuels.

Nombre de réunions : 6.

3. L'harmonisation des sanctions administratives et pénales.

Nombre de réunions : 18.

7 groupes de travail ont été constitués dans le cadre de la préparation des travaux et se sont réunis 19 fois.

4. L'unification du statut des organismes parastataux.

Nombre de réunions : 3

5. *La simplification des documents des employeurs.*
Nombre de réunions : 1
6. *L'uniformisation de la notion "incapacité de travail".*
Nombre de réunions : 18
7. *L'assurance-chômage.*
Nombre de réunions : 4
8. *Les allocations aux handicapés.*
Nombre de réunions : 4
9. *Les pensions.*
Nombre de réunions : 4
Les travaux ont été préparés en 3 groupes de travail qui se sont réunis 3 fois.
10. *La récupération des prestations indues et la prescription.*
Nombre de réunions : 7
11. *L'harmonisation des régimes de prestations familiales.*
Nombre de réunions : 5
12. *La fixation des cotisations de sécurité sociale et les répercussions financières.*
Nombre de réunions : 3
13. *Les soins de santé.*
Nombre de réunions : 3

14. Groupe de travail : groupes spéciaux.

Nombre de réunions : 5

Total 1 - 14 : 105 réunions

section VI Président, Vice-président et Experts.

La tâche principale du Président est l'élaboration des textes soumis à l'examen de la Commission. Il aura, en effet, le rôle essentiel d'établir un rapport contenant l'avant-projet de code de la sécurité sociale accompagné d'un exposé des motifs et d'un rapport des travaux de la Commission (Art.4 de la loi).

C'est le Président qui dirige les travaux de la Commission et préside les séances plénières en étroite collaboration avec le Vice-Président. La Présidence se partage avec les Experts la direction des activités des sous-commissions. Les experts sont au nombre de quatre; ils appartiennent aux milieux académiques et scientifiques.

Sur la base de l'article 7, deuxième alinéa de la loi du 23 juillet 1980 instituant la Commission royale, le Ministre des Affaires sociales a désigné par sa lettre du 7 juillet 1983 le Professeur Lucien FRANÇOIS et Monsieur Johan VERSTRAETEN, comme spécialistes chargés d'examiner certaines matières.

Section VII. Secrétariat.

Le Secrétariat a pour tâche l'établissement des convocations, la transmission de documents et leur traduction. Il se charge de la rédaction des procès-verbaux des réunions de la Commission et des sous-commissions ainsi que des travaux de recherche et de rédaction des diverses notes nécessaires au bon fonctionnement de la Commission.

Le Secrétariat est dirigé par le Président. Il est assuré d'une part par des fonctionnaires du Conseil national du Travail et de l'autre par un certain nombre de personnes recrutées par contrat de cadre spécial temporaire, notamment trois juristes, deux traducteurs, un rédacteur, deux commis-dactylos et un commis.

Les collaborateurs engagés dans le cadre spécial temporaire et dont les noms suivent, ont assuré le secrétariat pendant une période plus ou moins longue ou ont prêté leur concours logistique aux travaux de la Commission :

BAGUET Martine	16.06.1982 - 31.01.1983
BOSCH Léopold	01.08.1983 - 30.11.1983
BURTON Françoise	01.03.1985 - 17.09.1985
DE COOMAN Koenraad	01.02.1985 - 30.06.1985
DELAY Nadine	16.05.1982 - 31.07.1982
DUFRANE Martine	01.10.1982 - 31.01.1985
DUMONT Andrée	01.02.1985 - 30.09.1985
FALCINELLI Jean-Pol	01.03.1983 - 31.08.1983
HEESTERMANS Hilde	01.02.1984 - 10.03.1985
LAHAYE Lodewijk	01.09.1983 - 31.12.1984
MATHUES Anna-Marie	16.09.1983 - 28.02.1985
MISSOUL Carla	01.10.1982 - 10.12.1983
PELES Slavenka	16.05.1982 - 15.05.1983 16.12.1983 - 15.12.1984
RASSON Mireille	16.04.1985 - 08.07.1985
SCHMITZ Dominique	01.07.1983 - 31.10.1983
VAN DEN BULCK Dirk	16.12.1983 - 20.05.1983
VAN DE WAL Hilde	16.05.1982 - 15.05.1983 01.07.1983 - 30.06.1985
VAN KERCKHOVEN Maria	16.06.1982 - 15.05.1983
VAN OVERLOOP Rita	16.05.1982 - 15.05.1983 01.07.1983 - 30.06.1984 16.07.1984 - 15.03.1985
WIJNEN Erik	01.08.1984 - 30.06.1985
WILFART Carine	16.02.1983 - 15.08.1985

Section VIII. Contacts avec l'administration et les fonctionnaires dirigeants.

Chargée d'une mission difficile qu'elle ne pouvait remplir sans la collaboration étroite de l'administration, la Commission a associé à ses travaux l'administration des Départements concernés et des parastataux de la sécurité sociale.

L'article 11 du règlement d'ordre intérieur de la Commission prévoit que le Secrétaire général des Départements ministériels concernés et les fonctionnaires dirigeants des parastataux de la sécurité sociale peuvent prendre part à titre personnel aux travaux des sous-commissions. Les Ministères et les parastataux de la sécurité sociale concernés ont fréquemment usé de cette faculté.

Par ailleurs, certains fonctionnaires dirigeants ont, à la demande du Président et du Vice-Président, collaboré à titre personnel aux travaux préparatoires qui ont eu lieu dans les groupes spéciaux traitant des pensions et des prestations familiales.

Afin d'organiser de la manière la plus efficace la collaboration entre les fonctionnaires généraux du Département du Ministère de la Prévoyance sociale et les membres de la Commission royale, le Ministre de la Prévoyance sociale a désigné M. J. MERTENS, Directeur général, comme chargé de liaison.

Un groupe de travail spécial a en outre été créé au sein du Département ministériel de la Prévoyance sociale, afin d'examiner les textes du Code de la sécurité sociale du point de vue de la légistique formelle et de la linguistique. Ce groupe de travail était composé de fonctionnaires des différents services compétents du Département.

Les connaissances pratiques et le savoir de tous ceux qui ont ainsi participé aux travaux et les avis techniques du groupe spécial nous ont été précieux et nous n'avons qu'un seul regret, c'est celui de n'avoir pas pu davantage multiplier ces contacts et en approfondir tout l'apport.

DEUXIEME PARTIE. APERCU DES OPINIONS EMISES AU SEIN DE LA
COMMISSION CONCERNANT LES OPTIONS DE BASE
ET PREMIERES ORIENTATIONS

CHAPITRE I. ORIENTATIONS GENERALES ET QUESTIONNAIRE

L'ambiguïté de la mission dont est chargée la Commission, à savoir la codification, l'harmonisation et la simplification mais dans le cadre d'une réforme générale de la sécurité sociale a inévitablement engendré une dualité de conceptions qui ont eu, chacune, leurs partisans au sein de la Commission; ce qui ne simplifie pas les choses.

On peut cependant dire qu'un large consensus s'est dégagé au sujet de la mission essentielle de la Commission royale, à savoir codifier, harmoniser et simplifier; ceci ne signifie cependant pas qu'elle puisse être considérée comme une simple opération de technique juridique au départ de textes existants.

Une harmonisation purement technique est d'ailleurs impossible dans la mesure où l'on se heurte très rapidement, dans les différents régimes, à des divergences qui découlent d'approches fondamentalement différentes et sont impossibles à harmoniser si l'on ne se livre pas à l'étude des options sous-jacentes afin d'en arriver, là aussi, à une certaine rationalisation.

La Commission n'a par conséquent pas estimé devoir entreprendre ses travaux par la révision totale des principes de base de la sécurité sociale pour en dégager des règles et des principes, au contraire, elle s'est fixé comme but la codification, l'harmonisation et la simplification sans ignorer pour autant les questions inhérentes à la politique à mener en matière de sécurité sociale, rencontrées à chaque instant du débat.

Après quelques mois de travail déjà, la nécessité s'est fait sentir de préciser un certain nombre d'orientations puisque la structure et les options futures de la codification en dépendent.

- A cet effet les groupes représentés ou présents au sein de la Commission ont eu l'occasion de répondre à un certain nombre de premières questions de principe. A l'exception de la question n° 8, le document du travail qui a été soumis aux membres en tant que schéma de discussion est repris dans le présent chapitre.

- La Commission y a consacré quelques réunions. Les opinions qui ont été émises par les différents intervenants en leur nom personnel ou au nom des organisations ou formations qu'ils représentent, sont reproduites intégralement dans le deuxième chapitre. Elles ont été reprises en synthèse dans le troisième chapitre.
- Enfin, on a tenté de dégager, sur ces bases, un certain nombre d'options qui ont servi de premier guide pour la suite des travaux. Ces options sont reprises à titre informatif dans le chapitre IV, les options finales faisant l'objet du chapitre I, section 2 de la troisième partie.

QUESTIONS CONCERNANT LES OPTIONS DE BASE DE LA SECURITE SOCIALE.
--

1. Quel(s) est (sont) l'(les) objectif(s) de la sécurité sociale ?
 - solidarité générale ou limitée - redistribution horizontale et/ou verticale;
 - couverture des risques sociaux;
 - revenu minimum pour chacun (besoins) ou maintien - et dans quelle mesure - du niveau de vie acquis (revenus);
 - redistribution.

2. Application de ces objectifs dans le cadre économique général actuel.

Dépenses de plus de 900 milliards et pourtant a) un certain nombre de citoyens ne disposent pas d'un minimum vital décent, b) il faut encore tenir compte de paramètres d'augmentation inévitables (chômage structurel, vieillissement, invalidité et pensions).

Quelles solutions ?

- nouvelles recettes;
Lesquelles ?
- sélectivité - priorités;
- cumuls injustifiés et "usage contraire à la finalité", profitariat;
- certaines exclusions ou remises en cause (personnes - risques - avantages).

3. La sécurité sociale reste-t-elle limitée à certaines allocations individuelles (financières) ou doit-elle également financer certains types de services collectifs ou institutions et infrastructure.

4. Maintien des 3 régimes par groupes professionnels.

- a) pour tous les secteurs;
- b) pour certains secteurs - lesquels ?
- c) en cas de maintien de régimes séparés, la séparation doit-elle porter sur le financement et/ou l'infrastructure administrative et/ou les règles d'octroi ?

5. Financement.

Maintien d'un financement mixte (cotisations et intervention de l'Etat).

- a) pour tous les secteurs;
- b) pour certains secteurs - lesquels ?

En cas de maintien du système de cotisations :

- assiette ?
- limite ? (plafonds-planchers);
- proportionnel - progressif - forfaitaire - mixte;
- cotisation globale (des travailleurs salariés ? des employeurs ?).

6. Prestations.

- maintien du principe de l'universalité (pas d'exclusion de personnes ou de risques, voir ci-dessus) ?
- enquête sur le revenu;
impôt négatif sur les revenus;
imposition fiscale des revenus de remplacement (et éventuellement des allocations familiales) par leur adjonction au revenu global ?
- base pour l'octroi : individu ou "ménage" ?

- une allocation minimum dans chaque secteur ?
- un maximum général;
- égalité homme et femme.

7. Organisation.

- quid de la gestion paritaire, par exemple en cas de fiscalisation de certains secteurs ?
- fusion, association ou coordination de certains organismes de gestion et de contrôle;
- décentralisation (par secteur ou avec services polyvalents) ?

8. Par secteur.

- maintient de l'assurance privée Accidents du travail;
- droit du F.A.T. d'être organisme auxiliaire comme d'autres parastataux dans d'autres branches de la sécurité sociale ?
- intégration de diverses sortes d'incapacité de travail sans tenir compte de la cause;
- soins de santé : statut de la médecine hospitalière.
L'infrastructure en matière de soins de santé;
- assimilations et exclusions en matière d'allocations familiales ?
- plafonnement des pensions - uniformisation des pensions dans les services publics;
- critères pour l'établissement des allocations aux handicapés;
- niveau du revenu garanti ?

CHAPITRE II. POINTS DE VUE ADOPTES PAR LES DIFFERENTS PARTIS,
LES DIFFERENTES ORGANISATIONS REPRESENTES AU SEIN
DE LA COMMISSION OU PAR LEURS REPRESENTANTS (X)

Section première

FEDERATION GENERALE DU TRAVAIL DE BELGIQUE

(X) L'ordre de présentation correspond à l'ordre alphabétique néerlandais, de manière à conserver le parallélisme des deux versions du rapport.

UNE REFORME FONDAMENTALE (x)

- " La proposition de la F.G.T.B. consiste à fiscaliser progressivement
" les soins de santé et les allocations familiales, lesquels seront
" ainsi financés par l'ensemble de la communauté.
"
- " - Les soins de santé et les allocations familiales sont pour ainsi
" dire octroyés à l'ensemble de la population, quelle que soit la
" qualité du bénéficiaire, quelle que soit la relation de travail.
" Il est donc anormal de faire financer ces avantages complémentai-
" res par du salaire différé, sous forme de cotisations retenues
" sur le salaire.
- " - Et ce d'autant plus que les travailleurs salariés continuent d'as-
" sumer leurs responsabilités en matière de financement. Alors que
" depuis plusieurs années, le gouvernement n'exécute plus ses obli-
" gations. Les cotisations de sécurité sociale sont, par exemple,
" largement suffisantes pour financer, en matière d'assurance mala-
" die, les dépenses des travailleurs actifs.
" On assiste depuis plusieurs années à des tentatives multiples vi-
" sant soit à majorer les taux de cotisation, soit à relever l'in-
" tervention personnelle du malade dans le coût des prestations
" (prestations médicales et médicaments).
- " - Alors que les travailleurs salariés assurent l'essentiel des re-
" cettes dans les deux secteurs soins de santé et allocations fami-
" liales, ils n'ont pratiquement aucune responsabilité dans l'ori-
" entation des dépenses. Il n'y a pas de gestion paritaire (pa-
" trons-syndicats) dans ces deux secteurs.
" D'autre part, dans le secteur des soins de santé, les conventions
" fixant les taux d'honoraires sont négociées par les représentants
" des milieux plus intéressés à l'accroissement des dépenses qu'à
" la promotion d'une véritable politique de santé c'est-à-dire en-
" tre les médecins, les paramédicaux et les mutualités.
- " - La fiscalisation de ces deux régimes entraînerait dès lors une
" responsabilité directe du gouvernement et du Parlement. Toute-
" fois, il conviendra de créer un organe de contrôle et de concer-
" tation en ces matières.
" En attendant, il importe également de rendre responsables des dé-
" penses ceux qui contribuent dans ces secteurs à la majeure partie
" des recettes c'est-à-dire les travailleurs en associant les re-
" présentants de ceux-ci à la conclusion des conventions avec les
" médecins et les paramédicaux.

(x) Texte remis par la F.G.T.B. et explicitant la position pré-
sentée en séance plénière.

LES REVENUS DE REMPLACEMENT

- " Pour la F.G.T.B., la sécurité sociale doit avant tout correspondre
" à la notion de revenu de remplacement. Elle comprendrait dès lors
" cinq secteurs, à savoir :
- " - l'assurance maladie, secteur indemnités;
 - " - l'assurance chômage;
 - " - le régime des maladies professionnelles;
 - " - les pensions;
 - " - le régime des accidents du travail .

FINANCEMENT

- " Le financement de la sécurité sociale dont le champ d'application
" correspond aux revenus de remplacement devrait se faire :
- " - par des cotisations des employeurs et des travailleurs, c'est-à-
" dire par le salaire solidarisé;
 - " - prélevées sur les rémunérations ou plafonnées pour tous les sec-
" teurs, en liaison avec la réduction de certains taux de cotisation.
- " Diverses formules pourraient être envisagées.
- " - On pourrait par exemple envisager une cotisation calculée sur la
" masse salariale avec une modulation des taux selon les secteurs
" économiques à haute intensité de capital ou de main-d'oeuvre.
 - " - On pourrait également substituer au système en vigueur un système
" de perception des cotisations sur base de la valeur ajoutée des
" entreprises.
- " La valeur ajoutée à choisir pourrait être constituée par exemple :
- " a) soit par les dépenses du personnel, les frais financiers, les
" amortissements, les provisions et le bénéfice d'exploitation.
" Ce système pourrait profiter "aux entreprises de type tradition-
" nel ou artisanal, relevant de secteurs tels que l'orfèvrerie, la
" bijouterie, la haute couture, la blanchisserie, la broderie, voire
" l'hôtellerie".
" Mais certains craignent que d'autres entreprises ne puissent en
" profiter alors que rien ne le justifierait sur le plan de la
" concurrence.

" b) soit par les frais de personnel, les impôts et les taxes à l'ex-
" clusion de la T.V.A., les frais financiers, la dotation de l'exer-
" cice aux comptes de provisions et le bénéfice d'exploitation.
" Comme il n'existe à l'heure actuelle aucune étude sérieuse sur
" cette modalité de financement, il conviendrait avant tout de
" charger le ministère de la Prévoyance sociale (lequel dispose
" d'une direction générale Etudes et Programmation sociale) d'étu-
" dier ce problème à bref délai et de soumettre les éléments de
" cette étude aux interlocuteurs sociaux.
" A toute fins utiles, il convient de signaler que les recettes en
" cotisations de sécurité sociale sont largement suffisantes pour
" financer les revenus de remplacement (même en intégrant les ac-
" cidents du travail et les maladies professionnelles et même en
" tenant compte du fait que ce dernier régime est essentiellement
" financé par l'Etat).
" En effet, le total actuel des recettes (1979) en cotisations de
" sécurité sociale s'élève à + 336 milliards. D'autre part, le
" total actuel des dépenses prévues pour 1979 pour les secteurs
" "revenus de remplacement" est de + 288 milliards.
" En revanche, le total des subventions de l'Etat pour 1979, compte
" tenu des réductions de la loi anticrise, s'élève à + 136 milliards.

(1) Budget allocations de chômage (non compris prépension, cadre
spécial temporaire, stage).

Mais s'il n'était pas tenu compte des réductions de la loi anti-
crise et si on se référait pour les subventions aux anciennes
dispositions légales, le montant de 136 milliards deviendrait
en fait + 170 milliards. En ajoutant à cela :

- " - les dépenses actuellement supportées par l'O.N.A.F.S.T. pour les
" allocations familiales des chômeurs qui étaient auparavant à charge
" de l'Etat (soit + 5 milliards pour 1979);
- " - le fait que les 27 % des dépenses en soins de santé sont insuffi-
" sants pour couvrir le coût des V.I.P.O. (voir 3 : il faudrait plus
" de 40 %, soit environ 25 milliards en plus);
- " - on atteint le montant de + 200 milliards de francs.

" Il faut donc constater que le total des subventions que l'Etat
" devrait acquitter (en fonction des dispositions légales de base)
" correspond plus au moins aux dépenses des deux secteurs alloca-
" tions familiales et soins de santé (soit + 200 milliards). Ceci
" confirme que le déficit de la sécurité sociale est bien dû au
" fait que l'Etat n'a pas rempli ses obligations.
" Les accidents du travail et les maladies professionnelles doivent
" donc être intégrés dans notre régime de sécurité sociale.
" Ceci signifie notamment le financement par l'O.N.S.S. du régime
" accidents du travail en lieu et place de primes payées par les
" employeurs aux compagnies d'assurances privées.

- " Les primes payées par les employeurs dépassent les 22 milliards
" en 1978 et le financement par l'Q.N.S.S. est de nature à favori-
" ser une meilleure répartition des charges entre les entreprises.
" D'autre part, l'intérêt des victimes d'accidents du travail doit
" l'emporter sur la recherche du profit qui guide les compagnies
" d'assurances et les employeurs qui y sont affiliés.
" Il est difficile d'accepter plus longtemps les sous-évaluations des
" taux d'incapacité, les erreurs constantes dans le calcul du salaire
" de base, les spéculations illicites de certaines compagnies avec
" les primes payées par les employeurs.
" Si l'intégration du régime accidents du travail ne peut être réa-
" lisée à court terme, il conviendrait dans une première phase
- " - de prévoir l'affiliation obligatoire au Fonds des Accidents du
" Travail des institutions publiques ressortissant sous la loi de
" 1954 sur le contrôle des institutions parastatales;
- " - de permettre au Fonds des Accidents du Travail d'être lui-même
" assureur c'est-à-dire la libre affiliation des employeurs au
" Fonds des accidents du Travail;
- " - de diminuer le nombre des compagnies d'assurances.

LA GESTION

- " Les secteurs - revenus de remplacement - étant financés par les
" cotisations de sécurité sociale (salaire solidarité), il est logi-
" que que la gestion de la sécurité sociale soit réservée aux seuls
" représentants des travailleurs, c'est-à-dire autogérée.

LES MODALITES D'INDEMNISATION

- " En ce qui concerne les modalités d'indemnisation, il faut admettre
" qu'à l'heure actuelle règne une grande diversité.
" Que constatons-nous ?
- " - tout d'abord des pourcentages d'indemnisation distincts selon les
" secteurs, allant de 100 %, 90 % en matière d'accidents de travail
" et maladies professionnelles à 75 % ou 60 % en matière de pensions;
" à 65 %, 60 %, 43,5 %, 40 % en matière d'assurance-maladie, 40 %
" en matière de chômage;

- " - lorsqu'elles existent (parce qu'elles ne sont pas encore généralisées) des indemnités minimales différentes selon que l'on est chômeur ou invalide ou accidenté du travail.
 - " De plus, lors de la première année d'incapacité de travail en cas de maladie, et en matière de pensions (sauf pour les pensionnés d'avant 1962) il n'y a pas d'indemnités minimales;
 - " - des plafonds d'indemnisations différents selon que l'on est chômeur, malade, accidenté du travail;
 - " - avec dans certains cas, un prélèvement fiscal des modalités diverses pour certaines allocations sociales;
 - " - une notion de personne à charge qui varie selon les secteurs.
- " Face à cet empirisme et à cette dispersion, il est temps de procéder à une certaine unification et une simplification de nos régimes dans le cadre du concept revenu de remplacement.

EGALITE ENTRE HOMMES ET FEMMES

- " Notre système de sécurité contient un certain nombre de différences en ce qui concerne l'égalité de traitement entre hommes et femmes.
- " La plupart d'entre elles découlent de l'utilisation des notions de "chef de ménage" et de "personne à charge" dans la sécurité sociale.

PROPOSITIONS DE LA F.G.T.B. =====

- " A court terme, un certain nombre de discriminations entre hommes et femmes peuvent être supprimées par l'extension des cas dans lesquels l'homme peut être à charge de la femme. Nous faisons une distinction entre les secteurs chômage et assurance maladie d'une part, et le secteur des pensions d'autre part.
- " Aucune proposition ne peut, par définition, totalement résoudre le problème de discrimination entre hommes et femmes.
- " Le fait de traiter identiquement l'homme et la femme en sécurité sociale implique l'introduction de pourcentages identiques dans le calcul de revenus de remplacement vu qu'il n'est fait au niveau de la rémunération aucune différence en fonction de la situation familiale.
- " L'évolution du schéma traditionnel de la famille exige des adaptations en sécurité sociale.

SIMPLIFICATION ET UNIFORMISATION

- " La sécurité sociale a fait l'objet d'innombrables modifications
" légales et réglementaires qui ont abouti, au fil du temps, à mul-
" tiplier dans chaque branche les compilations et les particula-
" rités. Parallèlement, l'évolution séparée des réglementations
" propres à chaque branche a conduit à réserver un sort inégal à
" des situations individuelles, certes différentes quant à leur ori-
" gine mais qui pourraient équitablement recevoir des solutions
" identiques.
" Cette constatation mène à proposer une simplification générale de
" certains secteurs de la législation en tenant compte du souci légi-
" time de respecter divers droits acquis.
" Dans ce sens les réformes suivantes pourraient être proposées :
- " a) Uniformisation progressive des montants maxima d'indemnités
" d'invalidité A.M.I., quelle que soit la date du début de l'in-
" capacité de travail (à l'heure actuelle, il y a 4 taux diffé-
" rents).
- " b) Intégration du régime d'invalidité des ouvriers mineurs dans le
" régime général d'indemnités - A.M.I. (salariaés) - Actuellement,
" les pensions d'invalidité sont devenues, dans la majorité des
" cas, inférieures aux indemnités d'invalidité A.M.I.

FORFAITARISATION MENSUELLE DES ALLOCATIONS FAMILIALES

- " Actuellement, les allocations familiales sont en principe d'un
" montant journalier et le forfait mensuel n'est octroyé que si le
" travailleur a été occupé durant un nombre minimum de jours durant
" le mois.
" Chaque mois, on doit donc vérifier, pour tous les travailleurs
" (actifs ou chômeurs ou dans une situation assimilée) si cette con-
" dition est remplie, pour aboutir à constater que plus de 99 % des
" cas donnent droit au forfait mensuel.
" L'économie administrative doit largement dépasser le coût de l'oc-
" troi général du forfait mensuel.
- " c) Généralisation des taux majorés d'allocations familiales accor-
" dés actuellement aux orphelins, en faveur des enfants des mères
" célibataires (ultérieurement : enfants des mères abandonnées,
" etc.).

REORGANISATION ET RATIONALISATION ADMINISTRATIVE

- " Les divers points évoqués dans cette note conduisent à suggérer la
" révision de certaines structures administratives.
" Ce qui constitue une énumération non limitative de certaines
" possibilités.
- " - Suppression du F.N.R.O.M. (Fonds National de Retraite des Ouvri-
" ers Mineurs).
" Le F.N.R.O.M. avec les caisses de prévoyance exerce diverses mis-
" sions de perception des cotisations sociales, de transfert vers
" les régimes, de gestion du régime d'invalidité et des vacances
" annuelles.
" Ces missions pourraient fort aisément être confiées à l'O.N.S.S.
" d'une part, à l'O.N.V.A. et à l'I.N.A.M.I. d'autre part.
- " - Suppression de l'O.S.S.O.M. (Office de Sécurité Sociale Outremer).
" Intégration dans le régime général.
- " - Regroupement des branches accidents du travail et maladies pro-
" fessionnelles, sous la tutelle d'un seul organisme à déconcentrer.
- " - Le retrait de la gestion des réserves de capitalisation des an-
" ciens régimes de retraite aux compagnies et caisses agréées et
" leur transfert à l'O.N.P.T.S. ainsi que la suppression de la
" Caisse Nationale des Pensions pour Employés (C.N.P.E.) et son
" transfert à l'O.N.P.T.S.
- " - La centralisation de l'unité statistique (création d'une banque de
" données sociales) par l'octroi à la société de mécanographie d'un
" statut public."
- >

Section II

CENTRALE GENERALE DES SYNDICATS LIBERAUX DE BELGIQUE

INTERVENTION DE MONSIEUR WALDACK EN SEANCE PLENIERE DU 24 JUIN 1981

" M. WALDACK formule deux remarques préalables. Il s'efforcera
" d'abord de répondre in extenso au questionnaire. Cela im-
" plique qu'il ne répondra pas de façon exhaustive à toutes
" les questions et sous-questions figurant dans la note.
" Ensuite, il n'envisage pas de présenter une théorie globale,
" teintée idéologiquement ou philosophiquement, sur les pro-
" blèmes d'harmonisation, de codification et de réforme de la
" sécurité sociale. Il estime par contre qu'il serait plus
" utile de répondre de façon pragmatique aux questions.

" M. WALDACK déclare que deux piliers, d'une part
" le principe d'assurance, à savoir la couverture de certains
" risques sociaux, et d'autre part la solidarité, doivent
" continuer à constituer la base de la sécurité sociale.
" Pour maintenir le système en équilibre, ces deux piliers
" doivent toutefois être d'une importance égale. Dans
" l'appréciation de l'évolution de la sécurité sociale, son
" organisation a dès lors estimé qu'il faut rechercher un
" compromis équilibré entre l'aspect assurance et l'aspect
" solidarité de la sécurité sociale.

" Lorsqu'on se limite au groupe des travailleurs,
" on peut dire que la solidarité est intégrée dans le système
" actuel du fait qu'un certain nombre de personnes ont cotisé
" pendant une très longue période et parfois pendant toute
" leur carrière sans avoir eu recours à des revenus de complé-
" ment, voire même de remplacement. Telle est, selon lui, une
" première forme de solidarité intégrée dans le système lui-
" même. Une deuxième forme de solidarité résulte naturelle-
" ment du fait que les bénéficiaires de revenus élevés four-
" nissent, proportionnellement, un apport plus grand à la
" sécurité sociale, par le système de la cotisation personnelle.

Quant à la couverture des risques, il estime que si une proportionnalité absolue et directe ne doit pas exister entre l'effort financier (apport) et les droits ou avantages accordés, il faut en tout cas maintenir un rapport équitable entre l'effort financier fourni par l'intéressé et le revenu de remplacement auquel il peut prétendre à un moment donné afin de préserver un certain niveau de vie acquis.

La redistribution, aspect également évoqué à la première question, ne doit pas, à son avis, être essentiellement réalisée par le mécanisme de la sécurité sociale ; elle relève plutôt du domaine de la fiscalité directe. Il faut dès lors s'efforcer de trouver une solution équitable par cette voie.

En ce qui concerne la participation des assurés dans le financement de la sécurité sociale, M. WALDACK communique que pour son organisation, il est clair, ainsi qu'on le prétend souvent, que les limites de la fiscalité seraient atteintes et que celles de la parafiscalité le sont certainement. Dans cet ordre d'idées, il estime qu'en ce qui concerne les cotisations, l'augmentation du coût salarial ainsi que l'apport personnel des travailleurs en tant que tels, il ne faut plus songer à un alourdissement des charges. Cela n'empêche pas que dans le cadre du budget existant, on puisse envisager des aménagements ou une redistribution entre des secteurs déterminés compte tenu de certaines évolutions et des nécessités.

Quant à l'aspect de la redistribution, M. WALDACK estime que le revenu minimum vital peut être relevé par le biais de la fiscalité ; le minimum vital et le revenu garanti des personnes âgées jouent un rôle supplétif important dans le cadre global de la sécurité sociale. De ce fait, les anomalies marginales encore existantes peuvent et doivent être éliminées.

En réponse à la troisième question, (x) M. WALDACK déclare que son organisation rejette le financement des équipements collectifs par la sécurité sociale. Cette prise de position ne date pas d'aujourd'hui. Au moment où le problème s'est posé dans le secteur des allocations familiales et plus précisément en ce qui concerne le fonds d'équipements et de services collectifs, son organisation a émis un avis négatif partant de l'idée que les services collectifs doivent être à charge de la collectivité. Il appartient à la communauté en tant que telle, c'est-à-dire le pouvoir central ou les pouvoirs décentralisés, d'intervenir en cette matière, lorsqu'il s'agit de créer des institutions en faveur de la population.

(x) Pour mémoire : "La sécurité sociale reste-t-elle limitée à certaines allocations individuelles (financières) ou doit-elle également financer certains types ou services collectifs ou institutions et infrastructures ?"

" Quant à la question de savoir s'il faut maintenir
" la séparation entre les trois régimes par groupes profession-
" nels, il déclare que son organisation se prononce pour le
" maintien de cette distinction moyennant certaines nuances.
" Il est un fait que certains secteurs ont, en ce moment, des
" régimes pratiquement uniformes. Dans cette optique, on pour-
" rait tendre à une plus grande rationalisation, principalement
" en matière d'organisation et d'administration. Dans d'autres
" secteurs, les différences sont devenues plutôt minimales.
" Il pense, par exemple, au secteur des allocations familiales.
" Les trois grands groupes professionnels ne présentent que des
" différences minimales et on pourrait tendre à un régime uniforme.

" En ce qui concerne les secteurs des revenus de
" remplacement, en particulier les secteurs du chômage et des
" pensions, son organisation opte toutefois pour le maintien de
" la séparation actuelle, la couverture des risques dans ces
" domaines étant directement liée au statut professionnel des
" trois groupes de population en question.

" La cinquième question concerne le financement.
" Son organisation n'a pas d'objection fondamentale contre la fiscalisa-
" tion des secteurs des revenus de complément, par exemple les
" allocations familiales.

" En ce qui concerne les secteurs des revenus de
" remplacement, elle reste toutefois favorable au maintien
" du financement mixte, à savoir cotisations et interventions
" de l'Etat.

" A la lumière des initiatives concrètes prises par
" le Gouvernement, il semble d'ailleurs que ce soit l'orientation
" que l'on va suivre.

" Quant aux bases de perception, nul n'ignore le
" sort de la consultation qui a eu lieu en Commission mixte
" C.N.T.-C.C.E. A un moment déterminé, cette commission a sus-
" pendu ses travaux étant donné qu'au niveau politique, des choix
" concrets avaient été faits. L'avenir nous dira si cette orien-
" tation est la bonne.

" En tout cas, la C.G.S.L.B. est, dans ce domaine,
" extrêmement prudente et vigilante.

" Contrairement à la tendance qui se dessine actuellement, son
" organisation reste opposée à la suppression des plafonds en tant
" que base de perception en matière de sécurité sociale, à moins
" que l'on ne trouve des solutions conduisant à un rapport équita-
" ble entre les revenus de remplacement et l'apport ou les efforts
" financiers plus importants que l'on exige de certaines catégo-
" ries d'assurés sociaux.

" En ce qui concerne les prestations, elle se
" prononce en faveur du principe de l'universalité. Quiconque a
" versé des cotisations doit, si besoin est, pouvoir faire valoir,
" à un moment donné, ses droits. C'est pourquoi, elle ne peut
" marquer son accord sur une décision qui viserait à instaurer
" une enquête sur les ressources ou sur le revenu afin de déter-
" miner les droits en matière de sécurité sociale.

" Cependant, elle comprend que les indemnités
" sociales, tant les revenus de remplacement que les revenus de
" complément, soient prises en considération pour le calcul du
" revenu global de l'individu, la famille ou le ménage.
" Si ce principe est retenu, elle considère toutefois comme
" condition sine qua non le fait que les recettes fiscales supplé-
" mentaires ainsi obtenues refluent d'une manière ou d'une autre,
" vers les régimes de sécurité sociale.

" La question se pose de savoir si la base pour l'octroi
" doit être l'individu ou la famille ? La C.G.S.L.B. estime que parce
" qu'il a des conséquences tellement importantes sur les struc-
" tures de la société, le choix dans ce domaine ne peut être fait
" sans tenir compte de toute une série d'autres facteurs ou élé-
" ments ; ce n'est pas par le biais de la sécurité sociale qu'il
" faut faire de tels choix fondamentaux. Il s'agit là d'un pro-
" blème sociologique général. L'avenir de la sécurité sociale
" dépendra finalement des décisions qui sont ou seront éventuel-
" lement prises dans un cadre plus large.

" Une allocation minimum dans chaque secteur est sou-
" haitable. Notre organisation ne s'oppose pas, dit-il, à l'intro-
" duction de la notion "maximum général des revenus de remplacement".
" Il faut évidemment traiter hommes et femmes sur un pied d'égalité.

" En ce qui concerne l'aspect administratif, son organisation
" opte, dans le cas d'une fiscalisation de certains secteurs,
" pour le maintien d'un organisme ayant une compétence d'avis
" où siègeraient les représentants de toutes les parties concer-
" nées et en particulier, les interlocuteurs sociaux.

" Une éventuelle fusion, association ou coordination
" de certains organismes de gestion ou de contrôle serait souhai-
" table, si celle-ci pouvait engendrer une rationalisation et dès
" lors former un élément contribuant à la réduction des coûts.
" Cela signifie qu'"il ne faut pas réformer pour réformer".
" Avant d'innover dans ce domaine, il faut avant tout examiner
" la rationalité de ces réformes.
" Au point de vue des assurés sociaux, une décentralisation et dé-
" concentration de l'administration existante en faveur de services
" polyvalents nous semble infiniment souhaitable.

" En réponse à la huitième question qui envisage plutôt
" la problématique par secteur, son organisation se prononce pour le
" maintien de l'assurance privée-accidents du travail tout en recon-
" naissant le droit au Fonds des accidents du travail de créer ou
" de devenir une sorte de caisse auxiliaire ayant un rôle supplétif.
" L'intégration de diverses sortes d'incapacité de travail, sans ten-
" nir compte de la cause, peut être positive. Il s'agit là d'un
" problème auquel il faut encore réfléchir et dont les conséquences
" doivent être examinées de façon plus approfondie.

" En ce qui concerne les pensions, M. WALDACK déclare
" que, contrairement à certaines tendances existant au sein de son
" organisation, il continue à défendre l'idée que l'on ne peut tou-
" cher aux pensions extra-légales et aux assurances de groupe. Ce-
" ci constitue une forme d'épargne individuelle et c'est pourquoi,
" il souhaite insister sur la distinction entre les pensions extra-
" légales et les pensions légales existant actuellement.

" L'augmentation du revenu garanti est lié aux moyens
" financiers dont disposeront les pouvoirs publics. Son organisa-
" tion estime que c'est un des moyens qui peut contribuer à éliminer
" certains cas marginaux, grâce à l'augmentation du minimum vital
" et du revenu garanti pour les personnes âgées.

" Vous aurez remarqué, Monsieur le Président, conclut-il,
" que ma réaction aux différentes questions posées dans la note se
" veut assez "conservatrice", et ce pour deux raisons. Tout d'abord,
" la sécurité sociale en Belgique existe depuis trente-sept ans.
" Personnellement et professionnellement je m'intéresse à cette pro-
" blématique depuis environ 25 ans et depuis 25 ans, j'entends par-
" ler de l'adaptation et même d'une réforme fondamentale de la sécu-
" rité sociale.

" J'ai pu constater jusqu'à présent que toutes ces
" prétendues réformes revenaient à un développement des structu-
" res existantes, de sorte que je suis de plus en plus sceptique
" quant à la possibilité de cette réforme fondamentale. D'autre
" part, ma réaction est aussi dictée par la prudence; malgré
" tout la sécurité sociale dans notre pays n'a pas si mal fonc-
" tionné. Nous ne souhaitons pas renverser un système et courir
" le risque que l'on nous présente des formules de rechange qui
" soient pires que ce que nous avons connu par le passé.

Section III

CONFEDERATION DES SYNDICATS CHRETIENS DE BELGIQUE

REPONSE DE LA C.S.C.

AU QUESTIONNAIRE (NOT.81-11) (x)

" 1. Objectifs :

- " - sécurité d'existence pour tous : garantir non pas seulement
" la subsistance matérielle, mais également le relèvement du
" niveau socio-culturel;
- " - maintien du niveau de vie, pour les travailleurs, en cas d'in-
" capacité de travail, de chômage, de mise à la retraite et de
" charge d'enfants :
- " . fixer les indemnités sociales en fonction du revenu sala-
" rial perdu (allocations de remplacement) ou du standard
" de vie acquis et des besoins qualitatifs (soins de santé,
" allocations familiales);
- " . adapter périodiquement les indemnités de longue durée à
" l'évolution du bien-être;
- " - redistribution dans le groupe des travailleurs : organisation
" de la S.S. d'une telle façon que l'effet distributif entre
" les travailleurs soit aussi grand que possible :
- " . du côté des cotisations : en supprimant les plafonds salariaux,
" . du côté des prestations : en fixant les prestations en tenant
" compte d'un plancher et d'un plafond.

(x) Présentée et défendue en séance plénière du 29 avril 1981.

" 2. Le cadre économique

" La C.S.C. entend dès à présent souligner que le volume des
" moyens financiers nécessaires à la S.S. ne peut être arrêté
" préalablement ni dans l'absolu (autant de milliards), ni re-
" lativement (tel % du revenu national). Ce volume doit être
" fonction de l'effectif des bénéficiaires et de leurs besoins.

" 3. Equipements collectifs

" Les organismes et services collectifs sont nécessaires dans la
" mesure où ils servent et augmentent la sécurité d'existence et
" le bien-être de la population. Les équipements collectifs doi-
" vent être installés dès lors en faveur de toute la population,
" non pas dans le cadre de la S.S., mais dans celui de la politi-
" que générale.

" La mission de la S.S. n'est pas de créer et de faire fonction-
" ner un réseau de services collectifs à côté des services exis-
" tants de caractère public ou privé. Mais elle peut, néanmoins,
" contribuer à la mise en place d'une infrastructure sociale,
" en consentant des prêts ou des subventions.

" 4. Structure

" La structure de la S.S. doit maintenir l'existence de trois ré-
" gimes (salariés, indépendants, fonctionnaires) et un régime de
" minimum garanti, d'un niveau assez élevé, déterminé en pourcen-
" tage fixe du revenu national.

" En principe, la C.S.S. ne s'oppose pas à une généralisation de
" la S.S. à l'ensemble de la population. Mais nous réalisons que
" les prestations inégales dans les réglementations actuelles re-
" présentent autant d'obstacles à l'instauration d'un tel système
" généralisé. Les différences en matière de financement consti-
" tuent, à nos yeux, un obstacle encore plus insurmontable.

" Nous ne sommes pas contre un système unifié pour autant qu'aux
" mêmes prestations corresponde le même effort financier.

" 5. Financement

" Les revenus de remplacement (incapacité, chômage, pension, ac-
" cident du travail, maladies professionnelles) doivent être fi-
" nancés, comme par le passé, par des cotisations complétées par
" des subsides de l'Etat. L'état doit supporter la charge des
" statuts spécifiques qu'il impose (par ex. le statut de recon-
" naissance nationale).

" La mise en oeuvre d'autres modes de perception des cotisations
" patronales retient toute notre préoccupation.

" Quant aux cotisations, il s'indique de les percevoir sur des
" salaires entièrement dé plafonnés.

" En matière de financement de revenus complémentaires, la C.S.C.
" souscrit au projet DHOORE établissant un secteur des non-actifs
" en matière de soins de santé financé essentiellement par des
" subsides de l'Etat.

" La fiscalisation du régime des allocations familiales requerrait
" la mise en place d'une fiscalité plus juste et des garanties
" quant à l'évolution des allocations familiales.

" 6. Prestations

" Maintien du principe de l'universalité du droit aux prestations
" sociales. Fixation du niveau de l'indemnité : 3 catégories de
" bénéficiaires :

- " - les bénéficiaires avec personnes à charge
- " - les personnes habitant seules
- " - les cohabitants.

" Il convient de poursuivre l'égalité de traitement entre hommes et
" femmes.

" Si des revenus de remplacement et/ou les allocations familiales
" devaient être imposés, ce ne pourrait l'être qu'à la condition
" que le système fiscal actuel soit réformé à fond de sorte que
" d'autres espèces de revenus soient imposés aussi de façon égale.
" Il faut tenir compte plus équitablement des personnes à charge
" et fixer les revenus de remplacement à un pourcentage plus éle-
" vé du salaire.

" En matière de prestations en cas d'incapacité de travail, il con-
" vient d'instaurer des critères uniformes d'octroi et de pourcen-
" tage d'indemnisation.

" 7. Administration

" La C.S.C. souligne la nécessité d'une révision radicale de l'orga-
" nisation interne des organismes et institutions chargés de la déci-
" sion et de l'exécution en matière de prestations sociales en vue
" d'une meilleure qualité des services et d'une simplification et
" ceci dans le cadre de la co-existence d'institutions publiques et
" d'institutions privées.
" Dans ce domaine, peut être réalisé le déplacement de la charge de
" la preuve de bénéficiaires vers l'administration".

Section IV

BELGISCHE BOERENBOND

OBJECTIFS ET POSSIBILITES DE LA SECURITE SOCIALE (x)

1. PHILOSOPHIE EN MATIERE DE SECURITE SOCIALE.

" 1.1. La sécurité sociale dans notre pays connaît des diffi-
" cultés révélatrices d'une crise fondamentale. Cette
" crise réellement existante, ou tout au moins prévisible,
" trouve ses racines dans un conflit entre les moyens
" financiers et les objectifs implicites ou explicites de
" la sécurité sociale.
"

" 1.2. La sécurité sociale est dépourvue d'une philosophie pré-
" cise et largement acceptée : la sécurité sociale a-t-elle
" un rôle de simple assurance ou une fonction redistribu-
" tive ? la sécurité sociale est-elle essentiellement
" fonction du revenu (revenu professionnel) ou fonction
" des dépenses (rectificative du revenu professionnel) ?
" la sécurité sociale est-elle un instrument d'égalisation ?
" Que cette philosophie soit imprécise ou hétéroclite, une
" facture est à payer. Une vision budgétaire en matière
" de sécurité sociale n'existe pas davantage. A l'heure
" actuelle, la sécurité sociale représente dans les pays
" occidentaux quelque 25 % du P.N.B.

"
" Quelle que soit la philosophie qui se trouve
" à la base de la sécurité sociale, il devient de plus en
" plus évident que cette même philosophie présente une
" bonne part d'utopie qui se heurte à l'existence de moyens
" financiers limités. Ce conflit commence à prendre de
" sérieuses proportions et menace la paix sociale et l'har-
" monie de la société, ce qui nous incite à réfléchir sur
" les objectifs de la sécurité sociale et à rechercher une
" définition qui soit en harmonie avec la réalité socio-
" économique actuelle et future.

2. PHILOSOPHIE ET ECONOMIE DE LA SECURITE SOCIALE.

" 2.1. Le concept de la sécurité sociale est en évolution perma-
" nente, mais il semble que ce concept ne soit pas dépourvu
" d'une logique interne.

(x) Traduction de la note remise par le Belgische Boerenbond.

"
" A l'origine, la sécurité sociale était
" conçue comme une "assurance" contre la maladie, la vieil-
" lesse, la pauvreté résultant de l'invalidité et des charges
" de famille.
"

"
" Si l'on part du principe que la "sécurité"
" doit être financée solidairement, on tend implicitement à
" la redistribution des revenus. On peut difficilement impo-
" ser des limites, dictées par des principes, à l'idéal
" d'égalité que cette évolution cherche à réaliser.
"

"
" Il y a également des raisons fondamentales
" qui font que la sécurité sociale ne peut continuer à être
" simplement une sorte d'"assurance" limitée au seul domaine
" de la profession. Le revenu professionnel est, par nature,
" individuel ; par contre, les concepts de vie en société, de
" consommation, de besoins à satisfaire sont liés à l'idée de
" "groupe" (le plus souvent la famille).
"

"
" Une sécurité sociale qui vise à éliminer la
" pauvreté ne peut pas se limiter au domaine professionnel.
" Elle doit prendre en considération non seulement le revenu
" professionnel à assurer, mais également les besoins de tous
" les citoyens. La sécurité sociale qui, à l'origine, visait
" à "assurer le revenu" évolue actuellement vers un modèle de
" redistribution.
"

"
" 2.2. Etant donné cette évolution de la sécurité sociale, "l'Etat-
" providence" est aujourd'hui devenu réalité : on vise à
" satisfaire autant que possible les besoins de chacun en
" s'inspirant d'un idéal de solidarité et d'égalité.
"

"
" L'aboutissement logique de cet effort semble
" être la création d'un modèle de société qui, par le biais de
" la macro-redistribution, réserve à chaque citoyen une part
" équitable du revenu national. En effet, on utilise égale-
" ment le terme "société d'attribution".
"

"
" C'est ici qu'apparaît le conflit entre la
" sécurité sociale et l'utopie. La "sécurité sociale parfaite"
" semble être hors de prix, voire impossible à réaliser, un
" rêve en outre dangereux.
"

" 2.3. Plusieurs données ouvrent la perspective d'un grave
" conflit entre le rêve et la réalité, en matière de sécurité
" sociale.

" a) Limites du matériellement possible.

" Les objectifs implicites de la sécurité
" sociale, propres au concept de l'Etat-providence, vont
" très loin. Une présentation chiffrée de la tranche de
" population (en unités de consommation) qui, d'une façon
" ou d'une autre, entre en ligne de compte pour la redis-
" tribution, nous donne une idée approximative du "droit
" potentiel à la sécurité sociale".

" Part des "groupes statutairement sans revenu" :

" Jeunes jusqu'à 20 ans : + 20 % des unités de consommation
" nationales (30 % de la population).

" Personnes de plus de
" 60-65 ans : + 25 % des unités de consommation
" nationales.

" Autres charges :

" Soins médicaux + inva-
" lidité : équivalent à "7 à 10 %" des unités
" de consommation nationales.

" Chômeurs : 1 à 10 %.

" Soins aux jeunes et
" aux personnes âgées
" (potentiels) : 5 à 10 %.

" La part de la population qui entre en ligne de
" compte pour la "redistribution" (services publics non com-
" pris) est de l'ordre d'au moins 60 % des unités de consom-
" mation. Cela donne une idée de l'objectif et du volume poten-
" tiels de la sécurité sociale, à comparer aux 25 % actuels
" du P.N.B.

" Aux moyens nécessaires à une redistribution
" par le biais de la sécurité sociale s'ajoute la charge de
" l'appareil des services publics. Cela comporte les services
" dits collectifs : administrations publiques, enseignement,
" infrastructure, armée, auxquels sont affectés actuellement
" 25 % du P.N.B.

" Une "sécurité sociale parfaite" et un secteur
" public moderne axé sur le social exigent virtuellement une
" part tellement importante du P.N.B. que des problèmes fonda-
" mentaux de société surgiront longtemps avant qu'un tel stade
" ne soit atteint.

" On pourrait faire des études plus précises
" sur les moyens dont la sécurité sociale devrait disposer pour
" réaliser la "macro-solidarité intégrale". Il faudrait égale-
" ment considérer le problème de l'épargne et de l'investisse-
" ment qui, au fur et à mesure que la sécurité sociale devient
" plus "parfaite", sont compromis tant en ce qui concerne les
" moyens que la motivation.

" Quant aux problèmes que pose la mise en
" oeuvre de ces principes, il nous suffit d'indiquer ici que
" l'objectif social de la sécurité sociale est limité par les
" possibilités économiques.

" b) Un conflit entre l'utopie sociale et la réalité économique
" risque de se poser particulièrement dans le domaine des pres-
" tations de vieillesse.

" La société occidentale, relativement âgée
" évolue - dans l'hypothèse d'un équilibre démographique - vers
" une situation où l'on comptera approximativement de 2 à 2,2
" personnes actives pour 1 pensionné, si l'on prend en considé-
" ration les pyramides normales des âges et l'âge normal de la
" pension (60 à 65 ans).

" Si l'on part de l'hypothèse qu'un volume de
" pension "raisonnable" équivaut à 2/3 du revenu d'une personne
" active, la charge globale des pensions atteindra 30 % et plus
" des revenus des personnes actives.

" Un tel volume peut être incompatible avec la
" fonction d'investissement au niveau national pour les
" deux raisons suivantes : d'une part, un système selon
" lequel les pensions sont accordées sur la base de la
" seule répartition immobilise trop de moyens qui sont
" normalement destinés à l'épargne et à l'investissement,
" et d'autre part, un tel régime annihile également la
" motivation de l'épargne.

" Le régime de pension risque de miner les
" fondements économiques de l'Etat-providence, à moins de
" trouver un compromis qui sauvegarde la fonction d'invest-
" tissement.

" c) On peut enfin se demander si l'Etat-providence est aussi
" salubre qu'on ne l'avait imaginé. Cette utopie
" n'équivaut-elle pas à une individualisation radicale des
" revenus telle qu'au plan matériel, personne ne dépend
" plus directement de personne. La question est alors de
" savoir si cette société utopique, axée sur une autonomie
" de revenu, où tout serait fondé sur la macro-solidarité
" et où toute solidarité directe (micro-solidarité) devien-
" draient superflue, est encore une "société". Cette utopie
" ne sombrera-t-elle pas dans l'individualisme ?
" N'aperçoit-on pas - parmi les problèmes financiers de la
" sécurité sociale - des signes de ce type de crise de
" société ?

" 2.4. La conclusion est que nous ne pouvons aujourd'hui éviter de
" repenser fondamentalement l'Etat-providence, donc la sécu-
" rité sociale.

" Il semble qu'il est logiquement impossible
" de mettre en place l'Etat-providence, entre autres, parce
" qu'il est évident qu'on ne pourra jamais atteindre le volume
" de moyens nécessaires à la redistribution qui est l'objectif
" implicite. La crise économique actuelle a mis en évidence
" cette impossibilité, plus rapidement qu'on ne l'avait cru ;
" le problème reste toutefois fondamental.

" En outre, ne constatons-nous pas qu'au fur et
" à mesure que se réalisent la sécurité sociale et la macro-
" solidarité, l'auto-responsabilité restante et la micro-
" solidarité seront ressenties comme un "reliquat anormal" ?

" A mesure que l'on approche de l'objectif
" final, on s'attend à ce que le risque de maladie soit
" totalement couvert, que les revenus de remplacement
" soient équivalents aux revenus professionnels, que la
" charge de famille soit totalement compensée et que
" l'épargne devienne superflue. Ce type de société semble
" irréalisable.

3. REORIENTATION DE LA SECURITE SOCIALE.

" 3.1. L'idée que l'on se fait de la solidarité est détermi-
" nante pour le concept de la sécurité sociale et de la
" société.

" Nous pouvons aujourd'hui constater clairement
" que la macro-solidarité et la macro-redistribution sont
" insuffisantes comme principes de base.

" En clair, cela signifie qu'il est impossible
" de réaliser en même temps les objectifs suivants :
" indemniser intégralement le risque de maladie, compenser
" les revenus par des revenus de remplacement, garantir un
" niveau de vie constant après la retraite, compenser tota-
" lement la charge de famille.

" Cependant, la réforme de la sécurité sociale
" ne peut être considérée comme une simple question de
" "priorités" : cela reviendrait à supprimer ou maintenir
" des postes de la sécurité sociale, ce qui constitue une
" approche négative et frustrante.

" Il faut repenser la sécurité sociale dans un
" esprit constructif afin d'éviter que son évolution -
" en période de crise - ne devienne une question de rapport
" de forces, en ce sens que les groupes les plus puissants
" régleraient les problèmes entre eux, au détriment des
" faibles.

" 3.2. L'attitude concrète de la population dans le domaine de la
" sécurité sociale et de la macro-solidarité est très para-
" doxale : on veut recevoir plus que ce que l'on paye. Une
" attitude plus cohérente devra résulter de l'information,
" notamment en expliquant plus clairement à la population
" les problèmes qui se posent, ainsi que d'une éducation des
" citoyens axée sur la prise de responsabilités.

" Nous sommes entre-temps obligés, du point de
" vue pragmatique, d'accepter qu'il existe des limites aux
" "charges globales". Ces limites sont une réalité sociolo-
" gique et probablement aussi économique, que l'on fixe aux
" environs de 50 % du P.N.B. Ces limites impliquent un choix
" qui va à l'encontre de la macro-solidarité unilatérale et
" est en faveur d'une partie de responsabilité individuelle
" et de solidarité directe dans le domaine de la répartition
" des revenus.

" 3.3. Dépendantes de l'idéologie et de l'image qu'on a de la
" société, ces limites à la macro-solidarité peuvent égale-
" ment constituer en principe un point de départ positif.
" On peut affirmer que la solidarité humaine directe de per-
" sonne à personne est le fondement indispensable de toute
" société réellement humaine.

" 3.4. Constatant la large insuffisance de la seule macro-solidar-
" ité, nous en arrivons à distinguer 4 niveaux de "solida-
" rité" auxquels il faut faire appel pour donner un équilibre
" interne à la sécurité sociale et au modèle de société :

- " - responsabilité personnelle ;
- " - solidarité de groupe (famille, etc ...) ;
- " - macro-solidarité ;
- " - solidarité entre le présent et l'avenir (problématique
" investissements-pensions).

" Une réforme concrète de la sécurité sociale
" reviendrait donc à voir dans quelle mesure ces niveaux
" doivent être mis à contribution dans les divers secteurs
" de la sécurité sociale.

" 3.4. Grands principes devant guider les choix.

" 3.4.1. Le secteur des pensions.

" C'est peut-être pour le secteur des pensions
" que les principes objectifs sont les plus clairs.

" Un niveau de pension efficace et équitable
" (maintien du niveau de vie) ne peut pas être atteint
" dans une société démographiquement âgée sur la base
" de la simple macro-solidarité (répartition) ; il
" met aussi l'économie en danger.

" a) Il y a tout d'abord le problème du niveau que
" devraient atteindre les pensions. Si l'on exprime
" ce niveau par rapport au revenu professionnel -
" soit le revenu moyen de la carrière, soit le
" revenu le plus élevé - (p. ex. 2/3), on en arrive
" rapidement à une distorsion. Jusqu'à présent,
" la politique sociale ne s'est guère occupée des
" charges spécifiques propres à l'âge actif : il
" s'agit de la charge de famille et de l'épargne-
" investissement (du moins en ce qui concerne la
" construction d'un logement).

" Cette problématique requiert une étude plus
" approfondie, mais on pourrait peut-être arriver à
" un niveau de pensions plus réaliste et plus équi-
" table.

" b) Quant au principe à appliquer en matière de pen-
" sions, un problème de choix fondamental se pose :
" égalité des pensions ou maintien du niveau de vie.

" Ces deux principes extrêmes peuvent être défen-
" dus comme étant équitables, le "principe mixte"
" (pension semi-proportionnelle) n'est-il pas le
" plus indiqué ?

" c) Un volume de pension équitable constituera toujours un
" problème dans une société démographiquement âgée. Un
" rapport de 1/2 entre le nombre de personnes âgées (plus
" de 60-65 ans) et celui des personnes actives n'est pas
" anormal et une situation où les personnes âgées représen-
" tent 20 à 25 % des "unités de consommation nationales" est
" également normale.

"
" On se trouverait devant un triple conflit
" entre la pension et l'épargne-investissement si l'on ten-
" tait d'organiser la lourde charge des pensions sur la
" base d'une répartition pure (simple macro-solidarité) :

" - découragement profond de l'épargne ;

" - le prélèvement important de moyens destinés aux pensions
" (jusqu'à 30 % et plus sur les revenus directs) a pour
" effet de "tarir les sources" des investissements ;

" - le mécanisme normal transformant l'épargne à l'âge actif
" en désépargne à l'âge de la pension n'a plus sa raison
" d'être.

"
" A l'inverse, on constate que dans de nom-
" breux pays, la formule de la "pension-épargne" n'a pas
" donné les résultats escomptés et a été souvent abandonnée
" en raison de l'inflation et de la croissance économique.

" d) Pour faire face au problème du volume, il est clair que
" des formules de financement mixte semblent indiquées,
" voire même indispensables, à savoir :

" - une partie de la pension (de préférence partie fixe)
" financée par le biais de la répartition ;

" - une partie de la pension basée sur l'épargne institu-
" tionnelle.

" Pour mettre en oeuvre ce principe de base,
" on peut imaginer de nombreuses variantes.

" 3.4.2. Les charges de famille.

" a) Les charges de famille sont le secteur social le moins
" développé dans notre pays : le transfert est le moins
" important par rapport à la charge de famille (nous
" avons calculé que le transfert global, y compris les
" avantages fiscaux, s'élève à approximativement 1/4 de
" la charge réelle des enfants). Cela s'explique histo-
" riquement : contrairement à la rémunération, la charge
" de famille n'a pas fait l'objet de luttes sociales.
" La sécurité sociale était axée dès l'origine sur la
" profession, etc...

" b) Lorsqu'on parle du "caractère assurable" de la charge
" de famille, on peut en avoir deux conceptions totale-
" ment différentes. D'une part, cette charge est accep-
" tée librement et constitue même une donnée biologique
" selon laquelle les enfants dépendent directement de
" la solidarité parentale.

" Mais en même temps, la charge de famille est
" l'élément le plus vital de la société, celui qui devrait
" être le moins "privatisé" dans une société qui se veut
" solidaire.

" On est totalement libre de refuser la charge
" de famille ; nous constatons que "la participation
" insuffisante dans la charge d'enfants" devient de plus
" en plus manifeste.

" Une nouvelle évolution frappante se manifeste
" dans l'antagonisme entre les possibilités de bénéficier
" de revenus plus élevés et la charge de famille : la
" possibilité de bénéficier d'un "double revenu" (con-
" joints travaillant tous les deux) se réduit au fur et
" à mesure que la charge de famille s'accroît.

" Parallèlement, on se trouve dans cette situa-
" tion absurde que dans une société de loisirs et de chô-
" mage, des personnes soient surchargées au cours de
" leurs années les plus fécondes.

" c) Les prestations familiales ne peuvent être dissociées du
" fait d'une volonté d'égalité et de l'inégalité de fait des
" revenus professionnels.

" Les allocations familiales sont largement
" fonction des revenus minimums et sont dès lors "minima-
" listes". A vrai dire, elles ne peuvent, d'un point de vue
" sociologique, être axées sur un niveau de vie moyen.
" En octroyant uniquement des allocations, le régime des
" prestations familiales semble rester lié à un niveau de vie
" minimum.

" Si l'on tient compte de la volonté d'éga-
" lité et des fondements démographiques, un régime mixte à
" base d'allocations et de dégrèvement fiscal semble indiqué.

" Toutefois, un problème d'égalité vient
" encore s'y greffer. La charge de famille doit-elle, dans
" les catégories de population qui bénéficient de revenus
" élevés, fonctionner comme "élément égalisateur" du niveau
" de vie ? La charge de famille doit-elle être compensée
" autant que possible pour toute catégorie de revenus ?
" Il s'agit du problème de l'égalité respectivement "verticale"
" et "horizontale".

" Eu égard à ce double principe d'égalité,
" la solution ne pourrait-elle pas être la suivante : compen-
" ser la charge de famille aussi totalement que possible pour
" atteindre au moins le niveau de vie moyen ? De plus, il
" faut souligner plus particulièrement que bénéficier "égoïs-
" tement" d'un revenu élevé est injuste ; cette situation
" doit être rectifiée par le biais de la fiscalité.

" d) La politique concrète en matière de charge de famille devra
" donc reposer sur de multiples éléments. Les facteurs sui-
" vants ne peuvent-ils pas constituer une base générale ?

" - Le quotient de dépenses. Le tout premier principe de
" solidarité en ce qui concerne la charge de famille s'avère
" être la reconnaissance du niveau de vie réel (qui a dimi-
" nué), résultant de la charge de famille. Concrètement,
" cela signifie que la formule du "quotient familial" ou du
" "quotient de dépenses" s'applique en matière de fiscalité,
" et éventuellement de certains droits sociaux.

" - Les dispositions en matière de revenus familiaux doi-
" vent se traduire de préférence par des allocations
" familiales positives. Etant donné qu'elles sont par
" nature minimalistes, il faut les compléter par des
" dispositions fiscales en ce qui concerne la charge
" de famille.

" - Des dispositions en matière de revenus familiaux sont
" en outre indispensables pour faire face solidairement
" à la fonction sociale la plus vitale. Il s'agit de
" savoir à quel taux de compensation de la charge famille
" on peut tendre. Cette compensation est encore très
" faible.

" Il conviendrait de soupeser l'idée suivante :
" dans une société équitable et orientée vers l'avenir,
" la sécurité sociale devrait tendre à un traitement
" égal des "groupes statutairement sans revenu", à un
" "taux de compensation" égal tant en ce qui concerne la
" charge d'enfants que la charge de pension. Cela peut
" aboutir à une plus grande responsabilité dans le
" domaine des pensions et à un allègement de la charge
" de famille. Y a-t-il une raison profonde pour intro-
" duire une distinction importante parmi les compensations
" en question et pour faire jouer la macro-solidarité
" très faiblement en faveur de la charge de famille et
" très fortement en faveur de la pension ?

" - Il faudrait instaurer l'une ou l'autre forme d' "indem-
" nités pour soins à domicile" afin d'éliminer l'anta-
" gonisme entre la charge de famille et les possibilités
" de bénéficier de revenus plus élevés.

" Le quotient de dépenses constitue l'amorce
" d'une telle formule et pourrait être élargi dans ce
" sens.

" 3.4.3. Revenu de remplacement des personnes actives.

" Les revenus de remplacement à l'âge actif
" sont le secteur de solidarité le plus indispensable, bien
" qu'ils ne fassent pas appel au plus grand volume de dépen-
" ses. Ils doivent donc bénéficier de la "première priorité".

" Pour les "revenus de remplacement des per-
" sonnes actives" (invalidité, chômage), les principes
" sont clairs et ne demandent guère de commentaire.

" - Les revenus de remplacement à l'âge actif couvrent des
" risques à l'égard desquels l'individu est impuissant.
" Ils doivent couvrir les besoins aussi complètement que
" possible.

" - Un problème important réside dans le fait que ces
" dispositions ne peuvent pas entraver sérieusement la
" motivation au travail.

" - Les "revenus de remplacement des personnes actives",
" modulés efficacement en fonction de la charge de
" famille, répondent le mieux à ces conditions. Cela
" signifie qu'un système valable de revenus de remplace-
" ment des personnes actives doit être "axé sur la
" redistribution" et être quelque peu dissocié du système
" des revenus professionnels.

" 3.4.4. Soins de santé.

" L'assurance maladie pose des problèmes spé-
" cifiques en matière de sécurité sociale. D'une part,
" la maladie et les frais médicaux constituent des risques
" qui, de par leur nature, relèvent plutôt de la solidarité
" nationale.

" D'autre part, la santé, les prestations médi-
" cales et la philosophie généralement admise en matière
" de médecine sont des grandeurs qu'il est difficile de
" délimiter et qui peuvent conduire à une "consommation
" médicale" très élastique et contestable.

" A cela s'ajoute la croissance objective des
" possibilités médicales.

" A cause de ces deux tendances, les dépenses
" du secteur des soins de santé sont les plus difficiles à
" maîtriser.

" Un consensus peut-il être atteint dans le
" domaine des principes de base de la sécurité
" sociale en matière de soins de santé, en s'inspi-
" rant des idées principales suivantes :

- " - de par sa nature, le secteur des soins de santé
" ne se prête pas à une assurance totale (gratuité) ;
- " - une participation aux frais, socialement justi-
" fiée (modulée en fonction de la charge de famille)
" est un mécanisme nécessaire et assez efficace en
" matière de modération des coûts ;
- " - il faut examiner la question de savoir si la
" "consommation médicale courante" qui est un élé-
" ment normal de l'enveloppe de consommation doit
" continuer à faire partie de l'assurance sociale
" obligatoire ;
- " - ces principes sont socialement positifs, étant
" donné qu'ils sauvegardent les moyens d'une assu-
" rance et d'une redistribution sociale plus impor-
" tante.

4. APERCU.

" L'objectif implicite de la sécurité sociale
" semble être la "macro-solidarité totale".

" Financièrement, cette dernière paraît quasi
" irréalisable, parce que les frais inhérents à une telle soli-
" darité, conjugués à ceux des services collectifs, absorberaient
" au moins 70 % du produit national disponible. Un tel niveau
" de financement public compromettrait indubitablement des fonc-
" tions économiques vitales, telles que l'épargne et l'investisse-
" ment.

" La population refuse ce niveau de charges ;
" des questions se posent également sur le plan sociologique.

" En matière de sécurité sociale, notre modèle
" de société présente donc une contradiction interne fondamentale ;
" cette contradiction a un effet destructeur et requiert des
" éclaircissements.

" Il faut tout d'abord que la population prenne
" conscience de cette contradiction : la mise en place d'un modèle
" de société cohérent et la réalisation d'un consensus dans le
" domaine de la sécurité sociale et de la macro-solidarité requerront des études, du temps et des efforts au niveau politique et social.

" Des solutions fondamentales impliqueront la
" reconnaissance et la quantification - outre les limites de la
" macro-solidarité - de la part de micro-solidarité (fonction de
" famille et de groupe) et de responsabilité personnelle, sans
" perdre de vue le lien existant entre la sécurité sociale et
" l'épargne.

" Des solutions fondamentales requièrent égale-
" ment une "dynamique sélective", un renoncement aux besoins moins
" importants en faveur de nouveaux transferts sociaux plus impor-
" tants, une attitude qui vaine "l'immobilisme des droits acquis".

" Plus concrètement, une sécurité sociale cohé-
" rente devra être basée sur les principes généraux suivants :

- " - un régime de pension de type mixte (fixe et proportionnel)
" basé sur un financement mixte (répartition et épargne) ;
- " - des dispositions en matière de charge de famille qui compor-
" tent le principe fiscal relatif au quotient de dépenses, com-
" pensent une partie plus substantielle de la charge, sont
" financées de façon mixte (allocations et exonération fiscale)
" et tiennent compte des problèmes de revenu simple ou double
" ainsi que des soins à domicile ;
- " - des revenus de remplacement à l'âge actif qui prennent en
" considération les dépenses ;
- " - une assurance maladie qui résout le problème complexe de
" l'offre et de la demande élastiques.

" La détermination consciente du degré de respon-
" sabilité personnelle et de groupe - complément indispensable de
" la solidarité - en matière de pensions, de charges de famille et
" de soins de santé devra constituer l'élément central de la poli-
" tique sociale concrète. Dans une société en équilibre, cette
" responsabilité personnelle ne devra probablement pas diverger
" sensiblement selon les divers secteurs de la sécurité sociale".

Section V

PARTI COMMUNISTE DE BELGIQUE

INTERVENTION DE MONSIEUR LEVAUX EN SEANCE PLENIERE DU 29 AVRIL 1981

" Monsieur le Président, Madame, Messieurs,

" Notre discussion sur les options de base en matière de sécurité
" sociale pose un problème complexe. On ne peut, en effet, répondre,
" par oui ou par non, "c'est comme ceci" ou "c'est comme cela" qu'il
" faut résoudre telle ou telle question. Il est nécessaire d'avoir
" à l'esprit tout le contexte social, économique et politique qui
" influence, détermine ou requiert tel type de réponse, plutôt que
" tel autre.

" Je voudrais prendre trois exemples pour clarifier mon propos:

" Le premier: faut-il fiscaliser la sécurité sociale, des morceaux
" de celle-ci et lesquels? On pourrait répondre oui en ce qui concer-
" ne les éléments de la sécurité sociale qui concernent tout le mon-
" de, qui s'applique de manière identique à chaque citoyen. Toutefois
" une telle réponse appelle cependant de sérieuses réserves si on
" n'a pas élucidé au préalable l'évolution fondamentale du système
" fiscal de notre pays. Ainsi, on peut constater que - tant en matiè-
" re de fiscalité directe- notamment celle sur les revenus - qu'en
" matière de fiscalité indirecte- je pense notamment à la TVA, la
" tendance générale de la fiscalité dans notre pays est de transférer
" sur le dos des "personnes physiques" et plus particulièrement des
" travailleurs salariés une fraction sans cesse grandissante de la
" masse des recettes fiscales et- dans le même temps- de réduire à
" due concurrence le poids de la fiscalité sur la fortune et plus
" précisément sur le capital.

" Dans ce contexte, je pense que la fiscalisation de la sécurité
" sociale ou de certains de ses secteurs, serait une mesure inad-
"missible. D'autant plus inadmissible que parallèlement se réduisent
" aussi les interventions budgétaires. Cette fiscalisation viderait
" la sécurité sociale de son caractère progressiste.

" Le second exemple: faut-il taxer les revenus de remplacement? La
" question n'en est plus à être posée en principe, puisque en cours
" des dernières années, les gouvernements ont décidé de les taxer
" plus ou moins fortement et en fait de plus en plus fortement. Mais
" encore une fois, il ne peut être répondu à cette question par oui
" ou par non sans tenir scrupuleusement compte de ce qui se passe
" réellement en matière de fiscalité et ce qui sous -tend l'inter-
" vention du pouvoir d'Etat en cette matière.

" On pourrait par exemple répondre oui par souci de justice fisca-
" le, si d'une part le minimum des revenus échappant à l'impôt
" était substantiellement relevé et d'autre part, si les revenus
" perdus entraient en ligne de compte pour fixer les options en cette
" matière. Or c'est précisément le contraire qui se passe. Je vou-

" drais illustrer ce propos par la manière dont un ministre des Fi-
" nances a soutenu les mesures de taxation des revenus de remplace-
" ment, dans une allocution télévisée. Il s'agissait en l'occurren-
" ce du problème de l'indemnité de chômage. Prenant comme exemple la
" comparaison de deux ménages absolument différents, l'un, un ménage
" de travailleurs ou les époux exerçaient l'un et l'autre une profes-
" sion dont la rémunération était supérieure au plafond retenu pour
" le calcul de l'indemnité maximum de chômage. L'un et l'autre per-
" dent leur emploi suite à une fermeture d'entreprise et "bénéfici-
" cie" chacun dans la première année - de l'indemnité maximum. A
" l'époque, ils échappaient pratiquement à la taxation.
" L'autre ménage - que le ministre comparait au précédent: un ménage
" à un seul revenu professionnel dont le montant mensuel était égal
" au total des indemnités de chômage du ménage précédent. Dès lors,
" il apparaissait que le ménage des chômeurs était avantagé par rap-
" port à l'autre ménage.

" Cet exemple visuellement fort astucieusement choisi avait pour
" conclusion qu'il fallait rétablir la justice fiscale en taxant les
" allocations de chômage comme des revenus professionnels. Autrement
" dit, que la situation du premier ménage déjà fortement dégradée
" par le chômage devait encore être dégradée supplémentairement par
" la fiscalité. La position ministérielle était l'alignement par le
" bas, l'abaissement de la sécurité sociale vers la notion de l'assis-
" tance publique et non l'assurance, la garantie contre un aléas, un
" risque social. Encore une fois dans ce contexte, il me paraît évi-
" dent qu'il faut répondre non à la proposition de taxation des reve-
" nus de remplacement. On ne pourrait répondre oui que dans la mesure
" où ces revenus de remplacement seraient équivalents au revenus d'ori-
" gine ou si leur niveau était supérieur au revenu d'origine net d'im-
" pôt. Comme ce n'est évidemment jamais le cas, je ne peux qu'inviter
" notre Commission à consacrer une attention aiguë à ce contexte
" quand nous aborderons concrètement la question.

" Troisième exemple : faut-il conserver trois catégories d'assujettis
" à la sécurité sociale: travailleurs privés, travailleurs des ser-
" vices publics, indépendants? Encore une fois, il n'est pas possible
" de répondre par oui ou par non. Je serais tenté de dire non quand
" il s'agit de situation qui ne dépendent pas directement de la posi-
" tion ou de l'activité sociale et productive personnelle de l'indivi-
" du ou du ménage. Par exemple, en matière de soins de santé propre-
" ment dits ou de handicaps physiques ou mentaux dus à des causes
" naturelles ou sociales indépendantes de l'activité des intéressés.
" Quant aux autres problèmes, il faut certes tendre à l'unification,
" mais dans la mesure où celle-ci constitue un reflet réel de situa-
" tions personnelles tendant elles-mêmes à s'unifier ou les obliga-
" tions contractées par les bénéficiaires d'avantages ou de droits
" se rapprochent et finissent par s'identifier.

" Ces trois exemples - on pourrait en allonger la liste - pour
" justifier la manière et l'esprit qui m'animeront lors de l'examen de
" tous les problèmes que nous aborderons. C'est pourquoi je crois que.

" dans cette discussion il faut conserver l'esprit libre et la vision
" concrète des choses en indiquant chacun le sens qu'il entend don-
" ner à sa participation à nos travaux.

" Au lendemain de la libération de notre pays du joug nazi, la
" notion de sécurité sociale, née de l'indicible insécurité dans
" tous les domaines de la vie qui caractérisait la situation des
" travailleurs salariés, née aussi de leur lutte pour conquérir, pour
" eux et leur famille - une existence humaine digne, cette notion
" a pris des contours de plus en plus nets.

" La Sécurité sociale est devenue un droit que les travailleurs
" de tous les pays revendiquent. Ce droit vise à réparer les risques
" sociaux et physiques encouru par les travailleurs. Il tend dans
" divers domaines à passer de la réparation à la prévention affir-
" mant ainsi la solidarité sociale face à l'ancienne notion d'assis-
" tance publique.

" Ce droit a reçu une consécration solennelle à l'échelle mondiale
" dans la déclaration générale des droits de l'homme, adopté le
" 10 décembre 1948 par l'Assemblée générale des Nations Unies.

" En son article 25, cette déclaration précise:

" 1) Chaque individu a droit à des conditions de vie qui lui garan-
" tiront ainsi qu'à sa famille, santé et bien-être y compris, la
" nourriture, l'habillement, le logement, la surveillance médicale et
" l'assistance indispensable de la prévoyance sociale;

" 2) La mère et l'enfant ont droit tout particulièrement à une aide
" et à un soutien. Tous les enfants légitimes et illégitimes jouis-
" sent de la même protection sociale.

" Ce sont là des droits avec lesquels nous sommes entièrement
" d'accord.

" Il faut dire que la publication de l'arrêté du 28 décembre 1944,
" complété par des lois ultérieures, créait un régime de Sécurité so-
" ciale dans notre pays, allant dans le sens des principes énoncés
" quatre années plus tard par les Nations Unies.

" Car le régime de Sécurité sociale visait nettement à libérer les
" travailleurs des principaux sujets d'inquiétudes qui pèsent sur
" leur existence.

" C'est-à-dire, le souci des "vieux jours", d'une pension convenable
" pour les travailleurs âgés, qui ne les réduiraient pas à l'indigen-
" ce, les mettant à charge des enfants.

" La crainte d'un accident, d'une maladie, réduisant ou annulant la
" capacité de travail. Les difficultés pour se soigner, le ménage
" se retrouvant dans ce cas sans salaire, sans ressources. La crainte
" du chômage, du manque de travail, d'où, l'aspiration à un régime
" économique qui garantisse à chacun dans son métier, la possibili-
" té de gagner sa vie; le droit au travail assuré.
" Il y a aussi la crainte des privations, résultant de l'insuffisan-
" ce du salaire qui rendent si difficile la vie des familles nombreu-
" ses.

" C'était là, en fait, l'objectif de la Sécurité sociale fin 1944,
" c'est-à-dire enlever aux travailleurs toutes les préoccupations, les
" soucis, ci-dessus énoncés.

" Or, ces préoccupations, ces soucis sont toujours d'actualité.
" Ils le sont d'autant plus, que les grands principes énoncés et
" d'applications pour certains, au départ, ne le sont pas, au fil
" des années, suffisamment affirmés dans des réalisations progres-
" sistes, mais ont connus au contraire une régression certaine, en
" particulier depuis la crise 74/75. Et ces réalisations progressistes
" restent précaires comme le montre l'évolution actuelle de la poli-
" tique générale de l'Etat en particulier en matière de soins de san-
" té, d'hospitalisation, de pension, de chômage.

" Alors, le problème est de définir de façon précise l'objectif
" que se donne la Commission Royale à propos de la réforme de la
" Sécurité sociale.

" Veux-t-on réformer la Sécurité sociale avec comme objectif
" d'accélérer le processus des droits consacrés par l'article 25 de
" la déclaration des droits de l'homme, ainsi que par les principes
" énoncés par l'arrêté royal de décembre 1944 relatif à la Sécurité
" sociale?

" Si c'est cela le but, nous marchons à fond !

" Mais, est-ce vraiment là le but qui est donné à la Commission.
" Certains discours tenus à ce propos nous font redouter qu'il pour-
" rait s'agir en ordre essentiel de rechercher les moyens à mettre en
" oeuvre en vue de réduire les charges financières qui incombent
" à l'Etat pour chacun des régimes de la Sécurité sociale et ce, même
" si ces moyens sont appelés à diminuer la partie des avantages so-
" ciaux attribués aux assujettis. Avantage dont certains du reste-

" surtout en soins de santé, hospitalisation, chômage, - sont en net retrait sur
" les droits en vigueur en 1945-46.

" Si c'est là le but, nous combattons vigoureusement cette orientation. Car,
" en ce qui nous concerne, il faut qu'on le sache, nous sommes pour rétablir
" au bénéfice des travailleurs, tous les avantages, tous les droits sociaux
" réduits ou abolis depuis l'entrée en vigueur du régime de la Sécurité sociale.

" Nous sommes pour l'introduction des assurances vie et accident dans la Sécurité
" sociale, c'est-à-dire la suppression de l'assurance privée accident de travail.
" Nous sommes pour l'alignement de toutes les pensions sur le régime en vigueur
" dans les services publics et notamment pour la pension légale à 75% du salaire
" des cinq meilleures années de la carrière (et ce pour le ménage comme pour l'isolé).
" Il est vrai qu'au moment où nous examinerons concrètement les problèmes des régimes
" de pensions, nous devons vraisemblablement réagir avec vigueur aux mesures de
" restriction envisagées par le gouvernement.

" Pour les handicapés, nous voulons remplacer l'enquête sur les ressources et le
" minimum de ressource tolérée par la présomption d'aisance. Quant au niveau du re-
" venu garanti, il doit être égal à 75% du salaire minimum du manoeuvre de l'Etat.

" En conclusion, il est évident qu'orienter la Sécurité sociale dans le sens
" que nous préconisons, signifie la continuité, le renforcement des subventions
" de l'Etat à la Sécurité sociale - ainsi que la gestion de la Sécurité sociale
" par les seuls travailleurs, la cotisation dite "patronale" étant un salaire
" différé. Quant aux moyens financiers indispensables à l'Etat pour assurer ces
" subventions, on peut les trouver dans les propositions formulées par le Parti
" communiste au sujet de la fraude fiscale, de la sous évaluation fiscale, du
" cadastre des fortunes et de leur taxation équitable. Mais c'est là un propos
" qui dépasse bien entendu les pouvoirs de notre assemblée.

" Comme on le voit, l'on en revient au point de départ : la réforme de la Sécurité
" sociale proposée a-t-elle comme objectif de réduire les avantages sociaux pour
" permettre de réduire l'intervention de l'Etat ? Si oui, nous la combattons.
" Si elle a au contraire comme objectif d'accentuer les avantages sociaux pour en
" arriver à réaliser les droits établis sur le plan social par les Nations Unies
" et les principes tracés en décembre 1944 par la Sécurité sociale, nous ferons
" tout ce qui est en notre pouvoir pour réussir la tâche qui nous est assignée.

" C'est dans cette perspective que nous nous inscrivons à chacune des sous-commis-
" sions chargées de déblayer notre travail ainsi que le président nous l'a proposé!"

Section VI

CHRISTELIJKE VOLKSPARTIJ - PARTI SOCIAL CHRETIEN

PRISE DE POSITION COMMUNE DU P.S.C. ET DU C.V.P. AU SUJET DE LA

REFORME DE LA SECURITE SOCIALE, PRESENTEE PAR MME H. HANQUET

ET MR. H. DELEECK EN SEANCE PLENIERE DU 24 JUIN 1981

- " 1. Au départ, la sécurité sociale doit envisager trois objec-
" tifs prioritaires : elle doit préserver autant que possible,
" par les revenus de remplacement, le niveau de vie acquis,
" prendre en compte les charges sociales complémentaires liées
" aux exigences de la santé et de la famille et garantir à
" chacun un niveau de vie minimum.

" La caractéristique fondamentale de notre sécurité
" sociale telle qu'elle a été conçue au lendemain de la
" deuxième guerre mondiale est sans nul doute son caractère
" d'assurance fondée sur la solidarité.

" Si, historiquement, le but de la sécurité sociale
" n'a jamais été une redistribution verticale des revenus,
" cela n'a pas empêché et n'exclut pas que celle-ci puisse
" être un effet secondaire de l'application de la sécurité
" sociale, accepté par tous.

" La sécurité sociale contient quatre régimes :
" la sécurité sociale des travailleurs salariés, la sécurité
" sociale des indépendants, celle du secteur public et les
" régimes légaux des prestations garanties.

" Le souhait que l'on garantisse via la sécurité
" sociale un niveau de vie minimum doit être réalisé en pré-
" voyant dans chaque secteur un minimum décent et le dévelop-
" pement continu d'un système adéquat d'assistance sociale.

" La priorité que nous donnons à ce dernier objectif
" ne peut avoir pour conséquence que la sécurité sociale con-
" trecarre l'incitation au travail.

" 2. Nous sommes tous conscients qu'une part prépondérante de
" notre revenu national doit être affectée à la sécurité
" sociale. Cependant, malgré les sommes considérables qui y
" sont consacrées, il existe encore des familles et des per-
" sonnes qui ne bénéficient pas d'un minimum vital convenable.
" C'est pourquoi nous voulons à l'avenir mettre l'accent de
" notre sécurité sociale sur une efficacité accrue. Celle-ci
" sera en premier lieu atteinte grâce à un réagencement et
" une meilleure affectation des moyens existants.

" Cette sélectivité accrue doit résulter non pas d'une
" limitation ou d'une suppression de certaines catégories de
" personnes via l'instauration de plafonds de revenus mais en
" limitant les cumuls, en instaurant un traitement fiscal
" identique aux revenus de remplacement, aux revenus profes-
" sionnels et aux autres revenus, et en appliquant de manière plus
" rigoureuse la législation afin d'exclure toute possibilité
" d'abus.

" Cependant, il serait erroné d'instaurer un plafond
" absolu aux moyens financiers disponibles.

" Durant les prochaines années, il nous faudra abso-
" lument tenir compte de données tangibles telles que l'accrois-
" sement du chômage structurel et l'augmentation du nombre des
" pensionnés et des invalides.

" Comprenons-nous bien : nous ne proposons pas comme
" unique et meilleure solution un relèvement des moyens finan-
" ciers, nous préconisons en premier lieu une plus grande sélec-
" tivité, une lutte accrue et plus sévère contre les abus mais
" en raison des besoins prioritaires accrus, cette politique
" de sélectivité risque de se révéler insuffisante.

" 3. La sécurité d'existence n'est pas seulement assurée par la
" sécurité sociale. L'enseignement, la formation profession-
" nelle, la propriété de son logement et un emploi stable sont
" autant d'éléments peut-être plus importants encore que la
" sécurité sociale pour atteindre la sécurité d'existence.

" La sécurité sociale est à ce sujet une technique
" spécifique visant à garantir dans le futur la sécurité
" financière de la population.

" Il est logique que la sécurité sociale se limite
" aux allocations individuelles.

" Le financement des services collectifs ne peut donc
" être repris dans le cadre de la sécurité sociale sauf
" peut-être pour les services qui font partie intégrante de
" la sécurité sociale.

" Ceci n'exclut pas que les différents secteurs doi-
" vent être envisagés dans leur liaison avec la politique
" sociale globale. Ainsi l'assurance maladie est un instrument
" important dans le cadre de la politique de la santé, il en
" est de même pour les allocations familiales dans le cadre de
" la politique familiale.

" 4. Cette question est sans doute la plus difficile de la série
" qui nous est soumise.

" On ne peut nier que certains secteurs de notre sécu-
" rité sociale - principalement les allocations familiales et
" les soins de santé - ont évolué de telle façon que la moti-
" vation pour un régime différencié et un traitement diffé-
" rent par catégorie professionnelle est remise en cause.
" En principe, un système unique est à envisager.

" A ce jour, nous constatons cependant que les trois
" groupes professionnels n'ont pas de desiderata identiques.
" Nous considérons néanmoins qu'en concertation avec les grou-
" pes sociaux concernés, une uniformisation doit être recherchée.

" Pour les secteurs qui assurent des revenus de rem-
" placement, il est souhaitable que les différents régimes
" soient maintenus puisqu'ils répondent plus adéquatement aux
" besoins spécifiques des différents groupes professionnels.

" Ceci n'empêche pas la recherche d'un certain nombre
" de règles communes et en tout cas d'une rationalisation admi-
" nistrative.

" A cet égard, nous sommes partisans d'une harmonisa-
" tion des montants minima des trois régimes, des conditions
" d'octroi et du calcul des prestations, ainsi que des notions
" de base telles que celles de chef de famille, personnes à
" charge, d'incapacité de travail, ...

" Nous sommes conscients de l'importance de cette har-
" monisation car une fois réalisée quant à son contenu, le fait
" que subsistent ces différentes structures ne sera plus res-
" senti comme une gêne.

" 5. Le système de financement dépend très strictement de la
" structure organisationnelle.

" Celui qui plaide pour une structure unique plaide
" normalement aussi pour un mode de financement unique : l'une
" ou l'autre forme de fiscalisation serait donc la technique
" qui vient directement à l'esprit.

" Nous restons cependant partisans d'un système mixte
" de financement composé d'une part des cotisations des
" employeurs et travailleurs salariés et indépendants et
" d'autre part, d'une intervention de l'Etat.

" Ce mode de financement offre en effet la meilleure
" garantie d'un financement sûr, efficace et équilibré des
" différentes prestations, du maintien de la gestion paritaire
" et de la responsabilité et du contrôle de tous les intéressés
" et enfin de la clarté et de la transparence de la répartition
" finale des charges.

" Il est néanmoins nécessaire d'ordonnancer plus
" clairement et logiquement la répartition de la part finan-
" cée par l'Etat et de celle financée par les employeurs et
" travailleurs salariés ou indépendants.

" Dans cette optique, l'intervention financière de
" l'Etat doit être fixée sur base de critères clairs, stables
" et objectifs.

" Le financement de la sécurité sociale pèse actuel-
" lement de façon prédominante sur le facteur travail. Cer-
" taines mesures s'imposent pour apporter un plus grand équi-
" libre dans ce domaine. Il convient, dans la fixation des
" cotisations, de tenir davantage compte de la part du facteur
" travail dans le total des coûts de production.

" La règle du plafond salarial doit être progressi-
" vement supprimée et le prélèvement de la cotisation doit
" être simplifié via l'application d'un pourcentage unique et
" global de cotisation.

" Les boni ne peuvent être automatiquement transférés
" d'un secteur à l'autre car on risquerait alors de voir dis-
" paraître toute responsabilité de gestion.

" Le produit du prélèvement global des cotisations
" doit être réparti entre les différents secteurs selon des
" clés de répartition qui peuvent être revues périodiquement
" en fonction des circonstances.

" La possibilité d'appliquer de façon limitée les clés
" de répartition suivant les besoins de certains secteurs per-
" mettrait d'aider certains secteurs en difficultés à charge
" de secteurs qui se portent mieux.

- " 6. Le droit aux prestations est individuel et son octroi ne
" peut dépendre de l'importance des revenus du bénéficiaire ou
" d'un des membres de sa famille.

"
" Nous continuerons donc à défendre la principe de
" l'universalité. Cela n'exclut pas cependant que nous ayons
" pour objectif un traitement fiscal identique pour les reve-
" nus de remplacement, pour les revenus professionnels et les
" autres revenus.

"
" Il ne nous semble pas souhaitable de fiscaliser
" les prestations couvrant les frais engendrés par les charges
" sociales supplémentaires (allocations familiales et soins de
" santé) car ces prestations ont une tout autre finalité que
" les revenus de remplacement.

"
" Les prestations devraient tenir compte plus qu'ac-
" tuellement de la situation familiale.

"
" Pour certains risques, il convient d'établir un
" statut spécifique pour la mère ou le père au foyer ou pour
" le parent qui interrompt sa carrière professionnelle pour se
" consacrer à l'éducation de ses enfants pour une période plus
" longue.

"
" Nous sommes partisans d'un traitement égal pour
" l'homme et la femme, ce qui suppose l'égalité et la récipro-
" cité des droits entre l'homme et la femme et la révision de
" la notion de chef de famille.

" 7. L'organisation et les services prestés par la sécurité
" sociale doivent être fondamentalement revus dans le sens
" d'une simplification, d'une coordination et d'une meilleure
" prestation des services.

"
" Les formalités administratives et autres charges de
" la preuve imposées au citoyen doivent être limitées au strict
" nécessaire. Autrement dit, la charge de la preuve et les
" formalités incombent à l'administration et non plus au
" citoyen.

"
" Les données doivent être centralisées, les décisions
" décentralisées.

" Toutes les données relatives à la sécurité sociale
" doivent être rassemblées, par individu, au sein d'une
" Banque centrale de données, accessibles tant aux services
" publics qu'aux organisations sociales qui sont associées à
" l'exécution de la sécurité sociale.

" S'il faut centraliser les données, il convient par
" contre de décentraliser les services de la sécurité sociale,
" autrement dit de la rapprocher le plus près possible de la
" population. Cela vaut tant pour les secteurs dans lesquels
" cette tâche est prise en charge par des organisations sociales
" que pour les institutions publiques.

" Toute demande d'obtention de prestations sociales
" doit être polyvalente : il est de la responsabilité des
" organes exécutifs de la sécurité sociale de transmettre sans
" retard à l'organisme compétent les demandes introduites
" auprès d'eux et pour lesquelles ils ne sont pas compétents.

" Les institutions ou organisations libres constituent
" un élément essentiel de l'élaboration du système de sécurité
" sociale et jouent, surtout dans notre société, un rôle spé-
" cifique et irremplaçable dans le domaine de la prestation
" des services de sécurité sociale, notamment en raison de
" leur caractère pluraliste, de leur efficacité en ce qui con-
" cerne les prestations de services et des coûts et de leur
" dynamique sociale.

" Nous sommes donc pour le maintien de l'initiative
" privée dans le fonctionnement de la sécurité sociale, qui
" est en fait une garantie essentielle pour son existence.

X

X

X

M. DELEECK a souhaité donner verbalement quelques précisions au sujet de cette position commune C.V.P. - P.S.C.; il estime qu'il est plus facile sans doute d'arriver à une compréhension mutuelle si l'on s'écarte un instant - ne serait-ce que sur le plan formel - de la rigidité que donne un texte à des prises de position.

Cette intervention est également reproduite in extenso
ci-après :

" La position du C.V.P. et du F.S.C. revient au fond
" à considérer que le point de départ de la réforme de la sécu-
" rité sociale est constitué non par les difficultés financières
" mais par la question de l'efficacité sociale du système.

" Autrement dit, mais à la condition qu'au plan poli-
" tique soient acceptées certaines priorités, il doit être possi-
" ble pour la sécurité sociale d'arriver à de meilleurs résultats
" si l'on affecte autrement les moyens financiers existants et
" si, en outre, cette mesure s'accompagne d'une réforme adminis-
" trative.

" Je voudrais principalement traiter quatre points.

" § 1. Conception générale sur l'avenir du système de la sécurité
" sociale.

" 1° Nous sommes pour un système de sécurité sociale large-
" ment conçu ; nous ne sommes pas pour l'instauration de
" limites du revenu ni pour une reprivatisation, ni pour
" le retour à l'idée d'assistance ; nous sommes pour un
" système large de sécurité sociale reposant sur le droit
" et sur des mesures en principe universelles.

" 2° A propos de la double fonction de la sécurité sociale
" - assurer un revenu de remplacement et assurer des reve-
" nus minimums - nous estimons que l'accent doit être mis
" en ce moment sur la garantie de prestations minima, parce
" que c'est dans ce domaine que se révèle avec évidence
" l'inefficacité du système. Il ne s'agit donc pas là de
" notre part, d'une prise de position fondée sur des con-
" sidérations de principe ou idéologiques mais bien surtout
" sur l'expérience.

" 3° Nous sommes pour la famille. Ceci n'implique pas une
" prise de position en faveur de tel ou tel type de fa-
" mille. Nous voulons tenir compte de tous les types de
" ménage qui se rencontrent dans notre société.

" Nous estimons que la sécurité sociale devrait tenir
" compte du contexte familial, parce que les faits l'ont
" apparaître que le ménage est la base réelle des revenus
" et des dépenses.

" En d'autres termes, nous sommes contre un éparpille-
" ment de la sécurité sociale en un grand nombre de pres-
" tations individuelles ou revenant à des individus.

" Nous souhaitons que les prestations de sécurité
" sociale tiennent compte de la situation de fait, de la
" réalité dans laquelle les individus vivent et c'est pour-
" quoi nous pensons entre autres que le système de sécurité
" sociale doit accorder une place déterminée aux soins à
" domicile et aux dispensateurs de ces soins.

" 4° Nous sommes pour une sécurité sociale qui ne soit pas
" étatique, ce qui signifie que nous insistons pour que
" les organisations sociales forment un lien entre l'Etat
" et les individus, mais j'ajoute que le soutien à accor-
" der aux organisations sociales dépend pour beaucoup de
" leur aptitude à ne pas travailler d'une manière bureau-
" cratique ; il faut aussi que de leur côté elles soient
" prêtes à jouer ce rôle.

" § 2. Les prestations.

" Je serai bref à ce sujet.

" 1° Comme il a été dit, nous donnons la priorité au relève-
" ment des prestations les plus basses.

" En outre, nous avons constamment défendu l'idée qu'il
" faut instituer la garantie d'un minimum qui serait appli-
" cable aux différents secteurs de la sécurité sociale.
" Il s'agit là d'un minimum qui n'a rien à voir avec
" l'assistance, que l'on doit pouvoir obtenir sans compli-
" cations administratives et qui serait introduit dans les
" différentes réglementations existantes.

" On en vient ainsi au point suivant, la question de
" la sélectivité.

" 2° Nous sommes persuadés que notre système de sécurité sociale
" pourrait être sauvé financièrement, d'une manière relative-
" ment aisée - c'est donc un jugement théorique - si l'on pou-
" vait octroyer les prestations d'une manière plus sélective,
" c'est-à-dire si l'on pouvait les orienter réellement vers
" les ménages qui ont un manque évident de revenu et moins,
" ou pas du tout, vers les ménages pour lesquels les pres-
" tations de sécurité sociale constituent un revenu accessoire.

" Nous ne sommes pas pour l'introduction d'une limite
" de revenus ; nous souhaitons atteindre le but de la sélecti-
" vité par des dispositions en matière de cumul, par des dis-
" positions fixant un maximum et surtout par une proposition
" qui dans notre milieu date d'environ deux ans et dont je peux
" dire qu'elle ne peut pas compter sur l'enthousiasme fiscal de
" la population.

" Nous pensons que la sélectivité pourra être atteinte,
" d'une manière pratique, en joignant les prestations sociales
" au revenu imposable, de telle manière que ceux qui ont de
" hauts revenus et bénéficient de revenus de la sécurité so-
" ciale soient imposés sur la totalité - c'est-à-dire soient
" imposés davantage - et que ceux qui ont de bas revenus et
" bénéficient de revenus de la sécurité sociale soient imposés
" plus légèrement, ce qui signifie qu'ils ne rendront à la com-
" munauté qu'une partie peu importante ou nulle de leur revenu.

" Je me rends compte, Monsieur le Président, qu'on
" peut parler beaucoup sur toutes ces questions, mais je tenais
" à rappeler ici ce principe. J'ajoute - et il s'agit là d'une
" remarque personnelle - que le produit de cette opération, si
" du moins on y inclut les allocations familiales, pourrait
" être de l'ordre de 50 milliards. Si cette mesure était accep-
" tée et mise en vigueur, nous pourrions ainsi assurer, pour une
" bonne partie sinon pour le tout, l'avenir de la sécurité so-
" ciale. Naturellement cette question devrait encore être exa-
" minée en détail, mais je l'ai soulignée pour mettre en lumière
" l'importance qu'elle présente au point de vue quantitatif.

" 3° En ce qui concerne la structure, la note dit très clai-
" rement que nous pouvons théoriquement admettre une uni-
" fication mais qu'un maintien des trois régimes semble
" correspondre davantage aux besoins et à la réalité
" actuels, peut-être exception faite de l'assurance soins
" de santé et des allocations familiales.

" Il faut aussi tenir compte, Chers Collègues, que
" si on envisage une harmonisation entre les secteurs, il
" ne pourrait, dans les circonstances présentes, s'agir
" que d'une harmonisation vers le bas et une telle harmo-
" nisation est à vrai dire peu probable. Je pense que
" ceci est une considération qui plaide très fortement
" pour le maintien de trois régimes distincts.

" Je souligne qu'à mon avis, l'harmonisation est l'une
" des missions les plus importantes de notre Commission.
" Je crois à cet égard que l'harmonisation doit tendre vers
" une égalité de droits dans des situations égales.

§ 3. L'Administration.

" Dans notre esprit, la simplification administrative
" de la sécurité sociale a, j'oserais dire, autant d'import-
" tance que l'attention pour les difficultés financières.
"

" 1° La législation doit être simplifiée parce que dans son état
" actuel elle impose une charge énorme tant à l'administra-
" tion qu'à la population dans son ensemble. Tous ceux
" d'entre vous qui êtes amenés à examiner des cas d'assurés
" sociaux, connaissez les ahurissantes difficultés adminis-
" tratives ou d'ordre juridique qui découlent d'un appa-
" reil législatif vieilli et d'un "embouteillage" des
" administrations.

" 2° L'Administration doit dès lors être réformée en profon-
" deur, tout d'abord dans sa structure et deuxièmement
" dans sa méthode de travail. Ce problème est sans doute
" des plus difficiles et j'ai souvent dit que je croyais
" qu'il serait plus facile de résoudre les difficultés
" financières de la sécurité sociale que de réformer
" l'administration de la sécurité sociale. Nous fondons
" néanmoins de grands espoirs sur la Commission Royale pour
" donner une réponse à ce grave problème.

" § 4. Enfin, en ce qui concerne la question du bilan financier
" de la sécurité sociale, on doit reconnaître que l'avenir
" est sombre. Le Parlement a sur cette question examiné un
" certain nombre de prévisions et nous avons dû reconnaître
" que l'avenir ne laissait plus de marge de manoeuvre et
" qu'il fallait tout faire pour boucher les trous.

" Dans ce contexte, je voudrais faire cinq considé-
" rations.

" 1° Nous pensons que le coût salarial ne peut plus être
" augmenté et je vise à cet égard les cotisations à charge
" des entreprises. On peut certes émettre un certain
" nombre d'idées à ce propos et considérer par exemple
" que le chômage n'est pas exclusivement dû au poids du
" coût salarial, il n'en demeure pas moins que la plupart
" des experts et beaucoup de politiciens, même si les
" opinions ne sont parfois exprimées qu'en privé, sont
" convaincus que l'alourdissement des charges sociales
" conduit à une épargne de travail et que celle-ci engen-
" dre du chômage.

" 2° Nous sommes pour la suppression des plafonds salariaux.
" La loi en principe a déjà rejoint cette position.

" 3° Nous sommes pour une modalisation des cotisations - et
" je sais qu'il s'agit d'un problème complexe -, telle
" que les entreprises à forte utilisation de main-d'oeuvre
" soient placées dans une meilleure situation qu'aujourd-
" d'hui, car actuellement la cotisation de sécurité
" sociale est une imposition sur l'utilisation du travail.

" 4° Nous sommes pour une série d'économies et à ce propos
" je voudrais attirer votre attention toute particulière
" sur la précision suivante de manière à éviter que la
" note qui vous a été présentée puisse être mal interpré-
" tée. Nous sommes pour des économies et pour la suppres-
" sion des abus ; mais il doit être bien entendu, pour
" prendre le cas du chômage, que nous n'entendons nullement
" instaurer une chasse aux chômeurs. Il y a des abus dans
" ce secteur - sans avoir fait de calcul, je les estime à
" un pourcentage situé entre 5 et 10 % des cas - mais
" l'énorme masse des chômeurs sont dans cette situation
" parce qu'ils ne trouvent ou ne retrouvent pas de travail.
" L'offre d'emploi constitue la principale pierre de touche

" de la volonté de travailler déclarait déjà Beveridge
" à propos du chômage qui a sévi dans les années 30 ; il
" est pénible de constater qu'on oublie que cette consi-
" dération s'applique à la situation présente.

" Ceci dit, je parlerai de l'assurance soins de
" santé. Nous la considérons comme un cas à part, en ce
" sens que nous sommes, comme la plupart, persuadés qu'il
" y est question de surconsommation et qu'il faudra
" l'éviter, mais je tiens à souligner qu'il s'agit d'un
" thème qui mérite en lui-même l'attention.

" En ce qui concerne le secteur des pensions, je vou-
" drais dire à titre personnel quelques mots qui sont rudes.
" Les déficits des pensions des travailleurs salariés sont
" très grands, mais les déficits invisibles du secteur des
" pensions des services publics sont terriblement grands.
" Ceci signifie que si nous devons dans ce domaine songer
" à l'avenir financier, nous nous trouverons devant d'énor-
" mes problèmes d'harmonisation, d'une harmonisation qui
" vraisemblablement se ferait vers le bas et non vers le
" haut.

" Je ne m'étendrai pas sur la question des disposi-
" tions en matière de cumulés. Je ne crois pas que l'effet
" de telles dispositions serait appréciable sur le plan
" financier, mais elles seront bonnes sur le plan de la
" justice sociale.

" 5° Je rappellerai enfin que nous sommes partisans de la
" sélectivité et que l'une des mesures que nous proposons
" pour la réaliser - soumettre à l'impôt les prestations
" sociales - devrait avoir une incidence financière impor-
" tante.

" Je voudrais terminer mon intervention, Monsieur le
" Président, par une conclusion qui m'est également personnelle.

" Je crois qu'après avoir entendu les différents
" points de vue des membres et des organisations représentées par
" les membres de la Commission, il serait indiqué de mettre par
" écrit, même si cela ne concerne qu'un nombre limité de questions,
" les points sur lesquels une base d'accord peut être pressentie.
" Ceci pourrait me semble-t-il nous aider à éviter le péril le plus
" grand qui puisse menacer la Commission, celui de l'immobilisme.

" J'ajouterai encore qu'à mon avis, il serait utile
" que la Commission tienne compte dans l'élaboration de la ré-
" forme de la sécurité sociale, des résultats d'un examen scien-
" tifique auquel ont pris part presque toutes nos universités et
" qui a été réalisé aux frais de la communauté. Il s'agit d'une
" radiographie assez complète du secteur social, du secteur de
" la sécurité sociale, de la politique en matière des handicapés,
" etc. Les rapports d'examen du Projet National Sciences Sociales
" (1975 - 1978) ont été publiés par les Services de programmation
" de la politique scientifique. Je convie la Commission par là, à
" ne pas se limiter à des considérations juridiques et à des pro-
" grammes, mais à tenir compte de la réalité vivante."

Section VII

FRONT DEMOCRATIQUE DES BRUXELLOIS FRANCOPHONES

REPONSE DU F.D.F. AU QUESTIONNAIRE (NOT.81-11) (x)

" 1. Note préliminaire

" La sécurité sociale est un phénomène de société. Le régime actuel a été
" conçu pour la société industrielle. Il doit répondre demain aux conditions
" d'une société post- industrielle.

" Le financement et les prestations doivent tenir compte des préalables de
" l'équilibre financier lequel ne se conçoit que

" - dans une situation de plein emploi, c'est-à-dire un chômage de 3 % de la
" population d'âge actif et non plus de la population active comme fixé il
" y a 40-ans,

" - dans une situation démographique équilibrée, c'est-à-dire où le remplacement
" des générations est assuré.

" Il faut aussi tenir compte que l'effort de prévoyance collective ne supprime
" pas l'effort de prévoyance individuelle.

" Enfin, le développement technologique doit favoriser, sur une base volontaire,
" la réduction progressive du temps de travail à 28 heures par semaine, avec
" maintien du salaire horaire prévalent dans l'entreprise.

" Nous croyons à une évolution du régime et non à un bouleversement et sommes
" opposés aux formules telles que Maribel inventées par des théoriciens peu
" soucieux des conséquences micro-économiques.

" 2. L'objectif de la sécurité sociale est de favoriser des revenus de remplace-
" ment et de complément. C'était l'objectif en 1945. Avec la généralisation,
" sont apparues des inégalités en sens divers. D'où le souci d'opérer plus
" d'égalités dans les transferts. D'où les complications administratives.
" Ce fut une erreur.

" La sécurité sociale doit garder son objectif premier et laisser à la fiscalité
" le soin de réaliser une redistribution des revenus plus égalitaire.

" Il faut aussi refuser la tendance nouvelle de ramener la sécurité sociale
" à la fourniture de prestations minima, ce qui la ramènerait à l'assistance
" publique.

- " 3. Le problème du financement de la sécurité sociale est posé depuis la mise
" en place des régimes. Dans les pays d'Europe occidentale, l'assiette choisie
" a été souvent la rémunération; les milieux socialistes ont longtemps défendu
" la méthode fiscale. En fait, il n'y a pas de solution pure appliquée et des
" systèmes mixtes ont généralement prévalu.
- " A présent, en Belgique, ce sont les milieux patronaux qui préconisent un
" changement d'assiette : la valeur ajoutée est avancée par quelques théoriciens
" Mais on ne peut oublier les aspects pratiques.
- " Pour notre part, nous croyons que les rémunérations perdront de plus en plus
" de terrain dans la société de plus en plus technologique vers laquelle nous
" nous acheminons. Le changement d'assiette pour le calcul de la cotisation
" patronale ne pourra se faire que progressivement. Les études montrent que
" le recours à la valeur ajoutée pose de nombreux problèmes économiques et
" administratifs. En bref, on s'achemine vers une formule mixte différente
" de la formule actuelle et l'importance des rémunérations sera plus réduite
" qu'aujourd'hui. Il faudra tenir compte de la dispersion croissante des
" lieux de production et de la déconcentration croissante accompagnée de la
" transformation progressive des syndicats qui perdront leur situation d'oligo-
" poles.
- " 4. La sécurité sociale s'adresse aux travailleurs. Compte tenu des préalables,
" il convient de fixer des prestations maxima, ce qui signifie le maintien
" d'un plafond pour la rémunération servant d'assiette.
- " Pour les jeunes et les demandeurs d'emploi n'ayant jamais travaillé, un sys-
" tème d'aide doit être prévu, en dehors de la sécurité sociale (un minimum
" garanti qui ne peut dépasser les minima de la sécurité sociale).
- " Le secteur des congés payés doit rentrer dans la politique des salaires, le
" régime des ouvriers s'alignant sur celui des employés. A présent, les congés
" payés augmentent indirectement de 15 % la pression para-fiscale attribuée à
" la sécurité sociale et mettent en péril l'ensemble du système de sécurité
" sociale des salariés.
- " 5. Un régime unique serait l'idéal; mais du point de vue administratif, il con-
" vient de garder trois systèmes : salariés, indépendants, fonction publique.
" La fonction publique doit être ramenée aux agents de l'Etat, des communautés,
" des régions. Les agents des parastataux doivent être considérés comme des
" employés : quelle différence y a-t-il entre une dactylo de la Tour du Midi
" et l'employée de Banque ?

" Les organismes - comme les mutualités - doivent être ramenés à leur fonction
" d'organismes payeurs. Si possible, le paiement des prestations devrait être
" décentralisé à l'échelon communal.

" Ces organismes doivent être contrôlés par une inspection d'Etat (proposition
" Servais, 1960) et par les organismes parastataux car s'il faut maintenir les
" droits acquis, il s'agit des droits acquis des travailleurs et non des
" droits acquis de certains organismes primaires et autres. La Cour des Comp-
" tes vient de signaler que certains parastataux gèrent davantage les fonds
" publics que les cotisations. Cette situation n'est pas défendable.

" 6. Ces notes constituent volontairement un résumé. Mais confrontées à d'autres
" notes, elles font déjà apparaître des convergences et des divergences sur des
" points essentiels.

" Il semble que la notion de redistribution recouvre beaucoup d'ambiguités et
" devrait être définie, précisée.

" Je m'étonne que la solidarité (vue par la Volksunie) soit réduite à la soli-
" darité ethnique. Mais je ne m'opposerais pas à une conception communautaire
" de la sécurité sociale au plan de l'organisation."

Section VIII

NATIONAAL CHRISTELIJK MIDDENSTANDSVERBOND

CHOIX POLITIQUES EN MATIERE DE SECURITE SOCIALE (x)

1. OBJECTIFS.

- 1) L'objectif initial de la sécurité sociale, qui était de garantir une protection minimum, s'est progressivement élargi ; la sécurité sociale vise aujourd'hui à sauvegarder le niveau de vie individuel.

Ces deux objectifs pourront être poursuivis dans l'avenir ; toutefois, il faudra tenir compte des profondes modifications que connaît notre société.

La sécurité sociale actuelle est encore toujours basée sur une société caractérisée par une situation démographique favorable, une augmentation de la croissance économique et du bien-être.

Cette image optimale de la société n'est plus une réalité ; c'est pourquoi, une réorientation profonde de la sécurité sociale est souhaitée.

Il faut prendre conscience du fait que les dépenses de la sécurité sociale ne peuvent continuer à croître de façon illimitée et que la sécurité sociale est déterminée par un certain nombre de restrictions d'ordre économique et budgétaire.

En outre, il faut rechercher un équilibre harmonieux des objectifs de la sécurité sociale afin d'éviter que n'apparaissent de trop grandes disparités entre les prestations de sécurité sociale, alors que des groupes déterminés de la population ne pourraient même pas atteindre le minimum vital.

Les régimes de sécurité sociale devraient reposer sur des systèmes d'allocations minimales garanties.

(x) traduction du texte remis le 31 juillet 1981 et explicitant les positions présentées en séance plénière.

" La protection minimum doit être garantie grâce aux
" systèmes cités ci-dessus, plutôt que grâce aux assurances
" sociales. Actuellement, la plupart des régimes d'assurance
" prévoient des minima.

" 2) En ce qui concerne l'effet de redistribution de la sécurité
" sociale, on peut faire une distinction entre d'une part
" les revenus de remplacement et d'autre part, les revenus
" de complément et les allocations garanties.

" a. Pour les revenus de remplacement (pensions, indemnités
" d'incapacité de travail, etc ...), il faut mettre l'ac-
" cent sur le principe d'assurance. La redistribution des
" revenus doit être essentiellement horizontale.

" b. Quant aux revenus de complément (allocations familiales,
" soins de santé) et les systèmes d'allocations garanties,
" on peut admettre le principe d'une redistribution verti-
" cale, étant donné qu'il n'y a pas de lien direct avec
" la prestation de travail.

" Cependant, cette distinction est quelque peu théo-
" rique et tient insuffisamment compte de certaines cir-
" constances économiques et démographiques. De telles cir-
" constances ont d'ailleurs poussé les pouvoirs publics
" à intervenir, dans une large mesure, dans le financement
" des revenus de remplacement.

" On ne peut toutefois considérer la redistribution
" des revenus comme but principal de la sécurité sociale.

" 3) Seuls les risques sociaux peuvent faire partie du champ
" d'application de la sécurité sociale.

" Il faut examiner, de manière approfondie, l'ensem-
" ble actuel des risques assurés. Il n'est pas justifié de
" financer certaines prestations dont l'individu lui-même
" peut supporter les charges, avec le danger de ne plus pou-
" voir couvrir les dépenses pour de véritables risques.

" La sécurité sociale ne peut entraver la responsabili-
" té individuelle. Celle-ci sera plus difficile à assurer à
" mesure que la part disponible des revenus professionnels
" diminuera.

" Par conséquent, il faut donner la possibilité à
" l'assuré de garantir, par l'épargne, des prestations complé-
" mentaires pour sa famille et lui-même, afin de pouvoir
" compléter ainsi utilement un certain nombre de prestations
" de base par un effort personnel.

" Ceci ne constitue pas une entrave à une solidarité
" bien conçue. En fin de compte, la volonté de travailler
" et l'esprit d'entreprise ne peuvent être découragés.

" 2. APPLICATION DE CES PRINCIPES DANS LE CADRE ECONOMIQUE GENERAL
" ACTUEL.

" L'évolution importante qui a caractérisé la sécurité
" sociale, tant en ce qui concerne les objectifs que le champ
" d'application, a finalement engendré un accroissement considé-
" rable des dépenses.

" Ces dernières années, la crise économique et l'évo-
" lution démographique défavorable ont encore accentué cet
" accroissement.

" La part de sécurité sociale dans le revenu national
" a actuellement atteint un niveau qui, s'il ne dépasse pas la
" limite absolue, s'en rapproche fortement.

" Les moyens disponibles doivent en principe être
" suffisants pour financer les besoins fondamentaux de la
" sécurité sociale.

" Une nouvelle augmentation des dépenses, ce qui
" nécessiterait incontestablement de nouvelles ressources,
" pourrait gravement nuire à l'activité économique et à
" l'emploi, en particulier dans les entreprises à haute
" intensité de main-d'oeuvre.

" Par conséquent, la politique de sécurité sociale
" doit tendre à une plus grande efficacité et l'affectation des
" moyens financiers doit être réadaptée. Ceci peut se faire
" entre autres par :

- " - l'instauration d'une part personnelle de risque ;
- " - une différenciation des allocations sur la base de la situa-
" tion familiale ;
- " - une liaison plus stricte des revenus de remplacement aux
" prestations de travail ;
- " - la diminution des allocations trop élevées ;
- " - la limitation des cumuls et la lutte contre l'usage contrai-
" re à la finalité de la sécurité sociale ;
- " - la taxation des revenus de remplacement.

3. STRUCTURE DE LA SECURITE SOCIALE.

" Dans notre pays, les régimes de sécurité sociale ont
" été mis au point en les axant sur le statut professionnel des
" assurés.

" Il faut également accorder, dans l'avenir, la préféren-
" ce au maintien des régimes séparés (travailleurs salariés,
" indépendants, personnel du secteur public).
" Cette structure est souhaitable parce que :

- " - elle permet de mieux tenir compte de la spécificité des
" différents groupes ;
- " - les prestations peuvent être mieux adaptées aux besoins réels
" du groupe en question ;
- " - la solidarité peut souvent être mieux organisée au sein du
" groupe.

" Cette structure n'empêche aucunement de réaliser une
" harmonisation plus poussée, visant à une plus grande équité et
" égalité.

" Une intégration complète, en ce qui concerne les
" structures, n'est pas souhaitable, parce qu'elle rendra diffi-
" cile la gestion autonome et l'approche des problèmes spécifi-
" ques aux différents groupes.

" De plus, une structure unique contribuerait à
" l'étatisation de la sécurité sociale et ne favoriserait
" certainement pas l'efficacité et la transparence de la poli-
" tique de sécurité sociale.

" 4. FINANCEMENT DE LA SECURITE SOCIALE.

" Il faut maintenir le financement mixte sur la base
" de cotisations et d'une intervention de l'Etat. Ce mode de
" financement permet de répartir les responsabilités de façon équi-
" table et d'étaler les charges de manière équilibrée. Cela ne
" serait pas possible en cas d'une fiscalisation complète de la
" sécurité sociale. Il faut également rejeter un financement trop
" unilatéral sur la base du salaire, parce qu'il surcharge le
" facteur travail et place donc les entreprises à haute intensité
" de salaire, parmi lesquelles de nombreuses P.M.E., dans une
" situation défavorable par rapport aux entreprises à haute inten-
" sité de capital.

" La structure du financement pourrait être conçue de la
" manière suivante :

- " a. Les allocations minimales garanties (revenu garanti pour les
" personnes âgées, etc...) sont exclusivement financées par le
" budget général de l'Etat ;
- " b. Les prestations couvrant les frais (allocations familiales
" et soins de santé), qui ne sont pas directement liées aux
" prestations de travail et peuvent donc difficilement être
" considérées comme risques professionnels, pourraient être
" financées par des cotisations personnelles perçues sur le
" revenu global ;
- " c. Les prestations en remplacement du salaire (pensions,
" indemnités d'incapacité de travail, allocations de chômage)
" pourraient, en premier lieu, être financées par des cotisations
" sociales perçues sur le salaire.

" Cependant, l'intervention de l'Etat, tant sur le
" plan des prestations couvrant les frais que sur le plan des
" prestations en remplacement du salaire, peut être justifiée
" en particulier en raison de circonstances économiques et/ou
" financières dont les assurés ne peuvent être rendus responsa-
" bles.

" Les cotisations exprimées en pourcentage du salai-
" re ou du revenu professionnel doivent en principe être pla-
" fonnées, étant donné que les prestations le sont également.

" Les cotisations doivent être proportionnelles et
" non progressives. Le principe de la progressivité ne peut
" être admis que dans le domaine des impôts qui fourniront
" à l'Etat les moyens pour financer la sécurité sociale.

" Une cotisation forfaitaire peut être justifiée pour
" autant que les prestations soient forfaitaires. Le régime
" des indépendants connaît encore un élément forfaitaire : les
" indépendants qui exercent leurs activités professionnelles
" comme profession principale payent une cotisation minimum
" forfaitaire lorsque leur revenu professionnel est inférieur
" à un montant maximum.

" En ce qui concerne les prestations en remplacement
" du salaire et en particulier les pensions, la technique de
" financement doit prévoir, outre le système de répartition,
" qui convertit les revenus immédiatement en allocations, un
" système de capitalisation individuelle. Dans ce système, une
" partie du revenu de remplacement est calculée en fonction
" du capital constitué par l'assuré lui-même, avec déduction
" fiscale des cotisations.

" Ces systèmes sont souhaitables entre autres vu
" l'évolution démographique et la nécessité d'encourager l'épar-
" gne et l'investissement.

" 5. PRESTATIONS.

" En ce qui concerne les prestations de sécurité
" sociale qui sont essentiellement couvertes par des cotisa-
" tions sociales, il faut souligner le caractère d'universalité
" des prestations. Cela va d'ailleurs de pair avec les princi-
" pes d'assurance qui sont le fondement des assurances sociales.

" On peut cependant préconiser une plus grande
" sélectivité au fur et à mesure que la part de l'Etat dans
" le financement s'accroît. Cette approche sélective permettra
" d'ailleurs à l'Etat d'intervenir là où les nécessités sont
" les plus évidentes et les besoins les plus grands.

" L'enquête sur les ressources ou sur le revenu ne peut
" être admise dans un régime d'assurance ; elle se justifie unique-
" ment dans le cadre d'un régime d'assistance financé grâce à
" l'effort solidaire de toute la communauté.

" L'imposition fiscale des revenus de remplacement par
" leur adjonction au revenu global est totalement justifiée étant
" donné que le revenu professionnel, sur la base duquel on calcule
" le revenu de remplacement, est également taxé.

" Par contre, on ne peut accepter l'imposition des allo-
" cations familiales étant donné que cette mesure accentuerait
" encore la discrimination entre les ménages sans enfant et les
" familles nombreuses.

" En ce qui concerne l'octroi des prestations, il faut
" accorder la priorité au ménage. Cette priorité pourrait se tra-
" duire entre autres par une modulation des allocations en fonc-
" tion de la situation familiale. Il faut également mettre au
" point un statut pour le père ou la mère au foyer.

" Enfin, il faut traiter homme et femme sur un pied
" d'égalité. Un certain nombre de mesures peuvent être prises
" à cet effet, notamment dans le domaine des pensions.

6. ORGANISATION.

" La gestion paritaire et autonome des organismes de
" sécurité sociale doit être maintenue et doit continuer à occu-
" per une place centrale sur le plan de l'exécution de la politi-
" que de sécurité sociale

" Le rôle de l'Etat doit essentiellement se borner à
" tracer les grandes lignes de la politique et à en contrôler
" l'exécution.

" L'administration publique elle-même peut, grâce à une
" décentralisation plus poussée, contribuer à améliorer les ser-
" vices en faveur des attributaires.

"
" Enfin, les organismes libres doivent continuer
" à pouvoir assumer leur rôle irremplaçable en tant qu'orga-
" nismes coopérants de sécurité sociale, non seulement dans le
" domaine de l'exécution de la législation, mais aussi en ce qui
" concerne l'information, l'accompagnement et la défense des at-
" tributaires."

Section IX

PARTI SOCIALISTE

INTERVENTION DE MME MARGUERITE
REMY, SENATEUR, EN SEANCE PLE-
NIERE DU 29 AVRIL 1981

" Mon intervention a, ayant tout, pour but de nous situer dans
" un débat plus large dont nous espérons qu'il sera fructueux et
" constructif et au cours duquel des explications complémentaires
" pourront éclairer certains aspects du problème qui nous préoccupe.

" Il faut peut-être remarquer que certaines questions renfer-
" ment des notions insuffisamment précisées. De plus, il y en a qui
" font en ce moment l'objet de discussions dans d'autres groupes tel
" par exemple celui de la St-Jean et nous devons sûrement en tenir
" compte ultérieurement. Certaines enfin se recourent.

" - En ne répondant qu'à la première question (*), il m'est possible
" de préciser notre attitude sur une série d'autres points.

" - Pour le P.S., l'objectif premier de la sécurité sociale est de
" garantir, par l'octroi aux individus des prestations proportion-
" nelles aux revenus, un niveau de vie en relation avec celui exis-
" tant avant le fait ayant créé la nécessité de recourir à la sé-
" curité sociale.

" Ce rôle de la sécurité sociale est donc un rôle d'assurance col-
" lective impliquant une redistribution horizontale des revenus.
" Certes, nous ne nous opposons pas à l'effet de redistribution
" verticale que pourrait avoir la sécurité sociale. Nous consi-
" dérons que la sécurité sociale n'est pas le moyen indiqué pour
" opérer la redistribution verticale des revenus et qu'il est pré-
" férable de réaliser cet objectif au travers d'une politique fis-
" cale adéquate.

(x) Pour mémoire : "Quels sont l'(les) objectif(s) de la sécurité
sociale ?"

" - La sécurité sociale ne peut en aucun cas être limitée dans ses
" fonctions au seul paiement d'un revenu minimum garanti que des
" systèmes complémentaires, aux mains d'organismes privés,
" viendraient augmenter, pour autant que la personne concernée
" ait eu la volonté ou tout simplement la possibilité d'y re-
" courir.

" - Il y a un autre point sur lequel il m'apparaît qu'il faut être
" clair et réaffirmer que la sécurité sociale n'a pas comme ob-
" jectif principal de lutter contre la pauvreté.

" D'autres lois, pensons notamment à celle du 8 juillet 1976 sur
" les C.P.A.S., ont cette mission et doivent la conserver.
" S'il y a un lien évident dans l'ensemble de notre politique
" sociale entre l'assurance des individus contre certains ris-
" ques sociaux courus par les travailleurs et l'assistance soci-
" ale, que tout individu a le droit de solliciter de la collectivité,
" il ne peut y avoir de confusion, ni d'assimilation voire
" d'intégration de ces deux notions bien distinctes.

" 2ème question (x)

" - S'il faut concevoir la sécurité sociale dans le cadre économi-
" que général, il est tout aussi nécessaire de ne pas travailler
" à court terme. Nous disposons de mécanismes qui n'ont mal-
" heureusement pas été utilisés. Les subventions organiques de
" l'Etat devaient en effet permettre de pallier les difficultés
" conjoncturelles. Ces subventions organiques ne sont plus ver-
" sées depuis quelques années. Nous croyons qu'il convient de
" se situer dans une perspective à long terme pour envisager
" des solutions afin d'assurer la santé financière de la sécu-
" rité sociale.

(x) Pour mémoire : "Application de ces objectifs dans le cadre
économique général actuel".

" 3ème question (x)

" - Comme je viens de le rappeler, la sécurité sociale est, pour
" nous socialistes, un droit individuel garantissant l'octroi
" des prestations proportionnelles aux rémunérations. Nous
" pouvons par contre difficilement être d'accord avec la pos-
" sibilité qu'ont certains organismes de créer certains ser-
" vices, institutions collectifs. Ces infrastructures sont en
" effet mises en place avec le produit des cotisations des tra-
" vailleurs et profitent à toute la population. Ce qui nous
" paraît plus normal, c'est que les pouvoirs publics prennent en
" charge ces infrastructures collectives pour en faire de vé-
" ritables services publics avec toutes les garanties que cela
" offre (continuité du service, égalité des usagers, etc.).

" 4ème question (xx)

" - A la question quatre, il est évident que notre préférence irait
" à un régime général de sécurité sociale. Il s'agit là d'un
" idéal à atteindre mais qui, dans l'état actuel des choses,
" n'est pas réalisable.

" Comme nous le savons tous, il existe divers types de solida-
" rité dans les groupes concernés par les régimes de sécurité
" sociale. Nous savons aussi que ces régimes ont des règles
" particulières plus ou moins avantageuses suivant les cas.
" Dès lors, si notre objectif au travers de la sécurité soci-
" ale est d'assurer aux personnes se trouvant dans les mêmes
" situations, ayant contribué de la même façon à la sécurité
" sociale, les mêmes garanties contre les risques sociaux; nous
" constatons également qu'une insuffisante transparence des re-
" venus de certains groupes, au moment de la perception des co-
" tisations, ne permet pas la réalisation immédiate de l'égalité
" au plan du financement de la sécurité sociale sans risquer
" de pénaliser les travailleurs salariés.

" - Cependant, on pourrait envisager de passer progressivement à un
" régime unique, sous réserve d'une réforme de leur financement
" (fiscalisation) de certains secteurs. Je pense plus particuli-
" èrement aux allocations familiales et aux soins de santé, car
" un enfant est un enfant - et - un malade un malade.

(x) Pour mémoire : "La sécurité sociale reste-t-elle limitée à
certaines allocations individuelles (finan-
cières) ou doit-elle également financer cer-
tains types de services collectifs ou insti-
tutions et infrastructures ?"

(xx) Pour mémoire : "Maintien des 3 régimes par groupe profession-
nel".

" 5ème question (x)

" - En ce qui concerne précisément le financement, celui-ci doit
" rester mixte pour la plupart des secteurs. Comme je viens
" de le dire, les prestations familiales et les soins de santé
" pourraient être traités à part en raison du caractère forfaitaire de leurs prestations. On pourrait dès lors envisager
" un financement sur base de la fiscalité directe ou indirecte.

" - Pour les autres secteurs, le système mixte est souhaitable.
" Cependant, la base de perception des cotisations pourrait
" être autre chose que les salaires et on pense par exemple
" à la valeur ajoutée, système qui s'avère d'ores et déjà très
" intéressant.

" - Lorsque l'on aborde le problème des limites, je crois qu'il
" faut faire une distinction entre le plancher et les plafonds
" et ensuite examiner séparément les cotisations et les pres-
" tations.

" LE PLANCHER

" Il doit exister tant au plan des prestations que des cotisa-
" tions. Le plancher des prestations est implicite puisqu'il
" existe le salaire minimum interprofessionnel défini par le
" CNT.

" LES PLAFONDS

" En matière de cotisations, ils doivent être relevés d'abord,
" supprimés ensuite.
" Pour les prestations, les plafonds doivent, avant tout, éviter
" qu'elles ne soient plus avantageuses que le salaire net et per-
" mettre de rester dans les limites normales des tensions entre
" groupes de revenus.

" Venons-en au 6ème point :

" 6ème question (xx)

" Les prestations, en tout cas de remplacement, sont à fournir dans
" le cadre des trois régimes, la sécurité sociale doit se garder de
" faire référence à la fiscalité. La sécurité sociale doit aussi
" fonctionner indépendamment de toute enquête sur les ressources.
" L'obligation légale de réaliser l'égalité entre homme et femme
" devrait rapidement se concrétiser dans le texte mais aussi et
" surtout dans la pratique quotidienne.

(x) Pour mémoire : "Financement"

(xx) Pour mémoire : "Prestations"

" 7ème question (x)

" - A propos de l'organisation, nous pourrions en parler à un stade ultérieur de nos travaux.

" Toutefois, la fusion, l'association ou la coordination de certains organismes est largement souhaitable. Pensons au cas de la C.N.P.E. mais aussi au problème du F.A.T., F.N.R.O.M. et F.M.P., organismes qui pourraient voir leur efficacité grandir par un rapprochement.

" - La mise en place de services communs de sécurité sociale à un niveau plus proche du citoyen est une vieille proposition socialiste (L.E. TROCLET) que nous n'avons jamais cessé de défendre et avec laquelle nous sommes bien entendu toujours entièrement d'accord.

" 8ème question (xx)

" En ce qui concerne plus particulièrement le secteur des accidents du travail, je crois que nous serons d'accord pour réclamer son intégration progressive dans la sécurité sociale.

" Le F.A.T. devrait tout d'abord être placé sur un même pied d'égalité que les compagnies privées. La possibilité devrait également être offerte aux organismes d'intérêt public de s'assurer auprès de lui. La gestion des rentes devrait aussi lui être confiée.

" Pour terminer, Monsieur le Président, chers collègues, Mesdames, Messieurs, je tiens à répéter que ces quelques considérations à partir des questions que vous nous avez posées devront être précisées et commentées au cours des discussions dans les différents groupes de réflexion".

(x) Pour mémoire "Organisation"
(xx) Pour mémoire "Par secteur"

Section__X

SOCIALISTISCHE PARTIJ

REFORME DE LA SECURITE SOCIALE(x)

" Note introductive

" Les fondements de notre sécurité sociale ont été posés en 1944
" et depuis lors, ils ont été complétés et se sont développés pro-
" gressivement. L'unité de vue et de conception qui était à l'ori-
" gine des régimes s'est quelque peu perdue au détriment de la
" clarté du système. Inégalités et traitements discriminatoires
" non souhaités n'ont pas toujours pu être évités.

" De plus, la crise économique a engendré de graves difficultés
" financières. Les dépenses - principalement en matière d'alloca-
" tions de chômage - ont fortement augmenté et en même temps les
" recettes ont accusé une nette diminution. L'équilibre financier
" du système a aussi été gravement perturbé parce que les pouvoirs
" publics n'ont pas rempli leurs obligations.

" C'est pourquoi notre système de sécurité sociale doit être adapté
" aux nouvelles circonstances tout en sauvegardant les droits
" acquis fondamentaux pour l'avenir.

" 1. Objectifs.

" La sécurité sociale est une tâche de solidarité nationale.
" Elle doit prévoir une assurance généralisée contre tous les
" risques qu'entraîne la vie, risques professionnels et sociaux.

" La sécurité sociale a en outre une importante fonction de re-
" distribution. Le système ne doit plus être axé exclusivement
" sur le travail, mais bien sur la sécurité d'existence.

(x) Traduction du texte remis le 24 février 1982

" 2. Application dans le cadre économique général actuel.

" Une base financière stable constitue le noyau de la réforme
" globale.

" La base financière actuelle, qui repose sur le travail, ne
" suffit plus. Un élargissement de la base de cotisation est
" nécessaire.

" Dans notre optique, cela signifie que chaque personne doit
" payer des cotisations sur son revenu global en fonction de
" ses possibilités personnelles et financières.

" Comme les entreprises et les pouvoirs publics ont une responsa-
" bilité spécifique, ils doivent également fournir une contri-
" bution en fonction de leur possibilité financière.

" 3. Maintien des trois régimes par groupe professionnel ?

" La distinction entre ouvriers et employés, indépendants
" et fonctionnaires a donné lieu à des statuts nettement séparés
" pour des groupes qui tous fournissent un travail utile. Le
" passage d'un groupe à un autre est rendu difficile et est par-
" fois sanctionné par une diminution des avantages. Un tel
" traitement inégal entrave la mobilité et l'évolution de notre
" société moderne. Les distinctions au sein d'un même groupe
" social ne peuvent se justifier plus longtemps.

" C'est pour cette raison qu'il faut mettre sur pied un seul
" système de sécurité sociale global aussi bien pour les salariés,
" les indépendants que pour les fonctionnaires, un système dans
" lequel chacun a des obligations en fonction de son revenu glo-
" bal et des droits proportionnels à sa contribution.

" Cela implique également l'intégration, dans le système, des sec-
" teurs maladies professionnelles et accidents du travail, du
" régime du minimum d'existence et des allocations aux handicapés.

4. Financement.

" Il faut prélever une cotisation affectée de nature spécifique sur
" le revenu global. Il ne s'agit pas d'une fiscalisation, mais bien
" d'un prélèvement destiné à la sécurité sociale pour lequel entrent
" en considération non seulement les revenus professionnels, mais
" aussi les revenus provenant de biens mobiliers et immobiliers.

" La cotisation, exprimée en un pourcentage du montant des revenus
" imposables, sera caractérisée par une certaine progressivité; de
" plus, elle ne sera pas liée à des plafonds de rémunération et de
" revenu. Les recettes du système suivront dès lors l'évolution gé-
" nérale des revenus.

" Les entreprises participent au financement de la sécurité sociale
" en fonction de leur responsabilité économique, avec les conséquen-
" ces que cela implique au niveau social, c'est-à-dire dans le domai-
" ne du chômage, des accidents du travail, des maladies professionnel-
" les et partiellement des assurances contre la maladie.

" Globalement, la charge qui en découle pour les entreprises doit
" rester dans des limites raisonnables ; un autre système de répar-
" tition des charges entre les entreprises est proposé : outre la
" masse salariale, le résultat d'exploitation est également pris en
" considération comme base de perception des cotisations patronales.

" L'Etat a, par nature, pour tâche de protéger les citoyens et doit
" par voie de conséquence garantir la sécurité d'existence de chacun.

" En outre, les pouvoirs publics en tant que principal employeur ont
" la même responsabilité que toute autre entreprise.

" L'ampleur de l'effort demandé aux pouvoirs publics doit être dis-
" socié des considérations budgétaires. Cet effort doit donc être fixé
" légalement et en pourcentage par rapport au revenu global de l'Etat.

" 5. Prestations.

" Aucune personne ni aucun risque ne sont exclus de l'assurance.
" On peut cependant envisager de limiter ou de supprimer totale-
" ment l'octroi de certains revenus de complément à partir d'un
" certain niveau de revenus.

" Les revenus de remplacement doivent être fixés proportionnelle-
" ment au revenu perdu, selon un pourcentage dégressif à mesure
" que l'on appartient à des groupes de revenus plus élevés. Un
" seuil et un plafond garantissent un effet maximum de redistri-
" bution.

" L'individu constitue la base pour l'octroi des prestations. Ce-
" la implique l'égalité de traitement entre hommes et femmes.

" 6. Organisation.

" L'Office national de sécurité sociale doit être transformé en
" une institution centrale unique de perception et de répartition
" des cotisations.

" Il doit également mettre au point une planification sociale sur
" la base de laquelle les recettes seront réparties en fonction
" des besoins évolutifs.

" L'Office national sera géré par divers groupes d'intérêts et
" les groupes qui interviennent financièrement.

Section_XI

CENTRALE GENERALE DES CLASSES MOYENNES

OPTIONS FONDAMENTALES PRESENTEES PAR M. P. BERNARD

" La notion de Sécurité Sociale est particulièrement imprécise.
" Elle englobe une foule d'éléments et nécessite la mise en oeuvre de toute une série de politiques : politique de l'emploi,
" politique économique et financière, politique de santé, politique familiale, de l'enseignement

" On peut avoir des conceptions fort larges au sujet de cette
" notion mais il ne paraît pas indiqué d'en gonfler le contenu
" en y intégrant des objectifs aussi variés que nombreux ou en
" voulant tout régler par le canal ou dans le cadre d'un système
" que l'on veut établir ou réformer sans aller au devant de la
" confusion et de l'ambiguïté.

" De l'évolution des situations (économiques, démographiques, ...)
" et des idées, il me paraît que l'on s'oriente vers une distinction
" entre les besoins à couvrir qui s'articule en trois
" branches :

" 1°) la 1ère couvre certains besoins qui ne sont pas propres à
" une catégorie professionnelle déterminée mais qui concernent
" et intéressent tous les citoyens, que l'on peut subdiviser d'une part en revenus minimum d'existence (minimex,
" soins de santé, chômage des jeunes, ou de longue durée) et
" d'autre part en revenus complémentaires (allocations familiales).

" 2°) d'autres qui présupposent une activité professionnelle à savoir la réparation des accidents ou des maladies professionnelles, la compensation ou la perte de rémunération par suite d'incapacité ou de mise en chômage, c'est-à-dire les revenus de remplacement.

" 3°) enfin, d'autres qui peuvent être reliés tant à la fois à la qualité de citoyen que de travailleur (pension).

" Chacune de ces catégories implique une certaine solidarité,
" l'une se situant au plan national, l'autre au niveau du sec-
" teur ou du statut professionnel.

" Certains considèrent que le financement doit suivre les besoins
" et que dès lors on ne peut accepter un cadre de financier dé-
" terminé pour fixer le système.

" Pour nous le principe est au contraire que l'objectif doit
" être de couvrir obligatoirement les risques sociaux principaux et fon-
" damentaux et qu'une sélection des risques et le taux de leur
" couverture dépendent nécessairement des ressources disponibles
" dans le cadre économique général.

" En ce domaine, il faut dès lors, étant donné la limitation des
" revenus et la nécessité d'en diminuer actuellement le coût,
" faire une sélection et une répartition entre gros et petits
" risques, les premiers étant obligatoirement couverts tandis
" que les seconds doivent être laissés à l'appréciation indivi-
" duelle et à la contribution personnelle de chacun.

" Dans cette optique notamment, il nous paraît que la sécurité
" sociale ne parvenant pas déjà à faire face à toutes ses obli-
" gations actuelles et étant, en tout cas, obligée dans l'avenir
" de les limiter davantage ou en tout cas de les sélectionner,
" il nous paraît exclu actuellement que son champ de compétence
" soit étendu notamment à la prise en charge de certains types
" de services collectifs ou institutions et infrastructures,
" sans pour autant nier l'aspect social intéressant de certaines
" réalisations.

" Maintien des 3 groupes professionnels

" La situation des 3 secteurs étant actuellement différente, il
" apparaît difficile de supprimer dans l'immédiat ces différences
" tant au niveau de l'infrastructure administrative que du finan-
" cement.

- " Il nous paraît cependant que les règles d'octroi doivent être
" harmonisées au maximum et que l'on peut s'orienter vers une
" uniformisation de certaines branches.
- " Le secteur des allocations familiales répond à une politique de
" la famille et relève de la responsabilité de la collectivité
" et nous pensons que ce régime qui intéresse tous les citoyens
" peut et doit être uniformisé.
- " Le régime des indépendants comprend déjà la distinction que
" nous souhaitons entre gros et petits risques en matière de soins
" de santé.
- " Il a été relevé que, comparée au régime général, la consommation
" des dépenses des indépendants pour toutes les catégories (actif :
" épouses et veuves, pensionnés, enfants) est réduite grosso modo
" à moins de la moitié du régime général.
- " Cette différence de consommation médicale et de dépenses de
" l'INAMI est impressionnante et ne repose évidemment pas unique-
" ment sur des impératifs ou indications médicales. Nous cons-
" tatons simplement ici le facteur d'économie que représente
" cette séparation de régimes. Nous pourrions admettre que l'as-
" surance soins de santé devienne une assurance nationale et que
" cette tutelle relève du Ministère de la santé publique pour au-
" tant que la conception de cette assurance soit réalisée par une
" plus grande part de responsabilité de chacun dans la consumma-
" tion des dépenses, sans pour autant que cette conception vise
" la création d'un service national de santé.
- " Le régime actuel de pension relève de structures différentes
" dans les 3 groupes, celui du secteur public, étant financé par
" la collectivité, celui du secteur privé d'une part par des co-
" tisations personnelles et patronales, d'autre part par une sub-
" sidiation de l'état, celui des indépendants d'une part par des
" cotisations personnelles et une subsideation de l'état, une pen-
" sion complémentaire pouvant être constituée par des versements
" complémentaires personnels.
- " On conçoit qu'à cotisations différentes le montant des avantages
" ne puisse être identique.
" Il est par contre inadmissible que la pension maximum d'un groupe
" soit inférieure au revenu minimum d'existence.
- " Il nous paraît donc qu'une certaine unification devrait être re-
" cherchée dans ce domaine, cette considération n'impliquant pour au-
" tant pas l'idée d'un régime de pension unique, voire l'idée d'une
" pension de base uniforme.

" Financement

" Le principe de la sécurité sociale est basé à nos yeux sur l'idée
" d'une assurance lorsqu'il s'agit de se prémunir contre certains
" risques de la vie professionnelle ou de l'arrivée à l'âge de la
" pension, ce qui suppose le maintien d'un financement mixte (coti-
" sation et intervention de l'Etat).

" La cotisation nous paraît devoir demeurer proportionnelle, la pro-
" gressivité étant exclue et ce pour 2 raisons :

- " a) pour opérer les redistributions nécessaires au niveau social il
" y a l'impôt sur les revenus qui lui est progressif et satisfait
" plus que largement à cet objectif.
- " b) ceux qui cotisent sur des revenus relativement élevés, notamment
" les qualifiés et les cadres, sont déjà contraints à un gros ef-
" fort de solidarité car l'ensemble des prestations n'est pas
" proportionnel aux cotisations.

" Par contre, le financement des besoins intéressant tous les citoyens
" c'est-à-dire en fait une certaine redistribution des revenus relève
" à nos yeux de la fiscalité via la perception des contributions et
" ne doit pas être à charge d'un groupe déterminé.

" Prestations. Maintien du principe de l'universalité

" Il nous paraît qu'il ne faut pas d'exclusion au départ.
" L'enquête sur les ressources ne devrait intervenir que pour détermi-
" ner l'existence ou l'absence d'un état de besoin lorsque des avanta-
" ges ou allocations ne sont pas la contrepartie de cotisations mais
" d'un effort de la collectivité.

" (exemple : pension gratuite, chômage, etc...)

" D'autre part, les revenus de remplacement devraient être taxés comme
" les autres.

" Nous ne voyons pas pourquoi on devrait être plus imposé pour le revenu
" que l'on gagne en travaillant que si l'on vit avec un revenu pour le-
" quel on n'a dû effectuer aucune prestation.

" Enfin, l'imposition des allocations familiales, qui comme déjà dit,
" relève d'une politique de la famille, devrait être exclue.

" A nos yeux la base d'octroi des prestations semble devoir être le mé-
" nage plutôt que l'individu.

" C'est en effet la situation globale du ménage qui est importante".

Section XII

FEDERATION DES ENTREPRISES DE BELGIQUE

OPTIONS POUR UNE REFORME ENVISAGEE A LONG TERME (x)

" REPONSE I (xx) :

" A. L'objectif proprement dit :

" Du point de vue des entreprises et pour autant que l'on vi-
" se la partie de la sécurité sociale qu'elles sont appelées
" à devoir financer en partie, celle-ci a pour objectif de
" protéger, dans une certaine mesure, les travailleurs ainsi que
" leur famille contre les conséquences financières d'un nom-
" bre limité de risques sociaux importants susceptibles d'af-
" fecter gravement le niveau normal de leurs ressources pro-
" fessionnelles, par suite de :

- " (1) la diminution ou la perte de la capacité de travail du
" travailleur, due à une maladie, un accident ou à l'âge
" avancé;
- " (2) la difficulté, sinon l'impossibilité de continuer à
" fournir des prestations de travail valables, alors
" que le travailleur y est disposé et qu'il est apte au
" travail;
- " (3) la nécessité d'avoir recours à des soins médicaux afin
" de recouvrer la santé et/ou - dans certains cas - de
" rester en bonne santé;
- " (4) du nombre d'enfants à charge et des conditions dans
" lesquelles ces enfants ont été pris à charge.

(x) En transmettant ce document, qui explicite la position déve-
loppée en séance plénière, la F.E.B. a attiré l'attention sur
le fait que les options qui y figurent sont conçues dans le
cadre d'une réforme envisagée à long terme et n'affectent
donc pas la liberté d'appréciation de la F.E.B. en ce qui
concerne des consultations qu'organiserait le Gouvernement
avec les partenaires sociaux dans le cadre des pouvoirs
spéciaux.

(xx) Pour mémoire, question I :

"Quel(s) est (sont) l'(les) objectif(s) de la sécurité
sociale ?

- solidarité générale ou limitée - redistribution horizon-
tale et/ou verticale;
- couverture des risques sociaux;
- revenu minimum pour chacun (besoins) ou maintien - et
dans quelle mesure - du niveau de vie acquis (revenus);
- redistribution".

" En résumé :

" Offrir une sécurité de revenus suffisante sur la base d'une
" couverture sociale, de sorte que les travailleurs puissent,
" nonobstant des situations déterminées, mener une existence
" décente.

" Ceci n'empêche qu'il y a une sécurité sociale dont l'orga-
" nisation et le financement incombent entièrement à l'Etat,
" étant entendu qu'elle vise à assurer des moyens d'existence
" minima décents à ceux qui ne peuvent pas ou de façon insuf-
" fisante bénéficier des avantages garantis par le système de
" sécurité sociale du groupe professionnel dont ils relèvent.

B. Bases de la couverture sociale :

" La sécurité sociale est échelonnée et diversifiée selon les
" époques et les pays.

" Le schéma s'en présente comme suit :

" - Historiquement : individu - famille - profession -
" national - international.

" - Actuellement en Belgique : individu - famille - statut
" professionnel - national -
" international.

" - Actuellement dans la plupart des pays qui ont adopté le
" système anglo-saxon : individu - famille - national -
" statut professionnel - international.

" La FEB confirme l'option prise en 1945 selon laquelle la sé-
" curité sociale doit en dehors des responsabilités à prendre
" au niveau de l'individu et de la famille, s'organiser sur
" base de la solidarité à l'intérieur des grands groupes pro-
" fessionnels, l'Etat ayant à la fois un rôle d'arbitre (par
" son pouvoir législatif et réglementaire) et d'assistance
" (notamment par ses interventions à l'égard des cas margi-
" naux non repris ou insuffisamment couverts dans le circuit
" du travail).

" C. L'objectif impropre :

" 1. Certains soutiennent que la redistribution des revenus
" est aussi l'objectif de la sécurité sociale. Nous ne
" partageons pas ce point de vue. En effet, il s'agit d'une
" déviation par rapport à l'objectif proprement dit de la
" sécurité sociale tel que nous venons de l'exposer ci-
" avant. La sécurité sociale ne vise qu'à réaliser une
" redistribution horizontale (actifs-inactifs) entre in-
" dividus appartenant au même groupe socio-professionnel.
" La redistribution verticale est l'objectif qui ne peut
" être poursuivi valablement que par la fiscalité.

" 2. Dans le cadre de cette solidarité limitée, il convient
" naturellement d'édifier le système de telle sorte qu'il
" réponde au principe d'équité. Ceci implique qu'il fau-
" dra, lors de l'élaboration du système, déterminer les
" conditions de participation de telle sorte que, dans
" l'ensemble, on puisse escompter selon toute vraisem-
" blance, des effets de redistribution positifs mais limi-
" tés.

" Il est essentiel que le système légal, pour autant qu'il se
" base sur la solidarité professionnelle, ne décourage ni l'em-
" ploi en général, ni l'emploi qualifié en particulier (cadres).
" A cet effet, il faut que :

" (1) la répartition des charges soit équitable et tienne
" compte, notamment, de la redistribution secondaire des
" revenus, organisée par l'Etat par la progressivité de
" l'impôt direct;

" (2) le niveau des prestations et des charges soit raison-
" nable, de sorte que le rapport entre "la rémunération
" nette imposable" et "le coût salarial" n'incite pas
" les assurés à se détourner du système.

" Au-delà de la couverture légale, la faculté doit être lais-
" sée de recourir à l'assurance complémentaire "facturée" au
" prix coûtant à chaque entité économique qui veut en assumer
" la charge.

" Cette forme d'assurance qui offre surtout l'avantage d'une plus
" grande souplesse mérite d'être encouragée en prévoyant par exem-
" ple la possibilité de déduire les primes du montant des revenus
" bruts imposables. Cette forme d'assurance constitue d'ailleurs
" un instrument au service de la politique de gestion du person-
" nel au sein de l'entreprise ou du secteur.

" En bref, nous estimons que la sécurité sociale doit être conçue
" comme une assurance sociale, ce qui veut dire qu'il y a lieu d'or-
" ganiser une certaine solidarité entre actifs/non-actifs, entre
" travailleurs ayant des enfants à charge et les autres, entre
" les travailleurs valides et ceux victimes de maladies ou d'acci-
" dents, l'Etat ayant en ce domaine une fonction résiduaire d'as-
" sistance sociale (moyennant enquête sur les ressources) au pro-
" fit de ceux qui ne bénéficient pas ou insuffisamment de l'assu-
" rance sociale.

" En conclusion, par assurance sociale nous entendons :

- " - pour les revenus de remplacement : proportionnalité des droits
" en fonction de l'effort contributif, limité jusqu'à un certain
" niveau et versement des prestations conditionné dans le temps;
- " - pour les revenus de complément et les prestations compensatoi-
" res de frais : identité dans la couverture du risque pour l'en-
" semble des assurés;
- " - pour le financement à charge des assurés, limitation de l'ef-
" fort contributif jusqu'à un certain niveau de rémunération.

" REPONSE II (x) :

" Alors que sur la période 1970-1980, le PNB n'augmentait que de
" 170 % (1), les dépenses totales de sécurité sociale augmentaient
" elles, pour la même période de 282 % (2). Le rythme de crois-
" sance des dépenses de sécurité sociale est donc nettement dis-
" proportionné par rapport à celui du PNB qui est un indice de
" notre capacité économique (3).

" De plus, il apparaît que l'écart entre le taux de croissance du
" PNB et des dépenses de sécurité sociale s'aggrave encore en pé-
" riode de crise : de 1970 à 1975 le PNB a cru de 80 % tandis que
" les dépenses de sécurité sociale ont augmenté de 100 % (Rapport
" 8/10); de 1975 à 1980, le PNB a cru de 50 % et les dépenses de
" sécurité sociale de 90 % (Rapport 5,6/10).

" A cette préoccupation vient s'en ajouter une autre, la certitude
" que si rien n'est modifié, soit sur le plan de la croissance éco-
" nomique, soit sur le plan des dépenses, la législation existante
" en matière de sécurité sociale (avec ses mécanismes automatiques
" d'augmentation des dépenses) aboutira inévitablement à une im-
" passe : d'après une étude faite par le Bureau du Plan en 1981,
" le déficit probable sera, fin 1986 de l'ordre de 100 milliards (4).

(x) Pour mémoire, question II :

"Application de ces objectifs dans le cadre économique
général actuel.

Dépenses de 900 milliards et pourtant :

- a) un certain nombre de citoyens ne disposent pas d'un minimum vital décent;
- b) il faut encore tenir compte de paramètres d'augmentation inévitables (chômage structurel, vieillissement, invalidité et pensions).

Quelles solutions ?

- nouvelles recettes.

Lesquelles ?

- sélectivité - priorités;
- cumuls injustifiés et "usage contraire à la finalité", profitariat;
- certaines exclusions ou remise en cause (personnes - risques - avantages)."

(1) Annuaire-Statistique de la Belgique

(2) Rapport Général sur la sécurité sociale et les prévisions du Ministère de la Prévoyance sociale. Il s'agit des dépenses pour les salariés et les indépendants.

(3) Il faut toutefois remarquer que la croissance du PNB a été fortement influencée ces dernières années par l'augmentation des dépenses publiques.

(4) Projection 1981-1986 effectuée par le Bureau du Plan en automne 1981.

" La loi établissant les principes généraux de la sécurité sociale des travailleurs salariés du 29 juin 1981 s'était notamment fixé comme objectif dans ses dispositions transitoires d'équilibrer le budget de la sécurité sociale pour 1981 et 1982, essentiellement par le biais de charges nouvelles. Elle n'a certainement pas atteint cet objectif puisque le déficit probable pour 1981 s'élèvera à une trentaine de milliards.

" Le seul moyen de relever les défis posés en matière économique et en matière d'emploi, en tenant compte notamment de notre structure démographique, est de concentrer tous les efforts pour contrer l'accroissement inconsidéré des dépenses et de se soucier davantage de l'efficacité de celles-ci plutôt que de la garantie de sécurité et de facilité qu'elles peuvent faire entrevoir de façon très provisoire.

" Le recours trop systématique opéré par le passé, par solution de facilité, aux subventions de l'Etat ne peut plus constituer une solution étant donné que celui-ci, par son endettement, tarit les ressources indispensables au maintien et au renouvellement de nos entreprises.

" A l'avenir, il faudra donc de plus en plus tenir compte de nos possibilités économiques et financières, d'autant plus qu'il existe une opposition de toutes les parties contributrices à des ponctions supplémentaires.

" Dès lors, la première solution qui s'impose consiste à diminuer les dépenses (1).

" Celle-ci pourrait à notre avis se réaliser :

" 1. En remettant en question systématiquement la nécessité de chaque dépense : pour chacune, il faudra s'interroger sur sa justification sociale et économique et en évaluer le rapport coût-avantage;

(1) A titre d'exemple voir propositions d'économies proposées par la FEB, Bull. n° 20 du 1er août 1980 - document FEB de juin 1981 "Une thérapeutique FEB pour une assurance maladie en mal d'argent" - Bull. n° 18 du 20 juin 1981.

- " 2. En restaurant la responsabilité à tous les niveaux; en par-
" tant de l'assuré jusqu'au niveau le plus élevé d'exécution;
- " Pour ce faire, il faut éliminer les incitants à la dépense
" dans le chef de ceux qui sont responsables de l'exécution
" de la législation en matière de sécurité sociale.
- " 3. En utilisant d'autres méthodes de gestion et de contrôle plus
" efficaces, basées sur l'utilisation des moyens existants
" de manière à éviter que la législation ne soit détournée des
" objectifs fixés.

" REPONSE III (x)

" Les dépenses de sécurité sociale devraient essentiellement se
" faire sous forme d'octroi d'allocations et de remboursements
" de frais (assurance-maladie).

" Toutefois, la bonne gestion implique en plus le déploiement
" sous diverses formes d'une politique de prévention adéquate,
" permettant de réduire les risques.

" Quant au financement de certains types de services et équipe-
" ments collectifs, nous estimons qu'il n'appartient pas à la
" sécurité sociale d'en assumer la charge, étant donné que les
" crèches, les garderies, les centres de plein air, les services
" et centres de formation aux personnes âgées, les hôpitaux, les
" établissements de soins pour personnes âgées ... constituent
" des services qui sont à mettre à la disposition, par l'Etat,
" dans le cadre de sa politique sociale, de toute la population.

" En conclusion : la sécurité sociale doit limiter son terrain
" d'action à :

- " 1. l'octroi de prestations
" 2. la prévention.

" (x) Pour mémoire, question III :

"La sécurité sociale reste-t-elle limitée à certaines alloca-
" tions individuelles (financières) ou doit-elle également fi-
" nancer certains types de services collectifs ou institutions
" et infrastructures ?"

REPONSE IV (x)

" Les trois régimes par groupes professionnels devraient être
" maintenus pour toutes les branches de la sécurité sociale, pour
" les raisons suivantes :

" 1. Cette différenciation répond à un souci d'efficacité dans
" la mesure où aussi bien du point de vue "risques à couvrir"
" qu'au point de vue "contribution financière à demander",
" les exigences des assurés sociaux sont très différemment
" ressenties, et doivent par conséquent être différemment
" rencontrées;

" 2. cette structure sauvegarde le caractère d'assurance : en
" premier lieu c'est au niveau du groupe professionnel qu'
" est organisée, compte tenu des mérites et gains de tout
" un chacun, la prise en charge jusqu'à un certain niveau
" des risques sociaux, l'Etat devant veiller à ce que dans
" le cadre de sa politique sociale tout citoyen ait une exist-
" tence décente. Ensuite, l'assurance complémentaire instau-
" rée sur le plan du secteur ou de l'entreprise peut assurer
" de façon autonome des prestations et des avantages répon-
" dant à des besoins plus spécifiques.

" 3. la subdivision actuelle (en trois régimes distincts) offre
" au niveau institutionnel l'avantage de permettre aux prin-
" cipaux groupes intéressés, d'assumer leurs responsabilités
" et en même temps de réaliser un certain équilibre entre eux
" dans le domaine de la gestion;

" 4. une telle structure devrait normalement constituer un frein
" à la fiscalisation étant donné qu'elle part du principe que
" la solidarité doit avant tout être organisée au sein du grou-
" pe professionnel. Ce n'est qu'en second lieu et pour autant
" que justifié pour des raisons extérieures au groupe que les
" subsides de l'Etat sont à prévoir.

(x) Pour mémoire, question IV :

"Maintien des 3 régimes par groupes professionnels :

a) pour tous les secteurs;

b) pour certains secteurs : lesquels ?;

c) en cas de maintien de régimes séparés, la séparation doit-elle porter sur le financement et/ou l'infrastructure administrative et/ou les règles d'octroi ?"

REPOSE V (x)

" 1. Maintien du financement tripartite (cotisations employeurs-
" travailleurs et intervention de l'Etat)

" Il convient de maintenir ou voir renforcer le principe de fi-
" nancement tripartite (cotisations employeurs-travailleurs et
" subsidiairement intervention de l'Etat), pour tous les secteurs
" de la sécurité sociale, principalement pour les raisons suivantes :

" 1. cette formule maintenant l'assurance sociale dans le cadre
" du statut professionnel, constitue la meilleure garantie pour
" sauvegarder le caractère d'assurance;

" 2. le système de financement tripartite devrait permettre au ni-
" veau institutionnel aux principaux acteurs de la vie écono-
" mique d'assumer leurs responsabilités à l'égard des problè-
" mes inhérents au maintien et au renouvellement du potentiel
" humain de la "société de travail". Ce système mixte doit
" empêcher toute politisation visant à l'électoratisme qui
" est une entrave à une gestion saine, efficace et durable;

" 3. une participation directe au financement donne non seulement
" droit à une participation à la gestion, mais également à
" l'exécution pour autant que la gestion soit effectuée sur
" des bases économiquement saines;

" 4. le choix d'une autre base de perception que les salaires ira
" dans le sens d'une fiscalisation, ce qui présentera le ris-
" que d'une :

" - étatisation accrue des institutions et par conséquent am-
" plification de la fonctionnarisation;

" - taxation directe accrue des revenus moyens, des revenus
" des cadres et des entreprises encore performantes.

(x) Pour mémoire, question V :

" Financement

" Maintien d'un financement mixte (cotisations et intervention
" de l'Etat) :

a) pour tous les secteurs;

b) pour certains secteurs - lesquels ?;

En cas de maintien du système de cotisations :

- assiette ?

limité ? (plafonds - planchers);

- proportionnel - progressif - forfaitaire - mixte;

cotisation globale (des travailleurs salariés ?, des
employeurs ?)."

" 2. Fixation des quote-parts contributives destinées au
" financement :

" De manière à mieux contrôler le volume des dépenses, les
" quote-parts contributives respectives seront fixées de la
" manière suivante :

- " 1. une concertation périodique, afin de déterminer en fonc-
" tion du PNB, la limite maximum du volume des dépenses
" pour une période déterminée;
- " 2. de fixer uniformément pour, en principe, une période de
" longue durée les quote-parts respectives des entrepri-
" ses, des travailleurs et de l'Etat, pour l'ensemble des
" secteurs de la sécurité sociale.

" Toutefois, les secteurs des vacances annuelles des ou-
" vriers et des accidents du travail continuent à rele-
" ver à part entière de la responsabilité de l'entrepr-
" ise et n'interviennent par conséquent pas dans la défi-
" nition des quote-parts visées ci-dessus.

" En outre, l'Etat prend à sa charge l'insuffisance éven-
" tuelle des recettes dans le secteur chômage, résultant
" de la détérioration de l'emploi pour des raisons struc-
" turelles et/ou conjoncturelles.

" Toute nouvelle augmentation ou diminution de charges
" qui interviendrait en cours de période serait répercu-
" tée suivant la clé de répartition telle qu'établie lors
" de la concertation sociale. De cette façon, on rendrait
" concernées toutes les parties par les modifications qui
" auraient un lien direct avec les charges à supporter et
" on inciterait les intéressés à trouver des solutions par
" priorité, pour aménager les dépenses à l'intérieur de
" l'enveloppe budgétaire globale.

" 3. Mode de calcul des cotisations :

" - En ce qui concerne la base de perception pour les contri-
" butions des entreprises à la sécurité sociale, le salaire
" resterait l'assiette des cotisations qui elles seraient
" calculées en pourcentage des salaires.

" Toutefois, cette position de principe n'exclut pas que
" soient examinés l'intérêt et l'opportunité pour l'écono-
" mie d'utiliser - sans pour autant modifier les conditions
" de concurrence entre secteurs et entreprises - d'autres
" bases de perception ou d'affecter éventuellement le sa-
" laire d'un coefficient de pondération tenant compte de
" la capacité contributive.

" Le plafond de cotisation doit, dans les secteurs garantis-
" sant des revenus de remplacement, être fixé au même niveau
" que celui qui est pris en considération pour le calcul des
" prestations.

" L'appréciation du niveau que doivent atteindre les pres-
" tations sociales se fera compte tenu de ses répercussions
" sociales, économiques et financières.

" - Ainsi sera sauvegardé le principe d'assurance dans la sé-
" curité sociale pour autant qu'elle soit financée par le
" biais des cotisations sociales.

" Nous ne pouvons d'aucune façon marquer notre accord avec
" les arguments avancés pour la suppression des plafonds,
" prétextant essentiellement un effet antidistributif. La
" répartition des risques, la modulation des prestations et
" l'intervention de l'Etat, constituent à coup sûr des élé-
" ments largement compensateurs dont il faut tenir compte si
" on veut une répartition de charges équitables et une moti-
" vation suffisante pour participer au système.

" En conclusion :

" (1) les interventions de l'Etat doivent être prédéterminées
" et restreintes;

" (2) la quote-part des assurés sociaux doit être fixée de telle
" manière qu'ils se sentent suffisamment responsables dans
" le risque à couvrir.

REPONSE VI (x)

" - Que recouvre le principe de l'universalité ?

" Le principe de l'universalité qui trouve sa source dans la
" Déclaration universelle des Droits de l'homme de 1948, recon-
" naît à chacun un droit à la "sécurité sociale" entendu à l'épo-
" que dans le sens de "justice sociale",

" Ce droit - même si on lui reconnaît un caractère évolutif -
" est certes réalisé dans notre société : il est assuré très
" largement dans le cadre des systèmes commutatifs de sécuro-
" ité sociale créés à l'initiative des groupes professionnels
" (salariés et indépendants) et de façon subsidiaire dans le
" cadre d'un système purement distributif instauré à l'initi-
" ative de l'Etat pour garantir des conditions d'existence mi-
" nima aux citoyens les plus démunis.

Pour mémoire, question VI :

"Prestations

- Maintien du principe de l'universalité (pas d'exclusions de personnes ou de risques, voir ci-dessus) ?
- Enquête sur le revenu :
 - impôt négatif sur les revenus;
 - imposition fiscale des revenus de remplacement (et éventuellement des allocations familiales) par leur adjonction au revenu global ?
- base pour l'octroi : individu ou "ménage" ?
- une allocation minimum dans chaque secteur ?
- un maximum général ?
- égalité hommes et femmes ? "

" Nous estimons que notre législation de sécurité sociale doit
" continuer à consacrer le principe de l'universalité du droit
" à la sécurité sociale; ce qui implique que, quant au droit
" d'entrée dans le système, il ne peut y avoir d'exclusion sur
" le plan des personnes ou des risques dès que la qualité pro-
" fessionnelle (système commutatif) ou de citoyenneté (système
" distributif) est acquise.

" Ceci n'exclut pas que l'ouverture du droit aux prestations so-
" ciales puisse être soumise à certaines conditions.

" - Faut-il donner un régime fiscal différent aux bénéficiaires
" de prestations sociales ?

" Actuellement les bénéficiaires de revenus de remplacement en
" provenance de la sécurité sociale, bénéficient d'un régime fis-
" cal plus favorable (abattements importants).

" Nous serions en faveur d'un système dans lequel ces régimes
" préférentiels seraient abolis et où ces revenus s'ajouteraient
" à la masse des revenus imposables.

" En ce qui concerne l'intégration des revenus de complément
" (allocations familiales) dans l'assiette imposable, celle-ci
" devrait être liée à une réforme en profondeur du régime fis-
" cal (dans un sens favorable aux ménages).

" - Le montant des prestations doit-il être différencié selon la
" situation de famille ?

" Nous sommes favorables à ce qu'une distinction soit faite au
" niveau de l'octroi des prestations selon que l'on est chef de
" famille, isolé ou cohabitant.

" Nous sommes adversaires d'une individualisation des droits
" poussée à l'extrême, car la solidarité du groupe doit tenir
" compte davantage de certaines situations par rapport à d'au-
" tres et principalement de la situation familiale dans la-
" quelle se trouve l'assuré. C'est effectivement à ce niveau
" que devrait jouer en premier lieu la solidarité (voir p. 3).

" Une individualisation entière des droits décourage en fait
" la "responsabilisation" à ce premier niveau de solidarité.

" - Quel doit être le niveau des prestations ?

" Ce sont des plafonds identiques qui doivent servir de base de
" calcul aux cotisations et aux prestations (voir page 15).

" Dès lors, qu'il existe un salaire minimum d'une part et, d'au-
" tre part, un plafond limitant la rémunération jusqu'où sont
" calculées les cotisations, il n'y a pas lieu de fixer des mi-
" nima et des maxima.

" Le niveau des prestations est également fonction des pourcen-
" tages d'indemnisation, pour lesquels nous préconisons :

" - des taux qui maintiennent une incitation à la reprise du
" travail;

" - des taux différenciés selon la situation de famille;

" - des taux également différenciés dans le temps selon la na-
" ture du risque.

" Dès règles interdisant le cumul doivent également être instau-
" rées.

" - L'égalité de traitement entre hommes et femmes doit-elle être
" poursuivie ?

" L'égalité de traitement est pratiquement réalisée dans notre
" système de sécurité sociale, encore faut-il s'interroger là
" où elle n'existe pas encore sur nos possibilités économiques.

REPONSE VII (x)

" La gestion paritaire doit être conçue avant tout comme un ins-
" trument de contrôle démocratique et se doit de recueillir l'in-
" formation indispensable à l'adaptation continuelle de la régle-
" mentation aux exigences des assurés et aux moyens financiers.

" Elle constitue également une garantie pour un dialogue préalable
" à toute modification ayant des répercussions financières et so-
" ciales. Bien que nous ne soyons pas favorables à une fiscali-
" sation de certains secteurs (voir p. 14), nous estimons qu'en
" tout état de cause, si elle devait avoir lieu, elle n'implique-
" rait pas pour autant une mise à l'écart des interlocuteurs so-
" ciaux, car d'une part, ils continuent à contribuer au finance-
" ment et sont d'autre part témoins privilégiés de la vie écono-
" mique et sociale.

" Compte tenu de la spécificité des 7 secteurs de la sécurité so-
" ciale, nous ne croyons pas utile de procéder à la fusion de cer-
" tains organes de gestion.

" En ce qui concerne l'association et la coordination, il faudrait
" examiner sur base d'études concrètes et chiffrées, les rationa-
" lisations possibles en matière de gestion.

(x) Pour mémoire, question VII :

" Organisation

- Quid de la gestion paritaire, par exemple en cas de fis-
calisation de certains secteurs ?
- Fusion, association ou coordination de certains organis-
mes de gestion et de contrôle ?
- Décentralisation (par secteur ou avec services polyvalents)?"

" Nous reconnaissons cependant que le pluralisme des institutions
" chargées de l'exécution des législations de sécurité sociale
" constitue un élément positif dans la mesure où il sauvegarde
" la liberté de choix des assurés et contribue à une certaine ému-
" lation. Toutefois, certains excès subsistent et devraient être
" progressivement éliminés, tels qu'en matière d'assurance-maladie
" et de chômage.

" Nous sommes favorables à un contrôle basé sur des méthodes mo-
" dernes, plus efficaces et non bureaucratiques. Un exemple en
" est donné dans la note FEB "Une thérapeutique FEB pour une assu-
" rance-maladie en mal d'argent".

" La plupart des organismes de sécurité sociale, en contact fré-
" quent avec les assurés ont ces dernières années été "déconcen-
" trés" de façon à rapprocher l'administration des citoyens. Nous
" n'avons jamais été opposés à ce genre de mouvement. Il convien-
" drait cependant d'être attentif, à l'avenir, pour éventuellement
" remettre en cause cette "déconcentration" à partir du moment où
" elle sera rendue moins nécessaire, compte tenu du développement
" de l'informatique (qui apportera une amélioration très nette
" dans la collecte et la conservation des données de base).

" Nous demandons la réduction du nombre des agents et n'acceptons
" pas que les frais d'administration soient fixés en pourcentage
" des dépenses.

" En conclusion :

" (1) l'appareil administratif de la sécurité sociale doit être
" allégé. L'analyse du fonctionnement des différents orga-
" nismes doit être faite dans un souci d'économies, d'effi-
" cacité et sans parti pris;

" (2) dans la réforme, priorité doit être donnée aux systèmes de
" contrôle et aux problèmes de la base de détermination de
" frais d'administration;

" (3) l'esprit de la gestion paritaire doit s'appliquer dans tous
" les domaines, y compris dans celui de la nomination des
" fonctionnaires généraux.

REPONSE VIII (x) :

- " Nous nous limiterons à donner ci-après une réponse aux principales questions :
- " - Nous sommes pour le maintien de la gestion privée des accidents du travail pour les raisons suivantes :
- " - la technique de l'assurance permet l'individualisation des coûts en fonction des risques existants, ce qui offre des avantages non seulement au point de vue économique, mais encourage également la prévention;
- " - ce régime, de par son système de financement basé sur la capitalisation, assure son équilibre financier de manière autonome;
- " - le système tel qu'il a été conçu par la loi sur les accidents du travail est le seul de notre système de sécurité sociale à offrir autant de garantie aux assurés;
- " - sa décentralisation permet une gestion souple et personnalisée.
- " - Pour nous, le FAT ne peut pas être un organisme auxiliaire. Il devrait se limiter à être un organisme de contrôle et ne devrait plus s'occuper de tout ce qui concerne l'assurance proprement dite.

(x) Pour mémoire, question VIII :

- "Par secteur
- maintien de l'assurance privée Accidents du travail;
 - droit du F.A.T. d'être organisme auxiliaire comme d'autres parastataux dans d'autres branches de la sécurité sociale ?
 - intégration de diverses sortes d'incapacité de travail sans tenir compte de la cause;
 - soins de santé : statut de la médecine hospitalière. L'infrastructure en matière de soins de santé;
 - assimilation et exclusions en matière d'allocations familiales ?
 - plafonnement des pensions - uniformisation des pensions dans les services publics;
 - critères pour l'établissement des allocations aux handicapés;
 - niveau du revenu garanti ?"

- " A cet égard, la situation actuelle est malsaine, car le FAT
" est à la fois organisme de contrôle des assureurs privés et
" organisme assureur lui-même. Il s'agit là d'une situation à
" laquelle il faut remédier.
- " - L'idée d'une notion unique de l'incapacité de travail, (sauf
" pour le chômage) nous semble fondée d'un point de vue théorique.
- " Toutefois, sur le plan de la réparation, nous préconisons le
" maintien d'une spécificité pour les risques professionnels,
" étant donné que le milieu professionnel en est le responsa-
" ble et que la référence à "la cause" est inévitable :
- " - en matière de financement (à charge uniquement des entreprises)
- " - en matière de perception des cotisations (calculées sur base
" du risque existant dans l'entreprise; cette technique est
" également un encouragement à la prévention);
- " - en matière d'indemnisation (elle tiendra compte de la perte
" de capacité physique et de la perte de capacité concurren-
" tielle de la victime);
- " - en matière de reclassement (revalidation et insertion de la
" victime dans le milieu de travail).
- " - En matière d'assurance-maladie, soins de santé, nous estimons
" qu'il faut rendre l'assuré responsable du coût qu'il occasionne
" à l'assurance.
- " En ce qui concerne les hôpitaux, nous envisageons une diminution
" de 10 % des lits d'hôpitaux.

- " - En matière d'allocations familiales, nous envisageons :
- " - d'octroyer l'allocation familiale au taux indépendant pour
" les enfants uniques;
- " - de réserver l'allocation familiale dite "de rentrée scolaire"
" aux enfants à partir du moment où ils fréquentent l'école
" primaire.
- " - En matière de pensions, nous estimons que le plafond des pres-
" tations doit être fixé au même niveau que celui qui est pris
" en considération pour le calcul des cotisations.
- " Etant donné que les pensions complémentaires constituent des avan-
" tages financés suivant des modalités propres à l'assurance pri-
" vée et qui peuvent être assimilées à de l'épargne privée, il n'est
" pas admissible, sous prétexte de la solidarité, de les faire entrer
" en ligne de compte pour la détermination des avantages octroyés
" par la sécurité sociale.
- " En ce qui concerne les pensions du secteur public, il ne nous
" semble pas logique que des pensions octroyées à charge de la col-
" lectivité, donnent lieu à des avantages très différents. L'uni-
" formisation devrait être recherchée en cette matière".

Section XIII

VOLKSUNIE

POINT DE VUE DE LA VOELKSUNIE,

PRESENTEE PAR MR. W. PEETERS, SENATEUR, LE 29 AVRIL 1981 (x)

" Dans une période de crise comme celle que nous tra-
" versons actuellement, il apparaît que le secteur du bien-être
" est le moins bien protégé de tous. Il n'est dès lors pas
" étonnant que le problème de la réforme de la sécurité sociale,
" bien que cette réforme fût dénommée "codification, simplifica-
" tion et harmonisation", se soit posé très rapidement.

" Une période de crise peut toutefois nous influencer
" positivement dans notre réflexion collective et notre manière
" de traiter le problème de la sécurité sociale.

" En effet, la crise actuelle des moyens nous oblige
" de plus en plus à nous pencher sur le régime actuel, à le
" repenser, à le réévaluer et à le réformer. Notre régime
" social actuel n'est pas uniquement confronté à une crise des
" moyens. Les précédents orateurs ont tenté d'y apporter un
" début de réponse.

" Cette crise des moyens fait apparaître une crise
" encore plus profonde et plus fondamentale qui, elle, touche
" la finalité de notre régime de sécurité sociale.

" En d'autres termes, nous sommes contraints d'analy-
" ser de manière critique et d'examiner les priorités qu'il fau-
" dra fixer en vue de la redistribution de moyens devenus de
" plus en plus étroits. Car, il est bien entendu que l'objectif
" essentiel de la sécurité sociale est la redistribution des res-
" sources.

" A ce sujet, plusieurs questions nous viennent à
" l'esprit :

" - Quelles ressources allons-nous redistribuer ?

" - Quel en est le volume ?

" - D'où doivent provenir ces ressources ?

" - Selon quels critères seront-elles redistribuées ?

" En répondant à ces questions et à de nombreuses
" autres, nous serons obligés de trouver une solution au pro-
" blème fondamental, à savoir la finalité de la sécurité sociale
" en matière de bien-être et la finalité de notre système de
" prestations sociales.

" Gestion et besoins sociaux doivent, pour cette rai-
" son, tendre vers le même objectif.

" Dès lors, nous devons, au préalable, situer la ques-
" tion dans un cadre plus large : celui de l'ensemble du bien-
" être : dans quelle mesure la politique envisagée en matière de
" sécurité sociale tend-t-elle à réaliser ce bien-être, une
" politique qui, grâce à la codification, l'harmonisation et la
" simplification, devra rencontrer davantage les besoins et être
" donc plus efficace ? Cette notion "réaliser le bien-être"
" correspond de plus en plus à l'objectif général que l'on tend
" à réaliser.

" Les principes de cette politique devraient être :

- " 1) tous les équipements, infrastructures et dispositions rela-
" tifs au secteur du bien-être en général, et en particulier
" au secteur de la prévoyance sociale, ainsi que toutes les
" initiatives prises par la société doivent être accessibles
" à tous ;
- " 2) les prestations trouvent leur origine dans les besoins
" sociaux reconnus et doivent être axées sur ces besoins ;
- " 3) compte tenu de leurs propres possibilités, les personnes
" directement concernées par ces besoins doivent pouvoir
" participer à ces initiatives.

" Nous souhaiterions compléter cette conception de
" base par quelques idées fondamentales :

- " 1) Il y a principalement la question de la provenance du vo-
" lume des ressources sociales destinées à la redistribution ;
- " 2) Ensuite se pose le problème des critères qui serviront à
" définir les priorités de cette redistribution.

" Vue sous cet angle, une redistribution entre, d'une
" part, les nécessités et les besoins fondamentaux et, d'autre
" part, l'enveloppe globale signifie donc que la redistribution
" des ressources à laquelle une partie de la population est dans
" l'impossibilité de contribuer, selon des critères de besoins
" qui restent à définir, aura lieu également - et même principa-
" lement - en faveur de ce groupe de population non cotisant.

" Cette redistribution aura pour but premier de garantir à cha-
" que citoyen le droit inconditionnel de disposer de revenus
" nécessaires pour mener une existence décente.

" Cette position fondamentale est directement liée à
" l'éthique sociale d'un modèle de société axé sur la solidarité
" ethnique qui a sa place - qu'il faut clairement distinguer des
" autres principes - parmi les autres régimes sociaux existants.

" A la base de cette solidarité se trouve l'homme,
" non pas l'être humain en tant que tel - l'individu qui n'est
" qu'une partie d'un ensemble - mais l'homme en tant que personne,
" qui est à la fois je et nous et qui a pour tâche éthique de se
" réaliser dans une vie axée sur les joies et les besoins d'autrui.

" A partir de cette image de l'homme, la solidarité
" définit les normes sur lesquelles elle se base pour juger et
" changer notre société.

" En outre, nous désirons formuler quelques réflexions
" concernant les questions pragmatiques du Président, entre
" autres la question de savoir "si la répartition en 3 groupes
" professionnels doit être maintenue ou non".

" Lorsque nous analysons notre régime de sécurité
" sociale, nous constatons que le rôle déterminant des groupes
" d'intérêts est on ne peut plus évident. Ces groupes sont encore
" toujours les premiers - sinon les seuls - associés à la déter-
" mination des critères de redistribution des ressources disponi-
" bles tels que nous les connaissons dans le régime actuel de la
" sécurité sociale.

" C'est cette attitude de base des groupes d'intérêts
" qui a évidemment donné lieu à ce que notre collègue DELEECK a
" appelé, de manière si imagée, l'effet "Mattheüs".

" Les propos que nous avons déjà entendus si
" fréquemment au cours des rares réunions de cette Commission,
" reflètent malheureusement l'esprit de corporatisme et d'égoïs-
" me de groupe qui est toujours présent - même au sein de cette
" réunion - et qui a contribué dans une large mesure à l'évolu-
" tion erronée de notre sécurité sociale. C'est cet esprit aus-
" si qui menace de paralyser, dès le départ, les travaux de
" cette Commission.

" En vue d'une approche sereine de la réforme de notre
" sécurité sociale, je voudrais au préalable demander avec in-
" sistance aux représentants des groupes d'intérêts de cette
" Commission, de renoncer au modèle étroit de comportement du
" type de concertation, conscient de la réalité qu'ils détiennent
" le pouvoir. Par voie de conséquence, ils doivent précisément
" aussi assumer la responsabilité lorsque ce pouvoir détermine
" les structures d'autorité et de politique. Car, comment
" peut-on défendre autrement les intérêts de ceux qui n'ont pas
" ce pouvoir ?

" Dans la fonction essentielle de redistribution de la
" sécurité sociale, le bien-être général ainsi que l'égalité de
" chances pour chacun devraient en effet, encore plus qu'ailleurs,
" primer.

" Cela implique une redistribution selon certaines
" priorités qu'il faudra nécessairement appliquer. Nous esti-
" mons, Monsieur le Président, que la répartition en trois grou-
" pes d'intérêts équivaut à une nouvelle institutionnalisation
" prioritaire de groupes d'intérêts, ce qui nous semble néfaste
" de par nature.

" Nous proposons par contre un régime unique de sécu-
" rité sociale.

" 1. Quant aux moyens dont dispose ce régime, nous sommes depuis
" longtemps partisans d'une fiscalisation des cotisations de
" sécurité sociale, à côté de ressources nationales affectées
" à un objectif bien déterminé.

" 2. Quant à la redistribution des prestations, nous préconisons
" un double régime : d'une part, un régime obligatoire d'assu-
" rances sociales basé sur une solidarité horizontale entre
" les assurés, couvrant les risques de base, avec la possibi-
" lité d'une assurance libre complémentaire

" et

" d'autre part, un régime de programmes sociaux qui, selon
" les critères précités de redistribution visant au bien-être,
" répond aux besoins collectifs non liés aux cotisations ni aux
" prestations de travail.

" L'harmonisation et la simplification de notre régime
" actuel de sécurité sociale signifient entre autres :

" 1. fusion de toutes les caisses et institutions en un seul
" institut de sécurité sociale par communauté, avec suppres-
" sion des institutions superflues.

" 2. fixation de plafonds maximum de revenus pour bénéficiaire d'une
" intervention en matière de sécurité sociale. Des plafonds
" maximum de revenus qui coïncident avec ceux qui sont prévus
" par le Code des impôts sur les revenus en matière de décumul
" des revenus.

" 3. interventions ou prestations égales en matière de soins de
" santé et d'allocations familiales pour tous les bénéficiaires.

" 4. instauration progressive d'une pension nationale avec la
" possibilité de constituer une pension complémentaire sur la
" base de cotisations volontaires.

" 5. dispense du paiement de cotisations pour les assurés sociaux
" dont le revenu est inférieur ou égal au minimum vital.

" Telle est en quelques traits, Monsieur le Président,
" Mesdames, Messieurs, notre conception de la tâche que nous a
" confiée cette Commission : la codification, l'harmonisation
" et la simplification de la législation relative à la sécurité
" sociale dans le cadre de la réforme globale de la sécurité
" sociale!"

CHAPITRE III. SYNTHÈSE DES OPINIONS EMISES ET DES DISCUSSIONS
QUI SE SONT DÉROULÉES AU SEIN DE LA COMMISSION
CONCERNANT LES OPTIONS DE BASE DE LA SÉCURITÉ
SOCIALE

Section première : Les objectifs fondamentaux de la sécurité
sociale

§ 1. Portée de la question.

La Commission s'est tout d'abord interrogée sur le rôle fondamental de la sécurité sociale. S'agit-il d'un rôle d'assurance, d'un mécanisme de redistribution des revenus (redistribution horizontale et verticale) ? S'agit-il d'un rôle d'assistance avec garantie d'un revenu minimum en fonction des besoins ? Est-ce un instrument pour lutter contre la pauvreté ?

§ 2. Les thèses en présence.

Sans que l'on puisse déjà dégager une opinion définitive sur ce point, il apparaît de prime abord que deux thèses principales peuvent être retenues. On peut brièvement les schématiser comme suit, sans perdre de vue qu'il existe des positions intermédiaires qui peuvent se raccrocher à l'une ou l'autre thèse :

Selon la première thèse, l'objectif premier de la sécurité sociale est de garantir un niveau de vie en relation avec celui existant avant le fait ayant créé la nécessité de recourir à la sécurité sociale; il s'agit donc, dans cette optique, d'un rôle d'assurance collective impliquant une redistribution horizontale des revenus.

Il faut toutefois noter que cette thèse n'exclut pas le fait que la sécurité sociale au sens large comporte également la sécurité d'existence. Celle-ci répond à des objectifs spécifiques et doit être soumise à des conditions particulières d'octroi (enquête sur les ressources). Elle est par ailleurs entièrement financée par l'Etat.

Selon la deuxième thèse, la sécurité sociale a pour objectif de promouvoir la solidarité nationale. Le système ne doit plus être axé exclusivement sur le travail mais bien sur la sécurité d'existence. Il s'agirait donc de créer, avant tout, un régime obligatoire d'assurances sociales basé sur une solidarité horizontale entre les assurés, couvrant les risques de base, limitant ses fonctions au paiement d'un revenu minimum garanti, avec la possibilité d'assurances libres complémentaires.

§ 3. Redistribution horizontale et verticale.

Le rôle de redistribution horizontale est évident et n'est contesté par personne : les bien portants paient pour les malades, les célibataires et les couples sans enfant pour les familles et les actifs pour les inactifs.

Par contre, la Commission considère que le but propre de la sécurité sociale n'a jamais été une redistribution verticale des revenus; certes, ceci n'exclut pas que celle-ci puisse être un effet secondaire de l'application de la sécurité sociale mais il paraît préférable de réaliser cet objectif au travers d'une politique fiscale adéquate visant toutes les catégories de la population.

Certains membres préconisent d'ailleurs une amélioration de ce type de redistribution par la suppression des plafonds salariaux en matière de cotisations -laquelle permet d'ailleurs d'éviter une redistribution verticale en sens inverse- et par l'instauration d'un minimum et d'un maximum en matière de prestations.

D'autres membres s'opposent à la suppression des plafonds salariaux pour la perception des cotisations. Ils estiment qu'il convient de limiter l'effort contributif à un certain niveau de rémunération. Selon eux, il est en effet essentiel que le système légal, pour autant qu'il se base sur la solidarité professionnelle, ne décourage ni l'emploi en général, ni l'emploi qualifié en particulier (cadres). A cet effet, il faut que :

- la répartition des charges soit équitable et tienne compte, notamment, de la redistribution secondaire des revenus, organisée par l'Etat par la progressivité de l'impôt direct;
- le niveau des prestations et des charges soit raisonnable, de sorte que le rapport entre "la rémunération nette imposable" et "le coût salarial" n'incite pas les assurés à se détourner du système.

A noter que certains membres estiment pour leur part que si une proportionnalité absolue et directe ne doit pas exister entre l'effort financier et les droits ou avantages accordés, il faut en tout cas maintenir un rapport équitable entre l'effort financier fourni par l'intéressé et le revenu de remplacement auquel il peut prétendre à un moment donné afin de préserver un certain niveau de vie acquis.

§ 4. La sécurité sociale comme instrument de lutte contre la pauvreté.

La majorité de la Commission estime que la sécurité sociale n'a pas comme objectif principal de lutter contre la pauvreté. D'autres lois, notamment celle du 8 juillet 1976 sur les C.P.A.S., ont cette mission et doivent la conserver.

Le souhait est cependant exprimé que l'on garantisse via la sécurité sociale un niveau de vie minimum en prévoyant dans chaque secteur un minimum décent et en privilégiant le relèvement des prestations les plus basses.

D'autre part, certains membres considèrent qu'il faut rechercher un équilibre harmonieux entre les objectifs de la sécurité sociale afin d'éviter que n'apparaissent de trop grandes disparités entre les prestations de sécurité sociale, alors que des groupes déterminés de la population ne pourraient même pas atteindre le minimum vital.

§ 5. Solidarité collective et responsabilité individuelle.

Sans nier le concept général de solidarité qui sert de base à notre régime de sécurité sociale, certains membres insistent cependant sur la nécessité de rétablir une certaine responsabilité personnelle en raison des charges financières croissantes qui risquent de compromettre des fonctions économiques vitales, telles que l'épargne, l'investissement et l'emploi.

Certains membres ajoutent qu'au-delà de la couverture légale, la faculté doit être laissée de recourir à l'assurance complémentaire "facturée" au prix coûtant à chaque entité économique qui veut en assumer la charge. Cette forme d'assurance qui offre surtout l'avantage d'une plus grande souplesse mérite d'être encouragée en prévoyant par exemple la possibilité de déduire les primes du montant des revenus bruts imposables.

Section II. La sécurité sociale dans une économie en mutation.

§ 1. Portée du problème.

Depuis la fin de la guerre, la sécurité sociale a connu un développement considérable notamment sur le plan de l'élargissement de la protection sociale à toutes les catégories de la population et en ce qui concerne le niveau de couverture des assurés.

De 1950 à 1973, cette dynamique a été importante, accompagnée par un grand essor de la production, du pouvoir d'achat, des revenus et des créations d'emplois.

Mais depuis 1974, le rythme de croissance s'est réduit de façon considérable et le financement des finances publiques en général et plus particulièrement des transferts sociaux est devenu très difficile.

Les perspectives en matière d'emploi et celles en matière démographique ne sont pas des meilleures, en tout cas dans le court terme.

Dès lors quelles solutions convient-il de préconiser ?

Faut-il accroître les recettes et lesquelles ?

Faut-il diminuer les dépenses et lesquelles ?

Faut-il instaurer une sélectivité accrue des prestations ?

Faut-il prévoir des priorités ?

§ 2. Les thèses en présence.

- Une première thèse souligne que le volume des moyens financiers nécessaires à la sécurité sociale ne peut être arrêté préalablement, ni dans l'absolu (autant de milliards), ni relativement (tel % du revenu national). Ce volume doit être fonction de l'effectif des bénéficiaires et de leurs besoins. Selon les partisans de cette thèse, il faut de toute façon éviter d'envisager à court terme la question de l'équilibre financier de la sécurité sociale. Certains estiment même qu'il existe des possibilités pour l'Etat de trouver de nouvelles recettes (par exemple par le biais de la lutte contre la fraude fiscale) qui devraient permettre à ce dernier de fournir un effort supplémentaire dans le domaine des subventions.
- Une autre thèse considère que le volume global des recettes à consacrer à la sécurité sociale peut être difficilement élargi dans les circonstances actuelles, tout en estimant cependant qu'il ne peut être question d'instaurer un plafond absolu aux moyens financiers disponibles. En effet, durant les prochaines années, il faudra absolument tenir compte de données tangibles telles que l'accroissement du chômage structurel et l'augmentation du nombre de pensionnés et d'invalides.

Ceci n'empêche pas que dans le cadre du budget existant, on puisse envisager des aménagements ou une redistribution entre des secteurs déterminés compte tenu de certaines évolutions et de certaines contraintes.

Les partisans de cette thèse mettent également l'accent sur la nécessité d'une efficacité accrue de la sécurité sociale, ce qui implique un réagencement et une meilleure affectation des moyens existants. La sélectivité accrue doit résulter non pas d'une limitation ou d'une suppression de certaines catégories de personnes protégées via l'instauration de plafonds de revenus, mais d'une limitation des cumuls, de l'instauration d'un traitement fiscal identique pour les revenus de remplacement et les autres revenus, d'une application plus rigoureuse de la législation afin d'exclure toute possibilité d'abus et d'une prise en considération de la situation familiale en matière d'allocations.

- Une dernière thèse considère enfin que la part de la sécurité sociale dans le revenu national atteint son point maximum. Le rythme de croissance des dépenses de sécurité sociale est nettement disproportionné par rapport à celui du P.N.B. lequel est un indice de notre capacité économique. On est donc contraint d'analyser le système de manière critique et d'examiner les priorités qu'il faudra fixer en vue de la redistribution de moyens de plus en plus étroits.

Le seul moyen de relever les défis posés en matière économique et en matière d'emploi, en tenant compte notamment de notre structure démographique, est de concentrer tous les efforts pour contrer l'accroissement inconsidéré des dépenses et de se soucier davantage de l'efficacité de celles-ci, plutôt que de la garantie de sécurité et de facilité qu'elles peuvent faire entrevoir de façon très provisoire.

Selon les partisans de cette thèse, la diminution des dépenses pourrait se réaliser :

- en remettant en question systématiquement la nécessité de chaque dépense : pour chacune, il faudra s'interroger sur sa justification sociale et économique et en évaluer le rapport coût-avantage;

- en restaurant la responsabilité à tous les niveaux; en partant de l'assuré jusqu'au niveau le plus élevé d'exécution;

Pour ce faire, il faut éliminer les incitants à la dépense dans le chef de ceux qui sont responsables de l'exécution de la législation en matière de sécurité sociale.

- en utilisant d'autres méthodes de gestion et de contrôle, plus efficaces, basées sur l'utilisation des moyens existants, de manière à éviter que la législation ne soit détournée des objectifs fixés.

En bref, l'objectif sera dès lors de couvrir obligatoirement les risques sociaux principaux et fondamentaux, une sélection des risques et le taux de leur couverture dépendant nécessairement des ressources disponibles dans le cadre économique général.

La couverture des autres risques devrait être laissée à l'appréciation individuelle et à la contribution personnelle de chacun.

- En conclusion, les développements précédents semblent montrer qu'un des problèmes fondamentaux dans le contexte actuel est celui de la compatibilité des prélèvements nécessaires pour financer la sécurité sociale avec le soutien de la croissance économique, sachant par ailleurs que cette croissance peut être soutenue par lesdits prélèvements.

Section III. La sécurité sociale et les équipements collectifs.

§ 1. Portée du problème.

La sécurité sociale doit-elle se limiter à l'octroi d'allocations individuelles ou doit-elle également financer certains types de services collectifs et certaines infrastructures sociales ?

§ 2. Position de la Commission.

La position de la Commission semble à cet égard pratiquement unanime. En effet, la Commission rejette le principe du financement des équipements collectifs par la sécurité sociale. Ces équipements collectifs s'adressant à l'ensemble de la population et leur mise en oeuvre dépassant les finalités propres à la sécurité sociale, il appartient à la communauté, c'est-à-dire au pouvoir central ou aux pouvoirs décentralisés, d'intervenir en cette matière.

Si la mission de la sécurité sociale n'est pas de créer et de faire fonctionner un réseau de services collectifs à côté des services existants de caractère public ou privé, elle peut néanmoins contribuer à la mise en place d'une infrastructure sociale, en consentant, sans compromettre ses propres objectifs, des prêts ou subventions.

Certains membres ajoutent qu'une bonne gestion en matière de sécurité sociale implique en plus le déploiement sous diverses formes d'une politique de prévention adéquate permettant de réduire les risques.

Section IV. La structure de la sécurité sociale.

§ 1. Portée du problème.

La Commission s'est ensuite interrogée sur le point de savoir s'il faut maintenir la division selon les groupes professionnels, c'est-à-dire les différents régimes salariés, indépendants, secteur public.

Cette division doit-elle viser tous les secteurs ou certains secteurs seulement ?

La distinction doit-elle porter sur le financement, l'infrastructure administrative, les règles d'octroi ?

§ 2. Les thèses en présence.

- Il s'est dégagé au sein de la Commission une conception majoritaire qui peut être résumée comme suit :

- a) Sur le plan général, ces membres se prononcent en faveur du maintien des trois régimes actuels, à savoir celui des travailleurs salariés, celui des travailleurs indépendants et celui des travailleurs du secteur public.

En effet, il existe divers types de solidarité dans les groupes concernés par ces divers régimes et il est évident que la solidarité peut être plus facilement organisée au sein des groupes respectifs.

D'autre part, ces régimes ont des règles protectrices plus ou moins avantageuses suivant les cas et tenant compte des spécificités des catégories professionnelles en cause.

De plus, les différences en matière de financement semblent constituer un obstacle pratiquement insurmontable.

Enfin, une intégration complète en ce qui concerne les structures ne paraît pas réaliste parce qu'elle rendra difficile la gestion autonome et l'approche des problèmes spécifiques aux différents groupes.

- b) Si la réalisation d'un régime uniforme tant en matière de financement qu'en matière de prestations paraît irréalisable sur le plan général, certains membres envisagent un régime unique pour certains secteurs, à savoir les prestations familiales et les soins de santé, sous réserve d'une réforme de leur système de financement.

En effet, le champ d'application de ces deux secteurs couvre l'ensemble de la population et il n'y a, selon eux, aucune raison de faire une distinction entre les enfants et les malades selon la catégorie professionnelle dont ils sont issus.

- c) Enfin, le maintien d'une structure distincte ne doit pas faire obstacle à la recherche d'un certain nombre de règles communes, d'une harmonisation de certaines dispositions réglementaires et en tout cas d'une rationalisation administrative. Sont notamment évoqués dans le cadre de l'harmonisation, les montants minima des prestations, les conditions d'octroi et de calcul des prestations et des notions de base telles que celles de chef de ménage, personne à charge, incapacité de travail, etc...
- A côté de cette conception majoritaire, même si elle comporte certaines nuances, il convient de signaler la thèse qui rejette la division selon les groupes professionnels et qui préconise un régime unique de sécurité sociale valant pour tous les citoyens.

Selon les partisans de cette thèse, la distinction entre ouvriers, employés, travailleurs indépendants et agents des services publics a donné lieu à des statuts nettement distincts pour ces catégories de travailleurs. Le passage d'un groupe à un autre est dès lors difficile et est parfois sanctionné par une diminution des avantages. Un tel traitement inégal entrave la mobilité et l'évolution de notre société moderne. C'est pour cette raison qu'il convient de mettre sur pied un seul système de sécurité sociale valant aussi bien pour les travailleurs salariés, les travailleurs indépendants et les agents des services publics.

Section V. Le financement de la sécurité sociale.

§ 1. Portée du problème.

Il faut tout d'abord rappeler que notre sécurité sociale tant pour les indépendants, les salariés et les services publics, est financée selon une formule mixte, cotisations des assurés et subsides de l'Etat. Quant à la sécurité d'existence (minimum d'existence, revenus garanti aux personnes âgées, etc.) elle est financée par l'Etat.

La question est de savoir s'il faut maintenir ce financement de type mixte pour tous les secteurs ou pour certains secteurs seulement.

D'autre part, le système actuel, pour le régime des travailleurs salariés, se caractérise par l'utilisation de la masse salariale comme assiette des cotisations, le principal inconvénient d'un tel système est le biais qu'il crée en faveur de la substitution du travail par le capital.

Faut-il dès lors maintenir l'assiette actuelle des cotisations, certains affirment qu'elle désavantage les entreprises de main-d'oeuvre, c'est-à-dire celles dont les frais de personnel dans la valeur ajoutée sont les plus élevés ?

Faut-il d'autre part supprimer les plafonds pour la perception des cotisations ?

Faut-il maintenir un taux de cotisation proportionnel ou instaurer un taux progressif ou un forfait ?

Faut-il prévoir enfin un pourcentage global et unique de cotisation ?

§ 2. Les thèses en présence.

a) Remarque préalable.

Il est évident que le système de financement envisagé par les membres dépend très logiquement de la structure organisationnelle qu'ils préconisent.

Ceux qui plaident pour une structure unique défendent normalement l'idée d'un mode de financement unique, basé sur la technique de la fiscalisation.

b) Financement mixte.

- Certains membres plaident pour le maintien, de façon généralisée, d'une telle forme de financement. Ils estiment en effet que ce mode de financement offre la meilleure garantie d'un financement sûr, efficace et équilibré des différentes prestations, du maintien de la gestion paritaire, de la responsabilité et du contrôle de tous les intéressés et enfin, de la clarté et de la transparence de la répartition finale des charges.

Ils considèrent cependant qu'il est nécessaire d'ordonner plus clairement et logiquement la répartition de la part financée par l'Etat et celle financée par les employeurs et travailleurs salariés ou indépendants.

Dans cette optique, l'intervention financière de l'Etat doit être fixée sur base de critères clairs, stables et objectifs.

- Tout en affirmant leur attachement au maintien de la formule du financement mixte, certains membres ajoutent qu'il conviendrait lors de concertations périodiques :
 - de déterminer, en fonction du P.N.B., la limite maximum du volume des dépenses pour une période déterminée;
 - de fixer, pour la même période, les quote-parts respectives des entreprises, des travailleurs et de l'Etat, pour l'ensemble des secteurs de la sécurité sociale (à l'exclusion du secteur des vacances annuelles et du secteur des accidents du travail lesquels relèvent à part entière de la responsabilité de l'entreprise).

En outre, l'Etat prendrait à sa charge l'insuffisance éventuelle des recettes dans le secteur du chômage, résultant de la détérioration de l'emploi pour des raisons structurelles et/ou conjoncturelles.

Ceci implique que toute augmentation ou diminution de charges intervenant en cours de période serait représentée suivant la clé de répartition telle qu'elle a été établie lors de la concertation sociale. De cette façon, toutes les parties seraient ainsi concernées par les modifications éventuelles et les intéressés seraient ainsi incités à trouver par priorité des solutions aménageant les dépenses à l'intérieur de l'enveloppe budgétaire globale.

- D'autres membres se prononcent pour le maintien d'un système de financement mixte pour les revenus de remplacement. En ce qui concerne les revenus de compléments, c'est-à-dire les soins de santé et les allocations familiales, ils se prononcent, dans une mesure variable et moyennant certaines garanties, pour le financement par le budget général de l'Etat.

En matière de soins de santé notamment, certains membres souscrivent au principe inscrit dans la loi du 29 juin 1981 établissant les principes généraux de la sécurité sociale des travailleurs salariés et visant à instaurer un secteur des non-actifs financé essentiellement par des subsides de l'Etat. Quant au régime des allocations familiales, ils estiment que sa fiscalisation éventuelle requiert comme condition préalable la mise en place d'une fiscalité plus juste et des garanties quant à l'évolution du régime.

- Une autre thèse exprimée au sein de la Commission consiste à prévoir le financement exclusif des revenus de remplacement par les cotisations perçues sur les rémunérations et le financement des revenus de complément par le biais du budget général de l'Etat. Il s'agit donc là d'une nouvelle répartition des responsabilités financières, l'Etat prenant à sa charge les revenus de complément et les employeurs et travailleurs assumant le financement des revenus de remplacement avec toutes les conséquences que cela entraîne, notamment en ce qui concerne la gestion.

A noter que les partisans de cette thèse exigent également certaines garanties notamment sur le plan d'une fiscalité plus équitable et sur le plan du contrôle et de la concertation en cas de responsabilité directe du Gouvernement et du Parlement en matière de financement de certains secteurs.

- Une dernière thèse enfin conçoit la structure du financement comme suit :
- les allocations minimales garanties (revenu garanti aux personnes âgées, etc.) sont exclusivement financées par le budget général de l'Etat;
- les prestations familiales et les soins de santé, qui ne sont pas directement liés aux prestations de travail, sont financés par des cotisations personnelles perçues sur le revenu global;
- les revenus de remplacement (pensions, indemnités d'incapacité de travail, allocations de chômage) en premier lieu, financés par des cotisations sociales perçues sur le salaire.

Cependant l'intervention de l'Etat, tant pour les revenus de complément que pour les revenus de remplacement, peut être justifiée en particulier en raison de circonstances économiques et/ou financières dont les assurés ne peuvent être rendus responsables.

- A noter enfin la thèse qui envisage une technique particulière de financement en matière de pensions. Elle consiste à prévoir, outre le système de répartition qui convertit les cotisations immédiatement en allocations, un système de capitalisation individuelle. Dans ce système, une partie du revenu de remplacement est calculée en fonction du capital constitué par l'assuré lui-même, avec déduction fiscale des cotisations.

Selon les partisans de cette technique, ce système est souhaitable vu l'évolution démographique et la nécessité d'encourager l'épargne et l'investissement.

c) Financement général par le budget de l'Etat.

Certains membres, partisans d'un régime unique de sécurité sociale (thèse, rappelons-le, minoritaire au sein de la Commission), préconisent une fiscalisation des cotisations de sécurité sociale, à côté de ressources nationales affectées à un objectif bien déterminé.

d) Financement par une cotisation prélevée sur le revenu global.

D'autres membres qui se sont prononcés également pour un système global de sécurité sociale estiment qu'il convient, pour son financement, de prélever une cotisation affectée, de nature spécifique, sur le revenu global tant des individus que des entreprises. Il ne s'agit pas d'une fiscalisation, mais bien d'un prélèvement destiné à la sécurité sociale pour lequel entrent en considération non seulement les revenus professionnels, mais aussi les revenus provenant de biens mobiliers et immobiliers.

La cotisation, exprimée en un pourcentage du montant des revenus imposables, sera caractérisée par une certaine progressivité; de plus, elle ne se sera pas liée à des plafonds de rémunération et de revenu. Les recettes du système suivront dès lors l'évolution générale des revenus.

En ce qui concerne les entreprises, outre la masse salariale, le résultat d'exploitation pourrait être également pris en considération comme base de perception des cotisations patronales.

e) Problème de l'assiette des cotisations.

Plusieurs membres ont posé la question de l'adéquation du mode de financement actuel du régime des travailleurs salariés basé sur des prélèvements sur la masse salariale aux conditions économiques présentes. Ils estiment en effet que le financement de la sécurité sociale pèse actuellement de façon prédominante sur le facteur travail et que certaines mesures s'imposent pour apporter un plus grand équilibre dans ce domaine.

Certains membres se prononcent dès à présent pour le maintien de la rémunération comme base de calcul des cotisations de sécurité sociale.

Toutefois, cette position de principe n'exclut pas que soient examinés l'intérêt et l'opportunité pour l'économie d'utiliser - sans pour autant modifier les conditions de concurrence entre secteurs et entreprises - d'autres bases de perception ou d'affecter éventuellement le salaire d'un coefficient de pondération tenant compte de la capacité contributive.

f) Problème des plafonds.

En ce qui concerne les plafonds pour la perception des cotisations de sécurité sociale, il faut noter deux positions divergentes.

La première, dans un objectif de solidarité et de redistribution, préconise la suppression des plafonds. A noter toutefois que certains souhaitent un déplafonnement progressif.

Rappelons à ce sujet que l'article 39 de la loi du 29 juin 1981 prévoyait le déplafonnement intégral des cotisations pour les travailleurs salariés à partir du 1er janvier 1983. Eu égard au fait que le produit des cotisations du dernier trimestre d'une année n'est entièrement perçu qu'au cours du premier trimestre de l'année suivante, le Gouvernement sur base de l'article 1er, 4° de la loi du 2 février 1982 attribuant certains pouvoirs au Roi, a anticipé au 1er octobre 1982 la suppression complète des plafonds (A.R. n° 96 du 28 septembre 1982).

Par contre, d'autres membres soutiennent le point de vue que les cotisations exprimées en pourcentage de la rémunération doivent en principe être plafonnées étant donné que les prestations le sont également. L'appréciation de ce plafond tant pour les cotisations que pour les prestations devrait se faire en tenant compte des répercussions sociales, économiques et financières.

g) Cotisations proportionnelles - progressives - forfaitaires.

La plupart des membres se prononcent pour le maintien des cotisations proportionnelles et rejettent le principe de la progressivité, lequel ne peut être admis qu'en matière fiscale. Par contre, ces mêmes membres estiment, par référence au régime des travailleurs indépendants, qu'une cotisation forfaitaire peut être justifiée pour autant que les prestations soient forfaitaires.

h) Cotisations globales.

Il faut enfin signaler que certains membres proposent la simplification du prélèvement de la cotisation via l'application d'un pourcentage unique et global de cotisation.

Le produit du prélèvement global des cotisations devrait alors être réparti entre les différents secteurs selon des clés de répartition qui pourraient être revues périodiquement en fonction des circonstances; la possibilité d'appliquer de façon limitée les clés de répartition suivant les besoins de certains secteurs permettrait d'aider certains secteurs en difficulté à charge de certains secteurs qui se portent mieux.

Section VI. Les prestations de sécurité sociale.

§ 1. Portée du problème.

Rappelons tout d'abord que les prestations sont individuelles, même si dans certains régimes elles sont modalisées en fonction de la composition du ménage et que leur octroi, en principe, n'est pas subordonné à une enquête sur les ressources. A noter toutefois qu'une telle enquête existe dans le cadre de la sécurité d'existence (minimum moyen d'existence) et que l'octroi de certains avantages est parfois subordonné à un plafond de revenus (qualité de VIPO).

Faut-il maintenir le principe de l'universalité ou prévoir l'exclusion de certaines personnes du bénéfice de l'octroi de certaines prestations ?

Faut-il subordonner l'octroi des prestations à des conditions en matière de ressources ?

Faut-il préconiser une plus grande sélectivité pour l'octroi des prestations ?

Quel statut fiscal faut-il réserver aux revenus de remplacement et aux allocations familiales ?

Faut-il accorder la priorité au ménage ou faut-il moduler les allocations en fonction de la situation familiale ?

Doit-on prévoir des allocations minimales et maximales dans les secteurs prévoyant des revenus de remplacement ?

Comment enfin mettre en oeuvre le principe de l'égalité de traitement entre homme et femme ?

§ 2. Le principe de l'universalité.

La majorité des membres de la Commission se prononce en faveur du principe de l'universalité. Mais si certains membres souscrivent sans réserve à ce principe, d'autres estiment que certaines atténuations peuvent y être apportées par le biais d'une meilleure sélectivité, d'un traitement fiscal identique pour les revenus professionnels et les revenus de remplacement et par une meilleure prise en compte de la situation familiale.

Ceci n'exclut évidemment pas que l'ouverture du droit aux prestations sociales puisse être soumise à certaines conditions.

§ 3. La condition de ressources.

La Commission estime de façon majoritaire que le droit aux prestations et l'octroi de celles-ci ne peut dépendre de l'importance des revenus du bénéficiaire ou d'un des membres de sa famille. En effet, l'enquête sur les ressources ne peut être admise dans un régime d'assurance; elle se justifie uniquement dans le cadre d'un régime d'assistance financé grâce à l'effort solidaire de toute la communauté.

Signalons toutefois une thèse minoritaire qui prévoit la fixation d'un plafond maximum de revenus pour bénéficier des prestations. Selon les partisans de cette thèse, on pourrait envisager de limiter ou de supprimer totalement l'octroi de certains revenus de complément à partir d'un certain niveau de revenus. Quant aux revenus de remplacement, ils devraient être fixés proportionnellement au revenu perdu, selon un pourcentage dégressif à mesure que l'on s'élève dans l'échelle des revenus.

§ 4. Une meilleure sélectivité.

Certains membres souhaitent une meilleure sélectivité dans l'octroi des prestations par des dispositions limitant certains cumuls d'allocations sociales, par le renforcement de la lutte contre les abus et par une application rigoureuse et uniforme de la réglementation existante.

§ 5. Le traitement fiscal des revenus de remplacement.

Certains membres estiment qu'il convient de traiter de façon identique, sur le plan fiscal, les revenus de remplacement, les revenus professionnels et les autres revenus. Ils considèrent en effet que l'imposition des revenus de remplacement par leur adjonction au revenu global est totalement justifiée étant donné que le revenu professionnel, sur la base duquel on calcule le revenu de remplacement, est également taxé.

Certains membres se prononcent même en faveur de l'intégration des allocations familiales dans l'assiette imposable à condition toutefois que l'on procède à une réforme en profondeur du système fiscal dans un sens favorable aux ménages; d'autres membres rejettent dès à présent l'imposition des allocations familiales étant donné que cette mesure accentuerait encore la discrimination entre les ménages sans enfant et les familles nombreuses.

D'autres membres enfin acceptent que les allocations sociales, tant les revenus de remplacement que les allocations familiales, soient prises en considération pour le calcul du revenu imposable mais aux conditions suivantes :

- une réforme du système fiscal dans le sens d'une plus grande justice fiscale;
- une prise en compte plus équitable des personnes à charges;
- l'augmentation du pourcentage d'indemnisation pour les revenus de remplacement;
- la rétroversion des impôts ainsi perçus vers les régimes de sécurité sociale.

§ 6. Base pour l'octroi des prestations : l'individu ou le ménage.

La majorité de la Commission estime qu'il s'agit là d'un problème sociologique général et que ce n'est pas par le biais de la sécurité sociale qu'il convient de faire de tels choix fondamentaux.

Elle estime de façon générale que les allocations doivent rester de nature individuelle mais plusieurs membres considèrent qu'il convient de mieux tenir compte de la situation familiale, notamment par une modulation des allocations en fonction de la situation familiale ou par l'introduction de la notion de "quotient familial". Ces membres estiment en effet que c'est au niveau de la famille que la solidarité devrait jouer en premier lieu.

Pour la fixation du niveau de l'indemnité, certains membres préconisent de distinguer 3 catégories de bénéficiaires :

- les bénéficiaires avec personnes à charge;
- les personnes habitant seules;
- les cohabitants.

A noter enfin que certains membres proposent de mettre au point un statut pour le père ou la mère au foyer et pour le parent qui interrompt sa carrière professionnelle pour se consacrer à l'éducation de ses enfants.

§ 7. Les indemnités minimales et maximales.

- La majorité de la Commission se prononce pour la généralisation d'indemnités minimales pour les différents secteurs.

Elle opte également pour la fixation d'indemnités maximales tout en demandant qu'un rapport équitable soit maintenu entre le niveau de cette indemnité maximale et l'effort financier fourni par l'intéressé.

Certains membres sont également partisans d'une certaine harmonisation des indemnités minimales et maximales au sein de chaque régime.

Pour d'autres membres, cette harmonisation devrait viser tous les régimes.

- Certains membres estiment par contre qu'il n'y a pas lieu de fixer des indemnités minimales puisqu'il existe un salaire minimum et rappellent qu'ils se sont prononcés en faveur d'un parallélisme pour la fixation des plafonds qui doivent servir de base de calcul tant pour les cotisations que pour les prestations.

Quant au problème général du niveau des prestations, ces mêmes membres préconisent :

- des taux qui maintiennent une incitation à la reprise du travail;
- des taux différenciés selon la situation de famille;
- des taux également différenciés dans le temps selon la nature du risque.

§ 8. Le principe de l'égalité entre hommes et femmes.

Certains membres de la Commission se prononcent pour la poursuite de la mise en oeuvre de ce principe notamment en ce qui concerne la notion de chef de ménage (homme ou femme) ou de personne à charge et dans le secteur des pensions.

D'autres membres de la Commission subordonnent la poursuite de l'exécution de ce principe aux possibilités budgétaires existantes dans les différents secteurs de la sécurité sociale.

Section VII. L'organisation administrative.

§ 1. Portée du problème.

- La sécurité sociale a fait l'objet d'innombrables dispositions légales et réglementaires qui ont abouti, au fil du temps, à multiplier dans chaque régime les institutions, les particularités et les complications. - Parallèlement, l'évolution séparée des différentes réglementations a conduit à réserver un sort inégal à des situations individuelles, certes différentes quant à leur origine mais qui pourraient équitablement recevoir des solutions identiques.

Le citoyen est désemparé et s'estime désarmé face à cette complexité administrative.

Comment dès lors assurer une certaine simplification et une meilleure transparence de la législation et de l'administration ?

- La plupart des organismes de sécurité sociale sont soumis à la loi du 25 avril 1963, souvent dénommée en abrégé, loi sur la gestion paritaire.

Il existe cependant diverses modalités quant à l'application du principe de la gestion paritaire et en ce qui concerne la composition des organes de gestion.

Faut-il maintenir cette gestion paritaire, la renforcer, modifier ses modalités d'application ?

§ 2. Position de la Commission.

a) Simplification administrative.

La Commission estime que l'organisation de la sécurité sociale doit être fondamentalement revue dans le sens d'une simplification, d'une coordination et d'une meilleure prestation des services. Ceci implique notamment :

- que les formalités administratives imposées au citoyen doivent être limitées au strict nécessaire et que, de façon générale, la part d'intervention de l'assuré dans l'exigence des preuves requises doit être limitée au minimum;
- que les données relatives à la sécurité sociale doivent être centralisées et rassemblées au sein d'une banque publique de données sociales, accessible tant aux services publics qu'aux organisations sociales qui sont associées à l'exécution de la sécurité sociale;
- qu'il convient de décentraliser au maximum les services de la sécurité sociale, autrement dit de les rapprocher le plus près possible de la population et d'organiser dans la mesure du possible des services polyvalents;
- qu'il est nécessaire d'organiser la polyvalence des demandes pour les assurés qui ressortissent à plus d'un régime ou qui passent d'un régime à l'autre.

A noter que certains membres estiment qu'il est indispensable de maintenir la coexistence d'institutions publiques et d'institutions privées, ces dernières jouant un rôle spécifique dans le domaine de la sécurité sociale en raison de leur caractère pluraliste et de leur dynamique sociale.

D'autres membres insistent sur le caractère de service public de la sécurité sociale et dans ce cadre, considèrent qu'il convient d'organiser un contrôle plus strict sur les activités et les moyens financiers de certains organismes payeurs d'allocations.

De façon générale, ces mêmes membres se prononcent pour un allègement de l'appareil administratif de la sécurité sociale et demandent que dans la réforme, priorité soit donnée aux systèmes de contrôle et aux problèmes de la base de détermination des frais d'administration.

b) Fusion de certains organismes.

La Commission estime qu'une éventuelle fusion, association ou coordination de certains organismes peut être envisagée si elle peut engendrer une rationalisation, une simplification et, dès lors, contribuer à la réduction des coûts administratifs. Ceci signifie qu'il ne faut pas "réformer pour réformer" mais qu'il convient d'examiner la rationalité de ces réformes.

Certains membres envisagent certaines restructurations ou regroupements possibles visant notamment le Fonds national de retraite des ouvriers mineurs, l'Office de sécurité sociale d'outre-mer, le Fonds des accidents du travail et le Fonds des maladies professionnelles.

D'autres membres se prononcent contre la restructuration des services et institutions qui fonctionnent efficacement et avec des coûts peu élevés.

D'autres membres lesquels sont partisans d'un système unique de sécurité sociale, préconisent que l'Office national de sécurité sociale soit transformé en une institution centrale unique de perception et de répartition des cotisations; cet office serait géré par les divers groupes de la population qui interviennent dans le financement.

A noter également une thèse qui préconise la fusion de toutes les institutions et caisses en un seul institut de sécurité sociale par communauté, avec suppression de toutes les institutions superflues.

c) Gestion paritaire.

La Commission, dans sa majorité, estime que la gestion paritaire des organismes de sécurité sociale doit être maintenue et doit continuer à occuper une place centrale sur le plan de l'exécution de la politique de sécurité sociale.

Certains membres estiment même que le caractère strictement paritaire (employeurs-travailleurs) doit être renforcé en ce qui concerne la composition de certains organismes de gestion, notamment dans le secteur des soins de santé et de prestations familiales.

De plus, les membres qui se sont prononcés en faveur d'un financement exclusif des revenus de remplacement par les cotisations de sécurité sociale, préconisent que, dans ces secteurs, la gestion soit réservée aux seuls représentants des travailleurs.

D'autre part, les membres qui se sont prononcés pour une fiscalisation des secteurs soins de santé et allocations familiales proposent de créer un organe de contrôle et de concertation pour ces secteurs.

CHAPITRE IV. OPTIONS DE BASE, JALONS DE CODIFICATION.

Partant des opinions exprimées lors du débat général, dont la synthèse vient d'être faite, et d'autres discussions en sous-commission ou en séance plénière, ainsi que de suggestions propres ayant trouvé un écho suffisant ou dont le principe d'une discussion ultérieure n'a pas été écarté, (voir notamment numéro 17), il a été dégagé des lignes directrices pour la continuation des travaux. Ces lignes directrices, auxquelles il fallait ajouter les orientations provisoires dont il était question dans les différents Titres, ont guidé les sous-commissions concernées et les experts. Il a paru utile de les formuler dès le début, sans préjuger d'un accord sur l'ensemble du projet.

Section première. Objet et objectifs.

1. La sécurité sociale dont la Commission assurera la codification sera, conformément à l'article 2 de la loi du 23 juillet 1980, la sécurité sociale au sens large, c'est-à-dire qu'elle englobera :
 - a) d'une part, l'ensemble de ce que l'on appelait avant la dernière guerre les assurances sociales, c'est-à-dire celles relatives aux prestations familiales, aux soins de santé, à l'incapacité de travail, aux pensions de retraite et de survie, aux allocations de chômage et, dans un certain sens, celles relatives aux accidents du travail et aux maladies professionnelles (sécurité sociale au sens strict).
 - b) d'autre part, ce que l'on regroupe dans les régimes dits d'aide sociale, à savoir le minimum de moyens d'existence, les prestations garanties et les prestations en faveur des handicapés.

L'inclusion de la "sécurité d'existence" (avantages complémentaires accordés à charge des fonds de sécurité d'existence) est une question qui n'a pas encore été tranchée.

En ce qui concerne le régime des vacances annuelles, dont il a été jusqu'ici peu question, il y a lieu de noter que si au niveau de la Communauté européenne ainsi que dans la doctrine il est considéré comme relevant davantage du droit du travail, la loi du 29 juin 1981 établissant les principes généraux de la sécurité sociale des travailleurs salariés le maintient dans l'orbite de la sécurité sociale. L'optique provisoire de la Commission est de ne pas le retenir dans cette orbite.

2. Pour la sécurité sociale au sens strict, et sans anticiper sur le débat relatif aux modes de financement, il y a en principe contribution sous forme de cotisation et les avantages octroyés ne sont pas liés à une enquête sur les ressources. En revanche, les "régimes d'assistance" ne sont pas "contributifs", ne donnent pas lieu à la perception de cotisations et une enquête sur les ressources y conditionne l'octroi des prestations.
3. Dans son premier volet, la sécurité sociale, sécurité sociale au sens strict, vise à garantir un niveau de vie en relation aussi étroite que possible avec le niveau de vie atteint grâce au travail effectué avant le fait qui impose que l'on recourt à ces prestations. L'assurance collective garantit une distribution ou redistribution horizontale des revenus.

Dans son second volet, la sécurité sociale élargie tend à promouvoir une solidarité plus étendue, nationale, qui dépasse le biotope "travail", axée sur la sécurité d'existence et visant à garantir des moyens de subsistance de base en relation aussi étroite que possible avec un niveau de vie décent, qui correspond à l'idée que l'on peut se faire en cette fin de XX^e siècle en Europe occidentale de la dignité humaine. Il s'agit donc par ce biais de lutter contre la pauvreté et d'assurer les moyens de vivre les plus convenables. D'une manière générale dans les circonstances difficiles actuelles on privilégiera le relèvement des prestations les plus basses.

4. Dans cette conception, la sécurité sociale au sens strict n'a pas pour finalité directe une redistribution verticale des revenus, laquelle devrait être poursuivie par le biais d'une fiscalité adéquate. Cette considération n'exclut pas que la sécurité sociale puisse jouer un rôle dans la redistribution verticale des revenus mais ce ne pourrait être qu'un effet ou objectif secondaire. Ce dernier peut être atteint par exemple par le relèvement ou par le déplafonnement de l'assiette des cotisations mais il n'y a pas lieu, par ailleurs, d'introduire un système de cotisations progressives en fonction du niveau des revenus.

Autrement dit, la sécurité sociale doit veiller avant tout à couvrir ou compenser au mieux les charges résultant de la réalisation des risques sociaux.

5. Ainsi conçue, la sécurité sociale veillera à procurer des prestations dites individuelles et s'abstiendra d'organiser, de gérer ou de financer directement des services collectifs, des établissements ou des infrastructures sociales.
6. Les prestations individuelles accordées seront de type "universel", c'est-à-dire qu'en ce qui concerne la couverture des risques, personne ne sera exclu de la sécurité sociale au sens strict parce qu'il disposerait personnellement de revenus trop élevés. Le principe dit de l'universalité suppose que les prestations prévues sont accordées indépendamment de toute enquête sur les revenus individuels. Les corrections nécessaires pourront se faire dans le cadre du droit fiscal ou, dans une mesure qui sera précisée, par le biais d'une certaine sélectivité des prestations. Ces prestations seront aussi, dans la même mesure, "non-discriminatoires", c'est-à-dire que l'on veillera plus spécialement à mettre tout à fait en oeuvre l'égalité de traitement entre hommes et femmes.

Section II. Particularismes ou généralisation.

7. La sécurité sociale au sens strict maintiendra, en général et comme aujourd'hui, sa division socio-professionnelle en trois secteurs :

- a) le secteur des travailleurs salariés;
- b) le secteur des travailleurs indépendants;
- c) le secteur public.

La solidarité et la responsabilité seront donc d'abord développées au sein de chacun de ces groupes, ce qui suppose en principe le maintien de structures administratives et financières distinctes, de nature à bien faire (à mieux faire) comprendre à chacun qu'il relève d'une communauté de sécurité sociale qui est prête à l'aider mais qui exige aussi, en retour, le respect de certaines règles, de certaines contraintes, d'une certaine morale sociale.

8. Le maintien de structures distinctes ne doit pas faire obstacle aux objectifs majeurs de la Commission royale, à savoir, à l'occasion de la codification, une simplification et une harmonisation des textes. Cela signifie que la priorité sera donnée à l'élaboration de règles communes, d'un tronc commun législatif le plus étendu qu'il se pourra, et à l'adoption de critères, de concepts harmonisés quels que soient les secteurs concernés.

De même, il faudra tendre vers la plus grande égalité, à risque, situation et contribution égaux, dans l'octroi des prestations. Cela implique aussi qu'il y ait équivalence des interventions de l'Etat en faveur des différents secteurs.

9. Le maintien de la division actuelle en trois secteurs socio-professionnels n'empêchera pas que deux branches particulières qui, en raison de leur évolution, touchent pratiquement l'ensemble de la population, à savoir le remboursement des soins de santé et les prestations familiales seront étendus à tous les résidents, à certaines conditions.
10. Une telle orientation aboutit à un champ d'application ratione personae distinguant deux groupes de bénéficiaires :
- a) les assurés sociaux (ou assimilés), pour lesquels la référence au travail reste prédominante, et qui auront droit à des prestations de retraite, d'incapacité de travail et de chômage, en plus des droits qui leur seront reconnus en tant que résidents;
 - b) les résidents, qui se répartiront en :
 - résidents belges (ou assimilés);
 - résidents étrangers, c'est-à-dire séjournant en Belgique de façon régulière (réglementaire) et réelle depuis un certain temps (ce pourrait être cinq ans, période devant être en principe, ininterrompue).
- Tous les résidents auront droit aux prestations familiales, au remboursement des soins de santé ainsi qu'au revenu d'existence garanti et aux prestations prévues en faveur des handicapés.
11. Au sein même des trois grands groupes socio-professionnels, dans chacune des branches organisées en leur faveur, on veillera à supprimer toutes les exceptions, toutes les dérogations, toutes les faveurs qui s'y trouvent et qui n'ont plus d'autre signification qu'historique. Les règles devront être uniformes sauf si des modalités propres s'imposent pour des raisons objectives et suffisantes, tenant par exemple, comme en chômage, à l'existence d'un marché spécifique de l'emploi (marins notamment) dont l'organisation est différente du marché général; les organisations syndicales représentées au sein de la Commission estiment qu'il n'y a pas lieu de procéder à une uniformisation ou fusion dès lors que les régimes et institutions particulières font preuve d'un fonctionnement efficace et peu coûteux.

Toute règle qui constitue en fait un avantage complémentaire sera proscrite à l'avenir du système légal obligatoire. Cette ligne de conduite pour la codification n'exclut pas :

- a) la possibilité de mesures transitoires pour ceux qui bénéficient déjà des avantages visés;
- b) la possibilité d'octroi d'avantages complémentaires non dans le régime de base de la sécurité sociale mais dans le cadre d'une "sécurité d'existence" déjà organisée ou à organiser ou "d'une assurance sociale libre".

Section III. Gestion paritaire et gestion humaine.

12. La structure administrative n'a pas encore fait l'objet d'options précises, si ce n'est qu'elle devra tenir compte de la division en trois secteurs socio-professionnels.

Il est en tout cas acquis que l'on maintiendra pour cette structure, aussi largement que possible, le mode de gestion paritaire et qu'on essayera de lui redonner pleine vigueur : il doit continuer à occuper une place centrale sur le plan de l'exécution, sinon de la préparation, de la politique de sécurité sociale.

13. Cette organisation administrative, qui devra être efficace comme telle, devra aussi garantir au citoyen un service parfait et humain; il faut que chacun ait à sa disposition, près de chez lui, un office où se renseigner, où faire instruire sa demande, où toucher ses prestations.
Tout sera donc mis en oeuvre pour réaliser des structures d'accueil polyvalentes et proches des assurés.
14. Dans le même ordre de préoccupations, tout sera fait pour simplifier et uniformiser les procédures administratives, dont les documents requis pour constituer les dossiers. Le numéro unique d'inscription et le dossier individuel unique de sécurité sociale seront réalisés. La centralisation des données communes sera faite grâce à l'institution et au fonctionnement d'une Banque de données sociales travaillant pour l'ensemble des services concernés.

Autrement dit : centralisons les données, décentralisons les services.

Section IV. Niveaux de montants de base et rapport constant.

15. Il est indispensable pour la "transparence" du système et pour assurer dans celui-ci équilibre et équité, d'arrêter la hiérarchie des montants de base, garantis, et de maintenir celle-ci à l'avenir avec des écarts constants, de telle manière que, si une décision politique de changement porte sur tel ou tel facteur, l'ensemble évolue de concert. Si en outre on a une bonne connaissance de la composition et du nombre de ceux qui sont concernés par les différents niveaux, on pourra calculer rapidement et exactement les retombées macrofinancières de toute mesure projetée.

Pour ce faire, on retiendra, outre le revenu minimum mensuel moyen prévu dans la convention collective de travail n° 23 du Conseil national du Travail, du 25 juillet 1975 (A.R. 9 septembre 1975), cité pour mémoire, deux ou trois niveaux de montants de base :

- a) le minimum de moyens d'existence (loi du 7 août 1974) ou revenu garanti général en dehors de toute référence au travail;
- b) le revenu garanti aux handicapés (qui pourrait être égal au précédent et dont le complément pourrait être joint à l'allocation dite "d'intégration") (voy. infra n° 19);
- c) les minima des différents régimes d'assurances sociales (dont le principe est mis en cause par la F.E.B.).

Section V. Sélectivité d'octroi des prestations. Prestations individuelles uniformes ou "modalisées".

16. Au-delà du principe d'universalité et du rejet du critère d'état de besoin pour l'octroi des prestations d'assurances sociales, il est admis une certaine sélectivité des prestations ainsi qu'une certaine différenciation en fonction de la situation "familiale".

Pour ce qui est de la sélectivité, à laquelle on est amené en vue d'une plus grande efficacité du système, surtout en période de crise économique et d'équilibre financier précaire, on peut y parvenir :

- a) par une application plus correcte et plus uniforme de la législation en vigueur;
 - b) par une taxation plus adéquate des prestations sociales de remplacement;
 - c) par la fixation de maxima pour l'octroi des prestations, étant entendu toutefois qu'il y a lieu de maintenir un rapport équitable entre le niveau de l'indemnité maximale et l'effort financier demandé aux intéressés;
 - d) par la limitation des cumuls;
 - e) par l'élimination des abus et, d'une manière générale, de tous usages ou toutes pratiques contraires aux finalités retenues.
17. Pour ce qui est de la différenciation des prestations sociales en fonction de la situation "familiale", ses modalités n'ont pas encore été discutées. C'est dans cette perspective que les propositions et considérations suivantes sont faites :
- a) les prestations de sécurité sociale, individuelles, seront en principe adaptées en fonction des charges réelles de famille et de la "situation relationnelle" des bénéficiaires. Cette différenciation sera "restreinte" ou "limitée" dans les régimes d'assurances sociales où - pour ce qui est des revenus de remplacement - l'on devrait tenir compte et d'un rapport avec le salaire perdu et d'un rapport avec les charges. Elle sera complète ou pleine dans les régimes d'aide sociale.

- b) dans l'idéal, cette différenciation, comme l'ont proposé certains membres, pourrait certes être réalisée par la voie fiscale, ce qui permettrait de conserver aux prestations de sécurité sociale leur caractère parfaitement personnel, mais une telle solution, plus équitable sans doute dans le cadre de la sécurité sociale telle qu'on l'entend, ne paraît pas envisageable dans les circonstances actuelles, pour différentes raisons, dont les risques de fraude fiscale, les contraintes budgétaires, et certains problèmes pratiques.
- c) ceci admis, très pragmatiquement, on peut observer, et l'on ne peut donc ignorer, que les hommes vivant en société soit vivent seuls, soit cohabitent et que, lorsqu'ils cohabitent, ils peuvent cohabiter avec des personnes qu'ils ont ou qu'ils n'ont pas ou qu'ils ont plus ou moins à charge. L'unité sociale, économique et culturelle que forme le ménage entraîne ainsi des situations variées, principalement quant aux besoins réels, ces derniers augmentant à mesure de la charge d'autres que l'on doit supporter ou diminuant en proportion du partage ou de la répartition des dépenses lorsque les moyens matériels sont multipliés ou globalisés.

D'une certaine façon, le droit actuel de la sécurité sociale a déjà tenu compte de cette donnée que sont les "charges de famille" mais il l'a fait, une fois de plus, sans vue d'ensemble, sans cohésion suffisante, secteur par secteur, offrant finalement une nouvelle image brouillée, peu compréhensible et sans garantie d'équité.

Pour tenter d'atteindre cette cohérence globale, on suggère :

- 1° de partir des situations de fait, des cohabitations de fait, des charges de fait, de manière à aboutir à une sécurité sociale neutre du point de vue du mariage. Il n'y a là rien de fondamentalement nouveau en ce sens que le droit social a généralement montré son attachement à prendre en considération les situations de vie, les situations familiales ou ménagères réelles, se préoccupant plus d'aider économiquement là où cela s'avère utile que de respecter les liens de droit civil ou les règles de dévolution successorale. Une telle option de base est elle-même neutre, en ce sens qu'elle n'entend nullement porter atteinte aux valeurs familiales essentielles telles qu'elles ont été jusqu'ici véhiculées, promues et protégées et auxquelles elle reconnaîtra d'ailleurs un certain rôle probatoire (voir 4°, in fine), mais elle n'entend pas davantage s'y arrêter lorsque l'intervention de la sécurité sociale le justifie;
- 2° certainement dans les réglementations d'aide sociale, axées sur l'état de besoin, et éventuellement aussi dans les réglementations d'assurances sociales (des sérieuses objections ont été formulées par la F.G.T.B. à l'encontre de ce dernier point), de répartir les ayants droit aux prestations sociales en trois catégories, compte tenu de leur situation "relationnelle":
 - les cohabitants sans personnes à charge;
 - les isolés;
 - les cohabitants avec personnes à charge;

Cette répartition n'est pas non plus une innovation, puisqu'elle se retrouve déjà dans certaines réglementations, dont celle du chômage. Dans ces réglementations, on recourt à la notion de "chef de ménage", qui sera toutefois évitée si possible pour ne pas heurter l'égalité de traitement au sein des ménages. C'est pour cette même raison qu'il faut reconnaître aux hommes le droit à une pension de survie.

- 3° de prévoir une gradation dans les interventions, l'isolé ayant droit à des prestations d'un pourcentage plus élevé que celui qui cohabite avec une personne disposant elle-même d'un revenu et celui qui a des personnes à charge ayant à son tour droit à plus que l'isolé;

4° pour résoudre le problème délicat de la preuve, de présumer, sauf preuve contraire à apporter par les intéressés eux-mêmes, que tout demandeur cohabite avec une autre personne disposant elle-même d'un revenu, de telle sorte que si on veut obtenir le taux "isolé" ou le taux "chef de ménage", on doit apporter la preuve, par une déclaration appropriée ou par la réunion des éléments probatoires adéquats, que l'on vit seul ou que l'on vit avec des personnes sans revenu et dont on a la charge. Des présomptions pourront faciliter cette dernière démonstration (la charge), présomptions tirées notamment de la filiation légitime et des liens du mariage.

d) Pour ce qui est des régimes de prestations familiales dont les règles d'octroi seront coulées en un texte uniforme, sous réserve du maintien transitoire de certaines règles propres (cas du premier enfant ou de l'enfant unique chez les indépendants pour l'essentiel), le personnage de l'attributaire sera supprimé et l'on envisagera de faire de l'enfant lui-même l'ayant droit de la prestation, même si celle-ci continue d'être versée en principe à ceux qui l'élèvent et font donc face aux frais de son éducation.

Section VI. Incapacité de travail, intégration et dommage physique ou psychique.

18. Dans le domaine de l'incapacité de travail, un pas considérable est fait par l'adoption de principe d'une notion uniforme. L'incapacité de travail sera évaluée de la même manière et suivant les mêmes critères dans tous les régimes, qu'il s'agisse de l'assurance maladie-invalidité, des accidents de travail, des maladies professionnelles ou du cas des handicapés.

19. Ce point acquis, les lignes directrices suivies seront que :

a) on donne la priorité aux mesures de prévention, de revalidation, de reclassement, de réintégration ou de rétablissement dans une situation de travail. Il a été souligné à cet égard combien il était essentiel que la réalisation de ce programme, spécialement en ce qu'il touche au préventif, précède la mise en oeuvre du nouveau système d'évaluation uniforme de l'incapacité de travail;

b) celui qui, en dépit du recours aux prestations, mesures ou services précités n'est pas à même de bénéficier, en tout ou partie, d'un revenu professionnel normal, a droit à un revenu de remplacement. On distinguera les cas suivant qu'ils peuvent ou non se rattacher aux régimes d'assurances sociales :

1° pour ceux qui n'ont pas travaillé auparavant et qui se trouvent exclus des assurances sociales, le droit au revenu de remplacement consistera en la garantie d'un revenu d'existence garanti, conditionné par une enquête sur les revenus (voy. supra n° 15);

2° pour ceux qui ont travaillé auparavant et relèvent des assurances sociales :

- le droit au revenu de remplacement consistera en une prestation égale à x % du revenu perdu, notion qui sera précisée dans la troisième partie;

- lorsque la perte de revenu est la conséquence d'un accident de travail ou d'une maladie professionnelle, la prestation sera supérieure à x % du revenu perdu.

c) indépendamment du revenu de remplacement, une indemnité dite d'"intégration" pourra être octroyée aux handicapés, aux malades et aux accidentés;

d) une indemnité spéciale pour dommage physique ou psychique sera octroyée aux victimes d'un accident du travail ou d'une maladie professionnelle.

TROISIEME PARTIE. OPTIONS DE BASE ET APPRECIATION GLOBALE
DES MEMBRES

CHAPITRE PREMIER. OPTIONS DE BASE

L'impulsion qui, après un premier débat général au sein de la Commission, a été donnée à une série d'options fondamentales, a presque entièrement été maintenue, voire développée, tout au long de l'élaboration et de l'examen des différents titres du projet de code. Sur certains points toutefois l'orientation a changé ou certains accents ont été déplacés par rapport aux choix initiaux dégagés à mi-chemin dans le rapport intérimaire de 1982.

Nous avons en effet tenu compte des réactions suscitées par nos différentes propositions et de l'évolution qui s'est naturellement opérée en nous. A cet égard, nous avons tout mis en oeuvre dans notre groupe restreint (président, vice-président et les quelques experts qui ont pu nous apporter une collaboration effective), et encore plus particulièrement au niveau de la Présidence, pour arriver à un texte commun, auquel chacun pouvait souscrire dans son ensemble, sans que nous ayons pu évidemment arriver à un texte susceptible de nous donner toute satisfaction en toutes ses parties. Ce résultat nous a cependant paru préférable à tous points de vues, et certainement dans l'optique d'une mise en oeuvre future du projet, à la présentation de "variantes" ou autres formules dites "alternatives" ou au dépôt d'un rapport final reprenant des opinions et des thèses distinctes. Nous osons espérer que l'on appréciera notre texte également en fonction de ce souci et de cet effort.

Section première. - Perspective générale

1. Disons avant toute chose que nous ne proposons pas de réformes sensationnelles, de ces réformes qui détruisent et effacent :
 - pas de fiscalisation générale, ni d'impôt négatif sur les revenus;
 - les trois groupes professionnels, à savoir les travailleurs salariés, le secteur public et les travailleurs indépendants, conservent dans une large mesure leur statut particulier et leur solidarité interne est encore renforcée;
 - pas de "privatisation" plus étendue ou d' "étatisation" nouvelle, pas de mandat illimité pour les interlocuteurs sociaux mais un rôle réel, revalorisé;
 - pas de régionalisation ou de communautarisation;
 - pas d'instauration de nouvelles enquêtes sur les ressources;
 - pas d'allocation dite "universelle" en lieu et place du système actuel.

Si nous n'avons pas proposé de plus grandes réformes, c'est parce que nous avons constamment essayé, grâce à l'éclairage des membres de la Commission, de ne pas nous écarter de ce que nous paraît souhaiter la population, et parce que nous n'avons pas estimé pouvoir nous priver entièrement de l'apport précieux du passé. Nous ne pouvons anéantir une institution qui a préservé nos sociétés occidentales d'après-guerre et les préserve toujours de beaucoup de formes de paupérisation, de marginalisation ou d'aliénation.

Ce n'est pas au moment où la hantise de ces fléaux de la vie collective ressurgit chez beaucoup, en période de crise économique grave et persistante, que nous pouvons nous permettre d'abandonner la protection qu'offre la sécurité sociale. Beaucoup, par la place qu'ils occupent dans la société, sont éloignés des vrais problèmes que connaissent de nombreuses personnes vivant en marge de celle-ci, entre autres les handicapés, les jeunes sans emploi (un des grands problèmes de notre temps), les chômeurs de longue durée, les malades chroniques, les titulaires de revenus professionnels faibles, les inadaptés, les personnes âgées aux pensions insuffisantes, les indépendants vulnérables, les immigrés dont l'intégration n'est pas réussie, ainsi que nombre de citoyens privés d'un emploi ou d'une santé qui leur avaient pourtant apporté un certain bien-être.

Nous avons voulu quant à nous adhérer aux priorités sociales d'une politique mettant l'homme, chaque homme, au centre de ses préoccupations.

La sécurité sociale a en effet toujours été le levier par excellence d'une telle politique, qui ne néglige personne, qui reconnaît la qualité de citoyen à chacun d'entre nous quels que soient son rendement, ses performances productives sa fortune, quelles que soient ses potentialités intellectuelles ou autres, simplement parce qu'il est un être humain.

Et cette politique a été bénéfique si on en juge par le bilan d'ensemble qu'elle présente : on ne meurt plus de faim dans nos contrées, la sous-alimentation appartient plutôt au passé, le travail n'est plus pour la population la seule voie possible d'existence, la mortalité infantile a quasi disparu, la maladie dans une famille pauvre n'est plus le drame insurmontable de jadis, la même infirmière, parfois le même chirurgien, veille sur tous, riches ou non, les handicapés ne sont plus simplement hébergés, on s'en occupe, le troisième âge pour beaucoup s'avère plus doux que la vie active. Nous pourrions ainsi multiplier ces exemples simples mais vivants. Ils sont l'illustration de ce que nous disposons aujourd'hui d'une des meilleures protections sociales et d'une des meilleures infrastructures de santé du monde.

2. C'est dire qu'il ne faut pas détruire un tel système mais seulement prendre conscience de ses imperfections et s'efforcer d'y porter remède.
 - Un premier inconvénient de la sécurité sociale actuelle est sa déperdition de sécurité juridique nécessaire : la législation est devenue de plus en plus chaotique, envahissante, obscure. On y relève d'innombrables régimes particuliers, on y découvre un véritable labyrinthe institutionnel, un ensemble disparate, craquant sous les particularismes, les tonnes de formulaires. L'assuré social s'y perd. Pour le juriste, pour le chercheur, comme pour tous ceux qui veulent connaître leurs droits, c'est une frustration permanente.
 - Un autre défaut est la déperdition interne de justice sociale qui la menace en de nombreux points, du fait de priorités partielles exagérées, de déviations, de lacunes sérieuses, d'incohérences dans l'approche de certaines situations, d'usages impropres, de règles de cumuls inadéquates ou d'absences de telles règles, faute d'une vision globale convenable. C'est ainsi que l'accent mis, pour des raisons historiques, sur la couverture du risque survenu en cours d'activité productive a retardé la prise en compte des risques déjà réalisés avant toute mise au travail comme les handicaps de naissance. C'est ainsi que les transferts au sein de groupes homogènes ou forts, ou suffisamment homogènes ou forts, ont empêché ou réduit un mouvement de redistribution plus large. La sécurité est de la sorte restée surtout le bien du groupe "moyen", intégré dans le processus de travail, dont elle couvre les risques ou événements accidentels, plus qu'elle n'a été le régime des "pauvres", de ceux pour qui le travail est inaccessible ou ne peut prendre suffisamment de consistance protectrice.

Mais on ne reproche pas à la sécurité sociale que ses déficiences dans la "sécurisation" et l' "équité", terrains sur lesquels on peut agir utilement, on lui reproche encore de poser des problèmes d'équilibre financier. Et il faut bien reconnaître à cet égard que notre attention la plus grande doit se porter sur cet aspect des choses qui n'est pas sans incidence sur le budget général de l'Etat. Les 1.200 milliards de charges annuelles qu'elle représente, le milliard et quelques de dépenses journalières en pensions qu'elle entraîne, nous obligent à une bonne gestion, à en user à bon escient et à faire les bons choix.

Un tel volume monétaire, qui suppose pour son financement de lourds prélèvements sur les revenus des entreprises (nos charges sociales, qui sont parmi les plus élevées en Europe, pèsent sur notre compétitivité, poussent au remplacement des hommes par les machines, avec les dépenses nouvelles qui en résultent pour l'assurance-chômage), sur les revenus des travailleurs, de la collectivité toute entière, n'est évidemment pas neutre et emporte nombre d'effets sur la vie économique, sur la consommation, sur nos modes de vies et nos moyens d'épanouissement et risque, si on ne le contient pas convenablement, de se retourner contre ceux-là mêmes que l'on a voulu protéger. Il est donc tout aussi compréhensible qu'un tel budget soit passé au crible par les temps de restriction qui courent et qu'en période de disponibilités financières réduites par rapport aux risques à rencontrer, on veille, plus sévèrement encore, à éliminer ce qui éloigne de l'essentiel et on s'efforce de maîtriser l'ensemble du système, à peine de le conduire dans une impasse.

Sur tous ces points, le bon sens indique le sens du possible et le sens du possible c'est incontestablement que la part de la sécurité sociale dans l'ensemble des débours de la Nation et des entreprises doit à tout le moins être stabilisée en l'état actuel des choses.

Les causes des problèmes financiers de la sécurité sociale sont d'autre part connues et si on ne les repassera pas en revue, on soulignera cependant qu'elles sont bien plus des causes externes à sa constitution que des causes internes (dont les "dynamiques" qu'elle génère). On ne peut imputer à la seule sécurité sociale la perte de substance qui résulte de la crise, de la diminution de l'emploi, de la montée du chômage.

On ne peut lui imputer l'augmentation du coût des soins de santé, surtout pour les personnes du troisième âge et les invalides. On ne peut lui imputer notre balance démographique défavorable, laquelle nous conduit vers les 2.000.000 de pensionnés.

On ne pourrait même pas lui imputer cette part de nous qui nous pousse parfois à recourir à ses services un peu plus qu'il ne faudrait, sans que l'on puisse toujours parler à cet égard d'abus. Ceux-ci existent sans doute, comme ailleurs, mais on le doit à l'absence totale d'éducation civique dans notre société à propos du social, à l'insuffisance des moyens mis en oeuvre pour rendre la sécurité sociale plus proche du citoyen, pour contrôler et sanctionner le respect de ses normes. On le doit à l'absence de promotion des valeurs sociales de notre temps, qui ferait comprendre que la sécurité sociale est notre affaire à tous, une question de bien-être général. Dans ces conditions, le débat sur l'équilibre financier de la sécurité sociale prend un autre sens.

Comment la sécurité sociale ne serait-elle pas coûteuse, comment son budget ne serait-il pas lourd dans un contexte d'aussi forte augmentation du nombre de sans-emploi, de ceux qui sont, dans leur grande majorité, involontairement privés de travail, qui l'invitent à offrir ce pourquoi elle a été conçue en ce cas : un revenu de remplacement ? Plus la sécurité sociale intervient en faveur des malades, des handicapés, des chômeurs, des personnes âgées, mieux elle remplit sa mission, plus sa charge financière est pesante. La sécurité sociale souffre donc de la crise économique mais elle est précisément là pour aider les citoyens à surmonter les crises et les revers de vie.

Etant fondamentalement une réponse collective, basée sur une certaine solidarité, à des besoins sociaux nés de la réalisation de certains risques que notre société a jugé de son intérêt de couvrir, il convient de s'enquérir d'abord de ces besoins et de ces risques à prendre en compte.

Ensuite, on doit s'interroger sur les moyens de supporter la charge de la protection choisie, on doit peser ce que l'on peut exiger de chacun, individuellement, collectivement, pour permettre le financement du système. En fonction de cette démarche, certaines prétentions devront être abandonnées, restreintes, reportées.

Mais l'Etat ne pourra ignorer sa part incompressible de devoirs, comme les régimes d'assurance ne pourront, à cette occasion, dénaturer leur raison d'être.

L'équilibre financier de la sécurité sociale ne peut donc être considéré que comme un moyen de rencontrer ses finalités et non comme un but en soi. Il est partant inutile de faire prévaloir une attitude fataliste et d'adopter un ton trop alarmiste. Ce qu'il s'agit de faire, c'est de dégager les vraies priorités dans le cadre d'une réflexion fondamentale sur l'homme et sa situation au sein de la société.

On est ainsi conduit à d'autres types de réaction que ceux auxquels nous avons fait allusion dans un premier temps et qui nous ont invités à rechercher plus de "transparence", de "simplicité", d' "accessibilité", de "justice interne". On est amené, au-delà du principe d'universalité et du rejet du critère d'état de besoin pour l'octroi des prestations d'assurance sociale, à rechercher les vraies priorités et à opérer une certaine sélectivité dans les prestations.

3. La réponse à ces trois interpellations n'est pas, selon nous, dans la recherche d'un tout autre modèle, dans le collectivisme de l'Est par exemple, avec son illusion égalitaire, ses libertés mortes, où, notamment, le chômage n'existe pas officiellement, pas plus qu'elle ne se trouve outre-atlantique dans la dureté des solutions sociales, de la loi des plus forts, dans une pauvreté structurelle galopante, ou encore en Asie du Sud-Est et en d'autres pays en devenir industriel, c'est-à-dire dans un retour à ce qui fit notre question sociale au XIXe siècle. Tous ces points de référence éventuels présentent cette particularité de ne point mettre suffisamment en honneur, ensemble, des valeurs européennes essentielles, celles de liberté, d'égalité et, surtout, de solidarité. Si la solution n'est donc pas dans le démantèlement, elle n'est pas davantage dans l'adoration d'un système qui appelle des adaptations, de nouveaux équilibres, des réorientations; elle est dans le respect des principes primordiaux d'assurance et de solidarité, dans une toilette des règles, dans leur simplification, dans la formulation de priorités et dans une maîtrise durable des budgets.

4. Concrètement, cela signifie :

- Pour la première interpellation, la recherche énergique d'une sécurité sociale juridiquement plus sûre, plus simple, plus efficace, plus accessible aux assurés. Il n'est pas tout à fait utopique de songer à une législation écrite à l'intention de l'utilisateur, à une administration dont l'idéal serait avant tout de servir et à une simplification radicale des procédures, des formulaires et des méthodes de travail. Pour cela, il nous faut un code concis, cohérent, clair.
- Pour la deuxième interpellation, l'affirmation sans faille de cet objectif de plus grande égalité à situation identique ou semblable de risque, c'est-à-dire le respect d'une ligne d'action constante qui ne souffre d'exception que celles qui sont objectivement justifiées et qui ne conduit pas à des nivellements profonds vers le bas. Pour cela, il nous faut une vision globale des textes en un code ordonné, limpide, qui indiquera plus manifestement les lacunes, les contradictions, les situations peu justifiables.

- Pour la troisième interpellation, dont la réponse est en grande partie à trouver hors de la sécurité sociale, le développement d'une politique de plus grande efficacité et donc de sélectivité, à laquelle on peut parvenir par différentes voies : par une application plus correcte et plus uniforme de la législation en vigueur; par une taxation identique des prestations sociales de remplacement, éventuellement revalorisées, et des revenus professionnels (laquelle appelle aussi une plus grande égalité de traitement entre ces revenus et les revenus de capitaux), par la fixation de maxima pour l'octroi des prestations, étant entendu toutefois qu'il y a lieu de maintenir un rapport équitable entre le niveau de l'indemnité maximale et l'effort financier demandé aux intéressés; par la limitation des cumuls non justifiés (de prestations différentes entre elles, de prestations avec le recours à des services collectifs, de prestations avec l'exercice d'une activité professionnelle); par une meilleure maîtrise de l'offre des soins et du coût de ceux-ci lorsque leur offre demeure souhaitable; par l'élimination des abus et, d'une manière générale, de tous usages ou toutes pratiques contraires aux finalités retenues, par une prise en compte, dans une certaine mesure (voir sec. 2), de la situation familiale des attributaires; par, enfin, la reconnaissance de priorités aux moins bien lotis, étant entendu que ces priorités ne peuvent avoir pour effet de vider de sa substance le principe d'assurance pour les assurés sociaux et de les refouler dans l'aide sociale.

5. Il reste que notre mission n'était à l'évidence pas de proposer des économies, de rechercher les moyens de restaurer un équilibre financier au demeurant retrouvé à ce jour.

Notre mission était de codifier une véritable sécurité sociale, couvrant aussi efficacement que possible les vrais risques, donnant à la fois aux plus démunis les priorités qu'ils méritent et dont ils ont été trop longtemps privés et aux travailleurs, dépendants ou non, la garantie d'une sécurité reposant sur le principe d'assurance et celle d'un maintien suffisant du niveau de vie acquis, en rapport raisonnable avec le niveau de vie active perdu.

Pour atteindre cet objectif, nous n'avons donc pas systématiquement recherché les sources possibles de moindres dépenses, même si nous n'avons jamais négligé d'y faire appel quand l'occasion se présentait, tout en visant un système en soi équilibré, raison pour laquelle nous n'avons pas toujours indiqué avec précision les montants ou pourcentages à retenir.

Certaines de nos propositions sont susceptibles aussi d'entraîner des dépenses nouvelles, comme la généralisation des allocations familiales et des soins de santé, mais ces augmentations peuvent être compensées non seulement par les mesures précitées à effets positifs pour les finances de la sécurité sociale mais aussi par d'autres formules qui préservent l'essentiel ou des transferts internes de nature à introduire plus de justice ou à mieux répartir les efforts. Le tout doit concourir à un très large équilibre. La réforme ou les réformes que nous proposons permettent de réaliser une opération blanche en termes budgétaires et ne doivent pas léser les bénéficiaires en termes d'équité. Autrement dit, il ne faudrait pas tirer prétexte du coût du projet de code ou de certaines de ses dispositions pour éluder le débat d'idées et postposer l'oeuvre de codification. Ce coût est nul, du moins insignifiant en regard de l'apport considérable d'une telle codification rénovatrice de la matière sur des bases très largement confirmées déjà par une longue pratique et modernisées en fonction de l'évolution des idées et des faits.

6. Un autre point de réserve, que l'on ne peut ignorer, est celui de la place de la solidarité nationale dans le cadre de structures pour partie régionalisées ou communautarisées. La législation de 1980 relative à la réforme de l'Etat maintient la sécurité sociale dans les matières de la compétence nationale. Nous avons respecté cet accord politique. Or, toute forme de solidarité a ses devoirs, sans lesquels elle s'auto-détruit. Si la solidarité s'impose toujours à notre estime, il est deux points auxquels il convient de rester attentifs, il est deux convenances à respecter. Elles vont peut-être de soi, elles n'en sont pas moins essentielles à rappeler en bref.

La première, qui concerne au premier chef l'Etat central, est qu'il est indispensable d'utiliser dans toutes les parties du Pays les mêmes critères de fait pour la mise en oeuvre des règles communes. Il ne suffit pas d'avoir des normes exprimant une solidarité nationale, il faut que les mêmes effets soient assurés partout au départ d'un fonds législatif indivis.

La seconde, qui s'adresse d'abord aux régions et aux communautés, est que le développement des politiques sociales qui ne sont pas nationales mais influencent la sécurité sociale, ne peut être à ce point divergent qu'il aboutisse à déséquilibrer les courants respectifs de dépenses supportées par la sécurité sociale.

7. Nous voudrions dire enfin, qu'à tout instant, nous nous sommes efforcés de rester attentifs aux courants ou aux réalisations qui se sont fait jour en Europe ou même ailleurs dans le domaine de la sécurité sociale. Ce faisant, nous nous sommes bien vite aperçus combien la matière que nous codifions était modelée, conditionnée par son contexte national, combien elle était imprégnée de son histoire et de son environnement propre.

Nous avons certes aussi donné aux instruments juridiques des Communautés européennes, la place qui leur revient, au-dessus des normes internes, mais il nous est apparu que leur portée, si essentielle quant aux principes mis en avant, pêchait par timidité. Un grand dessein communautaire de cette Europe passe nécessairement, et notamment, par une autre harmonisation, celle des droits de la sécurité sociale des pays membres entre eux. Puisse la Commission européenne lui donner l'impulsion réelle qui lui a fait défaut jusqu'ici.

Des travaux comme le nôtre doivent en faciliter le succès, quand ils n'en montrent pas le chemin.

Section 2. - Lignes de force de l'avant-projet de Code de sécurité sociale

§ 1er. Objet et objectifs, notion de sécurité sociale codifiée

1. Sous réserve de ce qui vient d'être dit à l'occasion du dégagement d'une perspective générale, et qui complète plus qu'il n'amende les options "intérimaires", nous sommes restés fidèles pour l'essentiel au rapport de décembre 1982 (pp. 48 à 50), c'est-à-dire à l'objet et aux objectifs antérieurement définis.

Notre projet de Code couvrira la sécurité sociale au sens large, en ce compris le risque professionnel mais aussi ce qu'il est convenu d'appeler l'aide sociale.

2. Les vacances annuelles ont été laissées au droit du travail. Rien ne s'oppose à ce que, du dehors, sans être intégrées dans une codification, à la nature de laquelle elles sont étrangères, elles restent greffées techniquement sur le régime d'assurance sociale des travailleurs salariés, en particulier pour la perception des cotisations. Rien ne s'oppose non plus, que du contraire dans une perspective plus complète du droit social, à ce que les règles de gestion paritaire adoptées soient rendues applicables dans cette matière, ainsi qu'on le suggèrera dans les dispositions modificatives.

3. Quant aux Fonds de sécurité d'existence, qui pour la sécurité sociale relèvent de l'ensemble des formules mises en place pour compléter le système obligatoire de protection sociale, nous avons dû remettre à plus tard leur éventuelle inclusion dans le projet de Code. Un Livre III était envisagé pour l'assurance libre.

N'ayant pu être abordé à aucun moment des travaux, et n'étant pas indispensable à la rédaction d'un Code sur tout ce qui n'échappe pas aux normes impératives, il nous a paru sage de centrer nos efforts sur ces dernières. Ce sont les mêmes raisons qui expliquent que la "sécurité sociale d'Outre-mer", pour ce qui concerne ses dispositions "post-coloniales", n'est pas davantage incluse dans notre projet.

4. Rappelons donc simplement que la sécurité sociale, dans ses régimes d'assurance sociale, visera avant tout à couvrir ou compenser au mieux les charges résultant de la réalisation des risques sociaux, sans avoir pour finalité directe une redistribution verticale des revenus, laquelle pourrait être poursuivie par le biais d'une fiscalité adéquate (Rapport 1982, p. 50).
5. Cette sécurité sociale veillera à procurer des prestations dites individuelles, sans s'ingérer dans l'organisation ou le financement des services collectifs, des établissements ou des infrastructures sociales (ibid.).
6. Les prestations individuelles dans les régimes de l'assurance seront de type "universel", accordées indépendamment de toute enquête sur les ressources; personne ne sera exclu de la sécurité sociale au sens strict parce qu'il dispose de revenus trop élevés. Les corrections nécessaires pourront se faire dans le cadre du droit fiscal ou, dans la mesure précisée dans les réflexions et les perspectives générales, par le biais d'une certaine sélectivité des prestations.

§ 2. Schéma général de la sécurité sociale

7. Ici également, c'est la fidélité aux options "interimaires" (Rapport 1982, pp. 51 à 53), même si certaines d'entre elles, prolongées dans leurs conséquences, donnent finalement un schéma d'ensemble renouvelé. Ce schéma, d'une certaine logique, est le suivant :
 - a. Un régime de prestations familiales unique, socio-professionnellement décloisonné, dans lequel les intéressés ne cotisent pas comme tels et ne sont pas soumis à une enquête sur les ressources.

- b. Trois régimes d'assurance sociale, consacrés aux trois groupes socio-professionnels : les travailleurs salariés, les travailleurs indépendants, le secteur public.

Dans ces trois régimes, on cotise et l'octroi des prestations n'est pas lié à une enquête sur les ressources.

Ces trois régimes comprennent la branche des soins de santé et les branches relatives aux revenus de remplacement ou aux indemnités liés à la profession. On n'a pas étendu la couverture des "petits risques" en soins de santé aux indépendants pas plus qu'on n'a opté pour eux en faveur d'une allocation proportionnelle au revenu perdu en cas de maladie ou d'une allocation de chômage.

A propos du maintien de ces trois régimes socio-professionnels, remarquons qu'un pas décisif vers plus d'égalité entre les citoyens, maintenant que nous sommes progressivement arrivés à une sécurité sociale adulte, stabilisée, eût été leur fusion progressive (voy. en ce sens le projet de code déjà cité de l'Instituut sociaal recht de la K.U.L., 1978, pp. 29 et 97) mais il n'a pas paru possible d'aller à l'encontre de l'évidente majorité qui s'est dégagée en Commission en faveur du statu quo.

- c. Un régime d'aide sociale, comprenant le revenu minimum garanti et les prestations pour handicapés, dans lequel les intéressés ne cotisent pas mais où l'octroi d'avantages les soumet à une enquête sur les ressources.

L'intégration de ce régime dans la sécurité sociale brise un certain ostracisme dont l'aide sociale a toujours été l'objet par rapport à une sécurité sociale fortement soucieuse de la population intégrée dans le processus du travail.

8. On aurait pu proposer un autre schéma, plus logique encore peut-être, mais auquel nous ne semblons pas assez préparés et pour lequel peu d'enthousiasme s'est manifesté, bien qu'il soit de nature à considérablement renforcer l'autonomie du monde du travail. Dans ce schéma, les prestations familiales, les soins de santé et l'aide sociale (auxquels on pourrait ajouter les allocations liées à certains types de chômage et, selon certains, les pensions de survie), seraient à charge de l'Etat, de la solidarité nationale, tandis que les revenus de remplacement, les indemnités en cas d'incapacité de travail, de risque professionnel, de chômage ou en cas de mise à la retraite, seraient exclusivement à charge de la profession car essentiellement liés à elle.

Dans ce schéma, la solidarité et la responsabilité au sein de chacun des groupes socio-professionnels seraient favorisées, développées au maximum et pourraient déboucher sur une gestion paritaire réelle, qui ne serait pas confinée dans la gestion purement administrative et dans laquelle, dès lors, les parties intéressées pourraient, dans certaines limites fixées par la loi, déterminer elles-mêmes le montant et des prestations et des cotisations.

§ 3. Simplification, harmonisation et uniformisation

9. Le maintien de structures distinctes pour les salariés, pour les indépendants, pour le secteur public, pour l'aide sociale, ne nous a pas empêchés de poursuivre les objectifs majeurs assignés à la Commission, à savoir la simplification, l'harmonisation et l'uniformisation des règles et des notions. On s'aperçoit bien vite à la lecture du projet de Code que nous avons effectivement donné la priorité à l'élaboration de règles générales, d'un tronc commun législatif le plus étendu possible, et à l'adoption de critères, de concepts harmonisés quels que soient les secteurs concernés. Certes, il reste encore beaucoup à faire mais ce n'est que parce qu'on disposera maintenant d'un texte coordonné comme celui qui est proposé, qu'on pourra aller encore plus loin.

Parmi ces règles désormais passe-partout, fonds commun de la sécurité sociale, qui resteront, espérons-le, parmi les plus beaux fleurons de l'oeuvre de simplification, d'uniformisation, d'harmonisation, même si elles sont perfectibles, citons toutes celles pratiquement qui figurent dans les Titres I, II, IV et VII du Livre Ier et qui portent respectivement sur les définitions, les principes de base, la procédure d'octroi et le statut général des prestations, la surveillance et les sanctions, sans parler d'autres chapitres ou sections communes dans les Titres V et VI relatifs au financement et à l'organisation administrative.

Le Titre IV est sans doute parmi ceux qui répondent bien à ce que l'on attendait de notre travail, proposant des règles désormais identiques pour la demande de prestations, les délais de prescription, les règles de paiement, de notification, de débit des intérêts de retard, de récupération des indus, etc.

Pour prendre encore un exemple, nous avons élaboré un statut administratif uniforme pour l'ensemble des institutions publiques de sécurité sociale et nous mettons à disposition, sous forme d'annexe, un statut administratif également uniforme pour leurs dirigeants.

Dans le même domaine de l'organisation administrative, on sera sensible à l'instauration du numéro d'identification unique pour toutes les branches de la sécurité sociale, soutenu par un réseau de banques de données sociales avec toutes garanties pour la vie privée.

Si on quitte le Livre 1er pour le Livre II, où les différents risques sociaux sont traités, on ne trouve pas moins d'efforts d'uniformisation, de simplification, d'harmonisation. Dans le régime des prestations familiales, par exemple, où les dispositions de tous les régimes existants sont remplacées par un seul corps de règles clair. Dans la branche des allocations de chômage de même, on réalise une mise en ordre indispensable et substantielle. Ne s'agissant pas d'être exhaustifs mais d'indiquer les axes primordiaux qui ont été suivis, tout en les illustrant, nous retiendrons encore l'intégration de tous les régimes de prestations garanties, la fusion des divers régimes pour handicapés et la définition d'une seule notion fonctionnelle d'incapacité de travail pour l'ensemble des branches qui font appel à cette situation (branche de l'assurance santé, branche du risque professionnel ou de l'assurance des accidents du travail et des maladies professionnelles, branche des prestations pour handicapés).

Dans la même ligne, on a adopté un seul concept de référence pour la rémunération, les revenus du travail ou revenus professionnels qui servent de base au calcul tant des cotisations que des prestations sociales.

10. Le maintien des structures distinctes ne nous a pas davantage empêchés de supprimer, au sein même des trois grands groupes socio-professionnels, dans chacune des branches organisées à leur profit, toutes les exceptions, toutes les dérogations, toutes les faveurs qui s'y trouvaient et n'avaient plus d'autre signification qu'historique (voy. Rapport 82, pp. 52-53). Seuls les régimes particuliers répondant à des besoins spécifiques ou ceux qui ont fait preuve d'un fonctionnement efficace et peu coûteux ont pu échapper à l'uniformisation ou à la fusion (voy. Rapport 82, pp. 52 - 53).
11. Le schéma adopté, le champ d'application ratione personae continue par conséquent de distinguer deux grands groupes de bénéficiaires :

- a. Les assurés sociaux d'une part (ou assimilés), pour lesquels la référence au travail reste dominante et qui développent leur solidarité en premier lieu dans le groupe professionnel dont ils relèvent, suivant la technique de l'assurance, pour les soins de santé et, surtout, les revenus de remplacement.
- b. Les résidents, d'autre part, qui ont droit à l'aide sociale en fonction d'une solidarité plus vaste et qui pourront faire en outre appel aux soins de santé mais moyennant une contribution obligatoire.

Assurés sociaux et résidents, belges ou étrangers ayant un lien suffisant avec le Pays, se retrouvent ensemble, égaux, pour l'octroi des allocations familiales et des allocations de naissance.

Le champ d'application a bien entendu été l'occasion de synthèses, d'élagages, de clarifications comme dans les autres parties du Code. On soulignera la tentative faite de définir de façon précise et aussi complète que possible le groupe de tous ceux qui se rattachent au "secteur public", qu'il s'agisse des agents de l'Etat dans leur acception la plus large, des magistrats ou de tous ceux qui, comme députés, sénateurs, ministres, etc. relèvent du législatif ou de l'exécutif et sont soumis, de ce chef, à des régimes ou branches ressortissant à l'évidence de la sécurité sociale, régimes ou branches qui ont souvent précédé celle-ci, lui ouvrant la voie.

Derrière cette tentative s'inscrit aussi notre volonté de soumettre à un minimum de principes communs l'ensemble des avantages reconnus à ces personnes, fussent-elles des parlementaires, sans remettre en cause la possibilité, identique pour tous, de se construire une sécurité sociale complémentaire à partir d'un seuil convenable d'assurance obligatoire.

§ 4. Gestion paritaire et responsable

12. La structure administrative n'a pas fait l'objet d'innovations fondamentales. Certes, on a supprimé les régimes des ouvriers mineurs, certes on a fusionné le Fonds des accidents du travail et le Fonds des maladies professionnelles, mais il ne s'agit là que de retouches peu importantes, comme ne sont pas bouleversants, les apports déjà présentés d'un statut uniformisé de la gestion, du numéro d'immatriculation unique, de la banque commune de données sociales (laquelle soit-dit en passant devrait permettre d'identifier non plus le nombre de pensions mais le nombre de pensionnés et ainsi garantir de détecter les éventuels cumuls non pertinents).

La structure tient donc compte de la division en trois secteurs socio-professionnels et elle maintient l'ensemble des institutions coopérantes, soit les organismes privés ou publics agréés pour le service des prestations sociales.

Certains espéraient sans doute autre chose mais s'il est un domaine où il faut agir sans précipitation, en s'assurant d'être suivi, c'est bien celui du support institutionnel sans lequel tout l'édifice vacille. Nous avons toutefois été sensibles à ce reproche inévitable et c'est pourquoi nous avons tenu à esquisser au § 9 ce que pourrait être l'organisation administrative idéale de la sécurité sociale. Celle-ci peut être réalisée sans trop de difficultés après les concertations indispensables. Nous proposons des textes qui tiennent compte de cette évolution possible, qui pourrait prendre consistance à l'occasion d'un grand accord interprofessionnel portant sur la sécurité sociale.

13. Concernant la gestion paritaire, nous avons entendu en confirmer l'intérêt. Certes, elle n'a pas eu l'amplitude que certains appelaient de leurs vœux. Certes, nous n'avons pu entièrement la réhabiliter mais nous avons très clairement pris le parti de lui garder notre confiance même dans la branche où nous préconisons la fiscalisation du financement, le principe même de la gestion paritaire ne devant pas être seulement lié à l'aspect contributions ou cotisations.

De plus, chaque fois que cela nous a paru justifié, nous avons renforcé ses pouvoirs, tablé sur les vertus de participation qu'elle véhicule, sur le sens des responsabilités de ceux qui l'animent. C'est tout spécialement le cas dans le titre V relatif au financement, où toute une série de modifications, de modalisations ou d'utilisations de fonds substantielles ne peuvent être réalisées par le Roi que sur proposition ou moyennant avis conforme du Conseil national du travail, du Conseil supérieur des classes moyennes ou du comité de gestion de l'Institut national de sécurité sociale (l'actuel Office national de sécurité sociale).

§ 5. Humanisation

14. Si les structures d'avenir sont sensiblement semblables aux structures en place, nous croyons cependant qu'elles ont fait l'objet de notre part d'une orientation nouvelle, très neuve, qui devrait en modifier l'esprit, qui devrait les amener à se consacrer davantage aux assurés sociaux, aux bénéficiaires, à leur garantir un service convenable et humain.

Les textes ne sont pas, comme aujourd'hui, en beaucoup de lois, exclusivement d'essence et de commodité administratives. Nous avons essayé de les rédigier davantage en pensant au citoyen, dans un langage aussi simple que possible, sans les innombrables croisements de références que nous connaissons à l'heure actuelle.

Pour la première fois, notre droit comportera un ensemble de dispositions relatives au devoir de collaboration, d'information et d'avis des administrations, services ou institutions amenés à intervenir. Ces instances officielles auront l'obligation de s'adresser au public en termes compréhensibles pour lui, de le tenir au courant des affaires le touchant, de le laisser accéder à son dossier, de ne pas lui tenir grief de s'être trompé d'adresse, de ne pas porter atteinte à sa vie privée, etc.

Tout ceci pour que les institutions de la sécurité sociale assurent un véritable "service public".

La montagne de formulaires illisibles, renvoyant à des textes inconnus, posant des questions auxquelles on ne peut répondre qu'à grand peine, après avoir pris l'avis d'experts, devrait fondre grâce à l'unification de règles renvoyant les unes aux autres et grâce à l'instauration du numéro d'identification unique qui rendra superflue la répétition des demandes de renseignements.

15. La création d'un Commissaire du Parlement pour la Sécurité sociale, de ce qu'on appelle couramment l' "Ombudsman", sera un atout important pour la mise en oeuvre de tout ceci. Il veillera à ce que les administrations, les services respectent les "principes d'une administration convenable" et pourra réconcilier, quand il le faut, les citoyens avec les institutions publiques ou coopérantes conçues à leur intention.
16. C'est dans cette même perspective que l'on doit considérer notre proposition relative aux "Maisons de la sécurité sociale", que les pouvoirs publics devront créer en vue de rendre l'application de la sécurité sociale plus "proche" du citoyen et de la mettre à la portée de ceux qui en sont les destinataires. Cette proposition est faite pour permettre aux bénéficiaires d'avoir près de chez eux des centres polyvalents de sécurité sociale, où ils pourront s'informer, introduire leurs demandes et même recevoir certaines prestations.
17. Avec les mesures énoncées au point précédent et reprises en grande partie aux titres II et VI du Livre premier, cet ensemble d'efforts d'humanisation constitue, selon nous, un des apports les plus novateurs de notre projet. Nous disposerons ainsi, pour la première fois, d'une base légale pour une réelle humanisation de la sécurité sociale. Il ne s'agit plus de simples discours, de promesses vagues ou de bons sentiments. L'ensemble de ce que nous proposons est de nature, nous semble-t-il, à changer l'esprit de nos institutions, sans dépenses nouvelles importantes et sans devoir se heurter à de trop grands obstacles de mise en oeuvre.

En période de crise économique, quand les moyens financiers ne peuvent être augmentés, l'uniformisation des avantages par le haut est évidemment bien plus problématique que si on avait pu l'envisager durant les années d'abondance. Mais ce qui ne peut plus se faire sur le plan matériel, peut toujours l'être sur un plan qualitatif. La sécurité sociale n'a pas encore épuisé tous les moyens dont elle dispose ou qui peuvent être imaginés, à des coûts insignifiants, pour parfaire le niveau du service rendu aux citoyens en combinant à cet égard les possibilités exceptionnelles des nouvelles technologies et ses réserves, encore considérables, d'accueil chaleureux et humain.

§ 6. Equité sociale

18. Les aspects d'humanisation qui viennent d'être évoqués comportent en soi déjà un progrès dans la réalisation d'une plus grande justice sociale interne. Par ailleurs nous avons, au-delà de ces efforts d'humanisation, constamment cherché à atteindre cette plus grande équité. On peut en trouver trace dans tout le projet de code. Par exemple : le régime des allocations familiales et des allocations de naissance et l'assurance obligatoire en matière de soins de santé ont été étendus aux 2 à 3 % de citoyens qui ne sont toujours pas pris en considération pour leur application et qui ne font certainement pas partie aujourd'hui de la classe aisée de notre population ; les étrangers installés définitivement en Belgique sont également repris parmi les bénéficiaires des deux régimes ou branches précitées ainsi que parmi ceux du régime d'aide sociale; le minimum de moyens d'existence, en tant qu'allocation résiduaire de base, en tant que dernier "filet de sauvetage", fait son entrée dans la sécurité sociale et chacun s'accorde à considérer que son montant doit être revalorisé; la nouvelle "indemnité d'intégration" doit permettre aux handicapés de s'insérer pleinement dans la société, d'autant mieux que leur régime d'aide, fortement simplifié, est davantage axé sur les besoins réels; enfin, pour en revenir aux allocations familiales, outre l'extension dont elles font l'objet, l'uniformisation de leurs montants et de leurs conditions d'octroi est acquise pour tous les enfants, quelle que soit la profession des parents, pas important sinon téméraire ...
19. Une autre forme de justice sociale a été promue, la plus grande égalité entre les citoyens et l'Administration, en particulier dans le titre IV, par exemple en matière de délais, d'intérêts de retard et de récupération.

§ 7. Sélectivité

20. Nous nous sommes déjà expliqués dans les considérations introductives sur cette sélectivité nécessaire, sur la portée qu'il convenait de lui donner, sur la marge de manoeuvre étroite dont on disposait dans le contexte de crise économique ainsi que sur les vraies priorités, sur l'opportunité de relever le revenu minimum garanti et sur les limites de cette orientation aussi longtemps qu'on ne la dissociait pas d'un tassement voire d'une réduction des avantages issus de l'assurance sociale. D'une certaine manière, cette priorité se traduit encore, comme on l'a vu, par l'insertion même du régime d'aide sociale dans le Code de la sécurité sociale, qui doit en accentuer le caractère de droit, et par l'effort d'intégration effective dans la vie sociale qu'exprime l'indemnité du même nom en faveur des handicapés. D'une certaine façon encore, l'extension du régime des prestations familiales à toute la population va dans le même sens, reprenant en charge, on l'a également déjà rappelé, les quelques pourcents d'exclus d'aujourd'hui. Sans y revenir davantage et sans nous étendre sur un sujet qui sort quelque peu de notre mission, tout en s'y rattachant inévitablement parce qu'il interfère directement, comme la sécurité sociale mais à des moments différents, sur la capacité des bénéficiaires à faire face à leur situation sociale, nous voudrions rappeler les notes qui ont été consacrées à la modulation des prestations de sécurité sociale en fonction de la situation familiale, à l'imposition des revenus de remplacement, à l'inclusion des prestations familiales dans l'assiette des revenus imposables, à la possibilité d'assurer la modalisation familiale par le biais du seul droit fiscal ou par une combinaison des règles sociales et des règles fiscales. Ces notes, qui figurent en annexe de l'avant-projet de Code présenté au Ministre des Affaires sociales en juin 1984 (pp. 156 à 161), sont reprises en annexe du présent rapport.

Il y est relevé plus précisément en quoi la pratique exclusive de la voie fiscale présenterait trop d'inconvénients (dont l'ajustement "après coup", la sécurité sociale répondant immédiatement aux besoins des assurés), soulèverait trop de points d'interrogations, se heurterait à trop d'objections de principe ou d'ordre pratique, comme s'y trouvent développées les solutions propres au droit social de nature à rencontrer les préoccupations d'assurance et de modalisation mesurée, solutions dont nous avons finalement tiré le principe de revenus de remplacement calculés en pourcentage du salaire perdu, complétés par une prestation familiale spécifique et forfaitaire par personne à

à charge (enfant ou adulte à certaines conditions), sans que l'ensemble soit supérieur à un certain pourcentage du revenu perdu plafonné. Le résultat global doit être une opération blanche pour la sécurité sociale et les assurés.

C'est cette solution qui d'ailleurs avait été développée en sous-commission (les propositions de réforme présentées par le Ministre DEHAENE en mai 1984 vont dans un sens similaire). Elle présente l'avantage de poser de façon moins aigue, sinon d'éliminer, le problème délicat de la discrimination à l'égard des femmes attributaires, de tenir compte des situations réelles de besoin tout en respectant les droits individuels et en offrant une formule d'application simple.

Signalons à ce propos que la solution, un moment envisagée pour ces revenus, comme hypothèse de discussion, de répartir les bénéficiaires en trois catégories, comme c'est actuellement le cas en assurance-chômage, n'est pas sans dangers pour l'assurance sociale en raison des différentes dérives dont elle peut être l'objet.

Le premier de ces dangers, si l'on transpose le mécanisme de l'article 160 de l'arrêté royal du 20 décembre 1963, est celui, pour plusieurs assurés (cohabitants), du passage progressif à l'état d'assisté par le recours à des montants forfaitaires d'indemnisation de 10 à 13.000 F. par mois maximum, quel que soit le montant du salaire perdu.

Le second danger est celui de la dérive vers certains abus, du fait même d'un système d'octroi des avantages qui ne repose plus d'abord sur la situation d'activité professionnelle ou de risque social personnel mais avant tout sur le statut familial, la place qu'on occupe au sein du ménage, place qui peut être cédée ou même modifiée de façon on ne peut plus régulière en fonction de l'intérêt qu'il y a à cesser d'être "cohabitant" pour devenir un "isolé" (16.000 F. environ) ou, mieux encore, "chef de ménage" (25.500 à 27.000 F. environ). Une telle formule risque d'ajouter au "divorce pour motif fiscal", le divorce, la séparation "pour raison sociale", alors que tout notre espoir est de connaître une sécurité sociale qui soit neutre à l'égard du mariage ou de la famille tout en tenant compte de la situation de fait que constitue la charge d'une personne (voy. à ce sujet l'annexe précitée).

Le troisième danger d'une telle formule, si on s'en réfère toujours au chômage, et à la composition sociologique des familles en 1985, c'est qu'elle rend nombre de femmes à la dépendance de leurs maris (puisque statistiquement les "cohabitants" sont très largement des travailleuses), alors précisément que l'on tente, avec beaucoup de difficultés, l'ancrage de l'égalité de traitement entre hommes et femmes en droit social, dans la sécurité sociale. Nous n'avons pu nous résoudre à cautionner une telle perspective, et nous avons retenu une solution qui n'en présente pas par elle-même les graves inconvénients.

*

Ce dont on peut être convaincu, c'est qu'il n'y aura de bonne justice sociale que si on la promeut tant en droit fiscal qu'en droit social et que si on accorde convenablement l'ensemble. Il devient urgent d'encourager les études comparatives de ces deux domaines sous leurs aspects sociaux (voy. cependant déjà l'étude du Hoger Instituut voor Arbeid de la K.U.L., Sociale zekerheid en personenbelasting, recherche faite à la demande du Ministre des affaires sociales, octobre 1984, 283 pp.).

Notre proposition suppose en fait deux modifications souhaitables en matière d'impôts sur les personnes physiques: l'imposition des revenus de remplacement selon en principe le même mode que les revenus professionnels et l'imposition cumulée de tous les revenus des membres du ménage, à condition toutefois que l'on tienne compte des unités de consommation, comme par exemple dans le système connu des quotients familiaux (voy. également l'annexe précitée).

21. D'autres aspects de la sélectivité seront, cela va sans dire, développés en leur titre approprié, comme l'interdiction des cumuls au titre IV du livre premier. Sans doute n'est-il pas aisé de dégager l'une ou l'autre règle générale mais il ne peut être admis qu'une combinaison de différents revenus de remplacement permette à l'assuré de recevoir un montant supérieur au montant total des revenus professionnels remplacés. De même, il convient de fixer une limite au cumul de revenus de remplacement avec les revenus professionnels provenant d'une activité professionnelle autorisée en se référant au revenu professionnel antérieur. Quoiqu'il en soit, la survenance d'un même risque ne peut donner lieu qu'à l'octroi d'un seul revenu de remplacement, à un seul remboursement ou une seule prise en charge.

22. Dans les branches qui appellent certainement encore une sélectivité par la compression des dépenses figurent les soins de santé. Le Conseil national du Travail, dans son Rapport du 5 II 1985 sur les prévisions budgétaires de la sécurité sociale pour 1985 (travailleurs salariés), a constaté qu'au niveau de ces dépenses, trois principales rubriques des prestations spéciales (radio-diagnostic, tests in vitro, biologie clinique) augmentent toujours fortement, malgré la non indexation de certaines prestations et même des diminutions de tarifs (p. 23).

Il en va de même des dépenses en matière d'hospitalisation, malgré la diminution du nombre de journées d'hospitalisation. En conclusion, le Conseil a estimé qu'il convenait "d'agir de façon urgente" dans ces deux domaines, notamment sur le plan des modalités de financement et de remboursement des prestations".

Si d'autres questions comme la limitation de l'offre sortent aussi du cadre de notre mission (qui n'impliquait, redisons-le, aucun plan d'épargne), on observera que certaines de nos propositions seront source d'économies, comme l'incorporation dans le prix de la journée d'entretien de la partie attribuable à l'utilisation du matériel dans les prestations techniques de diagnostic ainsi que l'accent mis sur le rôle du médecin traitant, les soins de première ligne et la prévention. Les "profils médicaux", encore en leur phase expérimentale, devraient aussi contribuer à un meilleur usage des fonds collectifs.

D'autres mesures peuvent aller dans le même sens, tel le remboursement différencié des soins fournis par les médecins spécialistes ou par les auxiliaires médicaux, selon qu'ils sont ou non fournis à la demande du médecin traitant. On y reviendra dans l'examen du Titre II du Livre II.

§ 8. Organisation financière

23. Le financement de la sécurité sociale est certainement un point essentiel. On pourrait donc s'étonner qu'il n'ait pas fait l'objet de notre part de propositions très novatrices alors que pour beaucoup, qui songent soit à l'équilibre financier, soit à l'incidence de la sécurité sociale sur l'emploi, la réforme de la sécurité sociale se ramène en fait à la réforme de son financement, du moins en ce qui concerne les travailleurs salariés.

On pourrait d'autant plus s'en étonner que le financement que nous connaissons, qui repose surtout sur des cotisations assises sur les revenus, sur les salaires (auxquelles s'ajoutent des subventions de l'Etat et, ces dernières années, une série de recettes particulières au produit directement ou indirectement affecté à l'une ou l'autre branche), fait l'objet de nombreuses critiques, encore vivées par la crise économique, et que les études et les propositions consacrées à ce sujet ne manquent vraiment pas.

On développera bien entendu ce thème à l'occasion de l'examen du Titre V du Livre I mais il convient ici de nous expliquer sur le maintien de principe du système actuel. La raison en est très simple : c'est que tant au niveau national, qu'au niveau européen ou au niveau de l'O.C.D.E., on a dû jusqu'ici se rendre à cette évidence qu'aucune des propositions faites en vue de renouveler le mode de financement de la sécurité sociale, en l'adaptant ou en le remplaçant, n'est suffisamment mûre, qu'on ne saurait, dans l'état actuel des réflexions et des simulations entreprises, attendre de telles réformes qu'elles apportent une réponse meilleure aux problèmes de financement et une solution certaine aux difficultés d'emploi.

Telle est entre autres la conclusion d'un rapport du Conseil de l'Europe consacré en 1979 au financement de la sécurité sociale (réf. C.M.S.S./79/1). On peut y lire notamment que les idées de réforme du financement "surgissent à un moment où comme les autres secteurs de la vie économique le financement de la sécurité sociale est affecté par la réduction de la croissance.

Il est vraisemblable que la croissance économique des temps qui viennent ne ressemblera pas aux vingt années qui nous précèdent" (p. 33; n° 75). "En matière de sécurité sociale le temps de la construction exaltante va céder le pas aux choix mûrement réfléchis pour défendre l'acquis social et renforcer l'efficacité sociale des différents régimes.

Les réformes à mettre en oeuvre ne peuvent, sous prétexte des difficultés financières, entreprendre un démantèlement de la sécurité sociale. Ce serait une régression sociale qui rapidement serait sanctionnée par un accroissement des difficultés dans le développement économique lui-même" (ibid., n° 76). "Il est d'ailleurs indicatif que ceux qui critiquent les dépenses sociales ne mentionnent pas le fait que les systèmes soutiennent singulièrement l'activité économique dans tous les secteurs en maintenant le niveau de la consommation intérieure, contribuant ainsi en dernière analyse, à préserver le potentiel d'activité lui-même" (ibid., n° 77).

Et ce rapport de poursuivre que "Par une véritable réforme, il importe de développer chez tous les participants à la sécurité sociale - usagers, prestataires, gestionnaires - un sentiment beaucoup plus vif de leur responsabilité personnelle dans la sauvegarde à long terme des assurances sociales" (ibid., n° 78).

24. Ce sentiment plus vif de responsabilité personnelle, on ne voit pas encore comment mieux l'enraciner qu'à partir de contributions personnelles prélevées sur ce qui touche concrètement tous ceux qui travaillent : leurs revenus de travail. Ensuite, nous avons, nous semble-t-il, fait deux pas dans cette direction, qui seront diversement accueillis mais qui auront peut être le mérite de relancer un débat en vue d'un consensus renouvelé.

L'un de ces pas, c'est l'instauration d'un plafond au delà duquel il n'y a plus de perception obligatoire de cotisations sur les revenus du travail. Le premier réflexe est évidemment de voir dans cette idée, qui ramène au déplafonnement progressivement atteint en 1982, un recul de la solidarité. Nous avons nous aussi pensé que la solidarité impliquait le déplafonnement. Il ne s'agit donc pas de revenir sur le principe même de la solidarité au sein de la sécurité sociale mais d'en préciser le contenu et d'en limiter la portée, là où justement son extension excessive risque de remettre en cause des sentiments aussi importants que celui de se sentir concerné par sa protection sociale et celui de s'y sentir traité équitablement.

La franchise de cotisation vers le haut, qu'il faudra placer au niveau adéquat, et qui se combine en principe avec une franchise de cotisations pour les bas revenus, signifie que l'effort de solidarité joue dans une zone, au demeurant fort large, de revenus du travail capables de la supporter en échange d'une protection convenable en rapport autant que possible avec les efforts consentis. Elle signifie aussi qu'au-delà des prélèvements obligatoires de solidarité, il convient de laisser une part de revenus du travail libre de toute contribution forcée pour permettre le développement raisonnable des régimes complémentaires de sécurité sociale.

Le deuxième pas est celui par lequel nous conditionnons toute réforme ou toute expérience de financement de la sécurité sociale décidée par le Roi à l'accord des interlocuteurs sociaux, à la proposition ou l'avis conforme de ceux qui restent les représentants des principaux pourvoyeurs de fonds de la sécurité sociale. Cette "responsabilisation" des gestionnaires est encore illustrée par le fait que nous estimons que l'utilisation du Fonds pour l'équilibre financier de la sécurité sociale (qui a quelque peu remis en question le cloisonnement financier des branches), ne peut se faire sans le consensus de ceux qui ont mission de gérer l'Institut national de sécurité sociale des travailleurs salariés et donc d'assurer la répartition des recettes de celle-ci.

25. Ainsi pourrait-on graduellement, par une association plus franche des intéressés, atteindre ou consolider les deux objectifs fondamentaux auxquels renvoie le rapport précité du Conseil de l'Europe (ibid., n°79) :

- "En premier lieu adapter le rythme de la progression globale des dépenses sociales (à l'exception du chômage) à la croissance de la richesse collective", c'est-à-dire, stabiliser la part relative de ces dépenses sociales dans le budget de la Nation.
- "Deuxième objectif : mieux utiliser les moyens disponibles pour accroître l'efficacité de la protection sociale apportée par les différents régimes d'assurance en vue d'assurer la solidarité entre tous les assurés".

26. Dernière considération à ce propos : on peut se rallier à l'avis du Conseil national du Travail qui, dans son Rapport du 30 avril 1980 concernant une modification éventuelle du mode de calcul des cotisations de la sécurité sociale, a attiré "l'attention sur le fait que la sécurité sociale a un objectif précis en matière de protection sociale" et qu'elle ne peut dès lors "être utilisée comme instrument de politique économique conjoncturelle" (p. 24).

"D'autre part, en ce qui concerne l'impact de la sécurité sociale sur la structure de l'économie et les conclusions qui peuvent en être tirées pour le mode de financement de la sécurité sociale", le Conseil "estime qu'il faut agir avec une grande prudence". Nous avons suivi la recommandation, non sans permettre, à certaines conditions, l'exploration de voies nouvelles mais sans aller au-delà de ce qu'envisageait déjà l'article 23 de la loi du 29 juin 1981 établissant les principes généraux de la sécurité sociale des travailleurs salariés.

§ 9. Organisation administrative

27. Nous avons montré en quoi, tout en respectant dans l'ensemble la structure administrative actuelle, fondée sur la gestion paritaire des institutions publiques de sécurité sociale, nos propositions complètent et humanisent cette structure.

Il n'en reste pas moins que cette structure et sa gestion sont encore trop marquées par le passé. On a pu parler à leur propos de "Valta social" (A l'enseignement du droit social belge, Edit. de l'Université de Bruxelles, 3e édit., 1982, pp. 75 à 77), c'est-à-dire d'un partage d'influences, entre employeurs, travailleurs salariés, travailleurs indépendants, sur un terrain qui devrait être indivis à tous égards. Ce système, qui nous est un héritage de l'histoire et qui nous a rendu d'immenses services, ne doit pas être bouleversé mais on pourrait peut-être, par quelques réformes concertées, le rendre plus moderne et plus équilibré.

Ces réformes pourraient s'inspirer des considérations qui suivent et que nous n'avons pas eu le temps de soumettre en séance plénière.

L'idée centrale est que la sécurité sociale est le patrimoine de tous ceux qui font appel à sa protection, de tous ceux qui ont contribué à la construire et qui concourent à son financement. La gestion de cette sécurité sociale, des branches qui la constituent, leur revient et repose sur leur participation. C'est donc le souhait d'une gestion paritaire adaptée, non seulement au niveau des organismes centraux, parastatutaux ou institutions publiques de la sécurité sociale mais aussi au niveau des organismes dits primaires ou institutions coopérantes de la sécurité sociale, dans les branches, des prestations familiales, du chômage, de l'assurance maladie-invalidité et peut-être aussi, du risque professionnel. Toutes ces institutions coopérantes devraient être gérées paritairement, suivant des modalités à convenir entre parties intéressées.

28. Autre suggestion. Il nous paraît qu'il conviendrait d'adopter un seul type de fonctionnement "auxiliaire" pour l'ensemble des branches précitées, en s'inspirant des éléments suivants :

- il paraît opportun de garantir aux assurés sociaux, aux attributaires, aux bénéficiaires, aux employeurs, l'existence de services "neutres", publics, à côté des services privés agréés; la vraie liberté de choix est à ce prix;
- il est nécessaire de garantir le service des prestations même en cas de défaillance, de négligence, de mauvaise volonté de ceux qui sont tenus d'obligations comme celle de l'affiliation ou celle de passer un contrat d'assurance; c'est le rôle de "fonds de garantie", à assumer par les branches qui recourent aujourd'hui à cette technique;
- il est justifié de mettre les organismes primaires, privés et publics, sur pied d'égalité, c'est-à-dire de ne pas en privilégier certains, de les mettre tous dans des conditions de concurrence loyale;
- il est partant requis de soumettre les uns et les autres au même type de contrôle, ce qui suppose que les institutions publiques de sécurité sociale n'assument pas elles-mêmes et leurs tâches de surveillance et les tâches d'instruction et de traitement des dossiers en concours avec les organismes primaires privés; que cette mission soit dévolue à des organismes juridiquement autonomes, comme c'est le cas pour l'assurance maladie-invalidité et, dans une certaine mesure, pour le chômage.

Dans cette optique on pourrait envisager de confier à un organisme primaire public, distinct de l'Institut national du risque professionnel, le soin d'assurer contre les accidents du travail, si cet organisme était soumis au même contrôle et aux mêmes conditions de travail que les caisses communes ou les sociétés d'assurances à primes fixes. En revanche, l'Institut national du risque professionnel perdrait en principe ses attributions actuelles d'assurance, ne pouvant pas être à la fois contrôleur et contrôlable. Une solution de ce type pourrait aussi être envisagée pour le secteur des maladies professionnelles, dans la mesure où les organismes privés agréés y fonctionneraient sans but lucratif.

29. Le Ministre ayant la sécurité sociale des salariés dans ses compétences et le Ministre ayant la sécurité sociale des indépendants dans ses compétences établiraient, si possible de concert, un plan général d'implantation des organismes privés agréés, de manière à ce que toutes les régions du pays soient convenablement desservies, fût-ce par un bureau décentralisé, en recherchant à rapprocher les services des citoyens et en veillant à concrétiser l'idée des "Maisons de sécurité sociale".

La mise en oeuvre de ce plan, négocié avec ceux qui gèrent paritairement les branches de sécurité sociale, serait programmée de manière à permettre les adaptations, les associations, les regroupements ou les décentralisations nécessaires au niveau des organismes existants, sans coûts supplémentaires et sans pertes d'emplois.

§ 10. Surveillance et sanctions

30. La surveillance et les sanctions ont fait l'objet d'un réexamen complet. Des textes uniformes sur les pouvoirs des inspecteurs sociaux, sur le statut juridique des infractions, de leurs sanctions ont été élaborés pour la première fois. On a prévu la base juridique de la surveillance par un seul service du respect de leurs obligations par les employeurs.

La réflexion ayant porté sur tout le droit social, en raison des liaisons étroites entre le droit de la sécurité sociale et le droit du travail, notamment sous cet angle, les textes proposés peuvent être à la base, moyennant quelques ajouts peu importants, d'un véritable "Code du droit pénal social", passage obligé vers une éventuelle intégration dans le nouveau droit pénal qui se prépare sous l'égide du Commissaire royal à la réforme du Code pénal. Chose encore beaucoup plus importante, l'effort d'uniformisation, d'harmonisation, de simplification n'a pas été compartimenté suivant les distinctions habituelles, à savoir, principalement, celle qui sépare les sanctions pénales des sanctions administratives.

On s'est efforcé de rapprocher les deux types de répression, de les soumettre à un maximum de principes communs, ce rapprochement s'étant fait bien entendu par la promotion des grandes garanties du droit pénal ; droits de la défense, motivation des décisions, égalité des incriminations et des peines, etc.

Enfin, un effort considérable a aussi été fait pour rendre cette matière plus efficace, notamment par un réexamen et une diversification des mesures, par l'instauration de la responsabilité pénale des personnes morales et par une proposition de réforme de la composition des chambres correctionnelles appelées à connaître de son volet pénal.

§ 11. Allocations familiales, allocations de naissance, allocations d'attente, allocations pour personne à charge

31. L'instauration d'un régime unique d'allocations familiales et d'allocations de naissance a déjà été justifiée par des raisons d'équité et de simplification dont on mesurera mieux l'intérêt avec le recul.

Dans le régime des prestations familiales, outre les prestations qu'on y trouve actuellement, qu'il soit celui des salariés, des indépendants ou des agents de l'Etat, on trouvera les prestations pour personnes à charge, qui doivent réaliser la modalisation familiale des prestations individuelles de base. Le fait que ces prestations soient rangées dans ce régime n'interdit pas qu'elles puissent continuer à être payées normalement par les branches chargées du paiement des revenus de remplacement qu'elles complètent.

On aurait pu également regrouper dans ce régime, mais nous n'avons pas eu l'occasion de nous en expliquer en séance plénière, les allocations dites d'attente actuellement classées dans la branche du chômage. Différentes bonnes raisons expliquent, nous paraît-il, ce transfert, dont la principale est que les jeunes qui n'ont jamais travaillé et qui ne trouvent pas d'emploi ne doivent pas commencer leur vie d'adulte sous une étiquette qui ne correspond pas à leur passé et qui est de nature à peser sur leur comportement. Sans doute peut-on se demander s'il convenait bien de les assister dès la fin ou pratiquement dès la fin de leurs études ou de leur apprentissage mais nous n'avons voulu ni revenir sur le principe ni restreindre leur protection matérielle.

Ce qui nous paraît le plus important, c'est qu'il convient de voir dans ce premier appel à la sécurité sociale non pas la couverture d'une perte d'emploi inexistante mais simplement une aide dans l'attente d'un premier emploi recherché. Cette allocation d'attente serait accordée jusque 25 ans à ceux qui n'ont plus droit aux prestations familiales proprement dites parce qu'ils ont cessé leurs études ou leur apprentissage ou ne sont plus "jeunes gens ménagers".

Quant aux conséquences de la fiscalisation sur le financement, on se reportera à l'exposé des motifs du titre V du livre premier, où sont exposées les différentes solutions possibles: augmentation des autres taux de cotisations, recours à l'impôt indirect (opération Maribel), etc.

Par ailleurs, suite à l'uniformisation réalisée, on peut aussi envisager un réaménagement des cotisations des indépendants ou une redistribution limitée des prestations désormais garanties à tous, sans atteinte aux droits en cours (par des mesures transitoires bien étudiées) ou sans effet véritablement préjudiciable.

§ 12. Incapacité de travail et risque professionnel

32. Nous entendons promouvoir le principe d'une notion uniforme de l'incapacité, d'une incapacité à évaluer de la même manière, suivant les mêmes critères dans toutes les branches, qu'il s'agisse de l'assurance maladie-invalidité, des accidents du travail, des maladies professionnelles ou du cas des handicapés (voy. Rapport intermédiaire 1982, p. 58), tout en donnant la priorité aux mesures de prévention, de revalidation, de reclassement, de réintégration ou de rétablissement dans une situation de travail (ibid.), cette "troisième vague" en devenir du développement de la sécurité sociale.

Il n'a pas paru opportun d'aller plus loin dans l'uniformisation des régimes, et certainement pas dans celle des structures. Celles-ci se heurtaient manifestement aux réserves les plus vives de tous les interlocuteurs sociaux. On s'est donc efforcé d'affiner l'encadrement juridique ou le contrôle de l'assurance dans le domaine des accidents du travail, de manière notamment à supprimer toute controverse sur une sous-évaluation possible des incapacités, tout en conservant l'infrastructure et les particularités de la branche. Les prestations resteront ainsi, du moins pour ce qui est de l'indemnité spéciale pour dommage physique ou psychique, des "indemnités" plus qu'un revenu de remplacement au sens strict et l'incapacité, même permanente, pourra être réévaluée à intervalles réguliers.

33. Un système d'indemnisation de l'incapacité partielle est par ailleurs prévu pour les régimes d'assurance en cas de survenance d'un risque non professionnel, de manière à éviter, dans une mesure importante, l'inconvénient du "tout ou rien" qui a pour effet aujourd'hui de rejeter de l'assurance ceux qui n'atteignent pas le degré d'incapacité requis (en principe 66 % en assurance maladie-invalidité), tout en s'en trouvant fort près, avec toutes les conséquences qui en résultent pour eux, ou de pousser à une certaine surévaluation de leur incapacité.
34. Autre innovation intéressante : la création de services médico-sociaux multidisciplinaires au sein des "Maisons de la sécurité sociale", dont la tâche sera d'aider les institutions publiques ou coopérantes dans l'évaluation des incapacités de travail et de promouvoir une approche nouvelle et uniforme dans ce domaine.
35. Le régime de l'incapacité de travail prolongée du secteur public, lié aujourd'hui au régime des pensions, en est détaché pour assurer la concordance générale souhaitable.

§ 13. Chômage

36. Sans aborder une problématique que personne n'ignore, en particulier la question de savoir si notre assurance-chômage est tellement plus libérale que les assurances-chômage à l'étranger, on doit en tout cas observer qu'elle n'est pas en soi très généreuse dans les montants qu'elle garantit, si on veut bien se rappeler d'autre part le plafonnement de la base de calcul de ses indemnités; elle ne l'est que dans son temps d'intervention, en théorie indéterminé, aussi longtemps que le risque subsiste, c'est-à-dire l'impossibilité d'obtenir un emploi. Là se trouvent les éléments du débat et sans doute d'un éventuel accord sur une autre assurance-chômage.

Les conditions de fonctionnement de la Commission royale ne se prêtaient cependant pas à une véritable négociation de réforme portant sur des points aussi sensibles que celui-ci. Cela ne signifie pas que cette négociation ne pourrait pas se nouer. On doit se rendre compte que ni les employeurs ni bien entendu les travailleurs n'ont intérêt à disposer d'une mauvaise protection contre un risque qu'ils côtoient quotidiennement et qui est de nature à compliquer les relations industrielles, le climat social. Nous avons pu du moins obtenir un accord sur la codification de la réglementation existante, ce qui, dans les circonstances actuelles, compte tenu des prises de position et des craintes respectives, ainsi que des intérêts en jeu, doit être retenu comme un signe de bonne volonté. L'assurance-chômage quitte désormais son environnement purement réglementaire pour rejoindre le giron des dispositions législatives. C'est une étape et une étape d'autant plus utile qu'elle devrait aussi s'accompagner d'une plus grande clarté, d'une mise en ordre de la matière, appelée de tous leurs vœux par les praticiens.

37. Comme nous l'avons indiqué ci-dessus à propos des prestations familiales, le seul point où nous aurions aimé nous écarter de ce qui avait été convenu en sous-commission, sans pour autant nous départir de l'objectif de simple codification, est celui des allocations d'attente en faveur des jeunes qui n'ont pas encore travaillé.

§ 14. Pensions

38. Si l'assurance-chômage est de nature à soulever les passions, la branche des pensions est peut être encore plus "explosive". Il convient d'y être particulièrement réservé, non pas par prudence excessive dans l'énoncé de solutions ou d'idées qui seraient bonnes, ou nécessaires, mais parce que s'il y a un domaine où l'on doit pouvoir passer un contrat de confiance pour l'avenir, c'est bien celui-là.

Chacun doit pouvoir en effet raisonnablement compter sur la pension pour laquelle il a cotisé pendant de nombreuses années ou choisi de disposer d'un revenu d'activité modéré en conséquence, chacun doit pouvoir être rassuré sur son après-travail quand il a contribué pendant toute sa carrière à la sécurité de ceux qui accédaient entre-temps à la pension. Il faut donc s'abstenir autant que faire se peut de toute remise en cause intempestive de prestations acquises par toute une vie de travail ou pour lesquelles les intéressés ont déjà fourni une part importante d'activité professionnelle. C'est une question de moralité, de respect de la parole donnée, qui ne doit connaître d'atteinte qu'en présence de nécessités telles que les ignorer conduirait à mettre en péril toute une protection si péniblement acquise. Il faut conserver les moyens de financer le système que l'on se choisit. Et à cet égard, l'idée de solidarité nous interpelle à nouveau, dans une autre dimension, celle de la solidarité entre les générations qui se succèdent. Nous ne pouvons pratiquer pour les générations qui suivent une politique de la terre brûlée ou de la caisse vide.

Nous devons pour ces raisons veiller à transmettre à ces générations un système de pensions viable, supportable et équitable. Et nous devons savoir aussi que la vision des choses sur ce qu'est un bon régime de pensions, n'est pas nécessairement la même chez ceux qui entrent aujourd'hui dans la vie active, que les valeurs auxquelles nous avons attaché telle ou telle importance n'ont pas nécessairement le même poids pour eux, en telle manière qu'il est possible d'envisager des évolutions douces, si du moins on s'y prend à temps et si on s'y prend bien.

39. Pour ce qui est du projet de Code, les choses étaient très claires pour nous : la codification de cette partie du droit de la sécurité sociale, sans doute la plus complexe et la plus diversifiée, demandait à elle seule plusieurs années (deux était un minimum) et la collaboration des quelques rares spécialistes en dominant l'économie.

Nous avons donc dû renoncer à ce travail, après en avoir longuement débattu avec le Ministre responsable.

Il restait que ne rien faire sur un volet aussi important nous paraissait en quelque sorte inconvenant même si nous avions toutes les bonnes justifications de notre côté. Nous avons donc décidé de nous risquer à une proposition générale de texte nouveau.

Le but de cet exercice, encore fort imparfait, est une fois de plus de montrer que l'on peut réaliser un texte uniforme, aux concepts, aux procédures, aux règles d'octroi communes, donc plus équitable, tenant compte toutefois de certains particularismes, dont celui qui résulte du statut de la fonction publique. Un texte de ce type est à portée de main si on le veut, avec un délai raisonnable de mise au point, et si on le parachève avec les représentants des intéressés, à l'écoute de leurs revendications pertinentes mais sans dévier de la ligne de cohérence et d'équilibre que l'on s'est fixé.

40. Notre proposition de texte ne figurera donc pas dans l'avant-projet de Code comme tel mais en annexe à celui-ci. Cela signifie que les régimes de pensions en vigueur le demeureront et que, dans notre esprit, sous réserve des réajustements que la nécessité imposerait, ces régimes devraient continuer de régir, dans leurs principes essentiels, les pensions de ceux qui sont au travail. Le texte que nous proposons, comme banc d'essai, s'il devait faire partie de la codification, ne jouerait dans l'idéal que pour ceux qui viennent à la vie professionnelle après son entrée en vigueur, ce qui indique assez que si on veut réussir des réformes utiles sur ce terrain, il ne faut pas perdre de temps. Nous espérons en tout cas que notre texte pourra servir de cadre de référence dans les années à venir, lorsqu'il s'agira de procéder aux adaptations ou réformes qui pourraient s'avérer indispensables.

§ 15. Revenu minimum garanti et allocations aux handicapés

41. On a souligné précédemment l'importance de principe d'une reprise dans le système de sécurité sociale de ces secteurs essentiels de l'aide sociale et de la politique sociale en général .

On a également donné au revenu minimum garanti une fonction de base en tant que régime général résiduaire, dans lequel chaque citoyen puise son droit à la protection, en sa seule qualité de citoyen, d'être humain, et non parce qu'il a travaillé ou cotisé.

42. Les trois régimes actuels de revenu garanti ont été fusionnés. Le temps en est venu. Les critères de l'enquête sur les ressources ont été affinés et rendus plus équitables. Il reste à espérer qu'on puisse relever suffisamment les montants accordés afin de permettre à chacun de mener une vie conforme à la dignité humaine.

En ce qui concerne l'organisation administrative, le choix n'était pas simple. D'une part, nombre d'arguments, en particulier celui de la coordination de toute l'aide sociale, plaident en faveur de l'octroi du revenu minimum garanti par les centres publics d'aide sociale qui, depuis la rénovation législative de 1976 et la fusion des communes, ont pris un nouvel élan. D'autre part, ressurgit l'objection de la politisation excessive d'un certain nombre de C.P.A.S, avec les conséquences, souvent défavorables, qui en résultent pour une série d'habitants qui tentent d'exercer leurs droits. Il existe aussi actuellement une autre coordination effective et efficace, celle du traitement des dossiers de tous les pensionnés ou de toutes les personnes âgées au niveau de l'Office national des pensions des travailleurs salariés. Des arguments similaires pourraient inviter à confier l'octroi du revenu minimum garanti revenant aux handicapés, qui est compris dans leur allocation, au Service du Ministère de la prévoyance sociale qui instruit pour le moment leurs droits aux allocations.

Il faut, en tout cas, même si on maintient la répartition des compétences en vigueur, veiller à une plus grande coordination dans le traitement des divers dossiers des intéressés. Nous espérons avoir donné quelque impulsion à cette coordination, entre autres par l'uniformisation des concepts utilisés dans tous les régimes antérieurs.

43. Pour ce qui est des allocations revenant aux handicapés, on a réduit leur nombre de cinq à deux et on a essayé d'établir une correspondance plus étroite entre ces allocations et la couverture des besoins réels.

C'est la raison pour laquelle on a prévu une distinction, nous paraît-il logique et juste, entre, d'une part, le revenu de remplacement pour lequel on appliquera les nouveaux concepts et critères généraux en matière d'incapacité de travail (élément non négligeable d'harmonisation) et, d'autre part, l'indemnité d'intégration destinée à couvrir, pour chaque handicapé, les frais supplémentaires spécifiques auxquels il doit faire face pour pouvoir évoluer dans la société en tant que membre à part entière; il s'agit d'une indemnité similaire à celle que l'on a prévue en assurance-santé et pour la réparation du risque professionnel.

§ 16. Majorité sociale

44. La dernière option que nous évoquerons, parmi celles qui nous paraissent mériter quelque relief, est celle de la majorité sociale à 18 ans, s'agissant du moins du droit de la sécurité sociale. Les jeunes de 18 ans pourront toucher eux-mêmes leurs revenus de remplacement sans qu'il puisse y avoir une opposition quelconque, en particulier de leurs parents. Lorsqu'ils atteindront l'âge de 18 ans, les enfants toucheront directement les allocations familiales si personne d'autre ne les élève et ils pourront également, dès cet âge, demander personnellement au Juge de Paix qu'il en soit ainsi dans les autres situations, si c'est leur intérêt. En tant que bénéficiaires de prestations sociales, les jeunes de 18 ans pourront ester eux-mêmes en justice, comme demandeur ou comme défendeur, dans tous les litiges relatifs auxdites prestations qui leur sont dues ou doivent leur être versées. Le Conseil national du Travail en a émis le voeu (voir avis n° 779 du 6 III 1983).

L'équité l'exige, pensons-nous, car si on peut s'engager pleinement dans la vie professionnelle à cet âge, si on peut aussi exercer certains droits politiques, rien ne justifie encore une tutelle quelconque dans l'appel aux protections issues de ses qualités de travailleur ou de citoyen.

CHAPITRE II. APPRECIATION GLOBALE (*) DES MEMBRES A L'ISSUE DES TRAVAUX

Section première. Point de vue général

A l'issue des travaux de la Commission royale, les interlocuteurs sociaux représentés en son sein, rejoints dans leurs conclusions par certains membres présents des chambres législatives, ont reconnu que le rapport externe et le projet de code de la sécurité sociale, tel qu'il avait pu être porté à leur connaissance, était le résultat d'un effort exceptionnel, sérieux, inédit et des plus méritoires, que le Président, le Vice-président ainsi que certains experts ayant apporté une contribution effective, avaient réalisé un travail courageux et utile même s'il était, par la force des choses, encore inachevé à divers égards, justifiant plusieurs affinements techniques, et, surtout, à leurs yeux, plusieurs ajustements de fond.

Par ailleurs, les membres précités reconnaissent que tous les points touchant à la sécurité sociale, toutes les questions pertinentes la concernant ont été abordés par la Présidence même s'ils n'ont pas tous été débattus ou suffisamment concrétisés dans le projet. Ils admettent volontiers que, pour la première fois en Belgique, et sans doute en Europe, on dispose d'un texte global et officiel pour l'ensemble de cette matière et que cet ensemble est susceptible d'être une base de discussion ultérieure.

Les interlocuteurs sociaux se félicitent donc du résultat atteint en un temps relativement bref, dans des conditions difficiles, selon une procédure imposée par le loi dont l'expérience a prouvé qu'elle était trop lourde et finalement inadéquate; ils entendent témoigner de la somme d'activités, d'échanges de vues, de documentation et de réflexions dont la Commission et plus spécialement sa Présidence ont été les promoteurs, et dont il restera nécessairement quelque chose.

x

(*) Pour une appréciation des travaux point par point, on peut se reporter à l'annexe documentaire disponible qui reprend, titre par titre, le contenu des procès-verbaux des séances plénières de la Commission (Procès-verbaux de la Commission royale de sécurité sociale, 1980-1985)

Sur un plan général, les interlocuteurs sociaux et certains membres des Chambres législatives font observer qu'ils ont sans doute reçu l'ensemble des projets de textes avant le 15 mars 1985 mais que, d'une part, l'importance à la fois quantitative et de principe de ces projets, couvrant plus de 1000 pages et plus de 500 articles, et, d'autre part, le caractère encore provisoire dans la forme de quelques uns d'entre eux, ont fait qu'il ne leur a pas été matériellement possible de procéder à toutes les consultations souhaitées, de faire évaluer avec suffisamment de garanties l'impact du nouveau code sur les prestations sociales et leur financement ni même de se prononcer valablement à titre personnel sur plusieurs questions ou options fondamentales en leur forme définitive. Autrement dit, selon eux, l'adoption future du présent projet, par le Gouvernement ou par le Parlement, ne devrait se faire qu'après une nouvelle concertation, dans des conditions de temps et de négociation convenables pour eux, à la mesure de l'importance du sujet (voy. en ce sens l'avis n° 601 du C.N.T., du 16.X.1978, I, p. 2).

x

On peut aussi comprendre que le cadre de la Commission royale n'a pas toujours été pour les interlocuteurs sociaux le cadre le plus adéquat de négociation, en raison des différentes ambiguïtés qui n'ont cessé de peser sur les travaux. La Commission devait-elle simplement codifier ou devait-elle aussi réformer ? Les parlementaires membres représentaient-ils leurs partis respectifs, pouvaient-ils les engager ou n'étaient-ils là qu'à titre individuel ? Dans quelle mesure pouvaient-ils eux-mêmes s'engager en l'absence d'un répondant gouvernemental dans la Commission ? Quel rôle devait assumer le Gouvernement parallèlement aux travaux de la Commission ? Pouvait-il, devait-il attendre la fin de la mission de celle-ci avant de s'engager sur les terrains qu'elle abordait, qu'elle défrichait ou devait-il réaliser la réforme proprement dite, dans le cadre de laquelle, à prendre la loi à la lettre, la mission de codification était prévue ?

Toutes ses ambiguïtés, qui n'ont jamais été pleinement levées, n'ont pas empêché la Présidence de mener les travaux à bon port, en leur compagnie, mais elles les ont à l'évidence empêchés de véritablement négocier, entre eux ou avec la Présidence, laquelle ne pouvait, de son côté, engager le pouvoir exécutif.

Il en est résulté, de la façon la plus naturelle et la plus inévitable, un certain isolement final de la Présidence et de ses experts, qui ont dû prendre entièrement sur eux les options définitives et qui n'ont pu obtenir le large consensus d'ensemble que leur entreprise appelait et que rien n'excluait a priori ainsi que l'ont montré plusieurs phases intéressantes des travaux.

x

x

x

Section 2. Points de vue particuliers des organisations sociales

Sous-section première. Simplification, harmonisation (*), codification

Sur un plan particulier, convaincus qu'ils sont de la nécessité de simplifier et d'harmoniser la sécurité sociale, les interlocuteurs sociaux rappellent qu'ils ont toujours pris une part constructive aux travaux de la Commission et collaboré positivement à l'élaboration d'un code transparent de la sécurité sociale.

Ils reconnaissent volontiers que, quelles que soient leurs objections à l'égard des propositions de réforme, les travaux de la Commission constituent une étape dans l'évolution de la sécurité sociale de notre pays.

Quant au contenu des propositions, leur position diffère selon qu'il s'agit des propositions de simplification, d'harmonisation et de codification ou des propositions de réforme. Concernant les premières, leur appréciation est unanimement positive.

Ils ont, à cet égard, souligné les points de réalisation suivants :

- " 1. La codification aboutit à des textes légaux simplifiés
" et mieux structurés.

- " Les principes qui se trouvent à la base des quelques
" 2.500 lois et arrêtés, sont réunis et repris de manière
" cohérente en un seul projet de texte qui comprendra en-
" viron 500 articles.

(*) Sous réserve, selon certains, de ce qui concerne les propositions faites en matière de pensions.

- " 2. L'uniformisation de la terminologie (comme les notions
" d'assuré social, de bénéficiaire, d'ayant-droit, de per-
" sonne à charge) contribue également à la simplification.
- " 3. Les administrations reçoivent une plus grande responsa-
" bilité en matière de services rendus au citoyen. Ceci
" devrait aboutir à l'humanisation de la sécurité sociale.
" On pense, à ce propos, à l'obligation de donner des in-
" formations et des avis gratuitement, de transmettre aux
" institutions compétentes les demandes qui ont été intro-
" duites auprès d'institutions non-compétentes, de rédiger
" les formulaires en une langue compréhensible pour tous.
- " 4. Le statut des institutions parastatales est uniformisé
" (uniformisation des règles de fonctionnement, problème
" de la responsabilité personnelle des dirigeants).
- " 5. Le texte précise les conditions auxquelles les institu-
" tions parastatales et les organisations sociales (les
" institutions tant parastatales que privées) ont accès aux
" données du registre national ou de la banque de données
" sociales ainsi que les conditions auxquelles il leur est
" permis de les communiquer".

Sous-section 2. Réformes

Concernant les propositions de réforme proprement dites qui figurent dans le code, et surtout les propositions faites durant la phase finale des travaux en matière de financement, de prestations familiales et de pensions, les représentants des partenaires sociaux ont cru devoir soulever plusieurs objections.

Certains d'entre eux les ont explicitement formulées dans une note réagissant à la première version des "options de base" qui avait été proposée par le Président. Bien que ces options aient été depuis amendées sur une série de points, en fonction des remarques faites en séance plénière, il a paru indiqué de reproduire les objections des interlocuteurs sociaux, en leur texte original, de manière à ne pas en déformer la portée (*).

(*) On a donc également jugé utile de reproduire en annexe II, le texte de la première version de ces options de base.

§ 1er. FEDERATION GENERALE DU TRAVAIL DE BELGIQUE (*)

" 1. La Fédération générale du travail de Belgique ne
" peut pas marquer son accord sur les propositions de
" réforme formulées par le Président en vue de "ren-
" dre le système plus simple, plus sûr et plus social".

" Pour la F.G.T.B., c'est d'abord le financement de no-
" tre système de sécurité sociale qui doit être sauve-
" gardé.

" La Commission n'a pas déployé d'activité vraiment in-
" novatrice en cette matière. En ce qui concerne les
" nouvelles modalités de financement, nous sommes tou-
" jours au même stade que lors de l'élaboration de la
" loi D'HOORE.

" La proposition d'introduire un seuil en dessous du-
" quel il ne faut pas payer de cotisations de sécurité
" sociale est une mesure non sélective, sans fondement
" économique.

" 2. En matière d'allocations familiales, le Président pro-
" pose de financer ce régime par des impôts.

" A première vue, on pourrait penser que cette proposi-
" tion correspond à une proposition de notre organisa-
" tion en matière de fiscalisation de ce secteur.

" Tel n'est cependant pas le cas lorsqu'on l'examine de
" plus près.

" La proposition se résume en effet à une importante ré-
" duction des contributions pour les entreprises et un
" alourdissement des impôts indirects à charge des con-
" sommateurs (par une majoration des tarifs T.V.A.).

(*) La présentation suit l'ordre alphabétique "néerlandais"
pour assurer la concordance des deux versions du rapport
final.

" Bien qu'il soit envisagé de financer ce secteur par
" la voie des impôts et qu'il soit proposé d'instaurer un régime unique, les caisses de compensation
" pour le paiement des allocations continueront d'exister.
"

" La proposition mène à des augmentations importantes
" des allocations familiales pour les indépendants sans
" qu'un effort spécifique soit requis de leur part au
" niveau fiscal.

" Dans le cadre de la gestion du secteur, les représentants des travailleurs salariés ne constitueront plus
" qu'une minorité.
"

" Enfin, l'insertion de l'allocation d'attente pour
" les jeunes qui quittent l'école dans le chapitre des
" allocations familiales pourrait avoir pour conséquences la diminution des avantages auxquels ce
" groupe a droit.

" Quant au secteur soins de santé - lequel prévoit, lui
" aussi, un revenu de complément - il n'est pas prévu
" de fiscalisation.

" 3. En ce qui concerne l'intervention de l'Etat, on a
" eu le courage d'indiquer clairement en quoi elle
" consiste pour le régime des travailleurs salariés.

" Mais on ne fait pas preuve du même courage pour les
" indépendants.

" Les subsides pour le régime de l'assurance sociale
" des indépendants doivent être accordés selon les mêmes critères que pour les salariés, contrairement à
" ce que prévoient les projets distribués par le Président.
"

" 4. Au niveau des prestations, la F.G.T.B. constate que
" le Président a voulu élaborer autant que possible,
" des mesures harmonisées pour les trois régimes (in-
" dépendants, secteur public, salariés).

" La F.G.T.B. est d'avis que cette harmonisation ne
" peut s'accomplir que dans le cadre d'un progrès so-
" cial, ce qui est tout à fait contraire à ce qui est
" visé dans le projet de code, à savoir la réalisa-
" tion d'économies.

" Le chapitre pensions (bien qu'il se situe en dehors
" du code) et celui relatif à l'harmonisation de la
" notion "incapacité de travail" sont dès lors reje-
" tés énergiquement par la F.G.T.B.

" En matière de pensions, l'harmonisation est totale-
" ment contraire aux engagements pris par le Gouverne-
" ment à l'égard des représentants du secteur public.

" En matière d'indemnités d'incapacité de travail, le
" texte est inacceptable tant pour le secteur public
" que pour le secteur privé.

" Pour la F.G.T.B., la notion d'incapacité de travail
" en cas de maladie ne peut être transposée dans le
" cadre des accidents du travail et des maladies pro-
" fessionnelles.

" Dans ces deux secteurs, il ne s'agit pas d'un reve-
" nu de remplacement comme dans les allocations de ma-
" ladie mais on indemnise l'incapacité économique et
" physique.

" La F.G.T.B. formule également des réserves en ce qui
" concerne l'instauration dans l'A.M.I. de la notion
" d'incapacité de travail partielle.

" La F.G.T.B. rejette l'instauration des trois jours
" de carence dans le cadre de l'indemnisation de l'in-
" capacité de travail.

" En ce qui concerne le calcul des prestations, la
" F.G.T.B. rejette l'idée de passer, après 6 mois de
" maladie, à un autre pourcentage.

" Le nouveau système de calcul qui octroie des supplé-
" ments forfaitaires à l'indemnité en pourcentage,
" renforce la modalisation familiale.

" Une partie des revenus de remplacement redevient
" ainsi forfaitaire. Ceci n'est pas seulement le cas
" pour les indemnités de maladie mais aussi pour les
" pensions et les allocations de chômage.

" En matière de soins de santé, on n'a pas présenté
" d'authentiques mesures structurelles; on n'as pas
" mis en oeuvre l'échelonnement des soins de santé.

" L'inclusion des prestations techniques dans le prix
" de la journée d'hospitalisation ouvre encore la voie
" à beaucoup de possibilités.

" Qu'en est-il du financement des prestations techni-
" ques en dehors de l'hôpital ... ?

" Les profils médicaux montrent clairement qu'une mé-
" decine avec paiement par prestation ne peut être
" contrôlée.

" 5. Les options de base contiennent également des points
" qui, selon nous, ne relèvent pas de la compétence de
" la Commission royale.

" La réforme du régime fiscal n'est pas du ressort de
" la Commission et les propositions formulées sont
" inacceptables :

- " - Il est incroyable de présenter une réforme fondamentale des impôts des personnes physiques (quotients familiaux) sans analyser au préalable, le régime fiscal dans tous ses détails. Il est étrange qu'une proposition de réforme qui veut apparemment tenir davantage compte des facultés contributives des intéressés, ne souffle mot de la déglobalisation croissante des revenus des capitaux (pré-compte mobilier libératoire, capitaux d'assurances-groupe et fonds de pensions...).
- " - La proposition d'instaurer un quotient familial n'est pas seulement superflu dans le cadre du débat (elle n'offre pas d'argument supplémentaire en faveur du rejet de l'enquête sur les ressources) mais elle correspond en outre à une vision bien déterminée du rôle de la femme dans la société, rôle dont la commission n'a pas discuté.
- " - La proposition d'imposer les revenus de remplacement comme un revenu du travail perd de vue un certain nombre de données objectives à savoir que :
- " . le passage d'un revenu du travail à un revenu de remplacement implique à lui seul, une perte importante de pouvoir d'achat;
 - " . une retenue fiscale est déjà appliquée aux revenus de remplacement et cette catégorie a subi les augmentations fiscales les plus lourdes au cours des dernières années;
 - " . les allocations de chômage sont déjà taxées comme un revenu du travail dès l'instant où le ménage a un revenu de 750.000 F;
 - " . pour certains revenus de remplacement (pré-pensions), le régime fiscal "allégé" est considéré comme partie intégrante du statut de prépensionné.

Remarque finale

" La F.G.T.B. craint que sous le couvert d'une réforme de la sécurité sociale, de nombreuses mesures proposées permettent finalement de faire des économies au détriment des allocataires sociaux, ce qui entraînera une nouvelle chute de leurs revenus. Tel n'était pas l'esprit qui a guidé le législateur de 1981 en créant la Commission royale.

" En outre, la F.G.T.B. dénonce l'utilisation politique
" de certains travaux de la Commission par un Gouver-
" nement qui, tantôt, avait tendance à la considérer
" comme une sorte de laboratoire, tantôt cherchait à
" justifier ses propres projets au nom d'une soi-disant
" concertation qui se serait tenue au sein de la Com-
" mission.

" Pour l'ensemble des raisons évoquées ci-dessus, la
" F.G.T.B. ne pourrait souscrire en quoi que ce soit
" aux orientations et aux propositions formulées par
" le Président de la Commission royale".

§ 2. CONFÉDÉRATION GÉNÉRALE DES SYNDICATS CHRÉTIENS (*)

" 1. Généralités

" Dans la phase finale des travaux, l'équilibre entre
" les propositions visant à simplifier et harmoniser
" la sécurité sociale et celles visant à la réformer
" a été profondément perturbé suite à un surplus de
" propositions de réforme qui :

" - ont été subitement déposées et n'ont par consé-
" quent pas été discutées ou à peine discutées;

" - restent essentiellement théoriques et ne sont dès
" lors pas chiffrées; leurs implications (également
" administratives) et leurs conséquences ne sont pas
" davantage approfondies;

" - ne sont pas toujours aussi sociales qu'elles ne
" le paraissent à première vue (par ex. l'imposabi-
" lité totale des revenus de remplacement);

" - ne sont pas toujours porteuses de simplification
" (par ex. un régime uniforme d'allocations familia-
" les sans aucune modification de l'organisation ad-
" ministrative, répartie en trois grands régimes).

(*) Traduction

" 2. Perspective générale

" La Commission n'avait pas pour mission d'établir un
" plan d'assainissement financier de la sécurité so-
" ciale. Il ressort des options de base que l'inten-
" tion n'est pas, il est vrai, de "démolir le systè-
" me" mais de partir d'une "compression nécessaire des
" dépenses" : sélectivité, priorités, assainissement ...

" Les réformes proposées ne sont néanmoins pas chif-
" frées (à une exception près, qui, comme on le sait,
" confirme la règle).

" Certaines propositions de réforme approfondie de-
" vraient être des "opérations blanches", mais, mal-
" gré cette assertion, nous ne pouvons, sans connaître
" les implications sociales et financières, présup-
" poser que ces réformes s'effectueraient comme nous
" le souhaitons, ni même comme elles ressortent des op-
" tions de base. Par ex. l'imposition totale des re-
" venus de remplacement avec maintien des allocations
" actuelles défavoriserait surtout les bénéficiaires
" sociaux qui vivent exclusivement ou principalement
" de la sécurité sociale, et, en cas d'augmentation
" simultanée des allocations, avantagerait d'autant
" les familles qui ont un autre revenu élevé.

" 3. Structures de base

" La C.S.C. est et reste partisane de trois régimes
" distincts de sécurité sociale pour les revenus de
" remplacement (travailleurs salariés, personnel du
" secteur public, travailleurs indépendants).

" La C.S.C. est donc opposée à un régime de pension
" unifié pour l'avenir.

" La C.S.C. n'a en principe pas d'objection à l'en-
" contre d'un régime uniforme d'allocations familia-
" les pour tous les citoyens. Mais elle ne peut se
" prononcer concrètement en l'absence de précisions
" quant aux conséquences (le coût et le mode de fi-
" nancement).

" Pour l'instant, la C.S.C. ne peut que constater un
" manque de logique à deux égards : l'harmonisation
" des régimes d'allocations familiales n'entraîne pas,
" on le sait, une harmonisation administrative; les
" allocations familiales sont uniformisées parce
" qu'elles concernent toute la population; les soins
" de santé par contre ne le sont pas malgré l'exis-
" tence des mêmes raisons.

" 4. Champ d'application

" Les régimes particuliers sont supprimés sauf s'ils
" répondent à un besoin spécifique ou assurent un
" service plus efficace. Les régimes que l'on entend
" supprimer ne sont toutefois pas clairement précisés.

" 5. Mode de financement

" Les modifications proposées au mode de financement
" de la sécurité sociale ne sont pas chiffrées, à
" l'exception cependant de l'instauration d'une fran-
" chise de rémunération pour le calcul des cotisations.

" Une telle franchise de rémunération a, à première
" vue, le même effet pratique que l'actuelle réduction,
" dite Maribel, des cotisations patronales pour les tra-
" vailleurs, mais elle est étendue à tous les salariés.

" Une telle extension aura cependant d'autres effets
" économiques et sociaux que l'opération Maribel.
" Lesquels ?

" Si par ailleurs la perte de cotisation qui en découle est à charge des entreprises, il s'agira plutôt d'une redistribution entre les entreprises à salaires élevés, d'une part, et à salaires bas, d'autre part.

" La C.S.C. plaide par contre pour un autre mode de financement qui ne nuise plus au facteur travail.

" 6. Revenus de remplacement

" Pour la C.S.C., la sécurité sociale doit rester fondée sur une combinaison des notions d'assurance et de solidarité.

" - assurance : chacun a droit à une indemnité quel que soit son revenu et sa situation familiale;

" - solidarité :

" * cotisation selon la faculté contributive (sur l'entièreté du salaire)

" * montant de l'indemnité fixe tenant compte des charges familiales et moyennant un correctif fiscal.

" La formule présentée dans les options de base ne peut toutefois être comparée aux principes mentionnés ci-dessus tant que cette formule n'est pas concrétisée et précisée : quel pourcentage uniforme ? A partir de quand et pendant combien de temps ? Quel supplément forfaitaire aux allocations familiales ? Quel montant d'allocations familiales ?

" Provisoirement, on peut uniquement observer qu'il est clair qu'aucune différence ne pourrait plus être faite dans la sécurité sociale entre les isolés et les cohabitants.

" L'imposabilité totale des revenus de remplacement
" dans la fiscalité actuelle frappera relativement
" plus selon que l'on vit principalement ou exclu-
" sivement d'un revenu de remplacement (car un reve-
" nu de remplacement, considéré comme deuxième reve-
" nu, est aujourd'hui déjà totalement ou partielle-
" ment imposé).

" 7. Incapacité de travail

" Il est de nouveau difficile d'émettre un jugement :
" les pourcentages ou les montants des différentes
" indemnités (indemnités d'incapacité de travail, in-
" demnité d'intégration, indemnité pour atteinte à la
" santé) ne sont pas indiqués".

§ 3. BELGISCHE BOERENBOND (*)

" 1. Actuellement, il est clair qu'un consensus portant
" sur l'harmonisation et la simplification de la sé-
" curité sociale doit viser à une "maximalisation
" des droits", ce qui est précisément l'inverse d'une
" réforme devant nécessairement conduire à des écono-
" mies.

" 2. La position adoptée par le "Belgische Boerenbond"
" au début des travaux de la Commission est reprise
" aux pages 65 à 80 du présent rapport.

" Cette position demeure inchangée. Elle demande es-
" sentiellement une réforme qui réponde au conflit
" socio-économique, épuisant et dangereux, qui domine
" notre époque : le conflit de l'état de bien-être,
" le conflit entre la sécurité sociale considéré comme
" "utopie sociale" (couverture intégrale par les pou-
" voirs publics des risques de la vie) et la réalité
" économique-financière des moyens limités.

(*) Traduction

" Face à la situation de notre pays dont le déficit
" des pouvoirs publics est le plus élevé et les char-
" ges de sécurité sociale les plus lourdes du monde
" industrialisé, le "Belgische Boerenbond" souhaite
" que l'on parvienne à une synthèse faite d'harmoni-
" sation et de réforme qui soit aussi un assainisse-
" ment économique.

" 3. Par rapport à l'objectif ainsi compris, le B.B.
" constate, sur base du rapport final, que :

" a) sur le plan de l'harmonisation et de la simpli-
" fication, on a atteint plus de clarté et fait
" des progrès en matière d'importantes options
" de base et de leur application, telles que
" l'"universalité" (sécurité sociale accessible à
" tous); l'idéal d'égalité; la "tendance au
" regroupement" (pas de sécurité sociale indi-
" vidualiste mais qui correspond à la réalité fa-
" miliale et de groupe); la "spécificité" des
" groupes professionnels; l'"humanisation" con-
" crète de la sécurité sociale;

" b) l'assainissement économique a fait l'objet de
" beaucoup moins d'attention et sa réalisation en
" est même rendue malaisée par certaines tenden-
" ces du rapport comme l'affirmation solennelle
" des droits à la sécurité sociale et la référé-
" nce à des formules floues de financement pro-
" posées comme solution alternative.

" 4. Plus particulièrement, le B.B. se distancie par rap-
" port aux tendances et aux propositions suivantes du
" rapport :

" a) la conception des droits à la sécurité sociale
" par analogie avec les droits civils ou les
" droits de l'homme. Ceci mène à la maximalisa-
" tion des revendications et ignore la véritable
" caractéristique de la sécurité sociale.

" Cette caractéristique est une assurance soli-
" daire obligatoire des risques et du coût de
" la vie par l'abandon obligatoire d'une partie
" importante du revenu primaire;

" b) le renvoi à la fiscalité, le financement des
" allocations familiales en ce qui concerne les
" "enfants du royaume" sont en réalité les enfants
" des caisses vides de l'Etat.

" Le régime des allocations familiales est donc
" mis à part - en tant que seule branche de la
" sécurité sociale qui n'est plus financée par
" des "impôts affectés" stables;

" c) dans l'assurance maladie, le rapport ne fait
" pas de différence significative entre, d'un
" côté, les risques réels pour lesquels l'assu-
" rance est essentielle et, de l'autre côté,
" les petites dépenses médicales qui, en fait,
" font partie de la consommation courante.

" Cette distinction est importante en ce qui con-
" cerne la maîtrise des charges médicales de la
" sécurité sociale;

" d) dans le secteur des pensions, le problème des
" charges croissantes est écarté; il n'y a pas
" d'idées concernant la maîtrise nécessaire de
" système de répartition des pensions ni en ce
" qui concerne l'indispensable intégration des
" principes de la formation future des pensions
" au moyen de l'épargne;

" e) en matière de financement de la sécurité socia-
" le, les problèmes ne sont pas posés de façon
" aiguë et il est renvoyé à des solutions apparen-
" tes. Il doit être observé en particulier que :

- " - le concept de "compensation nationale" des
" "surcharges" ne figure pas dans le rapport.
" La charge du chômage des travailleurs salariés,
" la charge d'un surnombre de personnes plus
" âgées parmi les travailleurs indépendants
" par exemple, peuvent être équitablement sup-
" portées moyennant compensation nationale
" (subventions de l'Etat);
- " - le principe d'une "subsidiation proportion-
" nelle" favorise et contribue à la maximali-
" sation des droits et des exigences en ma-
" tière de sécurité sociale;
- " - la référence à une formule de financement
" alternatif plane, élude le problème financier
" qui constitue le problème central de la sécu-
" rité sociale;
- " - les formules suggérées ignorent une cause
" fondamentale de la crise financière du pays;
" la part relativement trop importante prise
" par les pouvoirs publics dans le P.N.B. et
" le rapport de plus en plus faussé entre le
" revenu direct et indirect".

§ 4. NATIONAL CHRISTELIJK MIDDENSTANDSVERBOND (*)

- " 1. La première préoccupation concerne le statut social
" des travailleurs indépendants.

" Il n'est pas proposé de grandes réformes, les ris-
" ques assurés et les avantages octroyés restent li-
" mités.

(*) Traduction

" Ceci ne doit cependant pas signifier que certaines
" modifications doivent être exclues pour l'avenir.
" Le statut social des travailleurs indépendants doit
" être considéré dans une perspective dynamique. A
" tout moment, il doit, en concertation avec les in-
" téressés, pouvoir être adapté à l'évolution des be-
" soins et ceci compte tenu des possibilités finan-
" cières.

" En matière de financement du statut social, il faut
" surtout souligner que :

" - ce financement doit être transparent, de sorte
" que les responsabilités financières de chacun
" soient clairement établies;

" - les critères en matière d'intervention finan-
" cière des pouvoirs publics doivent être suffi-
" samment souples afin de pouvoir tenir compte de
" facteurs économiques, démographiques et struc-
" turels qui peuvent varier selon le régime de
" sécurité sociale;

" - les subventions des pouvoirs publics doivent,
" pour l'ensemble de la sécurité sociale, être à
" peu près égales par assujetti.

" Enfin, il convient de faire une place aux assuran-
" ces complémentaires qui, bien que basées sur la tech-
" nique de la capitalisation, doivent avoir une dimen-
" sion sociale et être étroitement liées au statut so-
" cial des travailleurs indépendants qui est prévu
" par la loi.

" 2. En ce qui concerne la sécurité sociale des travail-
" leurs salariés, nous nous limitons au chapitre qui
" traite du financement étant donné que, pour les au-
" tres points, notre opinion correspond en grande par-
" tie à celle des autres organisations d'employeurs.

" Le projet de code contient une série de formules qui
" visent à redistribuer les charges de sécurité socia-
" les entre, d'une part, les entreprises à forte inten-
" sité de capital, et, d'autre part, les entreprises à
" forte intensité de main-d'oeuvre, et ceci par :

" - la fiscalisation du régime des allocations fami-
" liales basée sur une distinction faite entre les
" secteurs liés à la profession et les secteurs non
" liés à la profession;

" - l'exonération de cotisation de sécurité sociale
" en-dessous d'une limite de rémunération à déter-
" miner;

" - le financement sur base de la valeur ajoutée.

" Nous pouvons souscrire entièrement à cette appro-
" che ; la réduction de la pression à laquelle est
" soumis le facteur "travail" est une nécessité, sur-
" tout dans une période caractérisée par un chômage
" élevé et un déséquilibre entre l'évolution économi-
" que et la situation de l'emploi.

" Une réduction drastique des charges de sécurité so-
" ciale pourrait engendrer de nombreux emplois dans
" les P.M.E. et particulièrement dans les entreprises
" les plus petites.

" C'est précisément dans ces entreprises que le ni-
" veau de l'emploi continue à augmenter. Si la dimi-
" nution des charges est envisagée dans la perspective
" d'un encouragement à l'emploi, les mesures doivent
" surtout être intensifiées à l'égard de ces entrepri-
" ses.

" Le projet de code est un peu passé à côté de cette
" constatation et des conséquences qui en découlent.
" En effet, le régime spécifique en matière de réduction
" des charges sociales en faveur des P.M.E. est
" supprimé.

" C'est pourquoi, nous émettons des réserves à l'égard
" de la formule d'exonération qui est proposée. Il
" ne peut en aucun cas être question de remettre en
" cause, par cette voie, les réductions des charges
" prévues pour les P.M.E.

" Enfin, il existe à nos yeux un certain nombre de
" questions et d'incertitudes en ce qui concerne, non
" le principe comme tel, mais l'application de la fis-
" calisation des allocations familiales.

" Les conséquences économiques de la réforme proposée
" ne sont pas suffisamment précisées et les réaménage-
" ments de la structure administrative n'entraîne-
" ront pas nécessairement une plus grande efficacité
" sociale".

§ 5. FEDERATION DES ENTREPRISES DE BELGIQUE (*)

" 1. Concernant le but visé

" La Présidence a estimé qu'il n'était pas de sa mis-
" sion d'élaborer des propositions destinées à mieux
" adapter les dépenses de la sécurité sociale à nos
" possibilités économiques afin de la rendre à nou-
" veau financièrement supportable pour l'avenir.

(*) Traduction

" La F.E.B. regrette de ne pas avoir été suivie dans
" la demande qu'elle avait faite au début des travaux
" et qui visait à examiner de façon systématique, au
" sein de la Commission royale, la justification
" socio-économique de chaque poste de dépenses de la
" sécurité sociale, et ceci sur base d'une analyse
" comparative des coûts et profits.

" 2. Concernant les propositions fondamentales de réforme

" Le projet de code comporte certaines propositions
" fondamentales de réforme, dont les conséquences,
" entre autres macro-économiques, administratives et
" même micro-économiques doivent sans aucun doute
" être examinées avant que l'on puisse se prononcer
" sur leur opportunité.

" Ces propositions de réforme concernent principale-
" ment :

- " a) l'instauration d'un régime uniforme d'allocation-
" tions familiales, à charge exclusivement du
" budget de l'Etat;
- " b) l'établissement d'une sorte de progressivité dans
" les cotisations patronales de sécurité sociale
" sur les rémunérations par l'octroi d'une dispense
" de paiement de cotisation sur une première tran-
" che de rémunération;
- " c) l'instauration éventuelle de cotisations sur la
" valeur ajoutée des entreprises;
- " d) la modulation des revenus de remplacement en
" fonction de la composition du ménage.

" De telles propositions impliquent évidemment une
" série d'interventions, notamment sur le plan fis-
" cal et administratif, qui n'ont pas été ou ont été
" insuffisamment approfondies.

" Il est donc, à notre avis, pour le moins prématuré
" de reprendre dans ce projet de code, ces propositions
" pourtant essentielles.

" 3. Objections à l'égard de certaines propositions

" a) Beaucoup de propositions tendent à augmenter
" les dépenses. :

" - les allocations familiales des travailleurs
" indépendants sont portées au niveau de celles
" des travailleurs salariés, de manière à réaliser
" l'uniformisation des droits;

" Le champ d'application des prestations familiales
" et le remboursement des soins de santé est
" étendu à tous les citoyens et aux résidents "qui
" ont un lien suffisamment stable avec notre pays".

" Suite à la modulation des revenus de remplacement
" en fonction de la situation familiale de
" l'assuré; le revenu de remplacement pourrait
" être porté à 80 % du salaire de référence.

" De nouvelles structures administratives sont
" proposées :

" - la création des "maisons de la sécurité sociale"
" ou "centres régionaux", au sein desquelles
" un "service médico-social chargé de l'évaluation
" multidisciplinaire de l'incapacité de travail"
" est entre autre également prévu;

" - l'institution d'un "ombudsman".

" La F.E.B. rappelle que l'assainissement de la
" sécurité sociale doit être réalisé au moyen
" d'une réduction des dépenses parce que ni les
" travailleurs, ni les entreprises, ni l'Etat ne
" peuvent assumer des charges supplémentaires.

" La seule manière de répondre aux interpellations
" posées surtout à propos des dépenses en matière
" de pensions, de chômage et de soins de santé
" est de réaliser d'importantes économies dans
" les dépenses de moindre priorité au sein de cha-
" cun des secteurs de la sécurité sociale. Cette
" préoccupation a d'ailleurs été récemment expri-
" mée par d'importantes organisations internatio-
" nales qui font autorité, telle l'O.C.D.E.

" b) Concernant le risque professionnel

" Il est positif que le risque professionnel soit
" traité de façon spécifique dans le code de sorte
" qu'une frontière soit, au moins dans la forme,
" nettement tracée entre l'assurance contre un tel
" risque et le régime de l'incapacité de travail
" qui est pris en charge par l'assurance maladie.
" Le souci de développer une meilleure prévention
" fait également l'objet de notre appréciation po-
" sitive, à condition évidemment que l'argent qui
" y est consacré combatte réellement le risque et
" entraîne par conséquent une diminution des dé-
" penses.

" La F.E.B. se prononce toutefois clairement contre
" le système d'indemnisation qui est proposé en ma-
" tière d'assurance contre les risques profession-
" nels : la scission de cette indemnisation en deux
" parties - le revenu de remplacement et l'indemnité
" pour atteinte à l'intégrité physique - rend une
" bonne part de l'indemnisation "aléatoire" c'est-
" à-dire dépendante de circonstances variables.

" Cette proposition conduirait nécessairement à
" un plus grand interventionisme administratif
" et compromettrait donc certainement la simpli-
" fication. Elle est en outre contraire aux prin-
" cipes de base sur lesquels repose le système
" actuel d'assurance, motif pour lequel l'assu-
" rance contre les risques professionnels doit
" présenter une spécificité par rapport à l'as-
" surance-maladie.

" De même, la répartition des indemnités en quatre
" catégories (25, 50, 75 et 100 %) ne peut empor-
" ter notre assentiment parce qu'elle élargirait
" encore nécessairement la marge de l'apprécia-
" tion subjective.

" La F.E.B. est prête à élaborer des propositions
" alternatives visant à doter l'assurance contre
" les risques professionnels d'une législation
" plus cohérente.

" c) Introduction de la notion d'incapacité partielle
" de travail dans l'assurance maladie :

" - l'application de la notion d'incapacité partielle
" entraînera inévitablement un accrois-
" sement considérable du nombre de personnes
" qui, tant pour l'incapacité primaire que pour
" l'invalidité, seront indemnisées par l'assu-
" rance maladie (cf. la situation aux Pays-Bas);

" - l'évaluation et le contrôle de l'incapacité
" exigeront, au niveau des organismes assureurs,
" la création d'un réseau de services de con-
" trôle répartis sur tout le pays et chargés de
" l'évaluation médicale de l'incapacité de
" travail.

- " d) Renforcement du contrôle et des peines, notamment à l'égard des entreprises :
- " - la Commission royale - Sécurité sociale n'est pas compétente en cette matière étant donné qu'un Commissaire royal a été chargé de rédiger un avant-projet de loi contenant un nouveau Code pénal;
- " - les propositions de réforme en matière de peines sont nettement exagérées étant donné qu'elles ne sont pas en rapport avec les infractions commises; de plus, elles s'adressent exclusivement aux entreprises;
- " - l'instauration du principe de la responsabilité des personnes morales se heurte à un certain nombre d'inconvénients, notamment pour les raisons suivantes :
- " - l'élaboration d'un système de responsabilité pénale de la personne morale va fortement écousser le sens de responsabilité du personnel des entreprises et plus particulièrement des cadres;
- " - ceci aboutira à un chevauchement entre la responsabilité de la personne morale et celle de la personne physique, auteur matériel de l'infraction;
- " - les amendes seront systématiquement différenciées selon qu'elles sont appliquées à des personnes physiques ou à des personnes morales".

Section 3. Position des membres parlementaires et saisine du
Parlement

La représentante du Parti socialiste s'est ralliée dans l'ensemble au point de vue de la F.G.T.B. en ce qui concerne l'appréciation globale. D'autres membres parlementaires ont également de leur côté déjà fait connaître, à l'occasion de l'examen de certains titres, leur approbation ou leurs doutes pour certaines orientations ou certaines propositions. C'est ainsi que M. LAGAE n'a pu se rallier à l'idée d'un régime unique de prestations familiales et que M. PEETERS a considéré comme très positif le projet d'avenir sur les pensions.

L'occasion nous est ainsi donnée de préciser pourquoi nous n'avons pas jugé utile ou opportun de recourir à la possibilité que nous offrait l'article 6, al. 4 de la loi du 23 juillet 1980 de soumettre directement au Parlement certaines questions pour lesquelles il eût été à première vue intéressant pour nous d'avoir une réponse "politique". Nos raisons sont de déférence :

- d'une part, à l'égard des interlocuteurs sociaux, qui auraient pu, légitimement, éprouver le sentiment de se voir imposer, en cours de travaux, des positions qu'ils n'auraient pas nécessairement partagées et qui auraient dû, d'une certaine manière, être considérées comme acquises avant même la fin de notre mission;
- d'autre part, à l'égard des membres parlementaires de la Commission, auxquels il appartenait nous semble-t-il de nous aider à dégager certaines tendances et dont l'abstention ou le silence, dont l'absence de demande à ce propos, signifiaient pour nous que le moment n'était pas venu d'interroger les représentants de la Nation hors de la tribune qui leur avait été offerte au sein de la Commission. Au demeurant, on ne voit pas très bien comment le Parlement aurait pu lui-même dégager une réponse sur l'un ou l'autre aspect de la codification ou de la réforme, sans en connaître l'ensemble, sans pouvoir traiter du tout en vue d'aboutir à des choix majoritaires.

Section 4. Pour conclure.

Le projet de Code de la sécurité sociale, issu des travaux de la Commission royale, est ainsi ouvert désormais aux dernières étapes d'une adoption collective qui, seule, est de nature à le mener de ses ateliers d'assemblage sur la grand' route d'un XXI^e siècle qu'il connaîtra forcément s'il voit le jour. Il reste à découvrir si cet itinéraire ne sera pas trop encombré et, s'il l'est, à savoir de combien de patience nous devons encore nous armer.

LE VICE-PRESIDENT,

PIERRE VAN DER VORST

LE PRESIDENT,

ROGER DILLEMANS

Proposition globale du Président relative à la modulation
familiale dans le domaine de la sécurité sociale (*)

PROPOSITION GLOBALE DU PRESIDENT RELATIVE A LA MODULATION
FAMILIALE DANS LE DOMAINE DE LA SECURITE SOCIALE

En vue de la discussion au sein de la Commission royale - Sécurité sociale, cette note constitue une proposition en ce qui concerne le problème de la modulation des prestations de sécurité sociale en fonction de la situation familiale.

- I. 1. La réunion plénière de la Commission s'est déjà prononcée à une large majorité pour le maintien du principe de la modulation des prestations selon la situation et les charges familiales de l'attributaire, de sorte que notre sécurité sociale puisse se développer autour des prestations en principe individuelles (aspect d'assurance), mais différenciées selon la situation familiale (aspect de solidarité).
 2. On a estimé en sous-commission qu'à cet égard, il fallait tenir compte dans une large mesure de l'unité de fait de la famille, du "ménage", mais alors dans les deux sens, et pas seulement lorsque la cohabitation de fait permet à l'attributaire d'obtenir une prestation plus élevée.
 3. La question reste alors posée de savoir comment et dans quelle mesure il faut tenir compte de la situation familiale et où cela doit se situer.
- II.1. Dans notre Rapport intérimaire du 31 décembre 1982, il a été proposé de développer en sécurité sociale la modulation en fonction de la situation familiale par le recours à la distinction déjà introduite dans certains secteurs, entre chefs de ménage, isolés et cohabitants.

(*) Traduit du néerlandais. Extrait de l'Avant-projet de code de la sécurité sociale remis à Monsieur le Ministre des Affaires sociales en juin 1984, pp. 156 à 161.

2. Le Professeur P. VANDERVORST et le juriste FALCINELLI ont présenté dans la sous-commission concernée une note traitant entre autres du problème de la discrimination entre les hommes et les femmes par rapport à la directive européenne en la matière. Le problème de la modulation familiale a été examiné de manière approfondie. Ainsi, on a développé en sous-commission la proposition d'appliquer la modulation familiale en prévoyant, à côté d'un pourcentage uniforme pour les revenus de remplacement, un supplément forfaitaire pour les personnes à charge qui, s'il s'agit d'enfants, serait octroyé par des allocations familiales majorées. Les propositions de réforme de la sécurité sociale émises par le Ministre DEHAENE vont également dans un sens similaire. Elles présentent entre autres, l'avantage de poser de façon moins aiguë le problème délicat de la discrimination à l'égard des femmes tributaires, de tenir compte davantage des charges réelles de la famille et de permettre une importante simplification.

III. Actuellement, se dessine une autre approche qui tendrait à envisager conjointement l'ensemble de la problématique du facteur "famille" en sécurité sociale et la réglementation fiscale - ce qui, jusqu'à présent, ne s'est produit que beaucoup trop rarement.

1. Certains vont si loin qu'ils ne laisseraient jouer la différenciation selon les charges de famille que par le biais de la fiscalité. Dans cet ordre d'idées, un pourcentage uniforme serait prévu en sécurité sociale pour le revenu de remplacement qui serait supérieur au montant actuel plus élevé. Ce revenu de remplacement serait imposé comme le revenu professionnel. Les revenus du ménage seraient en principe cumulés et on appliquerait alors pour les personnes à charge un abattement de l'assiette imposable (ou des impôts) qui serait plus élevé que dans le régime actuel des impôts des personnes physiques non favorable à la famille. Le résultat macro-financier devrait être une opération blanche.

Cette solution se heurte à de nombreuses objections de principe, de droit comparé, d'ordre pratique et surtout de nature politique : procéder à une telle révolution aux conséquences à l'heure actuelle incalculables et imprévisibles pour un très grand nombre d'attributaires ne semble pas réalisable.

Le but de la fiscalité est de fournir des ressources à l'Etat et non de couvrir des risques sociaux ; la technique fiscale n'y est pas adaptée et les résultats seront dès lors imparfaits.

Il existe surtout des objections pratiques :

- un revenu de remplacement élevé avec modulation fiscale n'apporte pas de solution pour celui qui ne bénéficie pas d'un revenu de remplacement mais qui a cependant charge de famille (par exemple, un isolé avec enfants à charge qui perçoit un revenu à peine supérieur au minimum d'existence) ;
- l'avantage fiscal ne joue que si on est en présence d'un revenu imposable ;
- l'abattement fiscal n'est avantageux qu'à l'issue d'une certaine période et n'apporte pas de solution pour les problèmes de courte durée ;
- l'avantage fiscal revient à celui qui a la charge de l'entretien de l'enfant et non à celui qui l'élève effectivement ;
- l'avantage fiscal n'apporte pas de solution pour des situations spécifiques comme celles des orphelins, des enfants placés dans une institution ou dans une famille d'accueil etc.

On peut s'attendre à ce que l'avantage fiscal n'augmente pas ou augmente moins vite que l'indice des prix à la consommation et perde toute sa substance après quelque temps.

Le traitement égal de la cohabitation de fait et du ménage légal est plus facile à réaliser en sécurité sociale (allocations) qu'en matière de fiscalité (perception).

Enfin, on doit bien se rendre compte du fait que la fiscalisation totale du système le rendra beaucoup plus injuste eu égard à l'importante fraude fiscale.

2. Par contre, il semble possible de réaliser par une formule intermédiaire équilibrée tous les objectifs adéquats - et surtout celui d'une plus grande justice - tant dans le sens de l'idée d'assurance que dans celui de la solidarité, sans bouleverser l'ensemble du système.

Cette solution pourrait être la suivante :

- 1° Etablir des notions de base uniformes qui s'appliqueraient à tous les régimes de sécurité sociale ; ces notions devraient servir de facteurs d'identification, tels que "personne à charge", "ménage", "salaire de référence" etc., et seraient alors harmonisées avec les notions en matière d'impôts sur le revenu, de manière à obtenir des bases d'identification identiques.
- 2° Pour les 3 sortes de revenus de remplacement en matière d'assurances sociales (incapacité de travail, chômage, pensions) l'allocation est calculée sur un pourcentage fixe et général du revenu perdu. Certains voudraient arriver finalement à un même pourcentage pour tous les revenus de remplacement. Ceci entraînerait une simplification importante et exclurait beaucoup de "calculs" de la part de l'attributaire (passage du chômage à l'incapacité de travail et à la pension ...). On pourrait cependant invoquer des motifs pour prévoir un pourcentage un peu plus élevé en matière d'incapacité de travail qu'en matière de chômage (par exemple : disposition de temps libre pour les travaux ménagers).
- 3° Accorder des allocations familiales à tous les "enfants du Royaume" qui seraient les mêmes pour les enfants de travailleurs salariés, d'indépendants et autres. Le montant serait un montant de base qui couvrirait les dépenses minimales d'un enfant. Il n'est pas imposable. Ces allocations familiales sont financées par les ressources générales de l'Etat et non plus par des cotisations sur le salaire ou le revenu professionnel. Les allocations familiales sont payées à la personne qui élève l'enfant.

Alternative : Le montant couvrirait en principe les dépenses moyennes réelles faites pour un enfant (6.000 à 7.000 F par mois) et serait ajouté au revenu imposable.
- 4° Majorer les allocations de remplacement visées au 2° d'une indemnité supplémentaire sous la forme d'un forfait par personne à charge (enfant ou adulte), appelée supplément familial ; le total du revenu de remplacement majoré du supplément est plafonné à par exemple 80 % du salaire perdu plafonné.

Un même supplément est prévu pour le revenu garanti ainsi que pour les allocations aux handicapés qui sont elles-mêmes fixées forfaitairement sur une base individuelle.

- 5° Imposer tous les revenus de remplacement majorés des suppléments familiaux visés au 4°, comme le revenu professionnel.
- 6° Réformer fondamentalement le système des impôts pour tenir compte, dans le souci d'une plus grande justice, de la capacité contributive réelle du citoyen c'est-à-dire de ses revenus et de ses charges (nombre d'"unités de consommation"). Ceci entraînerait une imposition cumulée de tous les revenus des membres du "ménage", jusqu'à un certain plafond d'un facteur de correction selon la composition du ménage en "unités de consommation" ; il semble indiqué de le faire selon le système des "quotients familiaux" ; fractionnement des revenus (jusqu'à un plafond déterminé ; le montant - capacité d'épargne - dépassant ce plafond est imposé globalement) en autant de revenus qu'il y a de membres dans le ménage en appliquant un coefficient déterminé pour chacun d'eux : par exemple 1 pour une première personne, 0,6 pour le conjoint, 0,4 pour le premier enfant, 0,3 pour le deuxième enfant, 0,5 pour le troisième enfant etc (Voir l'article de F. VANISTENDAEL "Gezinsfiscaliteit" Rechtskundig Weekblad, 1981-1982, 2371-2390).
- 7° Tenir compte tant en sécurité sociale qu'en matière fiscale du critère de fait : être à charge (sécurité sociale) ou cohabiter (impôt des personnes physiques). Dans cette nouvelle proposition, le problème de la preuve ne sera toutefois plus insurmontable.

En sécurité sociale, c'est la partie demanderesse qui doit fournir la preuve. Par l'enregistrement à la banque de données sociales, on pourra empêcher qu'une personne "serve" de personne à charge à plusieurs attributaires.

En matière d'impôt des personnes physiques, la preuve doit être apportée par l'autorité et cela reste donc un problème délicat, qui ne recevra jamais de solution satisfaisante.

Toutefois, cette proposition est de nature à éliminer la plupart des abus (peut-être pas les plus graves ?) : dans le cas type où un revenu de remplacement est cumulé au sein de la famille avec un salaire ou un autre revenu professionnel, ce revenu de remplacement sera en fait le plus souvent inférieur au salaire ou au revenu professionnel ; le système préconisé des quotients familiaux aboutira alors à un système assez neutre (l'objectif poursuivi) : que l'on vive seul ou que l'on cohabite, il y aura toujours un fractionnement (partiel) au niveau de l'impôt des personnes physiques et de sa progressivité.

- 8° Le résultat macro-financier devrait être une opération blanche. Le pourcentage visé plus haut (2°), le montant des allocations familiales (3°) et celui du supplément familial (4°) doivent être fixés en fonction de cet objectif.
-

A N N E X E 2

Projet d'options de base du Président en vue du rapport final(*)

(*) Voy. supra, p. 233. Ce texte, transmis fin février, a été discuté en séance plénière de la Commission royale les 6, 13 et 15 III 1985 et a suscité une série de remarques et de réactions dont il est fait état dans les P.V. de réunion et les notes d'un certain nombre d'organisations représentatives reproduites dans le chapitre II de la troisième partie du présent rapport (spécial. pp. 234 à 255; voy. aussi le Doc. Experts n° 85/1). Remanié par la Présidence en fonction de ces remarques et réactions, il forme le chapitre I de cette troisième partie du rapport final (pp. 196 à 230).

OPTIONS DE BASE (*)

L'élan qui, lors d'un premier "Rundschau" au sein de la Commission, a été donné à une série d'options fondamentales, a presque entièrement été maintenu et développé tout au long de l'élaboration et de l'examen des différents chapitres et titres. Sur quelques points, l'orientation a changé ou certains accents ont été déplacés, ainsi que le fait apparaître l'inventaire ci-dessous.

Section première. Perspective générale.

Nous ne proposons donc pas de sensationnelles réformes qui détruisent et effacent :

- Pas de fiscalisation générale, ni d'impôt négatif sur les revenus.
- Les trois groupes professionnels, à savoir les travailleurs salariés, le secteur public et les travailleurs indépendants, conservent en partie leur statut particulier : leur solidarité interne (limitée) est encore renforcée.
- Pas de "privatisation" ni de nationalisation, pas de mandat illimité pour les partenaires sociaux mais une influence réelle.
- Pas de régionalisation ou de communautarisation.
- Pas d'instauration d'une enquête sur les revenus.

Si nous n'avons pas les plus grandes réformes à proposer, c'est parce que nous avons toujours essayé, à travers les membres de la Commission, de rester en contact avec ce que souhaite la population, ou du moins la majorité présumée de celle-ci, ainsi qu'avec l'apport précieux du passé : nous n'avons donc pas voulu briser l'édifice car nous pensons que la sécurité sociale des années 1985 est un acquis qui a préservé nos sociétés occidentales d'après-guerre et préserve encore de la paupérisation, de la marginalisation et de l'aliénation d'une grande partie de la population. Même s'il est vrai que beaucoup, par la place qu'ils occupent dans la société, sont éloignés des vrais problèmes que connaissent les nombreuses personnes qui vivent en marge de cette même société, et notamment les handicapés, les jeunes chômeurs (le scandale de notre époque), les autres chômeurs, les malades chroniques, les sous-payés, les "inadaptés", les personnes âgées dont la pension est insuffisante, les indépendants de trop peu d'envergure, et les étrangers non intégrés, nous avons voulu adhérer aux priorités humaines et sociales d'une politique personnaliste qui place l'être humain, tout être humain, au centre de ses préoccupations.

(*) Traduction (non revue) du néerlandais.

La sécurité sociale en a toujours été le levier pas excellence.

Au-dessus d'un certain degré de latitude, on ne meurt plus de faim. Dans nos pays, on n'est plus systématiquement sous-alimenté (c'est plutôt la suralimentation qui pose actuellement des problèmes).

Ici, on ne doit plus travailler pour vivre. La nature n'est plus aussi hostile. Il n'y a plus de ronces ou, du moins, elles sont coupées par l'un ou l'autre service.

Les enfants ne meurent plus. Du temps de nos grands-parents, on ne comptait pas les enfants décédés mais les survivants.

Lorsqu'une femme pauvre tombe malade, ce n'est plus de nos jours un drame insurmontable. Elle est soignée par la même infirmière et -parfois- même par le même chirurgien que la femme riche.

Nous avons la meilleure infrastructure de santé au monde.

Nous ne laissons plus tomber personne. On acquiert la qualité de membre de notre société non plus seulement en raison de ses possibilités, de ses actes ou de ses biens mais parce qu'on est une personne, sans plus.

Les handicapés non seulement ne sont plus mis à l'écart; mais ils sont aujourd'hui également soignés.

Beaucoup de personnes âgées ont une meilleure vie que lorsqu'elles travaillaient.

Il ne faut donc pas démolir le système mais être conscient des défauts de la sécurité sociale actuelle : ce sont les aspects négatifs de la surabondance de structures, de la sclérose, de l'excès d'investissement et d'un régime trop avancé.

- a) Elle n'est plus aussi "sûre" : nous sommes confrontés à un ensemble non transparent, une législation chaotique envahissante, d'innombrables régimes particuliers, un labyrinthe de parastataux, services et administrations, des masses d'infrastructures disparates, des kilos de formulaires. C'est une frustration permanente pour le juriste et une aliénation pour le "chercheur en droit".
- b) Elle n'est pas toujours sociale : elle comporte beaucoup d'injustices internes, de déviations qui se sont développées au cours de l'histoire et de priorités partielles exagérées; d'un côté, il y a des lacunes évidentes (les vieillards, les handicapés mentaux, les domestiques ...) et de l'autre, des cumuls injustifiés et l'"usage impropre"; le principe d'assurance a exclu beaucoup de mauvais risques et a longtemps considéré comme techniquement inassurables ceux pour qui le risque s'était déjà réalisé, tels que les handicapés de naissance; le cycle (secondaire) de répartition sociale n'est pas toujours social, il compte beaucoup de transferts au sein du groupe et peu de redistribution; la sécurité sociale est surtout le régime du groupe moyen de la population, qui est intégré dans le processus du travail et dont il couvre les risques accidentels, et moins celui du million de "pauvres"

On ne prend pas correctement en considération les vrais besoins, qui sont fonction de la situation globale, c'est-à-dire également la situation familiale, relationnelle ou de fait, de l'attributaire.

- c) L'équilibre financier reste une préoccupation constante : plus de 1.200 milliards de charges annuelles, plus d'un milliard versé pour les pensions chaque jour. On en connaît les principales causes; ce sont les causes "internes" (les dynamiques et l'expansion incorporées...) et les causes externes (relativement externes) :

- 1) le chômage avec son double effet (les allocations et encore moins de recettes de cotisations)
- 2) l'évolution défavorable de la démographie - il n'y a pas seulement le chiffre des 500.000 chômeurs mais aussi les deux millions à peu près de pensionnés,
- 3) l'augmentation du coût des soins de santé, surtout pour les ... pensionnés et invalides.

Et nous y ajoutons : une part de fraude fiscale et surtout un "profitariat" largement répandu selon la recette belge bien connue.

La réponse à cette triple interpellation ne se situe pas, à notre avis, dans la recherche d'un modèle alternatif ni dans le collectivisme d'Europe et d'ailleurs, où il n'y a pas de chômeurs officiels, où l'état détermine les besoins et où l'utopie de l'égalité aboutit en réalité à annihiler la liberté, ce qui rend toute sécurité sociale fictive; ni dans la Reaganomie où la pauvreté structurelle se diffuse si facilement, ni dans le modèle à succès des nouveaux pays riches de l'Asie du Sud-Est, qui sont en train de nous coloniser grâce à leurs bas salaires et à la négation d'une des valeurs qui ont fait la grandeur de l'homme d'Europe occidentale : la solidarité.

Il va de soi que la réponse ne consiste pas davantage à se complaire dans la religion des droits acquis, lisez privilèges.

Comme on l'a déjà dit, la solution ne se trouve pas non plus dans le démantèlement du système actuel.

Elle se situe, à notre avis, dans le maintien des principes du système : assurance et solidarité. On veillera cependant à les purifier, à les simplifier, à poser des priorités, à affiner la sélection des risques et des hypothèses de risques et à prévoir une base financière solide.

Il convient donc chaque fois de donner une réponse engagée à la triple interpellation qui nous est faite.

- a) Face à la première interpellation, il faut réagir par une tentative énergique visant à rendre la sécurité sociale plus sûre, plus simple, plus efficace et plus accessible : aux gens. L'idée non utopique d'une législation qui est écrite à l'intention de l'utilisateur, une administration qui a avant tout pour but de servir et une simplification radicale des procédures des formulaires et des méthodes de travail,

La centralisation des données et la décentralisation de l'aide et de l'action des services doit être le slogan.

Un véritable Code de la Sécurité sociale concis, transparent, cohérent et simple.

- b) En réponse à la deuxième interpellation, nous devons affirmer l'idéal indestructible d'une plus grande égalité (de chance), également au sein de la sécurité sociale.

Une vision globale reprise dans un code transparent n'indiquera que les lacunes et les cumuls injustifiés.

- c) La réponse se situe partiellement à l'extérieur mais aussi partiellement à l'intérieur de la sécurité sociale, c'est-à-dire dans une politique de plus grande efficacité et donc de sélectivité en donnant la priorité aux revenus les plus bas et aux allocations les plus basses. Doivent être retenus comme critères de sélectivité : une application plus rigoureuse et plus uniforme de la réglementation existante, l'imposabilité des allocations sociales de remplacement, l'établissement de maxima dans chaque régime, la limitation des cumuls des différentes prestations, des prestations avec l'usage d'institutions et de services collectifs ainsi que des prestations avec une activité professionnelle) et l'élimination des abus ou des formes d'"usage impropre"; la différenciation des prestations en fonction de la situation familiale; la maîtrise de l'offre de soins de santé ...

Section II. Application, développement, complément et adaptation des "options de bases", jalons de la Codification.

Le texte de ces "options de base" figure à la Section IV du Chapitre 1er de la Partie II du "Rapport des travaux de la Commission".

1. Concernant l'objet et les objectifs de la sécurité sociale, nous restons fidèles aux principes énoncés auparavant.

Notre Code contient la sécurité sociale au sens large, c'est-à-dire également ce que l'on appelle l'aide sociale.

Les vacances annuelles et les fonds de sécurité d'existence sont laissés au droit du travail, domaine auquel ils -les premières certainement- ressortissent, selon nous.

Le but immédiat de la sécurité sociale reste axé sur la couverture des risques sociaux au sens large et donc pas sur la redistribution des revenus comme tels.

Elle est seulement appelée à octroyer des prestations individuelles sans s'ingérer directement dans l'organisation des services ou infrastructures collectifs.

Le "principe de l'universalité" reste en honneur de sorte que personne n'est exclu sur base de ses revenus.

2. Concernant les structures de base de la sécurité sociale et leur répartition en différents régimes et secteurs, nous avons finalement estimé pouvoir proposer le schéma suivant :
 - 1) Le régime des prestations familiales : pas de cotisation de la part des intéressés, pas d'enquête sur les revenus.
 - 2) Les régimes de l'assurance sociale comprenant les soins de santé et les revenus de remplacement liés à la profession : cotisations, pas d'enquête sur les revenus; un régime particulier pour chacun des trois groupes professionnels : travailleurs salariés, secteur public, travailleurs indépendants.
 - 3) Le régime de l'aide sociale comprenant le revenu garanti et les allocations pour handicapés : pas de cotisations mais une enquête sur les revenus.

Il aurait peut être été plus "logique" de placer les prestations familiales, les soins de santé et l'aide sociale à charge de la solidarité nationale et de faire entièrement reposer sur les parties concernées les revenus de remplacement liés à la profession : l'incapacité de travail, le chômage (éventuellement limité au risque non conjoncturel) et les pensions (de retraite); ceci - dans les limites légales - tant en ce qui concerne le financement qu'en ce qui concerne la détermination du niveau des cotisations. On favoriserait ainsi la solidarité à l'intérieur du groupe professionnel, une gestion paritaire réelle (ce qui n'est pas le cas actuellement et enfin la prise de responsabilité qui est si nécessaire. Mais, compte tenu de ce qui a été dit dans la section précédente, la logique (supposée) du régime n'est pas le seul critère en la matière.

Pour les assurances sociales, les régimes particuliers des trois groupes professionnels sont donc maintenus, avec leur propre financement, leur propre structure et parfois un ensemble approprié de risques couverts.

Ceci ne nous a pas empêché, comme proposé depuis le début, de rechercher des définitions harmonisées et des règles générales valables pour tous. Pour la branche des pensions, nous nous sommes même permis, face à la difficulté de procéder à une codification harmonisée, d'élaborer un régime d'application future qui unifie autant que possible les définitions, les règles techniques, les dispositions de référence et les modes de calcul.

3. Concernant le champ d'application, nous avons fait oeuvre d'importante simplification.

Conformément au schéma du point précédent on peut dès à présent répartir clairement les attributaires en 1) les assurés sociaux - qui ont droit à la solidarité dans le groupe professionnel en ce qui concerne les soins de santé et surtout les revenus de remplacement, sur base du principe d'assurance, et 2) les résidents, qui ont droit à l'aide sociale mais dorénavant aussi aux prestations familiales et au remboursement des soins de santé : ces deux branches ont en effet été étendues, dans notre proposition, à tous les citoyens.

Les étrangers qui ont un lien suffisant et durable avec notre pays, ont également été repris dans la catégorie des "résidents".

Pour la première fois, une tentative approfondie a été faite pour définir de façon précise et complète, nous l'espérons, le groupe des membres du secteur public qui mérite également la protection de la sécurité sociale.

Les exceptions, telle que la "règle des deux heures", qui sont dénuées de justification claire et qui ont d'ailleurs donné lieu à des abus, ont été supprimées.

Ont également été supprimés (dans notre proposition...), les différents régimes de faveur devant lesquels on se trouve lorsque l'on fait oeuvre d'unification qui n'ont d'autre explication qu'historique, à moins que ces régimes particuliers répondent à un besoin spécifique ou - à la demande des syndicats - qu'ils apportent la preuve de leur efficacité par rapport à des coûts limités. Sur ce point extrêmement délicat, le dernier mot n'est pas encore dit et l'examen de conscience doit encore continuer.

4. En général, nous avons orienté nos efforts vers une simplification énergique.

Nous nous sommes d'abord attaqué à la législation. Elle a été réduite de volume jusqu'à moins d'un dixième de l'arsenal actuel. Nous avons élaboré des concepts et une terminologie uniformes applicables à tout le Code.

Nous avons procédé de la même manière en ce qui concerne la procédure : un statut général pour les prestations en matière de délais, de notification, de révision, d'intérêts, de prescription, de renonciation, de récupération et de paiement.

De même, nous avons prévu, en ce qui concerne l'organisation et les structures, un seul statut pour les nombreux parastatutaires et leurs dirigeants.

Un numéro d'identification unique a été instauré pour tous les secteurs et il repose sur un réseau de banques de données.

On a élaboré une seule notion fonctionnelle d'incapacité de travail qui vaut tant pour l'assurance maladie que pour les accidents du travail, les maladies professionnelles et le secteur des handicapés.

Le nombre des catégories d'attributaires a subi une réduction drastique, par ex. dans le régime des prestations familiales.

L'objectif est que beaucoup de personnes soient même en mesure de calculer leur propre pension.

Les trois régimes de revenus garantis sont fusionnés.

5. Ainsi, un pas a en même temps été fait dans le sens d'une véritable humanisation de la sécurité sociale.

Les textes ne sont pas, comme c'est à présent le cas pour beaucoup de lois, écrits par l'administration pour sa commodité d'application ultérieure. Nous avons essayé de les écrire à l'intention du citoyen, dans un langage simple et sans les innombrables croisements de références que nous connaissons aujourd'hui.

Un texte élaboré relatif au devoir de collaboration, d'information et d'avis des instances officielles est pour la première fois inséré dans notre législation. Lorsqu'un citoyen s'adresse à un service incompétent, sa demande est toutefois considérée comme valable, etc.

Les "Maisons de la sécurité sociale" ont pour but de rendre l'application de la sécurité sociale plus proche des gens et elles sont à la portée de ceux qui en sont les destinataires.

Les garanties relatives à la protection de la vie privée sont incorporées.

Il doit résulter de tout ceci que les services de la sécurité sociale deviennent de véritables "services".

La montagne des formulaires illisibles, qui renvoient à des textes inconnus et posent des questions auxquelles il ne peut être répondu qu'à grand-peine et après avoir pris l'avis d'experts, n'existera plus grâce à l'unification des innombrables régimes faits en fonction l'un de l'autre et surtout grâce à l'instauration du numéro d'identification "libérateur" qui rendra superflue la répétition des demandes.

Les fameuses "récupérations" sont limitées aux cas de mauvaise foi.

Les sanctions sont ramenées à des proportions raisonnables et sont donc d'application plus efficace. Elles sont également situées à l'endroit qui leur est approprié.

Les nombreux régimes de faveur pour handicapés ainsi que leur limites artificielles sont démantelés et on prévoira une couverture convenable des deux risques véritables : la perte de revenus et les dépenses supplémentaires d'intégration.

Un "ombudsman" est prévu.

6. Nous n'avons pas seulement essayé de faire de nous ranger aux idéaux actuels de haute valeur humaine que sont l'égalité des chances et la solidarité mais nous avons en outre essayé de remédier à une série d'inégalités internes signalées plus haut.

Ce n'est pas facile à réaliser au cours d'une période de crise économique persistante comme celle à laquelle nous sommes maintenant confrontés depuis 1975.

L'harmonisation par l'élévation des situations inférieures n'est pas tellement difficile à réaliser. Notre mission d'harmonisation aurait dû nous être confiée durant les années d'abondance.

Il ne reste alors qu'à proposer des réaménagements dans le volume existant des prestations. A cet effet, il va de soi que la priorité doit aller aux personnes démunies, encore si nombreuses, dont il est question plus haut.

Ainsi, les régimes des prestations familiales et de l'assurance obligatoire soins de santé ont été étendus aux 2 à 3 % restants des citoyens qui n'étaient pas encore pris en considération pour ces régimes - et aujourd'hui ce ne sont certainement pas les gens aisés.

Quant aux étrangers qui se sont installés définitivement en Belgique, on doit, à notre avis, les intégrer également dans les deux régimes de même que les prendre en considération en matière d'aide sociale.

Le revenu garanti doit, en tant qu'allocation résiduaire de base et "filet de sauvetage", faire son entrée officielle dans la véritable sécurité sociale et son montant doit à coup sûr être augmenté.

La "nouvelle indemnité d'intégration" doit permettre aux handicapés de s'intégrer pleinement dans la société. Leur régime est fortement simplifié et axé sur les besoins réels.

Un pas important - osé, il est vrai - est celui qui uniformise les prestations familiales des enfants sans différentiation en fonction de la profession des parents.

Et pour ce qui concerne à peu près tous les contacts juridiques susmentionnés entre le citoyen et les instances officielles de la sécurité sociale, on a apporté égalité, équilibre et réciprocité dans les relations - ce qui n'est à présent pas le cas.

7. Conformément au point précédent et en réponse à l'interpellation précitée qui fait pression sur nous suite à la crise de notre économie nationale et des finances de la sécurité sociale - on ne peut bâtir de paradis sociaux sur des cimetières économiques - et qui a ainsi restreint notre marge de décision, il ne nous reste qu'à découvrir avec le maximum de rationalité et avec une souplesse basée sur un processus démocratique de décision, les vraies priorités, à se dire à soi-même et aux autres quels sont les problèmes de moindre urgence, les affaires "qui ne doivent pas être immédiatement et pleinement réalisées sans plus", et donc à mener une politique sélective.

- a) Nous avons repoussé la tentation de réintroduire l'enquête sur les revenus dans l'assurance sociale car elle est contraire à l'idée d'assurance qui repose sur le sens de la responsabilité - le levier du redressement - et à l'acquis actuel selon lequel il faut non seulement garantir à tous un revenu de base mais aussi conserver un régime qui tend dans la mesure du possible au maintien relatif du niveau de vie pour la population active. (Le revenu a toutefois encore un rôle à jouer en ce qui concerne l'octroi du régime de faveur aux V.I.P.O. et en matière de cumul avec une pension).

Il y a à nos yeux un meilleur moyen qui, sans les inconvénients mentionnés, est au moins aussi équitable, a une valeur socio-psychologique supérieure et est certainement beaucoup plus efficace. Il s'agit de l'imposabilité des revenus de remplacement de la même manière que les revenus du travail qu'ils sont appelés à remplacer. Et ceci serait réalisé de préférence dans le cadre d'un régime fiscal d'imposition cumulée de tous les membres d'un ménage, conçu comme une unité socio-économique mais compte tenu non seulement de l'ensemble des revenus mais également du nombre d'"unités de consommation" du ménage, par ex. par l'application d'un système de "quotients familiaux".

Les prestations familiales pourraient également, selon nous, être ajoutées au revenu imposable, à condition que a) leur montant soit d'abord augmenté jusqu'à un montant couvrant les frais de base réels et que b) on procède à une réforme fiscale favorable à la famille comme celle dont on a déjà parlé.

Pour nous, il ne peut y avoir de régime juste qui soit efficace que si l'on combine la fiscalité et la sécurité sociale.

- b) D'autre part, si l'on veut couvrir les risques réels, il faut tenir compte dans la détermination des montants des prestations de la "situation relationnelle de l'attributaire".

La plupart des gens vivent en ménage, qu'il soit de fait ou légitime. On ne peut ni en fiscalité ni en sécurité sociale passer à côté de cette réalité qui a un impact important sur les capacités socio-économiques des membres.

Dans le régime de l'aide sociale, on peut tenir compte directement et pleinement de la situation familiale.

Dans le régime de l'assurance sociale, celle-ci vient s'ajouter comme deuxième critère, celui du besoin et de la solidarité, à celui du principe d'assurance afin de tempérer ce dernier dans ses conséquences purement économiques.

La question restait alors posée de savoir comment, où et dans quelle mesure la différenciation en fonction des charges de famille doit jouer.

Certains vont si loin qu'ils ne laisseraient jouer la différenciation selon les charges de famille que par le biais de la fiscalité. Dans cet ordre d'idées, un pourcentage uniforme serait prévu en sécurité sociale pour le revenu de remplacement qui serait supérieur au montant actuel le plus élevé. Ce revenu de remplacement serait imposé comme le revenu professionnel. Les revenus du ménage seraient en principe cumulés et on appliquerait alors pour les personnes à charge un abattement de l'assiette imposable (ou des impôts) qui serait plus élevé que dans le régime actuel des impôts des personnes physiques non favorable à la famille. Le résultat macro-financier devrait être une opération blanche.

Cette solution se heurte à de nombreuses objections de principe, de droit comparé, d'ordre pratique et surtout de nature politique; procéder à une telle révolution aux conséquences à l'heure actuelle incalculables et imprévisibles pour un très grand nombre d'attributaires ne semble pas réalisable.

Le but de la fiscalité est de fournir des ressources à l'Etat et non de couvrir des risques sociaux; la technique fiscale n'y est pas adaptée et les résultats seront dès lors imparfaits.

Il existe surtout des objections pratiques :

- un revenu de remplacement élevé avec modulation fiscale, n'apporte pas de solution pour celui qui ne bénéficie pas d'un revenu de remplacement mais qui a cependant charge de famille (par exemple, un isolé avec enfants à charge qui perçoit un revenu à peine supérieur au minimum d'existence);
- l'avantage fiscal ne joue que si on est en présence d'un revenu imposable;
- l'abattement fiscal n'est avantageux qu'à l'issue d'une certaine période et n'apporte pas de solution pour les problèmes de courte durée;
- l'avantage fiscal revient à celui qui a la charge de l'entretien de l'enfant et non à celui qui l'élève effectivement;
- l'avantage fiscal n'apporte pas de solution pour des situations spécifiques comme celles des orphelins, des enfants placés dans une institution ou dans une famille d'accueil etc.

On peut s'attendre à ce que l'avantage fiscal n'augmente pas ou augmente moins vite que l'indice des prix à la consommation et perde toute sa substance après quelque temps.

Le traitement égal de la cohabitation de fait et du ménage légal est plus facile à réaliser en sécurité sociale (allocations) qu'en matière de fiscalité (perception).

Enfin, on doit bien se rendre compte du fait que la fiscalisation totale du système le rendra beaucoup plus injuste eu égard à l'importante fraude fiscale.

Par contre, il semble possible de réaliser par une formule intermédiaire équilibrée tous les objectifs adéquats - et surtout celui d'une plus grande justice - tant dans le sens de l'idée d'assurance que dans celui de la solidarité, sans bouleverser l'ensemble du système.

Cette solution pourrait être la suivante:

- 1) Pour les 3 sortes de revenus de remplacement en matière d'assurances sociales (incapacité de travail, chômage, pensions) l'allocation est calculée sur un pourcentage fixe et uniforme du revenu perdu. Certains voudraient arriver finalement à un même pourcentage pour tous les revenus de remplacement. Ceci entraînerait une simplification importante et exclurait beaucoup de "calculs" de la part de l'attributaire (passage du chômage à l'incapacité de travail et à la pension ...). On pourrait cependant invoquer des motifs pour prévoir un pourcentage un peu plus élevé en matière d'incapacité de travail qu'en matière de chômage (par exemple : disposition de temps libre pour les travaux ménagers). En matière d'accidents du travail, le pourcentage doit en tout cas être supérieur.
- 2) Accorder des allocations familiales à tous les "enfants du Royaume" qui seraient les mêmes pour les enfants de travailleurs salariés, d'indépendants et autres. Le montant serait un montant de base qui couvrirait les dépenses minimales d'un enfant. Il n'est pas imposable. Ces allocations familiales sont financées par les ressources générales de l'Etat et non plus par des cotisations sur le salaire ou le revenu professionnel. Les allocations familiales sont payées à la personne qui élève l'enfant.

Alternative : le montant couvrirait en principe les dépenses moyennes réelles faites pour un enfant (6.000 à 7.000 F par mois) et serait ajouté au revenu imposable.

- 3) Majorer les allocations de remplacement susvisées d'une indemnité supplémentaire sous la forme d'un forfait par personne à

charge (enfant ou adulte), appelée supplément familial; le total du revenu de remplacement majoré du supplément est plafonné à par exemple 80 % du salaire perdu plafonné.

Un même supplément est prévu pour le revenu garanti ainsi que pour les allocations aux handicapés qui sont elles-mêmes fixées forfaitairement sur une base individuelle.

- 4) Imposer tous les revenus de remplacement majorés des suppléments familiaux visés au 3°, comme le revenu professionnel.
- 5) Réformer fondamentalement le système des impôts pour tenir compte, dans le souci d'une plus grande justice, de la capacité contributive réelle du citoyen c'est-à-dire de ses revenus et de ses charges (nombre d'"unités de consommation"). Ceci entraînerait une imposition cumulée de tous les revenus des membres du "ménage", jusqu'à un certain plafond d'un facteur de correction selon la composition du ménage en "unités de consommation"; il semble indiqué de le faire selon le système des "quotients familiaux"; fractionnement des revenus (jusqu'à un plafond déterminé; le montant - capacité d'épargne - dépassant ce plafond est imposé globalement) en autant de revenus qu'il y a de membres dans le ménage en appliquant un coefficient déterminé pour chacun d'eux : par exemple 1 pour une première personne, 0,6 pour une deuxième personne, 0,4 pour le premier enfant, 0,3 pour le deuxième enfant, 0,5 pour le troisième enfant etc.... (Voir l'article de F. VANISTENDAEL "Gezinsfiscaliteit" Rechtskundig Weekblad, 1981-1982, 2371-2390).
- 6) Tenir compte tant en sécurité sociale qu'en matière fiscale du critère de fait : être à charge (sécurité sociale) ou cohabiter (impôt des personnes physiques). Dans cette nouvelle proposition, le problème de la preuve ne sera toutefois plus insurmontable.

En sécurité sociale, c'est la partie demanderesse qui doit fournir la preuve. Par l'enregistrement à la banque de données sociales, on pourra empêcher qu'une personne "serve" de personne à charge à plusieurs attributaires.

En matière d'impôt des personnes physiques, la preuve doit être apportée par l'autorité et cela reste donc un problème délicat, qui ne recevra jamais de solution satisfaisante.

Toutefois, cette proposition est de nature à éliminer la plupart des abus (peut-être pas les plus graves ?) : dans le cas type où un revenu de remplacement est cumulé au sein de la famille

avec un salaire ou un autre revenu professionnel, ce revenu de remplacement sera en fait le plus souvent inférieur au salaire ou au revenu professionnel; le système préconisé des quotients familiaux aboutira alors à un système assez neutre (l'objectif poursuivi) : que l'on vive seul ou que l'on cohabite, il y aura toujours un fractionnement (partiel au niveau de l'impôt des personnes physiques et de sa progressivité.

7) Le résultat macro-financier devrait être une opération blanche. Le pourcentage visé plus haut (1°), le montant des allocations familiales (2°) et celui du supplément familial (3°) doivent être fixés en fonction de cet objectif.

c) Qui dit sélectivité et économies ne peut éviter le problème des cumuls "injustifiés".

Le problème ne peut être résolu que moyennant un Code transparent et cohérent qui fait la lumière sur ces situations. C'est là dès lors que se situe surtout notre contribution. L'exemple des pensions n'est que trop bien connu : on connaît les pensions mais pas les pensionnés qui peuvent cumuler parfois 5 à 6 sortes de pensions. Le numéro d'identification et la banque de données sociales y porteront remède.

Une règle générale n'est pas si facile à poser, à moins que, par la combinaison des différents revenus sociaux de remplacement ou des revenus sociaux de remplacement avec revenu professionnel, on ne puisse plus recevoir que ce qu'on recevait avant la réalisation du risque.

Le problème des prestations en cas d'admission dans une institution paraît devoir être réglé par une intervention appropriée du bénéficiaire des prestations dans le coût de cette admission.

On ne peut en tout cas recevoir qu'une prestation pour le même risque et on ne peut bénéficier d'aucune allocation permanente d'incapacité de travail lorsque l'on a repris son travail. Dans notre Projet, la notion d'incapacité de travail n'est pas rigide, mais est devenue une notion fonctionnelle.

d) Il va de soi qu'il faut faire des économies en matière de soins de santé, entre autres, par la limitation de l'offre, mais ce problème ne relève pas de notre mission; certaines de nos propositions permettent de faire des économies, tels que l'incorporation dans le prix de la journée d'entretien des prestations techniques de diagnostic qui augmentent en flèche et l'accent mis sur le rôle du médecin traitant, les soins de première ligne et la prévention.

Entre-temps "les profils médicaux" sont à leur début dans les mutuelles, pour autant que la sensibilité à la protection de la vie privée leur permette de se développer.

- e) Pour les indépendants, on n'a pas prévu d'étendre l'ensemble des risques couverts : les "petits risques" ne sont pas repris dans la couverture des soins de santé, il n'y a pas d'allocation proportionnelle en cas de maladie ni d'allocation de chômage pour les indépendants, ceci selon le vœu des représentants de leurs organisations, qui redoutent une hausse des cotisations.

X

X X

Notre mission n'était pas d'établir un plan d'économie quoique, comme beaucoup en ce moment, nous soyons conscients du fait que la situation de besoin au point de vue financier contraint à de telles économies.

Nous avons seulement essayé d'organiser, à l'intérieur d'un cadre financier à déterminer par le pouvoir politique, une attribution et une répartition aussi transparente et aussi juste que possible.

Il est à espérer que les économies en effet nécessaires ne s'effectuent pas dans la panique ni dans une dangereuse improvisation mais de façon ordonnée et juste. Si on doit couper dans la viande, il vaut mieux couper là où il y a le plus de graisse, cela semble faire moins mal.

On a donc essayé dans notre Code de tisser une trame ou un canevas sur base duquel ces opérations d'économies pourront s'effectuer de façon ordonnée .

8. Concernant les aspects techniques du financement, on trouve, à côté de l'innovation du financement des prestations familiales au moyen des ressources nationales - conséquence inévitable de l'égalisation des prestations -, la proposition concrète de prévoir un plancher forfaitaire pour les cotisations de l'employeur en vue de promouvoir l'emploi; la possibilité d'établir dans l'avenir une cotisation sur la valeur ajoutée est en outre prévue.

9. Dans la branche des soins de santé, on a gardé le régime existant des conventions (et on l'a fortement harmonisé), mais on a également prévu un régime d'accords forfaitaires plus souple que celui que l'on connaît aujourd'hui. Le bon de cotisation est supprimé; un prix budgétaire annuel est prévu pour les hôpitaux ainsi qu'un remboursement différentiel des soins de spécialiste fournis à la demande du médecin traitant.

10. En matière d'incapacité de travail, on a, comme déjà dit, harmonisé les notions, prévu dans tous les régimes une indemnité d'intégration à côté de l'indemnité d'incapacité de travail proprement dite (notion fonctionnelle nouvelle) et ajouté une indemnisation des atteintes à la santé en cas de risque professionnel.

L'incapacité partielle de travail est prévue dans l'assurance maladie, elle l'est également pour le secteur public et les indépendants.

Un service médico-social chargé de l'évaluation multidisciplinaire de l'incapacité de travail est prévu au sein des centres régionaux de sécurité sociale.

Le régime de l'incapacité de travail est, pour le secteur public, détaché du régime de pension.

Le risque professionnel est encore repris dans un Titre distinct; la réparation des accidents du travail par les assureurs reste encore plus élevée que l'indemnité ordinaire de l'assurance maladie; elle peut être revue régulièrement.

Nous avons, sur les instances de la sous-commission concernée qui a été intensément suivie, déplacé clairement l'accent sur la prévention - une véritable "troisième vague" dans le développement de la sécurité sociale -; et par la suite sur la revalidation, le reclassement, la réintégration et le rétablissement dans la situation de travail.

11. En matière de chômage, on n'a pas atteint de consensus au sein de la Commission; notre travail a été ici de pure codification, dans un secteur où on se trouvait jusqu'ici devant une réglementation (très changeante).

12. En ce qui concerne le secteur délicat des pensions, nous n'avons pu remplir valablement notre véritable mission pour les raisons indiquées dans la partie consacrée aux pensions. Nous avons donc plutôt élaboré (ou rêvé ?) un texte global, très harmonisé, qui doit être en mesure pour l'avenir de rendre rationnel ce secteur très désordonné et "en expansion".

X X X

13. Enfin, encore un mot au sujet de l'autre problème très délicat de la solidarité nationale par rapport à la régionalisation.

Les lois de 1980 relatives à la réforme de l'Etat maintient la sécurité sociale comme matière nationale. Nous avons respecté cet accord politique.

Entre-temps, la demande de plus en plus pressante de régionalisation domine régulièrement l'actualité politique dans notre pays. Ceci va des études qui aboutissent à la conclusion selon laquelle une partie du pays fait relativement plus appel à la sécurité sociale nationale que l'autre, jusqu'à la plus récente déclaration d'une association socio-économique connue : "Nous rejettons le fédéralisme des dépenses et l'unitarisme des revenus".

Notre point de vue était donc clair : solidarité nationale à deux conditions toutefois (qui vont de soi) : 1) que dans toutes les parties du pays on utilise les mêmes critères de fait pour l'application de cette sécurité sociale nationale et 2) que les différents leviers qui sont mis en oeuvre dans la politique sociale régionale n'entraînent pas de grandes différences dans le flot des dépenses de sécurité sociale : nous pensons évidemment à la politique de l'emploi et à la formation professionnelle, à la médecine préventive, à la programmation des hôpitaux et en général aux soins de santé qui seront probablement de plus en plus régionalisés.

X

X X

14. A tout moment, nous sommes restés attentifs aux grands courants apparus en matière de sécurité sociale dans les autres pays européens. Là où le contexte national nous le permettait, la référence au modèle étranger était décisive. Nous ne pouvions cependant que constater qu'une véritable harmonisation au niveau européen n'a pas encore reçu d'impulsion réelle.
-