

WETGEVENDE VERGADERINGEN

Kamer van Volksvertegenwoordigers

Senaat

Zitting 1984-1985

29 AUGUSTUS 1985

**Koninklijke Commissie
belast met de codificering, de harmonisering en de vereenvoudiging
van de wetgeving betreffende de Sociale Zekerheid
in het kader van de algemene hervorming van die wetgeving**

I. EINDVERSLAG (1)

(1) De delen II en III bevatten respectievelijk de memorie van toelichting en het voorontwerp van Wetboek van Sociale Zekerheid.

I.

PP.

INHOUDSTAFEL.

. TEN GELEIDE	II.
. EEN WOORD VAN DANK	IV.
. VOORWOORD	VII.

DEEL I OPRICHTING, SAMENSTELLING EN WERKING VAN DE KONINKLIJKE COMMISSIE.

HOOFDSTUK I ONTSTAAN EN DOELSTELLING

<u>Afdeling I</u>	<u>De sociale zekerheid : een chaotische wetgeving</u>	1
<u>Afdeling II</u>	<u>Wetsvoorstellen DELEECK en VERHAEGEN-VAN ACKER</u>	2
<u>Afdeling III</u>	<u>De wet van 23 juli 1980</u>	2
<u>Afdeling IV</u>	<u>De installatie van de Koninklijke Commissie</u>	4

HOOFDSTUK II SAMENSTELLING.

<u>Afdeling I</u>	<u>Algemene samenstelling</u>	9
<u>Afdeling II</u>	<u>Bijzondere deskundigen en verbindingspersonen</u>	10
<u>Afdeling III</u>	<u>Volksvertegenwoordigers en senatoren</u>	10
	§ 1 : Effectieve leden	
	§ 2 : Plaatsvervangers	
	§ 3 : Waarnemers	

II.

pp.

<u>Afdeling IV</u>	<u>Sociale gesprekspartners</u>	12
	§ 1 : Effectieve leden	
	a) van de werkgevers-organisaties	
	b) van de werknemers-organisaties	
	§ 2 : Plaatsvervangende leden	13
	a) van de werkgevers-organisaties	
	b) van de werknemers-organisaties	

HOOFDSTUK III WERKING

<u>Afdeling I</u>	<u>Wet van 23 juli 1980 - wet tot instelling van een Koninklijke Commissie</u>	14
<u>Afdeling II</u>	<u>Koninklijk besluit van 1 december 1981 betreffende de Koninklijke Commissie</u>	17
<u>Afdeling III</u>	<u>Huishoudelijk reglement</u>	20
<u>Afdeling IV</u>	<u>De plenaire zittingen</u>	24
<u>Afdeling V</u>	<u>De subcommissies</u>	34
<u>Afdeling VI</u>	<u>Voorzitter, Ondervoorzitter en Deskundigen</u>	36
<u>Afdeling VII</u>	<u>Secretariaat</u>	36
<u>Afdeling VIII</u>	<u>Kontakten met de administratie en de leidende ambtenaren</u>	37

III.

pp.

<u>DEEL II</u>	<u>OVERZICHT VAN DE STANDPUNTEN UITGEBRACHT IN DE SCHOOT VAN DE COMMISSIE AANGAANDE DE BASISOPTIES EN EERSTE ORIENTATIES</u>	38
<u>HOOFDSTUK I</u>	<u>ALGEMENE ORIENTATIES EN VRAGENLIJST</u>	38
<u>HOOFDSTUK II</u>		
<u>Afdeling I</u>	<u>Algemeen Belgisch Vakverbond</u>	43
<u>Afdeling II</u>	<u>Algemene Centrale der Liberale Vakverbonden van België</u>	51
<u>Afdeling III</u>	<u>Algemeen Christelijk Vakverbond</u>	58
<u>Afdeling IV</u>	<u>Belgische Boerenbond</u>	65
<u>Afdeling V</u>	<u>Communistische Partij van België</u>	79
<u>Afdeling VI</u>	<u>Christelijke Volkspartij - Parti social chrétien</u>	87
<u>Afdeling VII</u>	<u>Front démocratique des Bruxellois francophones</u>	102
<u>Afdeling VIII</u>	<u>Nationaal Christelijk Middenstandverbond</u>	107
<u>Afdeling IX</u>	<u>Parti socialiste</u>	115
<u>Afdeling X</u>	<u>Socialistische partij</u>	121
<u>Afdeling XI</u>	<u>Union syndicale des classes moyennes</u>	126

IV.

pp.

Afdeling_XII	Verbond van Belgische Ondernemingen	132
--------------	--	-----

Afdeling_XIII	Volksunie	149
---------------	-----------	-----

HOOFDSTUK III SAMENVATTING VAN DE UITGEDRUKTE
OPVATTINGEN EN DE BESPREKINGEN DIE HEBBEN PLAATSGEHAD
IN DE SCHOOT VAN DE COMMISSIE MET BETREKKING TOT DE
BASISOPTIES INZAKE SOCIALE ZEKERHEID.

Afdeling_I	De fundamentele doelstellingen van de sociale zekerheid	155
------------	--	-----

Afdeling_II	De sociale zekerheid in een zich wijzigende economie	158
-------------	---	-----

Afdeling_III	De sociale zekerheid en de collec- tieve voorzieningen	161
--------------	---	-----

Afdeling_IV	De structuur van de sociale zekerheid	162
-------------	---------------------------------------	-----

Afdeling_V	De financiering van de sociale zeker- heid	164
------------	---	-----

Afdeling_VI	De sociale zekerheidsprestaties	172
-------------	---------------------------------	-----

Afdeling_VII	De administratieve organisaties	177
--------------	---------------------------------	-----

HOOFDSTUK IV BASISOPTIES ALS BAKENS VOOR DE CODIFICATIE

Afdeling_I	Voorwerp en objectieven	181
------------	-------------------------	-----

Afdeling_II	Algemeen stelsel en afzonderlijke stelsels	184
-------------	---	-----

v.

pp.

<u>Afdeling III</u>	<u>Het beheer : paritair en mensgericht</u>	186
<u>Afdeling IV</u>	<u>Niveaus en basisgedrag en hun vaste onderlinge verhouding</u>	187
<u>Afdeling V</u>	<u>Selectiviteit in de toekenning van de prestaties. Eenvormige individuele of "gemodaliseerde" prestaties</u>	187
<u>Afdeling VI</u>	<u>Arbeidsongeschiktheid, integratie en fysische en psychische schade</u>	191

DEEL III BASISOPTIES EN GLOBALE BEOORDELING DOOR DE LEDEN.

HOOFDSTUK 1. BASISOPTIES.

<u>Afdeling I</u>	<u>Algemeen perspectief</u>	193
<u>Afdeling II</u>	<u>Hoofdlijnen van het voorontwerp van Wetboek Sociale Zekerheid</u>	202
§ 1	Voorwerp en objectieven; de notie van Sociale Zekerheid in het Voorontwerp van Wetboek	202
§ 2	Grondstructuur van de Sociale Zekerheid	203
§ 3	Vereenvoudiging, harmonisering en eenmaking	204
§ 4	Paritair beheer in verantwoordelijkheid	206
§ 5	Humanisering	208
§ 6	Sociale rechtvaardigheid	209
§ 7	Selectiviteit	210
§ 8	Financiële structuren	214
§ 9	Administratieve inrichting	218
§ 10	Toezicht en Sancties	220
§ 11	Gezinstoelagen, wachtgeld en gezinsbijslagen voor personen ten laste.	221
§ 12	Arbeidsongeschiktheid en beroepsrisico	222

§ 13 Werkloosheid	213
§ 14 Pensioenen	224
§ 15 Gewaarborgd minimum-inkomen en tegemoetkomingen voor minder-validen	226
§ 16 Sociale meerderjarigheid	228

HOOFDSTUK II. GLOBALE BEOORDELING DOOR DE LEDEN
BIJ HET EINDE VAN DE WERKZAAMHEDEN.

<u>Afdeling I</u>	<u>Algemeen</u>	229
<u>Afdeling II</u>	<u>Bijzondere standpunten van de sociale organisaties</u>	231
Onderafdeling 1	Vereenvoudiging, harmonisatie, codificatie	231
Onderafdeling 2	Hervormingsvoorstellen	232
I.	Algemeen Belgisch Vakverbond	232
II.	Algemeen Christelijk Vakverbond	235
III.	Belgische Boerenbond	239
IV.	Nationaal Christelijk Middenstands- verbond	241
V.	Verbond van Belgische Ondernemingen	242
<u>Afdeling III</u>	<u>Standpunt van de leden-parlemen- tair en raadpleging van het Parlement</u>	247
<u>Afdeling IV</u>	<u>Besluit</u>	247

BIJLAGEN.

1.	Globaal voorstel van de Voorzitter met betrekking tot de gezinsmodalisering.	248
2.	Tekst van het Voorstel van Basisopties opgesteld door de Voorzitter.	255

TEN GELEIDE.

Indien het volgens de bewoordingen van de Wet van 23 juli 1980 aan de voorzitter van de Koninklijke Commissie, alleen, toekomt het eindverslag van de werkzaamheden op te stellen en over te maken, dan wens ik toch te preciseren dat van bij de aanvang van onze werkzaamheden werd overeengekomen dat de voorzitter en de ondervoorzitter, die verplichtend tot een verschillende taalrol behoren, samen zouden optreden bij de uitwerking van de teksten ter voorlegging aan de Commissie en bij de leiding van het secretariaat. Aldus werd ongetwijfeld beter tegemoetgekomen aan het uiteindelijk opzet van de hele onderneming door een ondervoorzitter in te stellen en bij de leiding van de werkzaamheden te betrekken, dat dan zou opgenomen worden door een lid van de Franstalige gemeenschap. Mettertijd groeide deze "redelijke afspraak" uit tot een nauwe, hartelijke en vriendschappelijke samenwerking in het algemeen belang, dat in onze ogen moest uitstijgen boven onze onderlinge verschillen in zienswijzen en gevoeligheden.

Zonder de aanzienlijke bijdrage, aan ideeën, werk en begrip vanwege de ondervoorzitter, mijn collega Professor Pierre VANDERVORST, zou ik mijn opdracht nooit tot een goed einde hebben kunnen brengen. Het zou dan ook niet gepast zijn van mijn kant alles wat hierna volgt niet te beschouwen als de vrucht van onze gezamenlijke inzet, zelfs indien op een aantal punten de voorzitter bepaalde eigen standpunten heeft weten te doen ingang vinden en bepaalde eigen inzichten heeft weten door te drukken.

Om die reden worden het Verslag en het Voorontwerp van Wetboek die nu volgen zowel door de ondervoorzitter als door de voorzitter ondertekend.

Zodoende wensen wij ook de verantwoordelijkheid voor het geheel samen te delen, of beter gezegd, deze samen op te nemen tot het einde toe, bewust als wij beiden zijn van het feit dat ons werk ongetwijfeld beperkt is, onvolmaakt, ongelijk en nog een aantal tekortkomingen vertoont : men maakt geen Wetboek in een materie als deze in een tijdspanne van minder dan vier jaar, dat alles binnen zijn vrije tijd, want zo was het, zonder noemenswaardige financiële middelen, met behulp van een secretariaat behorend tot het bijzonder tijdelijk kader, waarbij men slechts kon rekenen op een paar van de aangestelde deskundigen die dan nog hun voltijdse opdracht elders hadden en, tenslotte, gesteld tegenover een bijzonder zware overlegprocedure - zij weze dan nog zo nuttig voor het leggen van de nodige contacten en voor de bevordering van wegen van toenadering en consensus.

VIII

Men had ons nog twee bijkomende jaren moeten gunnen - en dan zouden we nog erg onder de termijn zijn gebleven waarover onze buitenlandse collega's konden beschikken (en die moesten hun werk dan nog maar af in één enkele taal !).

Het was ons anderzijds niet mogelijk een waarachtige codificatie tot stand te brengen "in het kader van een globale hervorming van de sociale zekerheid" zoals onze -verreikende- opdracht luidde, zolang in onze maatschappij ten lande zelfs geen begin van consensus te ontwaren is over een aantal grondbeginselen van de inrichting van de sociale zekerheid.

Wij zijn zo overmoedig te denken dat wat wij hebben ver- gaard aan materiaal en uitgewerkt tot voorstellen, tenminste een be- hoorlijke basis uitmaakt voor verdere bespreking op vlak van Rege- ring en Parlement en, nadat de beginselen ervan zijn uitgezuiverd door een politiek debat en aan de juridische vormgeving ervan een laatste kritisch onderzoek is gewijd door de bevoegde besturen en de Raad van State, het zal kunnen beantwoorden aan de wensen van de wetgever van 1980, maar meteen ook aan de noden en verwachtingen van alle landgenoten, zowel van hen die genoopt zijn een beroep te doen op de sociale zekerheid als van hen die geroepen zijn haar verder bestaan te waarborgen.

Roger DILLEMANS.

EEN WOORD VAN DANK

Het opzet van een Ontwerp van Wetboek Sociale Zekerheid, dat wij hebben ondernomen, kon alleen maar de vrucht zijn van een collectieve inspanning in de ware en brede zin van het woord.

Het dankt zijn oorsprong en conceptie aan de aanbreng van een rijk verleden dat ons huidig positief recht van de sociale zekerheid gemaakt heeft tot wat het nu is : een weelderige, complexe en onoverzichtelijke mozaïek.

Het zou nooit tot stand zijn gekomen zonder de zeer grote, al te discrete inzet van de zovelen die op één of andere wijze mede aan de weg hebben getimmerd, door hun voorstellen, hun kritische opmerkingen, hun deelname aan de voorafgaandelijke besprekingen, de meegedeelde informatie, de ter beschikking gestelde documentatie, door hun aanmoedigingen.

Het zou nooit vorm hebben gekregen zonder het discrete wonder van de vele welwillende kabouters die "overnight" het geheel in een net kleedje hebben gestoken en dan nog in het nodige aantal exemplaren en zonder de waakzame blikken van al degenen die het werk hebben nagelezen, geschikt en verbeterd.

Deze algemene eerbetuiging lijkt ons de beste manier om recht te doen aan de arbeiders in de schaduw bij de bouw van deze katedraal van zekerheid en deze tempel van solidariteit; zij ontlast ons nochtans niet van een heel bijzondere plicht van dankbaarheid ten aanzien van enkelen onder hen wier verdiensten speciaal in het licht mogen gesteld worden :

- De Nationale Arbeidsraad, voorzitter Gilbert DE BROECK, secretaris Michel JADOT, evenals meerdere van de medewerkers, onder wie mevr. Georgette SONG, dhr. Raymond DE PELECIJN, dhr. Omer VERMEIRE, dhr. Jean-Paul PROMPER, mevr. Magda DE GALAN, mevr. Joanna MONBALLYU, die ons de noodzakelijke medewerking hebben verleend en dit op een bijzonder doelmatige en innemende manier.
- De heer Urbain DEPREZ, Eerste Voorzitter van het Arbeidshof te Brussel die, als deskundige, zeer intensief aan de werkzaamheden heeft deelgenomen en zich vooral heeft toegelegd op Titel IV van Deel I.
- Mevr. Bea VAN BUGGENHOUT, Docent aan de K.U. Leuven, van wie de medewerking steeds verzekerd was en die zich meer speciaal toegelegd heeft op Titel VI van Deel II en, samen met de ondervoorzitter, op Titel I van Deel II.

- De heer H. DELEECK, Hoogleraar aan de Universitaire Faculteiten Sint-Ignatius te Antwerpen, vader van de wet van 23 juli 1980, die de Minister van Sociale Zaken vertegenwoordigde in de schoot van de Commissie. Hij heeft ons steeds gesteund en heeft in het bijzonder zijn medewerking verleend aan Titel V van Deel I.

Al degenen die deel uitgemaakt hebben van de ploeg van het Bijzonder Tijdelijk Kader van de Commissie (- hun namen zijn verder aangegeven-) en die erin geslaagd zijn onze meest pessimistische statistieken te ontcrachten door hun competentie, hun werkkraft en hun gave het bijna onmogelijke te doen.

- De auteurs rond het Instituut voor Sociaal Recht van de K.U.Leuven in de schoot waarvan in 1978 een officieus "Ontwerp van Wetboek Sociale Zekerheid" tot stand kwam, dat ons vanzelfsprekend heeft geïnspireerd: A.M. Dancot, J. De Cock, M. Delhuvette, D. Lahaye, H. Nys, D. Pieters, K. Schutyser, P. Senaeve, D. Simoens, J. Van Langendonck, J. Van Steenberge, J. Viaene, alsmede dhr. J. Bergman.
- De talrijke ambtenaren van het Ministerie van Sociale Voorzorg die in een bijzondere commissie, onder de inspirerende leiding van directeur-generaal J. MERTENS ons over de meeste teksten van advies hebben gediend, vooral op technisch-juridisch vlak.
- De leidend ambtenaren van de parastatalen van de sociale zekerheid van wie de meeste van hen, in voor hen moeilijke omstandigheden, toch eraan gehouden hebben onze besprekingen te volgen en hun persoonlijk standpunt te laten kennen.
- De leden van de zittende en staande magistratuur van de arbeidsgerechten, alsmede de ambtenaren van de verschillende ministeries of openbare instellingen, die actief deelgenomen hebben aan de werkzaamheden van de sub-commissies, in het bijzonder aan de zeer belangrijke en vruchtbare werkzaamheden binnen de subcommissie 3 (controle en sancties) en 6 (arbeidsongeschiktheid).
- De heer E. KRINGS, Procureur-generaal in het Hof van Cassatie, ere-Koninklijk Commissaris voor de Gerechtelijke Hervorming en de heer R. LEGROS, emeritus Eerste Voorzitter van het Hof van Cassatie, Koninklijk Commissaris voor de Hervorming van het Strafrecht, die ons de eer aangedaan hebben deel te nemen aan het werk door ons hun suggesties over te maken.
- Minister MAINIL, die voor ons een uiteenzetting gehouden heeft en die niet gearzeld heeft ons toegang te verlenen tot zijn dossiers.

- Minister DHOORE, die aan de Koning voorgesteld heeft ons met deze opdracht te belasten, deze opdracht die door de meeste insiders als "onmogelijk" werd bestempeld, en Minister DEHAENE, die ons de vrije hand gelaten heeft, die ons steeds gesteund heeft in de delicate momenten en die de termijn, binnen de welke het werk moest klaar zijn, wat verlengd heeft (alhoewel deze termijn, naar onze mening, nog te kort is).
- Tenslotte, al de leden die zeer regelmatig aan de werkzaamheden deelgenomen hebben, hetzij aan de plenaire vergaderingen, hetzij in de verschillende sub-commissies, in het bijzonder de vertegenwoordigers van de sociale partners, die niet opgehouden hebben ons met vragen te bestoken, die ons soms voorstellen deden en die ons aldus geholpen hebben om de gemene delers te ontdekken, zonder nochtans ooit op enig moment onze ijver af te zwakken om, zoals wij ons, een beetje naïef weliswaar, voorgenomen hadden, uit de warboel van alle verworvenheden te geraken.

Aan hen allen onze dank, ook al waren wij voor sommigen eerder haastige verkenner die ons over een mijnenveld bewogen...Het werk dat wij leverden, heeft ons een ervaring nagelaten zoals men die eenmaal in zijn leven opdoet. Met alle goede en slechte kanten die eraan verbonden waren heeft het ons een les in nederigheid gegeven, maar tegelijkertijd is het een baken van hoop en een teken van eensgezindheid: het recht op een meer functionele sociale zekerheid die dicht bij elk van ons staat.

Pierre VAN DER VORST
Ondervoorzitter

Roger DILLEMANS
Voorzitter

VOORWOORD

De Wet van 23 juli 1980 tot instelling van een Koninklijke Commissie ter voorbereiding van de codificering, de harmonisering en de vereenvoudiging van de sociale zekerheid in het kader van de algemene hervorming van die wetgeving voorziet dat haar Voorzitter een eindverslag zal indienen bij de Wetgevende Kamers en bij de Regering, uiterlijk op 31 december 1982, dit wil zeggen twee jaar na het besluit van 18 december 1980 waarbij de leden van de Commissie werden benoemd en één jaar na de publicatie van het besluit van 1 december 1981, genomen ter uitvoering van de wet van 23 juli 1980, betreffende de werking van de Commissie en de inrichting van haar secretariaat.

Door opeenvolgende verlengingen werd de einddatum uiteindelijk vastgesteld op 15 maart 1985, zodanig dat ons dus minder dan vier effectieve werkjaren werden gegund.

De voorwaarden waarin wij verplicht zijn geweest te werken werden reeds gesignaleerd in ons Tussentijds Verslag van december 1982, waarvan een groot deel in onderhavig document zal hernomen worden. Wij wensen derhalve niet meer terug te komen op de omvang van het werk, noch op de moeilijkheden, zowel objectieve als subjectieve, die wij bij de uitvoering ervan ondervonden hebben.

Wij zullen in dit voorwoord evenmin terugkomen op het uitstel dat ons werd toegemeten. Klaarblijkelijk was dit niet voldoende. En toch, een voorontwerp van het Wetboek van Sociale Zekerheid heeft dus nu het licht gezien. Dit is een gegeven waarvan men zich terdege rekenschap moet geven en waar wij onszelf over verbazen, zodanig onverwacht is het: maar het is eveneens een werk waarvan wij de beperkingen beseffen. Het belangrijkste is ongetwijfeld aangetoond te hebben dat met veel goede wil, volharding, administratieve bijstand, het mogelijk is gebleken zich in te zetten voor dergelijke projecten in ons land.

Mocht ons Parlement, mocht onze Regering, mochten alle politieke en sociale krachten hierin een aanmoediging vinden om gelijkaardige projecten te ondernemen van ordening en herschikking in grote doorzichtigheid van andere domeinen van het recht en mochten zij, vooral, deze onze inspanning verderzetten tot haar ideale voltooiing: de aanneming en de uitvaardiging van het Wetboek van Sociale Zekerheid.

De weg die tot dit objectief leidt, blijft lang. Het onderhavig Voorontwerp zal nog heel wat aanpassingen en zelfs enkele ingrijpende wijzigingen ondergaan. Het zal aanleiding geven tot een aantal controversies, tot heel wat kritiek, tot heftige tegenkantsing. Waarom hebben wij ons niet tevreden gesteld met eenvoudig codificatiewerk? Waarom zijn wij halverwege op de weg van de hervormingen gestopt? Wie vertrouwd is met de weelderige jungle van onze huidige wetgeving zal moeten toegeven dat gewone codificatie technisch niet te verwezenlijken was. Wat het tweede punt betreft, mag men niet uit het oog verliezen dat onze opdracht zich moest situeren in het kader van een "hervorming" van de sociale zekerheid die steeds aan de gang is, dat wij moesten rekening houden met de meningen en de strekkingen die naar vòòr kwamen uit de bestendige raadpleging waartoe wij ons in de schoot van de Commissie hadden verbonden; in de loop van deze riskante sociale onderneming, waar wij de socio-economische gegevens dienden te verzoenen met onze academische droombeelden van rationalisatie, hebben wij ervoor geopteerd in een aantal essentiële domeinen de zaken nietodeloos overhoop te halen, maar toch hier en daar een aanzet te leveren, op de ene plaats al wat feller dan op de andere, voor een ware hervorming, telkens wanneer de tijd ons rijp leek voor vernieuwing en voor afstandname van een weliswaar eerbiedwaardig verleden waar dat niet meer beantwoordde aan de eisen en de aspiraties van vandaag.

Wat de mogelijke heftige tegenkantingen betreft, deze zullen wel de uiting zijn van verworven posities en de begrijpelijke verdediging daarvan. Wat ons betreft, wij hebben gepoogd te ontdekken waar de lijn lag van het algemeen welzijn, zonder nochtans het bestaan te negeren van bepaalde particularismen, waarvoor specifieke regelen kunnen verantwoord worden. Indien men aan de "sociale rechtvaardigheid" en de "solidariteit" nog enige betekenis wil toekennen dan is het absoluut noodzakelijk deze richting aan te houden.

Indien wij ons anderzijds volledig hadden laten leiden door de scrupuleuze nauwgezetheid van juristen en docenten, zouden wij het nooit hebben aangedurfd het "extern" verslag dat nu volgt, officieel uit te brengen en, nog minder, het Voorontwerp van wettekst dat daaraan is toegevoegd. Men zal daarin ongetwijfeld stukken vinden die zwakker uitvallen en die moeten worden vervolledigd en herwerkt. Men zal er ook lacunes in vinden die moeten worden opgevuld... Daarvoor zijn wij ongetwijfeld verantwoordelijk, maar de benedictijnen van de rechtswetenschap weten dat de legistieke verfijning, zowel als de formulering van de resultaten van juridische discussie en onderzoek een zaak zijn van lange adem, vooral in het domein van de sociale zekerheid, waar het recht nog zijn weg zoekt en waar, bij zovele artikelen, verschillende pertinente stellingen de aandacht opeisen.

Maar het is niet met dergelijke gevoelens van wetenschappelijke nederigheid dat men de zaak kan doen vooruitgaan op het terrein van de sociale werkelijkheid. Het leek ons, na rijp beraad, dat het essentiële er precies in bestond het bewijs te leveren dat wat sommigen voor onmogelijk hielden (en wij behoorden daar ook bij in onze ogenblikken van luciditeit), uiteindelijk toch te doen bleek. Het leek ons belangrijk de werkelijk duivelse kringloop te doorbreken van een overdadige productie aan wetgevende en reglementaire teksten, die steeds onbegrijpelijker worden voor de burger; deze onderneming werd gewoon noodzakelijk, nu in meerdere takken van de sociale zekerheid een dergelijke graad van ingewikkeldheid bereikt is dat zelfs de deskundigen, mochten zij de moed hebben dit toe te geven, er niet meer uit wijs geraken. Het is dringend nodig de materie steeds meer uit te zuiveren, te harmoniseren, te vereenvoudigen en te codificeren zonder daarom de sociale zekerheid op te sluiten in een eng keurslijf dat haar de veerkracht zou ontnemen en haar zou beletten te evolueren in functie van de noden van degenen waarvoor zij gemaakt is.

Wij hebben besloten het resultaat van ons werk in zijn huidige vorm voor te leggen; dat was de enige manier om het gestelde doel te helpen verwezenlijken. Zodoende volvoeren wij meteen ook onze wettelijke opdracht en, wat ons misschien nog belangrijker voorkomt, stellen wij reeds die delen van ons ontwerp in het licht die, dank zij de inbreng uit alle hoeken, zowel de administratie, gerechtelijke instanties, socio-professionele organisaties en het universitaire midden, reeds zonder meer een ruimere verspreiding verdienen.

In het eerste deel van het Verslag vindt men vooral vermeld de gegevens die betrekking hebben op de instelling, de samenstelling en de werking van de Commissie.

Het tweede deel herneemt de zienswijzen aangenomen door de verschillende partijen of verschillende organisaties, vertegenwoordigd in de schoot van de Commissie en geeft samenvattend de besproken standpunten weer alsmede de "tijdelijke" basisopties die de schrijvers van het voorwoord geleid hebben. Meerdere passages van dit verslag hebben we niet volledig aan een stuk kunnen herschrijven of herlezen en zij zijn dus gesteld in een documentaire vorm of in een letterlijke vertaling, zowel in het Nederlands als in het Frans. Men zal ons wel willen verontschuldigen, maar het was onmogelijk beter te doen tegen 15 maart 1985.

In het derde deel worden de grote krachtlijnen van het Voorontwerp naar voor gebracht; uiteindelijk wordt daarin ook verwezen naar de globale beoordeling van de leden van de Commissie in haar laatste drie zittingen.

DEEL I. OPRICHTING, SAMENSTELLING EN WERKING VAN DE
KONINKLIJKE COMMISSIE.

HOOFDSTUK I. ONTSTAAN EN DOELSTELLING.

Afdeling I. De sociale zekerheid : een chaotische wetgeving.

De sociale zekerheid is ongetwijfeld de grootste na-oorlogse sociale verwezenlijking in de geïndustrialiseerde landen, en zeker in België. Zij heeft ganse lagen van de bevolking alhier behoed voor armoede, slechte verzorging en psychische ellende.

Zij is nu tot voldoende maturiteit gekomen en volgens sommigen zelfs tot oververzadiging. Aan haar doelmatigheid wordt getwijfeld en financieel is zij aan een ware reddingsoperatie toe.

Tot in haar doelstellingen is zij aan bevraging toe.

Alles wat voor haar redding kan in het werk gesteld worden, moet onverwijld worden ondernomen.

En daarbij denken wij niet alleen aan de financiële aspecten, maar ook aan haar herordening en kwalitatieve verbetering.

De sociale zekerheid is inderdaad één grote chaos geworden, fragmentair gegroeid, zeer onevenwichtig in samenstelling, vaak en hoe langer hoe meer een crisiswetgeving, vaak ook louter vanuit een administratieve benadering bedacht, overdreven tot in het kleinste detail geregeld en dus onstandvastig, overwoekerd, ondoorzichtig en voorwerp van een ongedisciplineerd wetgevend beleid.

Als echt labyrinth voor de burgers en zelfs voor de ingewijden, bestaat ons stelsel van sociale zekerheid nog altijd uit een mozaiek van regelingen, gaande van algemene stelsels voor werknemers en zelfstandigen tot bijzondere stelsels voor mijnwerkers en zeelieden, over statutaire regelingen allerhande, complementaire stelsels, vrije verzekering, enz.

De ontwikkeling van dat hele bestel dat zich in elke sector voortdurend uitbreidt, heeft geleid tot nagenoeg 2.500 nog vigerende wetten en besluiten.

In dat geheel van wettelijke en reglementaire voorzieningen ontbreekt het aan interne logica, aan gedegen juridische redenering en, wat nog erger is, aan elke rechtszekerheid.

AFDELING II. WETSVOORSTELLEN DELEECK EN VERHAEGEN-VAN ACKER.

Deze ingewikkeldheid en rechtsonzekerheid die eruit volgt, liggen aan de basis van het wetsvoorstel tot instelling van een Koninklijke Commissie ter voorbereiding van de codificering, de harmonisering en de vereenvoudiging van de sociale zekerheid, ingediend in de Senaat op 13 april 1978, (Parl. Stukken, Senaat, 1977-1978, nr. 352) en opnieuw ingediend op 10 mei 1979 door de Heer DELEECK (Parl. Stukken, Senaat S.E., 1979, nr. 114).

Anderzijds werd enkele maanden later, op 17 oktober 1979, een ander wetsvoorstel ingediend door de Heren VERHAEGEN en VAN ACKER (Parl. Stukken, Kamer, 1979-1980, nr. 301).

In onderling overleg en bij de besprekingen in de commissies werden sommige elementen uit het laatstgenoemde voorstel opgenomen in het eerstgenoemde. Uiteindelijk leidde het wetsvoorstel DELEECK tot de wet van 23 juli 1980 (B.S. van 23 augustus 1980).

AFDELING III. DE WET VAN 23 JULI 1980.

De wet van 23 juli 1980 stelt de Koninklijke Commissie in ter voorbereiding van de codificering, de harmonisering en de vereenvoudiging van de sociale zekerheid in het kader van de algemene hervorming van die wetgeving.

Afgezien van de beleidskeuzen die door de stellers van de twee voornoemde voorstellen werden genomen, verduidelijkt de door het Parlement aangenomen tekst dus dat de Commissie haar werkzaamheden zal moeten volvoeren in het kader van een algemene hervorming, terwijl in de oorspronkelijke tekst slechts sprake was van codificering en vereenvoudiging.

Hoewel in het eindverslag van de Kamer (Parl. Stukken, Kamer, 1979-1980, nr. 419/5, p. 2) duidelijk wordt gesteld dat de oprichting van een Koninklijke Commissie niet mag beletten dat de regering intussen hervormingsontwerpen zou opstellen en indienen bij het Parlement, is de vraag gerezen of de Commissie tijdens haar werkzaamheden niet een algemene hervorming van de sociale zekerheid op lange termijn kan voorstellen of voorstellen tot hervorming kan doen waar zulks volgens haar wenselijk is.

Dat fundamenteel vraagstuk werd vanzelfsprekend tijdens de eerste twee plenaire vergaderingen van de Commissie onderzocht. Er werden twee verschillende standpunten ingenomen : de enen beweerden dat men zich moest beperken tot het kader van de wet van 29 juni 1981 (zogenaamde wet DHOORE), de anderen wensten ruimere initiatieven te nemen; om die twee standpunten te verzoe-
nen, werd tenslotte overeengekomen dat de Commissie die twee taken zou combineren; men kan inderdaad niet codificeren, vereenvoudigen en harmoniseren zonder bepaalde hervormingen door te voeren. Het was ook duidelijk dat er rekening moest worden gehouden met de beginselen die het Parlement had kunnen goedkeuren in de loop van de werkzaamheden. Hoewel de wet van 29 juni 1981 het probleem niet noodzakelijkerwijze uitput, blijft zij in dit kader toch een basisgegeven.

De wet definiëert op niet beperkende wijze de sociale zekerheid en bijgevolg dus het werkingsveld van de Commissie. Artikel 2, § 1 verduidelijkt wat onder sociale zekerheid wordt verstaan : de sociale zekerheid van de werknemers, het sociaal statuut der zelfstandigen, de sociale zekerheid van het overheidspersoneel en de wettelijke stelsels van gevaarborgde uitkeringen. In § 2 wordt eraan toegevoegd dat deze opsomming niet beperkend is. Ver-
volgens geeft zij de beginselen van de samenstelling van de Commissie (zie infra, hoofdstuk II), voorziet zij in de opstelling van een verslag dat een voorontwerp van Wetboek van sociale zekerheid moet inhouden en bepaalt de duur van de werkzaamheden tot 31 december 1982, terwijl aan de Koning de mogelijkheid wordt gelaten om de opdracht van de Commissie te verlengen, wat tweemaal gebeurd is, bij K.B. van 8 maart 1983 (B.S., 25 maart 1983), tot 30 juni 1984 en bij K.B. van 6 juli 1984 (B.S., 12 juli 1984) tot 15 maart 1985.

AFDELING IV. DE INSTALLATIE VAN DE KONINKLIJKE COMMISSIE.

De Commissie werd op 22 december 1980 geïnstalleerd door de Heer L. DHOORE, Minister van Sociale Voorzorg, die bij deze gelegenheid de volgende toespraak heeft gehouden :

" 1. De sociale zekerheid is in de laatste jaren voortdurend het
" voorwerp geweest van onheilsprofetieën, van kritiek, van over-
" leg en besprekingen en van diverse pogingen en voorstellen tot
" aanpassing of hervorming.

" De oorzaak hiervan dient niet enkel gezocht in het im-
" pact van de sociale zekerheid op de welvaart en het welzijn van
" ruime lagen van de bevolking. Belangrijker is dat het bestaan-
" de stelsel geconfronteerd wordt met een economische crisis en
" een gewijzigde maatschappijvisie. Hierbij worden bepaalde so-
" ciale verworvenheden in vraag gesteld, wordt een gebrek aan
" efficiëntie aangeklaagd en wordt de noodzaak tot het stellen
" van prioriteiten beklemtoond.

" 2. De opbouw van de sociale zekerheid in de naoorlogse periode
" werd gekenmerkt door een geleidelijke uitbreiding van het toe-
" passingsgebied van het stelsel en door een toename van de ver-
" strekte prestaties. Deze evolutie dient niet in hoofdzaak be-
" schouwd als de concretisering van weloverwogen beleidsopties.
" Het was eerder een antwoord op de noden die vanuit diverse
" middens werden naar voor geschoven, op een ogenblik dat de eco-
" nomische hoogconjunctuur de mogelijkheid bood voor ruimere
" voorzieningen.

" Deze fragmentarische uitbouw van het stelsel leidde
" noodzakelijk tot een versnippering van de toegekende voordelen,
" tot incoherentie van de aangewende begrippen, tot terminolo-
" gische verwarring en tot een onuitputtelijke verscheidenheid
" in de toekenningsvoorwaarden.

" Daarnaast werden uiteenlopende procedures uitgewerkt
" die dienden toegepast door telkens andere administraties.

" De ingewikkeldheid en ondoorzichtigheid van het stel-
" sel betekenen voor de burger sociale onzekerheid, verhinderen
" een efficiënte spreiding van de voordelen en werken de betwis-
" tingen in de hand.

" Er is een dringende nood aan vereenvoudiging en harmo-
" nisatie.

" 3. Trouwens, reeds begin 1977 werd door professor DELEECK de
" gedachte geformuleerd aan een koninklijke commissie gelast
" met de codificatie, de harmonisatie en de vereenvoudiging
" van de sociale zekerheid, en op 13 april 1978 legde hij een
" wetsvoorstel neer tot oprichting van een dergelijke commis-
" sie (senaat 1977-1978 n° 352).

" Dit voorstel kwam door de parlementsontbinding te
" vervallen.

" Op 10 mei 1979 diende Senator DELEECK een gewijzigd
" voorstel in, terwijl op 17 oktober 1979 de volksvertegenwoor-
" digers VERHAEGEN en VAN ACKER bij de Kamer een wetsvoorstel
" houdende instelling van het ambt van koninklijk commissaris
" voor de globale hervorming van de sociale zekerheid indienden.

" Tijdens de besprekingen werden de twee teksten, op ini-
" tiatief van de Minister, versmolten, en op 17 juli 1980
" definitief goedgekeurd in de Senaat. De wet van 23 juli 1980
" tot instelling van een Koninklijke Commissie ter voorbereiding
" van de codificering, de harmonisering en de vereenvoudiging
" van de sociale zekerheid in het kader van de algemene hervor-
" ming van die wetgeving verscheen in het Staatsblad van 23 au-
" gustus 1980.

" 4. Hiermee sluit België aan bij gelijkaardige initiatieven in de
" omliggende landen.

" In Nederland werd reeds in februari 1969 een Staats-
" commissie ingesteld met als taak advies uit te brengen inzake
" de vereenvoudiging en codificatie van de bestaande sociale
" zekerheidswetgeving. Het opzet van deze commissie bestaat
" erin de gehele sociale zekerheidswetgeving onder te brengen
" in één Algemene Wet Sociale Zekerheid die geleidelijk zal wor-
" den opgebouwd uit een Beginselwet Sociale Zekerheid, een Pres-
" tatiewet, een Financieringswet, een Organisatiewet en een
" Handhavingswet.

" In Duitsland werd eveneens in 1969 de voorbereiding
" van een Sociaal Wetboek (Sozialgesetzbuch) aangekondigd.
" De werkzaamheden werden toevertrouwd aan een ambtelijke werk-
" groep onder leiding van Dr. K. HAUCK.

" Sedert 1 januari 1976 is het Algemeen Deel van het
" Sozialgesetzbuch in werking getreden. Daarna werden de alge-
" mene bepalingen betreffende de sociale zekerheid en de bepa-
" lingen betreffende de administratieve procedure gecodificeerd.

" In Frankrijk werd op 24 december 1974 de "Loi relative
" à la protection sociale commune à tous les Français et insti-
" tuant une compensation entre régimes de base de Sécurité so-
" ciale obligatoires" ingevoerd, gericht op de veralgemening
" van de sociale bescherming en op de harmonisatie van de sociale
" wetgeving. De uitvoering van deze wet stuitte evenwel op heel
" wat moeilijkheden, o.a. van financiële aard.

" 5. In eigen land werden - naast talrijke voorstellen tot hervor-
" ming - ook reeds enkele pogingen tot codificatie ondernomen,
" zoals blijkt uit het Interimrapport "Harmonisatie van de
" Belgische Sociale Zekerheidswetgeving" opgesteld door het In-
" stituut voor Sociaal Zekerheidsrecht te Leuven en het "Ontwerp
" van Wetboek Sociale Zekerheid" gepubliceerd door R. DILLEMANS,
" J. VAN LANGENDONCK en B. VAN BUGGENHOUT.

" Zowel uit de buitenlandse voorbeelden als uit de erva-
" ringen in eigen land blijkt dat het aangewezen is dergelijke
" omvangrijke opdracht aan een hiertoe speciaal in het leven ge-
" roepen commissie toe te vertrouwen.

" Men zal zich in dit verband de werkzaamheden herinne-
" ren van Koninklijk Commissaris VAN REEPINGHEN die geleid
" hebben tot de herschrijving van het Gerechtelijk Wetboek, van
" de Heer PETIT, Koninklijk Commissaris voor de hervorming van
" de Ziekteverzekering, en van de Commissie belast met de stu-
" die van de verschillende pensioenstelsels (Voorzitter
" A. FONTAINE).

"6. Het is de taak van deze Koninklijke Commissie de verspreide
" sociale zekerheidswetgeving te codificeren, uiteenlopende
" bepalingen te harmoniseren en vooral van de ingewikkelde rege-
" lingen een eenvoudige, doorzichtige en daardoor meer begrij-
" pelijke wetgeving te maken.

" Deze opdracht heeft betrekking op de bestaande wet-
" geving, maar zij wordt uitgevoerd in het kader van de alge-
" mene hervorming van de sociale zekerheid.

" Het past hier de opdracht van de Koninklijke Commissie
" te situeren zowel t.a.v. bepaalde wetgevende initiatieven die
" op dit ogenblik aanhangig zijn als t.a.v. de beleidsopties die
" in de komende jaren zullen genomen worden met het oog op een
" globale hervorming en heroriëntering van de sociale zekerheid.

" Het uitwerken van een beleid om de verworvenheden van
" de sociale zekerheid te redden en het stelsel te heroriënteren,
" is de taak van de regering, in samenwerking met de sociale
" partners en met het parlement. Wel is het wenselijk dat de
" Commissie tijdig op de hoogte zou gebracht worden van beleids-
" wijzigingen, waarmee bij de codificatiewerkzaamheden rekening
" dient gehouden. Vertrekkend vanuit de bestaande wetgeving,
" en rekening houdend met de beslissingen op het politieke vlak,
" is het de opdracht van de Commissie op deskundige wijze de
" juridische en administratieve structuur van de sociale zeker-
" heid te harmoniseren en te vereenvoudigen. Hierbij zijn sug-
" gesties of vragen vanuit de commissie naar de beleidsinstanties
" toe niet uitgesloten.

" Het is trouwens uitdrukkelijk voorzien dat de Commissie
" aan het Parlement vraagpunten kan voorleggen betreffende be-
" paalde te nemen politieke opties.

- " 7. Het brengen van samenhang, gelijkvormigheid en vereenvoudiging
" in het ingewikkelde huis van de sociale zekerheid is een uiter-
" mate belangrijk aspect van de hervorming van het stelsel.

" Dit aspect veronderstelt een specifieke deskundigheid.
" Vandaar dat beroep werd gedaan op specialisten, ook al dient
" onderstreept dat zij hun taak moeten uitoefenen in levend
" contact met de sociale verantwoordelijken en parlementsleden.

" De Voorzitter draagt - samen met de andere deskundigen -
" de verantwoordelijkheid voor het welslagen van de codificatie-
" arbeid. Hij ontwerpt teksten die ter bespreking voorgelegd wor-
" den aan de Commissie.

" Parlementsleden en vertegenwoordigers van de sociale
" partners moeten de werkzaamheden van de deskundigen begelei-
" den en meteen als klankbord fungeren d.w.z. het werk van de
" experts toetsen aan de politieke en sociale werkelijkheid.

- " 8. Om haar taak te vervullen kan de Commissie uiteenlopende me-
" thodes aanwenden. Zij kan hoorzittingen beleggen
" wanneer zij dit voor de realisatie van haar opdracht nuttig
" acht. Zij kan van de bevoegde Ministers of van de bevoegde
" openbare instellingen of diensten de nodige bestuurlijke
" inlichtingen vorderen. Zij kan eveneens voor bepaalde mate-
" ries onderzoeken laten verrichten.

" De Commissie kan interimverslagen of gedeeltelijke ver-
" slagen indienen. Eventueel kan zij rond bepaalde gespeciali-
" seerde thema's werkgroepen oprichten.

" Omdat van de Commissie niet enkel een grondige studie
" van de problematiek wordt verwacht maar ook het formuleren van
" concrete voorstellen tot codificatie en harmonisatie onder de
" vorm van een voorontwerp van Wetboek dient zij over voldoende
" tijd te beschikken.

" Zij zal deze tijd zo efficiënt mogelijk moeten aan-
" wenden om door overleg en door een maximaal gebruik van de
" beschikbare middelen haar gigantische opdracht tot een goed
" einde te brengen.

" Het eindrapport zal uiterlijk op 31 december 1982 bij
" de Wetgevende Kamers en bij de Regering ingediend worden.

" 9. De leden van deze Commissie - en in het bijzonder de voorzit-
" ter - hebben een zware taak op zich genomen, en ik waardeer
" hun inzet ten zeerste. Bij de uitvoering van hun opdracht
" kunnen zij rekenen op mijn blijvende aandacht, steun en mede-
" werking.

" Het is mijn wens dat hun werkzaamheden vruchtbaar en
" succesvol mogen zijn. De resultaten van hun inspanningen en de
" teksten die zij zullen voorleggen zullen van het allergrootste
" belang zijn, voor de toekomst van de sociale zekerheid, en
" voor het welzijn van dit land.

HOOFDSTUK II. SAMENSTELLING.

Afdeling I. Algemene samenstelling.

Volgens de wet van 23 juli 1980, bestaat de Koninklijke
Commissie uit :

- een Voorzitter (de Heer Roger DILLEMANS, professor aan de
Katholieke Universiteit van Leuven);
- een Ondervoorzitter (de Heer Pierre VANDERVORST, professor aan
de Vrije Universiteit van Brussel),
- vier deskundigen (Mevrouw Andrée MARCEL, adjunkt algemeen Beheer-
der bij de Rijksdienst voor werknemerspensioenen, Mevrouw Bea
VAN BUGGENHOUT, professor aan de Katholieke Universiteit van
Leuven, de Heer Marcel BOURLARD, professor aan de Katholieke
Universiteit van Leuven en de Heer Urbain DEPREZ, Eerste Voor-
zitter van het Arbeidshof van Brussel);
- twaalf leden van de Wetgevende Kamers en evenveel plaatsvervangende
leden;
- tien vertegenwoordigers van de sociale partners en evenveel
plaatsvervangende leden.

Afdeling II. Bijzondere deskundigen en verbindingspersonen.

Het koninklijk besluit van 25 januari 1982 (B.S., 25 februari 1982) heeft de Heer DELEECK aangeduid als opdrachthouder die instaat voor een duurzame verbinding tussen de Minister van Sociale Zaken en de Voorzitter van de Koninklijke Commissie.

Aan de andere kant (op basis van artikel 7, tweede lid van de wet van 23 juli 1980) heeft de Minister van Sociale Zaken professor Lucien FRANCOIS en de Heer J. VERSTRAETEN aangeduid als specialisten ermee belast bepaalde materies te onderzoeken. Deze aanduiding gebeurde bij brief van 7 juli 1983, gericht aan de Voorzitter van de Koninklijke Commissie.

Bij brief van 29 maart 1982, gericht aan de Voorzitter van de Koninklijke Commissie, had de Minister van Sociale Zaken de Heer MERTENS reeds belast met de verbinding tussen de Koninklijke Commissie en het Departement van Sociale Voorzorg. Die werd in zijn opdracht bijgestaan door de Heer R. MATHIEU.

AFDELING III Volksvertegenwoordigers en senatoren.

§ 1. Effectieve leden.

De twaalf parlementairen die bij het einde van de werkzaamheden van de Commissie nog hun functie bekleden, zijn :

a) voor de Senaat :

Mevr. H. HANQUET (P.S.C.), M. REMY (P.S.)

de HH. J. COEN (P.R.L.), sedert 11.07.1983, C. DE CLERCQ (C.V.P.), sedert 24.03.1982, I. EGELMEERS (S.P.)
J. LEPAFFE (F.D.F.-R.W.) sedert 24.03.1982,
W. PEETERS (V.U.) sedert 11.07.1983.

b) voor de Kamer :

de HH. G. BOSSUYT (S.P.) sedert 11.07.1983, H. BROUHON (P.S.), A. DENEIR (C.V.P.), E. FLAMANT (P.V.V.),
G. VERHAEGEN (C.V.P.).

§ 2. Plaatsvervangers

Hun plaatsvervangers zijn :

a) voor de Senaat

HH. CALIFICE (P.S.C.), L. HANCKE (S.P.) sedert 24.03.1982,
A. LAGAE (C.V.P.), G. PAQUE (P.S.).

b) voor de Kamer

Mevr. M. BONIFACE (F.D.F.-R.W.) sedert 19.01.1981,
M. SMET (C.V.P.)

de HH. J. DELHAYE (P.S.), R. JEROME (P.S.C.), J. LECLERCQ
(S.P.) sedert 11.07.1983, G. PIERARD (P.R.L.),
J. VALKENIERS (V.U.) sedert 11.07.1983.

§ 3. Waarnemers

De Commissie telt daarenboven nog twee waarnemende leden :

de HH. D. FEDRIGO (P.C.) sedert 24.03.1982 en
R. HENDRICK (U.D.R.T.) sedert 11.07.1983.

x

Zijn eveneens lid geweest van de Commissie :

§ 1bis Effectief :

a) voor de Senaat

de HH. H. DELEECK (C.V.P.) tot 24.03.1982,
A. DELPEREE (F.D.F.) tot 24.03.1982 en
J. WATHELET (P.R.L.) tot 11.07.1983.

b) voor de Kamer

de HH. J. VALKENIERS (V.U.) tot 11.07.1983, datum
waarop hij plaatsvervangend lid is geworden, en
VAN ACKER (S.P.) tot 11.07.1983.

§ 2bis Als plaatsvervangers :

a) voor de Senaat

de HH. J. NUTKEWITZ (P.V.V.), overleden, W. PEETERS (V.U.)
tot 11.07.1983, datum waarop hij effectief lid
als senator is geworden en J. VAN DEN KYNDE (S.P.)
tot 24.03.1982.

b) voor de Kamer

Mevr. G. RYCKMANS (P.S.C.) tot 24.03.1982,

de HH. G. BOSSUYT (S.P.) tot 11.07.1983, datum waarop
hij effectief lid is geworden, R. MARCHAL (P.S.C.)
tot 19.01.1981, R. MOREAU (P.S.) tot 24.03.1982,
N. NYFFELS (S.P.) tot 24.03.1983.

§ 3bis Als waarnemer :

De Hr. M. LEVAUX (P.C.) van 08.01.1981 tot 24.03.1982.

Afdeling IV. Sociale gesprekspartners

§ 1. Effectieve leden

a) van de werkgeversorganisaties :

De HH. P. GRAAS (Cl. m.) sedert 11.10.1984,
F. BLEECKX (F.E.B.) L. FRANSMAN (V.B.O.)
L. PAEME (Mid.).

b) van de werknemersorganisaties :

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

de HH. 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. Plaatsvervangende leden

a) van de werkgeversorganisaties :

de HH. 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) van de werknemersorganisaties :

de HH. 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.).

x

Zijn eveneens lid geweest van de Commissie :

de HH. R. BERNARD (Cl. m.) tot 11.10.1984 en
R. DUSSENNE (F.E.B.), overleden.

HOOFDSTUK III. WERKING

Afdeling I : Wet van 23 juli 1980 - Wet tot instelling van een Koninklijke Commissie ter voorbereiding van de codificering, de harmonisering en de vereenvoudiging van de sociale zekerheid in het kader van de algemene hervorming van die wetgeving (1).

BOUDEWIJN, Koning der Belgen.

Aan allen die nu zijn en hierna wezen zullen, Onze Groet.

De Kamers hebben aangenomen en Wij bekrachtigen hetgeen volgt :

Artikel 1. Er wordt een Koninklijke Commissie ingesteld, belast met de codificering, de harmonisering en de vereenvoudiging van de wetgeving betreffende de sociale zekerheid in het kader van de algemene hervorming van de sociale zekerheid.

Artikel 2. § 1. Onder sociale zekerheid wordt verstaan :

1. de sociale zekerheid der werknemers;
2. het sociaal statuut der zelfstandigen;
3. de sociale zekerheid van het overheidspersoneel;
4. de wettelijke stelsels van gewaarborgde uitkeringen.

(1) Buitengewone zitting 1979. Senaat. Parlementaire bescheiden - Voorstel van wet nr. 114, nr. 1. Zitting 1979-1980. Senaat. Parlementaire bescheiden - Verslag nr. 114, nr. 2. Parlementaire handelingen - Bespreking en aanneming. Vergadering van 20 december 1979. Kamer van Volksvertegenwoordigers. Parlementaire bescheiden - 419 (1979-1980), nr. 1 - Ontwerp overgezonden door de Senaat, nr. 2 - Amendement nr. 3 - Verslag nr. 4 - Amendement nr. 5 - Aanvullend Verslag nr. 301 (1979-1980) nr. 1 - Voorstel van wet nr. 2 Verslag. Parlementaire handelingen - Bespreking vergaderingen van 19 juni en 10 juli 1980 - Aanneming. Vergadering 10 juli 1980. Senaat. Parlementaire bescheiden - nr. 114, nr. 3 - Ontwerp geamendeerd overgezonden door de Kamer van Volksvertegenwoordigers. Parlementaire handelingen - Mondeling verslag en aanneming. Vergadering van 17 juli 1980.

§ 2. Deze opsomming is niet beperkend.

Artikel 3

De Commissie bestaat uit een voorzitter, een onder-voorzitter van een ander taalstelsel, vier deskundigen uit de academische en wetenschappelijke kringen, twaalf leden van de Wetgevende Kamers en evenveel plaatsvervangende leden, en tien vertegenwoordigers die op paritaire wijze moeten gekozen worden uit enerzijds de representatieve organisaties van werknemers en anderzijds de representatieve organisaties van werkgevers en van zelfstandigen, alsmede evenveel plaatsvervangende leden.

Artikel 4.

De voorzitter ontwerpt teksten die ter bespreking voorgelegd worden aan de Commissie. Hij stelt een verslag op houdende een voorontwerp van Wetboek van sociale zekerheid met een memorie van toelichting en een verslag over de werkzaamheden van de Commissie. Hij heeft de leiding van het Secretariaat van de Commissie.

Artikel 5.

De Commissie kan alle hoorzittingen beleggen welke zij voor het bereiken van haar doelstelling nuttig acht.

Artikel 6.

Het eindverslag wordt uiterlijk op 31 december 1982 bij de Wetgevende Kamers en bij de Regering ingediend

De Commissie kan vóór die tijd interimverslagen of gedeeltelijke verslagen indienen.

De Koning kan, bij in Ministerraad overlegd besluit, de opdracht van de Commissie na 31 december 1982 verlengen voor de termijn die Hij bepaalt.

De Commissie kan aan het Parlement vraagpunten voorleggen betreffende bepaalde te nemen politieke opties.

Artikel 7 De Commissie kan van de bevoegde Ministers of van de bevoegde openbare instellingen of diensten de nodige bestuurlijke inlichtingen vorderen.

Zij kan eveneens voor bepaalde materies onderzoeken laten verrichten.

Artikel 8 De Koning benoemt de voorzitter, de ondervoorzitter en de leden van de Commissie en bepaalt hun statuut.

Artikel 9 De Koning bepaalt de werkingskosten van de Commissie en de samenstelling van haar secretariaat. Hij kan een beroep doen op ambtenaren van bestaande openbare diensten.

Kondigen deze wet af, bevelen dat zij met 's Lands zegel zal worden bekleed en door het Belgisch Staatsblad zal worden bekendgemaakt.

Gegeven te Brussel, 23 juli 1980.

BOUDEWIJN

Van Koningswege :

De Minister van Sociale Voorzorg.

L. DHOORE

Gezien en met 's Lands zegel bezegeld :

De Minister van Justitie.

H. VANDERPOORTEN.

Afdeling II. : Koninklijk besluit van 1 december 1981 betreffende de Koninklijke Commissie ter voorbereiding van de codificering, de harmonisering en de vereenvoudiging van de sociale zekerheid. (1)

BOUDEWIJN, Koning der Belgen,

Aan allen die nu zijn en hierna wezen zullen, Onze Groet.

Gelet op artikel 66 van de Grondwet;

Gelet op de wet van 23 juli 1980 tot instelling van een Koninklijke Commissie ter voorbereiding van de codificering, de harmonisering en de vereenvoudiging van de sociale zekerheid in het kader van de algemene hervorming van die wetgeving;

Gelet op het koninklijk besluit van 24 december 1964 tot vaststelling van de vergoeding wegens verblijfkosten toegekend aan de leden van het personeel van de ministeries;

Gelet op het koninklijk besluit van 18 januari 1965 houdende algemene regeling inzake reiskosten;

Gelet op het akkoord van de Minister van Begroting, gegeven op 6 november 1981;

Gelet op de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, inzonderheid op artikel 3, § 1, gewijzigd bij de gewone wet van 9 augustus 1980 tot hervorming der instellingen ;

Gelet op het dringend karakter van de samenstelling, de werkingsregelen en de ten lasteneming van de werkingskosten van bedoelde Commissie;

Op de voordracht van Onze Minister van Sociale Voorzorg, van Onze Minister van Tewerkstelling en Arbeid en van Onze Minister van het Openbaar Ambt,

(1) De artikelen 3 en 8 werden gewijzigd door het koninklijk besluit van 18 februari 1983 tot wijziging van het koninklijk besluit van 1 december 1981 betreffende de Koninklijke Commissie ter voorbereiding van de codificering, de harmonisering en de vereenvoudiging van de sociale zekerheid.
Met ingang van 1 januari 1982.

Hebben Wij besloten en besluiten Wij :

- Artikel 1 : De Koninklijke Commissie ter voorbereiding van de codificering, de harmonisering en de vereenvoudiging van de sociale zekerheid, hierna de Commissie genoemd, ressorteert onder de Minister van Sociale Voorzorg.
- Artikel 2 : De leden van de Commissie zijn voor de helft Nederlandstaligen en voor de helft Franstaligen.
- Zij leggen, in voorkomend geval, in handen van de Minister van Sociale Voorzorg de bij artikel 2 van het decreet van 20 juli 1931 voorgeschreven eed af.
- Artikel 3 : Aan de voorzitter en aan de opdrachthouder die instaat voor een duurzame verbinding tussen de Minister van Sociale Zaken en de Koninklijke Commissie wordt een vergoeding toegekend wegens het geheel van de in uitvoering van hun opdracht gemaakte kosten.
- Deze vergoeding wordt voor de voorzitter vastgesteld op maximum 200.000 F per jaar en voor de opdrachthouder op maximum 40.000 F per jaar.
- Deze vergoeding wordt uitbetaald op voorlegging van onkostenstaten goedgekeurd door de Minister die de Sociale Voorzorg onder zijn bevoegdheid heeft, na advies van de Inspectie van Financien.
- De ondervoorzitter, de leden en hun plaatsvervangers, alsook de deskundigen die de Commissie hoort of met bepaalde onderzoeken belast, ontvangen vergoedingen wegens verblijf- en reiskosten, toegekend overeenkomstig de regels bepaald voor het personeel van de ministeries. Hiertoe worden de betrokkenen gelijkgesteld met de ambtenaren van rang 17.
- Artikel 4 : De Commissie stelt haar huishoudelijk reglement vast; zij kan in haar midden verschillende secties oprichten.

- Artikel 5 : De plaatsvervangende leden kunnen onder de door het huishoudelijk reglement gestelde voorwaarden deelnemen aan de werkzaamheden van de Commissie.
- Artikel 6 : Het secretariaat van de Commissie wordt waargenomen door ambtenaren van de Nationale Arbeidsraad.
- Artikel 7 : De ambtenaren die door de Commissie gehoord worden, bekomen vrijstelling van dienst om deel te nemen aan haar werkzaamheden.
- Artikel 8 : De vergoedingen vermeld in artikel 3 en de werkingskosten van het secretariaat zijn ten laste van de begroting van Sociale Voorzorg.
- Artikel 9 : Dit besluit heeft uitwerking met ingang van ?? december 1980.
- Artikel 10 : Onze Minister van Sociale Voorzorg is belast met de uitvoering van dit besluit.

Gegeven te Brussel, 1 december 1981.

BOUDEWIJN

Van Koningswege :

De Minister van Sociale Voorzorg,

L. DHOORE.

De Minister van Tewerkstelling en
Arbeid,

R. DE WULF.

De Minister van het Openbaar Ambt,

Ph. MAYSTADT.

Afdeling III. Huishoudelijk reglement. (x)

Artikel 1 De Commissie vergadert op uitnodiging van haar Voorzitter. In de uitnodiging wordt de agenda van de vergadering vermeld. Nota's betreffende de agendapunten worden in de mate van het mogelijke vooraf aan de leden medegedeeld.

Artikel 2 De Commissie zetelt ten minste tienmaal per jaar, bij voorkeur de vierde woensdagnamiddag van de maand.

Op aanvraag van de Minister, van één der Wetgevende Kamers of van vier leden van de Commissie komt zij binnen de vijftien dagen bijeen.

Artikel 3 Ieder plaatsvervangend lid wordt tot de vergadering van de Commissie uitgenodigd.

Een plaatsvervangend lid heeft echter enkel stemrecht wanneer het een werkend lid van zijn groep, dat verhinderd is de vergadering bij te wonen, vervangt.

Een plaatsvervangend lid mag tegelijkertijd niet meer dan één werkend lid vervangen.

Artikel 4 In de rapporten of interimrapporten worden de in de Commissie uiteengezette standpunten opgenomen en wordt melding gemaakt van de leden of organisaties die een bepaald standpunt onderschrijven.

Artikel 5 Om geldig te beraadslagen moeten in de Commissie de helft van de leden van elk van de drie groepen aanwezig zijn. Bovendien moet voor de groep van de sociale gesprekspartners de helft van de leden vertegenwoordigers van de representatieve organisaties van werkgevers en van de zelfstandigen en de helft van de leden vertegenwoordigers van de representatieve organisaties van werknemers aanwezig zijn.

Na een tweede bijeenroeping, welke ook het getal aanwezige leden zij, kan tot de beraadslaging worden overgegaan.

Artikel 6 Indien de Voorzitter en de Ondervoorzitter verhinderd zijn de vergadering voor te zitten, dan wordt het voorzitterschap waargenomen door het oudste lid in jaren.

Artikel 7 De agenda van de Commissievergadering wordt opgemaakt door de Voorzitter, in akkoord met de Ondervoorzitter en eventueel na overleg met de leden deskundigen.

Op verzoek van vier leden wordt elke aangelegenheid, welke tot de bevoegdheid van de Commissie behoort, op de agenda van de eerstkomende vergadering geplaatst.

In geval van hoogdringdheid mag de Voorzitter elke aangelegenheid, welke tot de bevoegdheid van de Commissie behoort, aan de agenda van een vergadering toevoegen. Over deze aangelegenheid wordt tijdens deze vergadering slechts beraadslaagd indien de Commissie daarin toestemt

Artikel 8 De vergaderingen zijn niet openbaar.

Na de vergadering van de Commissie kan de Voorzitter akkoord met de Ondervoorzitter een communiqué aan de pers doorgeven.

Na onderlinge afspraak kunnen de leden na de vergadering de pers te woord staan.

Artikel 9 De leden ontvangen een exemplaar van de rapporten, interimrapporten of deelrapporten.

Aan de Minister van Sociale Voorzorg worden de agenda's van de Commissievergaderingen, van de voorbereidende nota's bestemd voor de Commissie en van de notulen van de Commissievergaderingen overgemaakt.

Artikel 10 De Commissie kan om het even welke voorbereidende studie aan subcommissies opdragen.

Zij leggen de besluiten van hun werkzaamheden aan de Commissie voor. Dit kan ondermeer gebeuren onder de vorm van een ontwerp-rapport, van een ontwerp-deelrapport of van een ontwerp-interimrapport.

Artikel 11 Elk lid van de Commissie duidt de subcommissie(s) aan waarvan hij deel wenst uit te maken.

De Voorzitter en de Ondervoorzitter worden op alle vergaderingen van de sub-commissies uitgenodigd.

Indien zij aan de werkzaamheden van de sub-commissie deelnemen zitten zij voor; zoniet kiest de sub-commissie haar Voorzitter.

Kunnen eveneens ten persoonlijke titel aan de werkzaamheden van de subcommissies deelnemen, met het recht om zich te laten vertegenwoordigen of bijstaan, de secretarissen-generaal van de betrokken Ministeries, de administrateurs-generaal en de adjunct-administrateurs-generaal van de parastatale instellingen van de sociale zekerheid. Zij zullen daartoe op de hoogte worden gebracht van de vergaderingen en zullen over de documenten beschikken.

Artikel 12 In elke sub-commissie heeft één der experts zitting als verslaggever.

Elke vergadering wordt ook bijgewoond door ten minste één staflid van het Secretariaat.

Artikel 13 De leden van de sub-commissies mogen zich laten bijstaan of zich laten vertegenwoordigen door één of meer specialisten inzake de door de sub-commissie behandelde materies.

Elk lid van de Commissie, hetzij werkend, hetzij plaatsvervangend, mag deelnemen aan de werkzaamheden van de sub-commissies en zich laten bijstaan of zich laten vertegenwoordigen door een specialist inzake de behandelde materies.

Enkel de leden van de sub-commissie hebben beslissende stem.

Artikel 14 Indien de Commissie een hoorzitting belegt, zal de Voorzitter daartoe de personen uitnodigen die de Commissie wenst te horen.

Artikel 15 De Voorzitter kan op verzoek van de Commissie aan het Parlement punten voorleggen betreffende bepaalde te nemen politieke opties.

Artikel 16 Op verzoek van de Commissie zal de Voorzitter van de Ministers of van de bevoegde openbare instelling of diensten de nodige bestuurlijke inlichtingen vorderen of onderzoeken voor bepaalde materies laten verrichten.

Afdeling IV. De Plenaire Zittingen.

In de loop van haar mandaat is de Koninklijke
Commissie 36 keer in plenaire zitting bijeengekomen.

Data van de plenaire zitting en de thema's die door de Commissie
werden behandeld :

- woensdag 28 januari 1981 : K.C.-N.81-1.

Agenda :

- 1° Programmatie van de vergaderingen.
- 2° Samenstelling van het dossier.
- 3° Algemene bespreking.
- 4° Voorlopige inhoudelijk schema (werkhypothese).
- 5° Voorstel van organisatie en verdeling van de werkzaamheden.
- 6° Varia.

- woensdag 25 februari 1981 : K.C.-N.81-2.

Agenda :

- 1° Onderzoek en bespreking van de nota betreffende de voorlopige indeling van de materie (NOT. 81-3 bis).
- 2° - Verder onderzoek en bespreking van de nota betreffende een eerste lijst van de te onderzoeken problemen en domeinen (NOT. 81-4).
 - Inrichting van de subcommissies.
 - Voorstelling van de opbouw van de nota's.
- 3° Onderzoek en bespreking van een voorontwerp van huishoudelijk reglement van de Koninklijke Commissie - Sociale Zekerheid (NOT. 81-6).

woensdag 2 maart 1981 : K.C.-N.81-3.

Agenda :

- 1° Onderzoek en bespreking van een voorontwerp van huishoudelijk reglement van de Koninklijke Commissie - Sociale Zekerheid (NOT. 81-6).
- 2° Aanzet van de werkzaamheden met betrekking tot het opstellen van de teksten bedoeld in (NOT. 81-8) en van de subcommissies bedoeld in (NOT. 81-9).
- 3° Algemene bespreking met betrekking tot de fundamentele opties : verklaringen vanwege de leden (NOT. 81-11).

woensdag 29 april 1981 : K.C.-N.81-4.

Agenda :

- 1° Voorstel tot wijziging van artikel 4 van het ontwerp van huishoudelijk reglement (cf. NOT. 81-6 en NOT. 81-6 bis).
- 2° Antwoord van de leden op de in de nota NOT. 81-11 gestelde vragen of standpunt van de leden over de problemen die deze vragen doen rijzen.

woensdag 24 juni 1981 : K.C.-N.81-5.

Agenda :

- 1° Antwoord van de leden op de in de nota NOT. 81-11 gestelde vragen of standpunt van de leden over de problemen die deze vragen doen rijzen.
- 2° Eerste lijst van bepalingen in verband met de sociale zekerheid (NOT. 81-14).
- 3° Nota betreffende de nummering van de artikels van het "Wetboek Sociale Zekerheid" (NOT. 81-13).

woensdag 23 september 1981 : K.C.-N.81-6.

Agenda :

- 1° Eerste poging tot het opstellen van een wettekst met memorie van toelichting betreffende de verjaring (NOT. 81-10).

- 2° Draagwijdte van de codificatie - Wettelijke en reglementaire bepalingen.
- 3° Toepassingsgebied van de Sociale Zekerheid - Proeve van ontwerp ter vereenvoudiging van de bestaande wettelijke bepalingen die de kring der sociaal verzekerden afbakenen (NOT. 81-17).

- woensdag 13 januari 1982 : K.C.-N.82-1.

Agenda :

- 1° Poging tot het opstellen van een wettekst met memorie van toelichting betreffende de verjaring (NOT. 81-10 en 81-10/1).
- 2° Toepassingsgebied van de sociale zekerheid (NOT. 81-17, 81-17/1 en 81-17/2).
- 3° Voorlopig verslag van de subcommissie nr. 5 - Vereenvoudiging van de werkgeversdocumenten (NOT. 81-18).

- woensdag 27 januari 1982 : K.C.-N.82-2.

Agenda :

- 1° Voorontwerp van rapport betreffende de fundamentele opties inzake de sociale zekerheid (NOT. 82-1). (Synthese van de tussenkomsten op de vragenlijst vervat in document NOT. 81-11)
- 2° Poging tot het opstellen van een wettekst betreffende het probleem van de verjaring (NOT. 81-10 en 81-10/1).
- 3° Voorlopige verslag van de Subcommissie nr. 5 - Vereenvoudiging van de werkgeversdocumenten (NOT. 81-18).
- 4° Onderzoek van een nota met betrekking tot "Titel I - hoofdstuk 2 : Beginselen - Fundamentele bepalingen van de Sociale Zekerheid" (NOT. 82-4).

- woensdag 24 februari 1982 : K.C.-N.82-3.

Agenda :

- 1° Verdere bespreking van het probleem inzake het toepassingsgebied van de sociale zekerheid (NOT. 81-17, 81-17/1 en 81-17/2).
- 2° Onderzoek van de nota met betrekking tot "Titel I - Hoofdstuk 2 : Beginselen - Fundamentele bepalingen van de sociale zekerheid" (NOT. 82-4).

woensdag 15 maart 1982 : K.C.-N.82-4.

Agenda :

Confrontatie van de standpunten betreffende de fundamentele opties inzake de sociale zekerheid op basis van het rapport van het voorzitterschap.

woensdag 28 april 1982 : K.C.-N.82-5.

Agenda :

- 1° Voorontwerp van wettekst met betrekking tot Beslissingen - Intresten en bijlagen - Verjaring en verzaking - Verhaal (NOT. 82-6).
- 2° Voorontwerp van wettekst met betrekking tot de uitkeringen voor minder-validen (NOT. 82-10).
- 3° Wetboek Sociale Zekerheid - Titel I - hoofdstuk 1 : Begripsbepalingen (NOT. 82-8).
- 4° Voortzetting van de bespreking van de nota met betrekking tot Titel I - hoofdstuk 2 : Algemene beginselen (NOT. 82-4 en 82-4/1).

woensdag 26 mei 1982 : K.C.-N.82-6.

Agenda :

- 1° Voorontwerp van wettekst met betrekking tot de uitkeringen voor de minder-validen (NOT. 82-10 en NOT. 82-10/1).
- 2° Onderzoek van een herwerkte tekst met betrekking tot Titel II "Toepassingsgebied van de sociale zekerheid" (NOT. 81-17, NOT. 81-17/1, NOT. 81-17/2 en NOT. 82-12).
- 3° Voortzetting van de bespreking van de nota met betrekking tot Titel I - Hoofdstuk 2 : "Algemene beginselen" (NOT. 82-4 en NOT. 82-4/1).

woensdag 23 juni 1982 : K.C.-N.82-7.

Agenda :

- 1° Voortzetting van de bespreking van het voorontwerp van wettekst met betrekking tot "Beslissingen - Intresten en bijlagen - Verjaring en verzaking - Verhaal" (NOT. 82-6).

- 2° Voortzetting van de bespreking van het voorontwerp van wettekst met betrekking tot de uitkeringen voor minder-validen (NOT. 82-10/1).
- 3° Voortzetting van de bespreking van de nota met betrekking tot Titel 2 "Toepassingsgebied van de sociale zekerheid" (NOT. 82-12/1).
- 4° Voorbereidende bespreking van de nota betreffende de Harmonisatie van de administratieve sancties en strafsancties (NOT. 82-2).
- 5° Voortzetting van de bespreking van de nota met betrekking tot Titel 1 - Hoofdstuk 2. Algemene beginselen (NOT. 82-4 en NOT. 82-4/1).

- woensdag 22 september 1982 : K.C.-N.32-8.

Agenda :

- 1° Bespreking van het voorontwerp van wettekst met betrekking tot het algemeen deel van het Wetboek Sociale Zekerheid :
Titels 1. - Begripsbepalingen.
2. - Algemene beginselen.
3. - Toepassingsgebied.
(NOT. 82-15).
- 2° Gewaamborgde minimumprestaties (NOT. 82-19).
- 3° Voorstellen voor de verdere werkzaamheden van de codificatie sociale zekerheid (NOT. 82-18).

woensdag 27 oktober 1982 : K.C.-N.82-9.

Agenda :

- 1° Onderzoek van de nota met betrekking tot de voorstellen voor de verdere werkzaamheden van de codificatie van de sociale zekerheid (NOT. 82-18).
- 2° Voorbereiding van het interim-rapport over de werkzaamheden van de Commissie.
- 3° Voorontwerp van tekst betreffende de werkloosheidsuitkeringen (NOT. 82-17/1).

- woensdag 24 november 1982 : K.C.-N.82-10.

Agenda :

- 1° Verslag van de Subcommissie nr. 2 : "Het veralgemeende individuele inschrijvingsnummer en dossier" (NOT. 82-23).
- 2° Onderzoek van een voorontwerp van tekst met betrekking tot de gezondheidszorgen (NOT. Subc. nr. 13-82-2 en NOT. 82-22).
- 3° Verslag van de Subcommissie nr. 3 : "Harmonisatie van de administratieve en strafsancties" (NOT. 82-25).
- 4° Verslag van de Subcommissie nr. 6 : "Eenmaking begrip arbeids ongeschiktheid" (NOT. 82-24).

- woensdag 15 december 1982 : K.C.-N.82-11.

Agenda :

Onderzoek van het ontwerp van Interimrapport (IR.-2 en 3).

- woensdag 27 april 1983 : K.C.-N.83-1.

Agenda :

- 1° Verloop van de werkzaamheden.
- 2° Opmerkingen op het tussentijds verslag.
- 3° Werkzaamheden van de Koninklijke Commissie :
 - A) Algemeen.
 - B) Organisatie van de werkzaamheden van de subcommissies.

woensdag 26 oktober 1983 : K.C.-N.83-2.

Agenda :

- 1° Bespreking in eerste lezing van het voorontwerp van wettekst met betrekking tot Titel 4 : Hoofdstuk II : Algemeen Statuut van de Prestaties - Algemeen Deel. (artikelen 106 - 129 van het Tussentijds Verslag december 1982).
- 2° Bespreking in tweede lezing van het voorontwerp van tekst met betrekking tot Titel 1 : Begripsbepalingen - Algemeen Deel (NOT. 83-7).

3° Bespreking in tweede lezing van het voorontwerp van tekst met betrekking tot Titel 4 : Begripsbepalingen - Algemeen Deel (NOT. 83-7).

4° Bespreking in tweede lezing van het voorontwerp van tekst met betrekking tot Titel 2 : Beginselen - Algemeen Deel (NOT. 83-9).

- woensdag 23 november 1983 : K.C.-N.83-3.

Agenda :

1° Bespreking in eerste lezing van het voorontwerp van wettekst met betrekking tot Titel 4 : Hoofdstuk II : Algemeen Statuut van de Prestaties - Algemeen Deel (artikel 106-129 van het Tussentijds Verslag december 1982).

2° Bespreking in tweede lezing van het voorontwerp van tekst met betrekking tot Titel 1 : Begripsbepalingen - Algemeen Deel (NOT. 83-7).

Bij de redactie van de herwerkte tekst van Titel 1 werd in de mate van het mogelijke rekening gehouden met de opmerkingen die voorkomen in document NOT. 83-1 van 21 januari 1983 enerzijds en anderzijds met de opmerkingen geformuleerd in de departementale werkgroep van het Ministerie van Sociale Voorzorg (NOT. 83-8).

woensdag 21 december 1983 : K.C.-N.83-4.

Agenda :

1° Bespreking in tweede lezing van het voorontwerp van tekst met betrekking tot Titel 1 : Begripsbepalingen - Algemeen Deel (NOT. 83-7 - artikelen 4 - 20).

2° Bespreking in tweede lezing van het voorontwerp van tekst met betrekking tot Titel 2 : Beginselen - Algemeen Deel (NOT. 83-9 - artikelen 21 - 39).

woensdag 25 januari 1984 : K.C.-N.84-1.

Agenda :

1° Verdere bespreking in tweede lezing van het voorontwerp van tekst met betrekking tot Titel 2 van het Algemeen Deel "Algemene Beginselen" (NOT. 83-2).

2° Bespreking in tweede lezing van het voorontwerp van tekst met betrekking tot Titel 4, Hoofdstuk I "Toekenningsprocedure" van het Algemeen Deel (NOT. 83-5/1).

- woensdag 28 maart 1984 : K.C.-N.84-2.

Agenda ;

1° Voortzetting van het onderzoek in tweede lezing van het voorontwerp van tekst met betrekking tot Titel 4, Hoofdstuk I "Toekenningsprocedure", van het Algemeen Deel, artikel 93 e.v (NOT. 83-5/1).

2° Onderzoek in eerste lezing van het voorontwerp van tekst met betrekking tot Titel 2, Bijzonder Deel : "Gezondheidszorgen" (NOT. 84-2).

- woensdag 25 april 1984 : K.C.-N.84-3.

Agenda :

Onderzoek in eerste lezing van het voorontwerp van tekst met betrekking tot Titel 2, Bijzonder Deel : "Gezondheidszorgen" (NOT. 84-2 en 84-2/1) : artikel 3 tot en met 16.

- vrijdag 18 mei 1984 : K.C.-N.84-4.

Agenda :

Vervolg van de bespreking in eerste lezing van het voorontwerp van tekst betreffende Titel 2 van het Bijzonder Deel : "Gezondheidszorgen" artikelen 17 e.v. (NOT. 84-2 en 84-2/1 van 2 en 13 maart 1984).

- woensdag 23 mei 1984 : K.C.-N.84-5.

Agenda :

1° Bespreking in eerste lezing van het rapport 1984 van de sub-commissie nr. 7 betreffende de werkloosheidsuitkeringen en van het voorontwerp van tekst betreffende Titel 4 van het Bijzonder Deel : "Werkloosheid van de werknemers" (NOT. 84-4 van 11 april 1984).

- 2° Bespreking in eerste lezing van het rapport 1984 van de subcommissie nr. 3 (Administratieve en strafsancties) evenals het voorontwerp van Titel 7 van het Algemeen Deel : "Controle en sancties" (NOT. 84-5 van 8 mei 1984).

- woensdag 6 juni 1984 : K.C.-N.84-6.

Agenda :

- 1° Bespreking in eerste lezing van het rapport van de subcommissie nr. 3 (Administratieve en strafsancties) evenals het voorontwerp van Titel 7 van het Algemeen Deel : "Controle en sancties" (NOT. 84-5).
- 2° Voorstel van de Voorzitter en de Ondervoorzitter tot verlenging van het mandaat van de Koninklijke Commissie voor de verdere afwerking van de ontwerp teksten.

woensdag 13 juni 1984 : K.C.-N.84-7.

Agenda :

- 1° Voortzetting van de bespreking in eerste lezing van het voorontwerp van Titel 7 van het Algemeen Deel : "Controle en sancties" vanaf artikel 22 e.v., (NOT. 84-5).
- 2° Onderzoek in eerste lezing van het voorontwerp van tekst betreffende de administratieve inrichting - Algemeen Deel : Titel 6 (NOT. 84-6).

woensdag 27 juni 1984 : K.C.-N.84-8.

Agenda :

- 1° Voortzetting van het onderzoek in eerste lezing van het voorontwerp van tekst betreffende de administratieve inrichting - Algemeen Deel : Titel 6, vanaf artikel 18 e.v. (NOT. 84-6 en 6 bis).
2. Onderzoek in eerste lezing van het voorontwerp van tekst van Titel 5 van het Algemeen Deel : "Financiering" (NOT. 84-7).

- woensdag 28 november 1984 : K.C.-N.84-9.

Agenda :

- 1° Gezinsbijslag (artikelen 272-283 van het Voorontwerp, p. 89-95).
- 2° Gezinsmodalisatie (p. 156-161 van het Voorontwerp juni 1984).

- woensdag 7 januari 1985 : K.C.-N.85-1

Agenda :

Bespreking van het voorontwerp van tekst betreffende de financiering Titel V Algemeen Deel (NOT. 84-7/1, 7/2 en 7/3).

- woensdag 30 januari 1985 : K.C.-N.85-2.

Agenda :

- 1° Voortzetting van de bespreking van het voorontwerp van tekst betreffende de financiering Titel V Algemeen Deel (NOT. 84-7/1, NOT. 84-7/2 en NOT. 84-7/3).
- 2° Bespreking in eerste lezing van het voorontwerp van tekst betreffende de pensioenen Titel VII Bijzonder Deel (NOT. 85-1)

- woensdag 6 februari 1985 : K.C.-N.85-3.

Agenda :

Voortzetting van de bespreking van het voorontwerp van tekst betreffende de pensioenen Titel VII Bijzonder Deel (NOT. 85-1).

- woensdag 6 maart 1985 :

Agenda :

Ontwerp van tekst betreffende het extern verslag van de werkzaamheden van de Commissie.

woensdag 13 maart 1985 :

Agenda :

Onderzoek van het voorontwerp van Wetboek van Sociale Zekerheid Algemeen Deel : Titel I tot en met VII.

woensdag 15 maart 1985 :

Agenda :

Onderzoek van het voorontwerp van Wetboek van Sociale Zekerheid Bijzonder Deel : Titel I tot en met VII.

Afdeling V. De Subcommissies.

De voorbereidende studies werden voor een deel aan subcommissies toevertrouwd. Maken deel uit van de subcommissies, alle leden van de Commissie die dit wensen; nemen ook in eigen naam deel aan de werkzaamheden, en hebben het recht zich te laten vertegenwoordigen of zich te laten bijstaan, de verantwoordelijke personen en de deskundigen van de verschillende besturen, de vertegenwoordigers van de parastatale instellingen die betrokken zijn bij de onderzochte problemen in de schoot van de subcommissies, magistraten.

De Commissie heeft 14 subcommissies en een bijzondere werkgroep opgericht rond bepaalde thema's. In een aantal van de subcommissies worden de werkzaamheden voorbereid in werkgroepen.

Lijst van de subcommissies en het aantal vergaderingen die hebben plaatsgehad.

1. Eenmaking van de begrippen "Gezinstoestand, personen ten laste ..." en de gelijke behandeling van mannen en vrouwen.

Aantal vergaderingen : 5.

2. Het veralgemeend individueel inschrijvingsnummer en dossier.

Aantal vergaderingen : 6.

3. De harmonisering van de administratieve en strafsancties.

Aantal vergaderingen : 18.

In het kader van de voorbereiding van de werkzaamheden werden 7 werkgroepen opgericht die 19 maal bijeen zijn geweest.

4. De eenmaking van het statuut van de parastatalen.

Aantal vergaderingen : 3

5. *De vereenvoudiging van de werkgeversdocumenten.*
Aantal vergaderingen : 1.
6. *De eenmaking van het begrip "arbeidsongeschiktheid"*
Aantal vergaderingen : 18
7. *De werkloosheidsverzekering.*
Aantal vergaderingen : 4.
8. *De tegemoetkoming van de minder-validen.*
Aantal vergaderingen : 4.
9. *Pensioenen.*
Aantal vergaderingen : 4.
*De werkzaamheden werden voorbereid in 3 werkgroepen die 5 maal
bijeen zijn gekomen.*
10. *De terugvordering van onverschuldigde prestaties en verjaring.*
Aantal vergaderingen : 7.
11. *Harmonisatie van de regelingen van gezinsprestaties.*
Aantal vergaderingen : 5.
12. *Vaststelling van de sociale zekerheidsbijdragen en de
financiële repercussies.*
Aantal vergaderingen : 3.
13. *De Gezondheidszorgen.*
Aantal vergaderingen : 3.

Het secretariaat wordt geleid door de Voorzitter. Het wordt waargenomen, enerzijds door ambtenaren van de Nationale Arbeidsraad en anderzijds door een aantal personen aangenomen in het bijzonder tijdelijk kader, met name drie juristen, twee vertalers, een opsteller, twee klerk-typisten en een klerk.

Navolgende medewerkers, aangeworven in het raam van het bijzonder tijdelijk kader, hebben voor een korte of langere periode het secretariaat waargenomen of hun logistieke medewerking verleend aan de werkzaamheden van de Commissie

BAGUET Martine	16.06.1982 - 31.01.1983
BOSCH Leopold	01.08.1983 - 30.11.1983
BURTJN 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-Maria	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 - 20.05.1984
VAN DE WAL Hilde	16.05.1982 - 15.05.1983 01.07.1983 - 30.06.1985
VAN KERCKHOVEN Maria	16.05.1982 - 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 - 30.08.1985
WILFART Carine	16.12.1983 - 15.08.1985

Afdeling VIII. Kontakten met de administratie en de leidende ambtenaren.

Belast met een moeilijke opdracht, die zij niet kan vervullen zonder diepgaande medewerking van de administratie, heeft zij de administratie van de betrokken Departementen en van de parastatalen van sociale zekerheid geassocieerd bij de werkzaamheden van de Commissie.

Artikel 11 van het huishoudelijk reglement van de Commissie bepaakt dat de Secretaris-generaal van de betrokken Ministeries en de leidende ambtenaar van de parastatale instellingen van sociale zekerheid, ten persoonlijke titel aan de werkzaamheden van de Subcommissies kunnen deelnemen. Van deze bevoegdheid hebben de betrokken Ministeries en instellingen van sociale zekerheid veelvuldig gebruik gemaakt.

Bovendien hebben sommige leidende ambtenaren ten persoonlijke titel, op verzoek van de Voorzitter en de Ondervoorzitter hun medewerking verleend aan de voorbereidende werkzaamheden die plaatsvonden in de bijzondere werkgroepen pensioenen en gezinsbijslag.

Ten einde de samenwerking tussen de ambtenaren-generaal van het Departement van het Ministerie van Sociale Voorzorg en de leden van de Koninklijke Commissie zo efficiënt mogelijk te organiseren, heeft de Minister van Sociale Zekerheid de Heer J. MERTENS, Directeur-generaal, aangeduid om als verbindingspersoon op te treden.

Daarenboven werd in de schoot van het Departement van het Ministerie van Sociale Voorzorg een bijzondere werkgroep opgericht die de teksten van het Wetboek van Sociale Zekerheid vanuit formeel legistiek en taalkundig oogpunt heeft onderzocht. De werkgroep was samengesteld uit ambtenaren van de verschillende bevoegde diensten van het Departement.

De praktische kennis en de wetenschap van allen die op deze wijze deelnamen aan de werkzaamheden en de technische adviezen van de bijzondere werkgroep, waren ons zeer kostbaar. We vinden het spijtig dat de kontakten niet vermenigvuldigd konden worden en de bijdragen niet meer uitgediept.

DEEL II. OVERZICHT VAN DE STANDPUNTEN UITGEBRACHT IN DE SCHOOT VAN DE COMMISSIE AANGAANDE DE BASISOPTIES EN EERSTE ORIENTATIES

HOOFDSTUK I. ALGEMENE ORIENTATIES EN VRAGENLIJST.

De ambigue opdracht van de Commissie : codificering, harmonisering en vereenvoudiging (enerzijds) in het kader van de algemene hervorming (anderzijds) van de sociale zekerheid leidde onvermijdelijk zoals gezegd tot twee zienswijzen, die elk hun voorstanders hebben in de schoot van de Commissie. Dat maakte de zaken niet eenvoudig.

Men kan nochtans stellen dat een vrij ruime consensus is gegroeid rond de gedachte, dat de eigenlijke opdracht van de Korinklijke Commissie de codificering, harmonisering en vereenvoudiging is, maar dat deze dan toch weer niet kan worden opgevat als een louter formele, technisch-juridische operatie, die zonder meer zou uitgaan van de bestaande teksten.

Een louter technische harmonisering is trouwens onmogelijk, want vrij onmiddellijk stuit men op divergenties in de verschillende regelingen, die op verschillende inhoudelijke benaderingen teruggaan en die men niet kan harmoniseren zonder door te dringen tot de onderliggende opties en ook hierin enige rationalisatie te brengen.

De Commissie heeft dus niet gemeend haar werkzaamheden te moeten aanvangen met een volledige herziening van de fundamenteën van de sociale zekerheid om van daar uit verdere beginse-len en regelen te leiden; zij heeft zich de codificering, harmonisering en vereenvoudiging tot doel gesteld, maar is daarbij de inhoudelijke beleidsvragen die bestendig naar voor traden niet uit de weg gegaan.

Daarom werd spoedig, na enkele maanden werking, de behoefte gevoeld een aantal van deze oriëntaties waarvan de structuur en de verdere opties bij de codificering afhingen, duidelijk te stellen.

- Daartoe werd aan alle in de Commissie vertegenwoordigde of aanwezige groepen de gelegenheid gegeven hun antwoorden aan te geven op een aantal uitgangsvragen, die hun werden voorgelegd. In dit hoofdstuk wordt het werkdocument weergegeven dat als 'schema' aan de leden van de Commissie werd overgemaakt, met uitzondering van punt 8.

De Commissie heeft daaraan enkele vergaderingen besteed. De meningen die de verschillende partijen hebben uitgebracht in eigen naam of in naam van de organisaties en groepen die zij vertegenwoordigen, worden hierna integraal weergegeven in hoofdstuk II. Zij werden in een synthese in hoofdstuk III samengevat.

Tenslotte werd gepoogd op basis daarvan, een aantal opties te ontwerpen, die een leidraad zijn geweest voor de verdere werkzaamheden. Deze opties zijn ter informatie herhaald in hoofdstuk IV, de uiteindelijke opties zijn het onderwerp van hoofdstuk I van het derde deel.

1. Welke doelstelling(en) voor de sociale zekerheid ?

- algemene of beperkte solidariteit - horizontale en/of verticale herverdeling;
- dekking sociale risico's;
- minimum inkomen voor eenieder (behoeften) of behoud - en in welke mate - van de verworven levensstandaard - (verdiens-ten) ?
- herverdeling.

2. Toepassing daarvan in het algemeen huidig economisch kader.

Meer dan 900 miljard uitgaven en toch a) hebben een aantal burgers niet een volwaardig levensminimum, b) moet men nog rekening houden met onvermijdelijke parameters van stijging (structurele werkloosheid, vergrijzing, invaliditeit en pensioenen).

Welke oplossingen ?

- nieuwe inkomsten, welke ?
- selectiviteit - prioriteiten;
- ongerechtvaardigde cumuls en "oneigenlijk gebruik", profitarisat;
- bepaalde uitsluitingen of herzieningen ervan (personen - risico's - voordelen).

3. Blijft de sociale zekerheid beperkt tot individuele (financiële) tegemoetkomingen of moet zij ook mede bepaalde soorten collectieve diensten of instellingen en infrastructuren financieren ?

4. Behoud van de drie stelsels per beroepsgroep ?

- a) voor alle sectoren;
- b) voor sommige sectoren - welke ?
- c) In geval van behoud van orderscheiden stelsels, dient de scheiding te slaan op de financiering en/of op de administratieve infrastructuur en/of op de toekenningsvoorwaarden ?

5. Financiering.

Behoud gemengde financiering van bijdragen en staatsinterventie.

- a) voor alle sectoren;
- b) voor sommige sectoren - welke ?

In geval van behoud van stelsel van bijdragen :

- heffingsgrondslag ?
- begrensd ? (plafonds, drempels);
- proportioneel - progressief - forfaitair - gemengd;
- globale bijdrage (van de werknemers ? van de werkgevers ?).

6. Prestaties.

- Behoud van het beginsel van de universaliteit (geen uitsluitingen van personen of risico's - zie hoger) ?
- Onderzoek van het inkomen;
Negatieve inkomensbelastingen;
Fiscaal belasten van vervangingsinkomen (en eventueel kinderbijslag) door toevoeging bij globaal inkomen ?
- Basis voor toekenning : individu of "huishouden" ?;

- Een minimum-uitkering in elke sector ?
- Een algemeen maximum ?
- Gelijkheid man en vrouw .

7. Organisatie.

- Quid met het paritair beheer b.v. in geval van fiscalisering van sommige sectoren ?
- Fusie, associatie of coördinatie van bepaalde organismen van beheer en controle ?
- Decentralisatie (per sector of met polyvalente diensten) ?

8. Per sector.

- Behoud private verzekering Arbeidsongevallen;
- Recht van het F.A.O. een hulpkas te worden zoals andere para-statale instellingen in andere takken van de sociale zekerheid ?
- Integratie verschillende soorten arbeidsongeschiktheid zonder rekening te houden met de oorzaak;
- Gezondheidszorgen : statuut ziekenhuisgeneeskunde. De gezondheidsinfrastructuur;
- Gelijktellingen en uitsluitingen in de Kinderbijslag ?
- Plafonering van de pensioenen. Eenmaking van de overheidspensioenen;
- Criteria voor de vaststelling van de tegemoetkomingen voor minder-validen;
- Niveau van het gewaarborgd inkomen ?

AFDELING I

ALGEMEEN BELGISCH VAKVERBOND

EEN FUNDAMENTELE HERVORMING (*)

" Het voorstel van het A.B.V.V. is erop gericht de geneeskundige
" verzorging en de kinderbijslagen geleidelijk te fiskaliseren,
" zodat ze aldus door heel de gemeenschap gefinancierd worden.

" - De geneeskundige verzorging en de kinderbijslagen worden om
" zo te zeggen aan heel de bevolking toegekend, ongeacht de
" hoedanigheid van de rechthebbende, ongeacht de arbeidsbetrek-
" king. Het is dus abnormaal deze aanvullende voordelen te doen
" financieren door uitgesteld loon, in de vorm van bijdragen af-
" gehouden op de lonen.

" - En zulks des te meer vermits de loontrekkenden hun verantwoor-
" delijkheid inzake financiering blijven nemen, terwijl sinds
" meerdere jaren de regering haar verplichtingen niet meer naleeft.
" De sociale zekerheidsbijdragen zijn bv. ruimschoots voldoende
" om inzake ziekteverzekering de uitgaven voor de actieve loon-
" trekkenden te financieren.
" Vandaar de veelvuldige pogingen en dit sinds talrijke jaren, om
" hetzij de bijdragevoet te verhogen, hetzij het persoonlijk aan-
" deel van de zieke in de kosten voor de verstrekkingen (genees-
" kundige verstrekkingen en geneesmiddelen) te verhogen.

" - Terwijl de loontrekkenden instaan voor het voornaamste deel van
" de inkomsten in de 2 sectoren "geneeskundige verzorging" en
" "kinderbijslagen" hebben ze omzeggens geen enkel verantwoorde-
" lijkheid bij het richten van de uitgaven. In die twee sectoren
" is er geen paritair beheer (patroons-vakbonden).
" Bovendien worden in de sektor "geneeskundige verzorging" de kon-
" venties waarbij het peil der erelonen wordt vastgesteld afge-
" sloten door de vertegenwoordigers van die kringen, die meer be-
" lang hebben bij een stijging van de uitgaven dan bij een be-
" vordering van een daadwerkelijk gezondheidsbeleid, d.w.z. tus-
" sen de geneesheren, het paramedisch personeel en de ziekenfond-
" sen.

" - De fiskalisering van deze twee regelingen zou aldus tot een
" rechtstreekse verantwoordelijkheid van regering en patronaat
" leiden. Er zou echter een controle- en overlegorgaan voor deze
" materies opgericht moeten worden. In afwachting daarvan moet
" ook verantwoordelijkheid voor de uitgaven toegekend worden aan
" zij die in deze sectoren het grootste doel van de ontvangsten
" inbrengen, d.w.z. aan de arbeiders, door hun vertegenwoordigers
" te betrekken bij het sluiten van overeenkomsten met geneesheren
" en paramedische zorgenverstrekkers.

* Tekst door het A.B.V.V. uitgebracht, die het standpunt in de
plenaire zitting verklaart.

DE VERVANGINGSINKOMENS

" Voor het A.B.V.V. moet de sociale zekerheid voor alles beantwoorden aan het begrip vervangingsinkomen. Ze zou dan 5 sectoren omvatten, te weten :

- " - ziekteverzekering sektor uitkeringen
- " - werkloosheidsverzekering
- " - pensioenen
- " - de regeling arbeidsongevallen
- " - de regeling beroepsziekten.

FINANCIERING

" De financiering van de sociale zekerheid waarvan het toepassingsgebied overeenstemt met de vervangingsinkomens, zou moeten gebeuren :

- " - door de bijdragen van werkgevers en werknemers, d.w.z. door het gesolidariseerd loon;
- " - afgehouden op de niet-begrensde bezoldiging voor alle sectoren, samengaand met de vermindering van sommige bijdragevoeten;
- " - met kompensatie tussen bepaalde arbeidsintensieve ondernemingen en sommige kapitaalintensieve ondernemingen.

" Verschillende formules kunnen worden voorpgesteld.

- " - Men zo bvb. een bijdrage kunnen invoeren, berekend op de loonmassa, met een modulering van de percentages volgens de kapitaalintensieve of de arbeidsintensieve economische sectoren.

- " - Men zou ook het huidige stelsel kunnen vervangen door een stelsel van inning der bijdragen op basis van de toegevoegde waarde der ondernemingen.

" De te kiezen toegevoegde waarde zou bijvoorbeeld kunnen bestaan :

- " a) ofwel uit de personeelsuitgaven, de financiële kosten, de afschrijving, de reserves en de exploitatiewinst.
- " Dit stelsel zou ten goede kunnen komen "aan de ondernemingen van het traditionele of ambachtelijke type, behorend tot sectoren zoals de zilverbewerking, juweelfabriek, "haute couture", witwasserijen, borduurwerk en zelfs hotelwezen".
- " Maar sommigen vrezen dan ook andere ondernemingen ervan zouden profiteren, hoewel niets dit wettigt op het vlak van de concurrentie.

" b) ofwel uit de personeelskosten, de belastingen met uitzonde-
" ring van de B.T.W., de financiële kosten, de dotatie van het
" dienstjaar voor de provisionele rekeningen en de exploitatie-
" winst.

" Een dergelijke hervorming zou bestudeerd moeten worden zowel
" wat betreft de gevolgen ervan voor de ondernemingen in de ver-
" schillende takken, als vanuit het standpunt van haar praktische
" tenuitvoerlegging (rol te spelen door de B.T.W.-diensten, in
" verbinding met de R.S.Z. of met de takken van de sociale zeker-
" heid). Vermits op dit ogenblik geen enkele degelijke studie
" bestaat over deze financieringsmodaliteit, zou in de eerste
" plaats het Ministerie van Sociale Voorzorg (dat een algemene
" direktie Studies en Sociale Programmatie heeft) tot taak moeten
" krijgen, dat probleem spoedig te onderzoeken en binnen korte
" termijn deze studie aan de sociale gesprekspartners voor te leg-
" gen.

" Het is nuttig eraan te herinneren dat de ontvangsten inzake so-
" ciale zekerheidsbijdragen ruimschoots volstaan om de vervangings-
" inkomen te financieren (zelfs indien de arbeidsongevallen en de
" beroepsziekten erbij opgenomen worden en zelfs rekening hou-
" dend met het feit dat deze laatste regeling hoofdzakelijk door
" de Staat gefinancierd wordt).

" Inderdaad het huidige totaal van de ontvangsten (1979) inzake
" sociale zekerheidsbijdragen vertegenwoordigt ong. 336 miljard.
" MAAR indien geen rekening gehouden werd met de inkrimpingen van
" de anti-krisiswet en indien men zich voor de toelagen baseerde
" op de bestaande wetsbepalingen, dan zou dat bedrag van 136 mil-
" jard stijgen tot ong. 170 miljard.

" Wanneer men daaraan toevoegt :

" - de uitgaven die nu door de R.K.W. gedragen worden, voor de
" kinderbijslagen der werklozen, die vroeger ten laste waren
" van de staat (hetzij ong. 5 miljard voor 1979);

" - het feit dat de 27 % van de uitgaven inzake geneeskundige
" verzorging niet volstaat om de kosten van de W.I.G.W. te
" dekken (zie nr.3; er zou meer dan 40 % nodig zijn, d.w.z.
" 25 miljard méér), dan komt men tot een bedrag van ong.
" 200 miljard fr..

" Het dient dus vastgesteld dat het totaal van de toelagen die
" de Staat zou moeten betalen (in funktie van de wettelijke
" basisbepalingen) praktisch overeenstemt met de uitgaven van
" de twee sectoren kinderbijslagen en geneeskundige verzorging
" (hetzij ong. 200 miljard). Dit toont aan dat het tekort van
" de sociale zekerheid wel degelijk veroorzaakt werd door het
" feit dat de Staat zijn verplichtingen niet nagekomen is.

" Arbeidsongevallen en beroepsziekten.

" De arbeidsongevallen en de beroepsziekten moeten dus opge-
" nomen worden in onze sociale zekerheidsregeling.

" Dit betekent met name de financiering door de R.S.Z. van de
" regeling der arbeidsongevallen, in plaats van premies die
" door de ondernemingen aan private verzekeringsmaatschappijen
" betaald worden.

- " De door de werkgevers betaalde premies vertegenwoordigen in
" 1978 meer dan 22 miljard en de financiering door de R.S.Z.
" zou een betere verdeling van de lasten tussen de ondernemin-
" gen bevorderen. Anderzijds moet het belang van de slacht-
" offers van arbeidsongevallen voorrang hebben op het winst-
" bejag dat de leidraad is voor de verzekeringsmaatschappijen
" en voor de werkgevers die erbij aangesloten zijn.
" Het is moeilijk nog langer de onderschattingen van de onbe-
" kwaamheidsgraad, de voortdurende fouten in de berekening van
" het basisloon, de ongeoorloofde spekulaties van bepaalde
" maatschappijen met de door de werkgevers betaalde premies te
" blijven dulden.
" Indien de integratie van de regeling arbeidsongevallen niet
" op korte termijn verwezenlijkt kan worden, dan zou in een
" eerste fase voorzien moeten worden :
- " - de verplichte aansluiting bij het Fonds voor Arbeidsonge-
" vallen voor de openbare instellingen die onder de wet val-
" len van 1954 over de controle op de parastatale instellin-
" gen;
- " - dat aan het Fonds voor Arbeidsongevallen de mogelijkheid
" gegeven wordt om zelf verzekeringsinstelling te worden
" d.w.z. vrije aansluiting van de werkgevers bij het Fonds
" voor Arbeidsongevallen.
- " - de vermindering van het aantal verzekeringsmaatschappijen.

HET BEHEER.

- " Vermits de sectoren - vervangingsinkomens - gefinancierd worden
" door de sociale zekerheidsbijdragen (gesolidariseerd loon), is het
" logisch dat het beheer van de sociale zekerheid uitsluitend in han-
" den van de vertegenwoordigers van de arbeiders komt, d.w.z. onder
" zelfbeheer.

UITKERINGSMODALITEITEN.

- " Op het vlak van de uitkeringsmodaliteiten moeten we toegeven dat
" er momenteel een grote verscheidenheid heerst.
" Wat stellen we vast ?
- " - ten eerste, uitkeringspercentages die verschillen al naar gelang
" van de sectoren, gaande van 100 %, 90 % voor arbeidsongevallen
" en beroepsziekten, tot 75 % of 60 % voor de pensioenen, tot
" 65 %, 60 %, 43,5 %, 40 % voor de ziekteverzekering, tot 40 %
" voor de werkloosheid;

- " - minimumuitkeringen - als ze bestaan (omdat ze nog niet veralgemeend zijn) - die verschillen al naar gelang men werkloos, minder-valide of slachtoffer van een arbeidsongeval is.
- " Bovendien zijn er geen minimumuitkeringen bij ziekte tijdens het eerste jaar arbeidsongeschiktheid, en inzake pensioenen (behalve voor de gepensioneerden van vóór 1962);
- " - uitkeringsgrenzen die verschillen naar gelang men werkloos, ziek of slachtoffer van een arbeidsongeval is;
- " - met in sommige gevallen een fiskale afhouding volgens modaliteiten die verschillen voor bepaalde sociale uitkeringen;
- " - het begrip "personen ten laste" verschilt van sektor tot sektor.
- " Het is tijd om met dit empirisme en die versnippering gedaan te maken, en over te gaan tot een zekere eenmaking en vereenvoudiging van onze stelsels in het kader van het concept "vervangingsinkomen".

GELIJKHEID TUSSEN MANNEN EN VROUWEN

- " In ons stelsel van sociale zekerheid bestaan een aantal verschillen inzake gelijke behandeling van mannen en vrouwen.
- " De meeste van die verschillen vloeien voort uit het gebruik van de begrippen "gezinshoofd" en "persoon ten laste" in de sociale zekerheid.

VOORSTELLEN VAN HET A.B.V.V. =====

- " Op KORTE TERMIJN kunnen een aantal diskriminaties tussen mannen en vrouwen weggewerkt worden door de gevallen waarin de man ten laste van de vrouw kan zijn uit te breiden.
- " We maken een onderscheid tussen de sektor werkloosheid en Z.I.V. enerzijds en de sektor van de pensioenen anderzijds.
- " De voorstellen op korte termijn kunnen uiteraard de diskriminatie tussen mannen en vrouwen niet volledig oplossen. Een volledige gelijke behandeling in de sociale zekerheid tussen mannen en vrouwen behelst het invoeren van dezelfde percentages voor de berekening van de vervangingsinkomens tussen mannen en vrouwen gezien in het loon geen onderscheid wordt gemaakt naargelang van de gezinssituatie.
- " De evolutie in het traditioneel gezinsschema vereist aanpassing in de sociale zekerheid.

VEREENVOUDIGING EN EENVORMIGMAKING.

" De sociale zekerheid heeft het voorwerp uitgemaakt van talloze
" wettelijke en reglementaire wijzigingen, die uiteindelijk in elke
" tak geleid hebben tot de vermenigvuldiging van moeilijkheden en
" bijzonderheden. Tegelijkertijd heeft de afzonderlijke ontwikke-
" ling van de reglementering van elke tak ertoe geleid, dat er ver-
" schillend lot beschoren wordt aan individuele toestanden die wel
" verschillen wat betreft hun oorsprong, maar die op billijke wijze
" identieke oplossingen zouden kunnen krijgen.
" Deze vaststelling brengt ons ertoe, een algemene vereenvoudiging
" voor te stellen van bepaalde sectoren van de sociale wetgeving,
" rekening houdend met de gewettigde wil, de verschillende verwor-
" ven rechten te eerbiedigen.

" In die zin zouden de volgende hervormingen voorgesteld kunnen
" worden :

- " a) Geleidelijke uniformisering van de maximumbedragen van de in-
" validiteitsuitkeringen van de Z.I.V., ongeacht de begindatum
" van de arbeidsuitkeringen (momenteel zijn er vier verschil-
" lende bedragen).
- " b) Opneming van de invaliditeitsregeling der mijnwerkers in de
" algemene regeling uitkeringen Z.I.V. (loontrekkenden). Op dit
" ogenblik zijn de meeste invaliditeitspensioenen lager dan die
" van de Z.I.V.-invaliditeitsuitkeringen.

MAANDELIJKSE FORFAITARISERING VAN KINDERBIJSLAG.

" Momenteel zijn de kinderbijslagen in principe een dagelijks bedrag.
" Het maandelijks forfaitair bedrag wordt slechts uitgekeerd als de
" werknemer gedurende een minimum aantal dagen van de maand tewerk-
" gesteld geweest is. Om de maand moet dus voor alle werknemers
" (actieven of werklozen, of die zich in een gelijkgeschakelde toe-
" stand bevinden), worden nagegaan af aan de voorwaarde voldaan is,
" om aldus tot de vaststelling te komen dat meer dan 99 % van de
" gevallen recht heeft op het maandelijks forfaitaire bedrag.
" De administratieve besparing moet ruimschoots de kosten voor de
" algemene toekenning van het forfaitair maandbedrag overtreffen.
" Veralgemening van de verhoogde bedragen van de kinderbijslagen
" die momenteel worden toegekend aan de wezen, ten gunste van de
" kinderen van ongehuwde moeders (later: kinderen van verlaten
" echtgenoten, enz...).

ADMINISTRATIE, REORGANISATIE EN RATIONALISATIE

VAN DE KINDERBIJSLAG

- " De in deze nota behandelde punten brengen ons ertoe een herziening
" voor te stellen van bepaalde administratieve structuren.
" Wat volgt is een niet limitatieve opsomming van bepaalde mogelijk-
" heden.
- " - Afschaffing van het N.P.M. (Nationaal Pensioenfonds voor Mijn-
" werkers)
" Met de voorzorgskassen oefent het N.P.M. verschillende taken
" uit i.v.m. het innen van de sociale bijdragen, i.v.m. de over-
" dracht naar het stelsels, i.v.m. het beheer van het stelsel van
" de invaliditeit en de jaarlijkse vakantie.
" Die taken kunnen gemakkelijk aan de R.S.Z. enerzijds, en aan de
" R.J.V. en het R.I.Z.I.V. anderzijds, worden toevertrouwd.
- " - Afschaffing van de D.O.S.Z. (Dienst voor Overzeese Sociale
" Zekerheid)
" - Inschakeling in het algemeen stelsel.
" - Hergroepering van de takken arbeidsongevallen en beroepsziekten
" onder de voogdij van één enkele te dekoncentreren instelling.
" - Onttrekken van het beheer der kapitalisatiereserves van de oude
" pensioenregelingen aan de erkende maatschappijen en kassen, en
" overheveling ervan naar de R.W.P., alsmede de afschaffing van de
" Nationale Kas voor Bediendenpensioenen (N.K.B.P.) en overheveling
" ervan naar de R.W.P..
" - Centralisering van de statistische eenheid (oprichting van een
" bank voor sociale gegevens) door toekenning van een openbaar sta-
" tuut aan de mekanografische maatschappij."
-

AFDELING II.

ALGEMENE CENTRALE DER LIBERALE VAKVERBONDEN

VAN BELGIE

TUSSENKOMST VAN DE HEER WALDACK IN DE PLENAIRE ZITTING
VAN 24 JUNI 1981

De Hr. WALDACK geeft voorafgaandelijk twee aanmerkingen. Ten eerste zal hij pogen de vragenlijst in extenso te beantwoorden. Dat houdt in dat hij niet exhaustief alle vragen en subrubrieken die in de nota gesteld worden zal beantwoorden. Ten tweede deelt hij mede dat het niet zijn bedoeling is van een allesomvattende ideologisch of filosofisch getinte theorie naar voren te brengen inzake de problematiek met betrekking tot de harmonisatie, de codificatie en de hervorming van de sociale zekerheid. Hij meent daarentegen dat het nuttiger is van pragmatisch de vragen te beantwoorden.

De Hr. WALDACK verklaart dat twee peilers, te weten enerzijds het verzekeringsbeginsel, de dekking van bepaalde sociale risico's en anderzijds de solidariteit, de grondslag moeten blijven uitmaken van de sociale zekerheid. Deze 2 peilers moeten echter om het systeem in evenwicht te houden evenwaardig zijn. Vandaar dat zijn organisatie in haar beoordeling van de evolutie van de sociale zekerheid de mening toegedaan is dat er verder moet gezocht worden naar een mogelijke combinatie, een mogelijk evenwichtig compromis tussen het verzekerings- en solidariteitsaspect van de sociale zekerheid.

Wat in het bijzonder de solidariteit betreft, kan men stellen, en dit wanneer men zich beperkt tot de groep van de werknemers, dat deze ingebouwd is in het huidige systeem, enerzijds door het feit dat een aantal mensen gedurende een zeer lange tijd en soms gedurende gans hun loopbaan bijdragen hebben geleverd tot de sociale zekerheid zonder dat zij op een bepaald ogenblik beroep hebben moeten doen op aanvullingsinkomens of zelfs vervangingsinkomens. Dat is zijns inziens een eerste vorm van ingebouwde solidariteit in het stelsel zelf. Een tweede vorm van solidariteit vloeit natuurlijk ook voort uit het feit dat de hogere inkomenstrekkeners proportioneel gezien een grotere inbreng hebben in de sociale zekerheid bij middel van het systeem van de persoonlijke bijdrage.

Met betrekking tot de risicodekking is hij van mening dat indien er niet een absolute en rechtstreekse proportionaliteit moet bestaan tussen de financiële inspanning (inbreng) en de toegekende rechten of voordelen er in ieder geval een billijke verhouding moet blijven bestaan tussen de financiële inspanning van de betrokkene en het vervangingsinkomen waarop hij op een bepaald ogenblik aanspraak kan maken teneinde een zeker verworven levensstandaard, levensniveau te vrijwaren.

Het aspect herverdeling, dat ook benadrukt wordt in de eerste vraag, moet mijns inziens o.a. niet essentieel bewerkstelligd worden langs het sociale zekerheidsmechanisme om, maar behoort tot het domein van de rechtstreekse fiscaliteit. Er moet langs die weg dan ook gestreefd worden naar een billijke oplossing terzake.

Wat de vraag m.b.t. het aandeel van de verzekerden in de financiering van de sociale zekerheid betreft, deelt de Hr. WALDACK mee dat het voor zijn organisatie duidelijk is dat, zoals men veelal hoort beweren, de grenzen van de fiscaliteit zouden bereikt zijn, de grenzen van de parafiscaliteit zeker bereikt zijn. In deze gedachtengang meent hij dat op het stuk van de bijdragen en derhalve van de verhoging van de loonkost enerzijds, maar ook van de persoonlijke inbreng van de werknemers als dusdanig, er niet meer moet gedacht worden aan een verzwaring van de lasten. Wat niet uitsluit dat er wellicht binnen het bestaande budget kan gedacht worden aan bepaalde herschikkingen of bepaalde herverdelingen tussen sommige sectoren rekening houdend met sommige evoluties en met de noodwendigheden.

Wat het aspect herverdeling betreft, meent de Hr. WALDACK, dat op het stuk van het levensminimum, via de fiscaliteit om, hieraan iets kan gedaan worden aangezien de noties bestaansminimum en gewaarborgd inkomen voor bejaarden een belangrijke suppletieve rol hebben in gans het kader van de sociale zekerheid. Langs die weg kunnen en moeten de marginale anomalieën die nu nog bestaan opgevangen worden.

Met betrekking tot de derde vraag (*) inzake de financiering van de collectieve voorzieningen verklaart de Hr. WALDACK dat zijn organisatie hier afwijzend tegenover staat. Deze stellingname is niet nieuw. Zijn organisatie heeft op dat vlak, op het ogenblik dat het probleem zich concreet stelde in de sector van de gezinsvergoedingen en meer bepaald i.v.m. het fonds voor collectieve uitrustingen en diensten, een negatief advies uitgebracht uitgaande van de stelling dat de collectieve diensten ten laste moeten vallen van de collectiviteit. Het is de taak van de gemeenschap als dusdanig, d.w.z. de overheid of de gedecentraliseerde besturen, op het vlak in te springen wanneer het gaat om instellingen die ten behoeve van de bevolking moeten worden uitgewerkt of opgericht.

* Ter herinnering : "Blijft de sociale zekerheid beperkt tot individuele (financiële) tegemoetkomingen of moet zij ook mede bepaalde soorten collectieve diensten of instellingen en infrastructuren financieren?"

In verband met de vraag of het onderscheid tussen de drie grote klassieke beroepsgroepen al dan niet moet behouden blijven, verklaart spreker dat zijn organisatie voorstander is van het behoud van het onderscheid, nochtans met bepaalde nuances. Het is een feit dat sommige sectoren op dit ogenblik praktisch eenvormige stelsels kennen. In dat opzicht kan misschien wel gestreefd worden naar een grotere rationalisatie en dan voornamelijk op organisatorisch en administratief gebied. Er zijn andere sectoren waar de overblijvende verschillen eerder marginaal geworden zijn. Hij denkt in dat verband b.v. aan de sector van de gezinsvergoedingen. Tussen de drie grote beroepsgroepen bestaan er nog slechts beperkte verschillen, en terzake kan wellicht in de toekomst naar een uniform stelsel worden gestreefd.

Wat echter de sectoren van de vervangingsinkomens betreft, inzonderheid de sectoren werkloosheid en pensioenen, daar opteert zijn organisatie voor het behoud van het huidige onderscheid, omdat de risicodekking in die domeinen rechtstreeks gekoppeld is aan het eigen beroepsstatuut van de drie bevolkingsgroepen in kwestie.

De vijfde vraag handelt over de financiering. Voor zijn organisatie bestaat er geen principieel bezwaar tegen de fiscalisering van de sectoren die aanvullende inkomens uitkeren b.v. kinderbijslagen.

Wat echter de sectoren vervangingsinkomens betreft, blijft zijn organisatie voorstander van het behoud van de gemengde financiering t.w. bijdragen en staatstussenkomsten.

Trouwens dat schijnt wel de richting te zijn waarin men nu verder doordenkt, als we rekening houden met bepaalde concrete regeringsinitiatieven terzake.

Wat de heffingsgrondslagen betreft, weet iedereen wat gebeurd is op het stuk van de consultatie die heeft plaats gegrepen in een gemengde commissie N.A.-C.R.B. Die Commissie heeft haar werkzaamheden op een bepaald ogenblik opgeschort omdat er op het politieke vlak concrete opties werden genomen. Daar zal de toekomst moeten uitwijzen of wij in die richting verder kunnen denken.

In ieder geval, is de A.C.L.V.B. op dat stuk uiterst voorzichtig en waakzaam.

In tegenstelling met de richting waarin men op dit ogenblik schijnt te evolueren, blijft zijn organisatie tegenstander van het afschaffen van de plafonds als heffingsbasis voor de sociale zekerheid tenzij men kan komen tot oplossingen inzake een billijke verhouding tussen de vervangingsinkomens en die grotere financiële inbreng of inspanningen welke men eist van sommige categorieën van sociaal verzekerden.

Wat de prestaties betreft, blijft zij voorstander van het universaliteitsbeginsel. Wie bijdragen betaald heeft, moet indien nodig ook de daaruit voortvloeiende rechten op een bepaald ogenblik kunnen doen gelden. Zij is derhalve niet akkoord met elke beslissing die er zou op gericht zijn het onderzoek naar de bestaansmiddelen of het inkomen opnieuw in te voeren om de toekenning van rechten in de sociale zekerheid te bepalen.

Zij kan er wel inkomen nochtans, dat de sociale vergoedingen, zowel de vervangingsinkomens of de aanvullingsinkomens zouden ingecalculeerd worden in het globaal inkomen van het individu, het gezin of het huishouden. Indien dit principe wordt weerhouden is het evenwel voor haar een conditio sine qua non dat de fiscale meeropbrengsten die op die wijze worden bekomen op een of andere manier zouden terugvloeien naar de stelsels van de sociale zekerheid.

Wat de basis van toekenning betreft, stelt zich de vraag of dit het individu, het gezin moet zijn ? Voor de A.C.L.V.B. heeft de optie die men terzake neemt dusdanige verstrekkende gevolgen op de bestaande maatschappijstructuren dat deze niet kan losgezien worden van een reeks andere factoren of elementen en dat het niet langs de sociale zekerheid om is dat dergelijke opties fundamenteel moeten genomen worden. Het is een algemeen sociologisch probleem en hetgeen in de sociale zekerheid zal gebeuren terzake zal ten slotte het gevolg zijn van wat in een ruimer kader op dit stuk aan het gebeuren is of eventueel nog te gebeuren staat.

Een minimumuitkering in elke sector is wenselijk en onze organisatie verzet zich niet - verklaart hij - tegen het invoeren van een notie "algemeen maximum" voor de vervangingsinkomens. Uiteraard dienen mannen en vrouwen op voet van gelijkheid te worden behandeld.

Wat de organisatie betreft, de administratieve kant van de zaak : in geval van fiscalisering van sommige sectoren opteert zijn organisatie in ieder geval voor het behoud van een orgaan met adviserende bevoegdheid waarin de vertegenwoordigers van alle betrokken partijen en inzonderheid van de sociale gesprekspartners zouden opgenomen worden.

Een eventuele fusie, associatie of coördinatie van bepaalde organismen van beheer en controle zou wenselijk zijn, indien deze leidt tot rationalisatie en derhalve een kostendrukkend element zou kunnen vormen. Dat wil zeggen geen hervorming om de hervorming. De rationaliteit van de hervormingen moet eerst en vooral getoetst worden vooraleer men op dit stuk innoveert. Een decentralisatie en deconcentratie van de bestaande administratie naar polyvalente diensten toe lijkt ons uit het standpunt van de sociale verzekerden uiterst wenselijk.

Met betrekking tot de achtste vraag die eerder de problematiek per sector aanpakt, spreekt zijn organisatie zich uit voor het behoud van de private verzekering-arbeidsongevallen, nochtans met het recht voor het Fonds voor arbeidsongevallen van een soort hulpkas op te richten of te worden met een suppletieve werking. De integratie van de verschillende soorten arbeidsongeschiktheid, zonder rekening te houden met de oorzaak kan positief zijn, maar dit is een probleem waar verder moet worden over nagedacht en waar men alle konsekwenties nog van dichterbij moet onderzoeken.

Wat de pensioenen betreft, stelt de Hr. WALDACK dat tegen bepaalde tendensen in zijn organisatie blijft voorstaan dat aan de extra legale pensioenen of groepsverzekeringen niet kan geraakt worden. Dat is een vorm van individueel sparen en daarom wenst hij het onderscheid te beklemtonen tussen het extra legaal pensioen en de wettelijke pensioenstelsels die op dit ogenblik bestaan.

Het optrekken van het gewaarborgd inkomen, hangt uiteraard samen met de financiële middelen waarover de overheid zou beschikken. Het is voor zijn organisatie een van de formules die kan meehelpen om langs het bestaansminimum en het gewaarborgd inkomen voor bejaarden om, bepaalde marginale gevallen uit de wereld te helpen.

Het zal U, Voorzitter, wellicht opgevallen zijn dat in mijn reactie op de verschillende vragen die in de nota gesteld werden, er nogal "behoudsgezind" gereageerd wordt. Dit is gewild om twee redenen : ten eerste de sociale zekerheid in België bestaat zevenendertig jaar; persoonlijk en beroepshalve volg ik die problematiek sedert ongeveer 25 jaar en ik hoor reeds 25 jaar spreken over het aanpassen en zelfs over het fundamenteel hervormen van de sociale zekerheid.

Ik heb tot nu toe gezien dat al die zogenaamde hervormingen erop neerkwamen dat men verder bouwde op de bestaande structuren zodanig dat ik meer en meer sceptisch wordt aangaande de mogelijkheid van die fundamentele hervorming. Anderzijds is het ook een reactie ingegeven door voorzichtigheid; de sociale zekerheid in België heeft ondanks alles niet zo slecht gefunctioneerd en wij wensen niet iets omver te werpen en op dit stuk het risico te lopen dat ons morgen wisselformules zouden worden gereserveerd die slechter zouden uitvallen dan wat wij in het verleden gekend hebben.

AFDELING III

ALGEMEEN CHRISTELIJK VAKVERBOND.

ANTWOORD VAN HET A.C.V. OP DE VRAGENLIJST (NOT.81-11).(x)

1. Doelstellingen.

- bestaanszekerheid voor iedereen : niet enkel het materiële levensonderhoud waarborgen, maar eveneens de verhoging van het sociaal-cultureel niveau,
- behoud van de levensstandaard voor de werknemers in geval van arbeidsongeschiktheid, werkloosheid, pensionering en kinderlast :
- x de sociale uitkeringen vaststellen in het licht van het gederfde inkomen uit loon (vervangingsuitkeringen) of van de verworven levensstandaard en van de kwalitatieve behoeften (geneeskundige verzorging, kinderbijslag);
- x de langdurige uitkeringen geregeld aanpassen aan de ontwikkeling van het welvaartspeil.
- herverdeling binnen de werknemersgroep : de sociale zekerheid derwijze organiseren dat het herverdelingseffect tussen de werknemers zo groot mogelijk is :
- x uit het oogpunt van de bijdragen : door de loongrenzen af te schaffen;
- x uit het oogpunt van de uitkeringen : door de uitkeringen vast te stellen rekening houdend met een beneden- en een bovengrens.

(x) Vertaling van de tekst voorgesteld en verdedigd in de ple-naire zitting van 29 april 1981.

2. Het economisch kader.

Het A.C.V. wenst erop te wijzen dat het volume van de noodzakelijke financiële middelen voor de sociale zekerheid niet voorafgaandelijk mag worden vastgesteld, noch in absolute cijfers (zoveel miljarden) noch in relatieve cijfers (zoveel % van het nationaal inkomen). Dat volume moet rekening houden met het aantal rechthobbenenden evenals met hun behoeften.

3. Collectieve voorzieningen.

De collectieve instellingen en diensten zijn noodzakelijk, voor zover zij de bestaanszekerheid alsmede het welzijn van de bevolking dienen en verhogen. De collectieve voorzieningen moeten dan ook worden ingesteld ten gunste van de gehele bevolking, niet in het kader van de sociale zekerheid maar in het kader van het algemeen sociaal beleid.

Het is niet de taak van de sociale zekerheid een netwerk van collectieve diensten te creëren en te laten functioneren, naast de bestaande openbare of particuliere diensten. Zij kan evenwel bijdragen tot de invoering van een sociale infrastructuur, door het toekennen van leningen of tegemoetkomingen.

4. Structuur.

De structuur van de sociale zekerheid moet uit drie stelsels blijven bestaan (loontrekkenden, zelfstandigen, overheidspersoneel); eveneens moet een tamelijk hoog gewaarborgd minimum worden behouden dat in een vast percentage van het nationaal inkomen zou worden vastgesteld.

Het A.C.V. is in beginsel niet gekant tegen een veralgemening van de sociale zekerheid tot de gehele bevolking. Wij geven er ons wel rekenschap van dat de ongelijke uitkeringen in de huidige reglementeringen hinderpalen vormen voor de invoering van een dergelijk veralgemeend systeem. De verschillen inzake financiering zijn, in onze ogen, een hinderpaal die nog moeilijker te overwinnen is.

Wij spreken ons niet uit tegen een eenvormig systeem, in de mate dat voor dezelfde uitkeringen eenzelfde financiële inspanning wordt gedaan.

5. Financiering.

De vervargingsinkomens (arbeidsongeschiktheid, werkloosheid, pensioen, arbeidsongeval, beroepsziekten) moeten, zoals in het verleden, worden gefinancierd door bijdragen, aangevuld met Rijkstoelagen. Het Rijk moet de last dragen van de specifieke statuten die het oplegt (b.v. statuut van nationale erkentelijkheid).

Geheel onze bezorgdheid gaat uit naar het ontwerpen van andere wijzen van inning van de werkgeversbijdragen.

Het is aangewezen de bijdragen te heffen op volledig onbegrensde lonen.

Met betrekking tot de financiering van de aanvullende inkomens, onderschrijft het A.C.V. het ontwerp DHOORE dat voorziet in een sector van niet-actieven m.b.t. de geneeskundige verzorging, welke sector essentieel door Rijkstoelagen zou worden gefinancierd.

De fiscalisering van het stelsel van de kinderbijslag zou de invoering vergen van een billijker fiscaliteit alsmede van waarborgen omtrent de ontwikkeling van de kinderbijslag.

6. Prestaties.

Behoud van het beginsel van de universaliteit van het recht op sociale uitkeringen. Vaststelling van het peil van de vergoeding : 3 categorieën van begunstigden :

- de rechthebbenden met personen ten laste;
- de alleenwonenden;
- de inwonenden.

De gelijke behandeling van mannen en vrouwen dient te worden voortgezet.

Indien vervangingsinkomens en/of kinderbijslagen belastbaar worden, dan zou zulks slechts kunnen gebeuren op voorwaarde dat het huidige fiscale stelsel grondig wordt hervormd, zodat andere soorten van inkomsten op gelijke wijze aan belasting zouden worden onderworpen. Er moet op billijker wijze rekening worden gehouden met de personen ten laste en er moeten vervangingsinkomens worden vastgesteld tot een hoger percentage van het loon.

Met betrekking tot de uitkeringen voor arbeidsongeschiktheid, moeten eenvormige criteria van toekenning en van uitkeringspercentage worden ingevoerd.

7. Administratie.

Het A.C.V. wijst op de noodzaak van een radicale herziening van de interne organisatie van de organismen en instellingen die zijn belast met de beslissing en de uitvoering inzake sociale uitkeringen, met het oog op een betere werking van de diensten alsmede een vereenvoudiging, en zulks in het kader van het samenbestaan van openbare en particuliere instellingen.

Op dat gebied kan de bewijslast van de rechthebbenden naar de administratie worden verlegd.

AFDELING IV

BELGISCHE BOERENBOND

**DOELSTELLINGEN EN MOGELIJKHEDEN VAN
SOCIALE ZEKERHEID**

" 1. FILOSOFIE VAN S.Z.

" 1.1. In ons land verkeert de Sociale Zekerheid (S.Z.) in moeilijkheden die op een tendens tot fundamentele crisis wijzen.
" Deze bestaande of voorzienbare crisis komt neer op een conflict tussen financiële middelen en de impliciete of expliciete objectieven van S.Z.

" 1.2. De S.Z. heeft geen duidelijke, algemeen aanvaarde filosofie :
" is S.Z. louter verzekarend of herverdelend; is S.Z. essentieel "inkomengericht" (functie van het beroepsinkomen) of
" "bestedingsgericht" (corrigerend op het beroepsinkomen); is
" S.Z. "gelijkheidsinstrument" ? Deze onduidelijke, verder
" gemengde filosofie, heeft echter overal zijn prijs.
" Evenmin bestaat er een budgetvisie over S.Z.. Vandaag vergt
" de S.Z. in de westerse landen ruim 25 % van het BNP.

" Welke ook de impliciete "filosofie" weze, hoe langer hoe
" duidelijker blijkt dat er een flink stuk utopie in steekt
" die tegen de muur van de begrensde financiële middelen
" breekt. Dit conflict begint ernstige proporties aan te nemen,
" bedreigt sociale vrede en maatschappelijke harmonie.
" Dit dwingt ons dus tot een bewust bezinnen op de objectieven
" van S.Z. en een re-definitie daarvan in harmonie met de
" huidige en komende socio-economische realiteit.

" 2. FILOSOFIE EN ECONOMIE VAN S.Z.

" 2.1. Het concept van S.Z. is in permanente evolutie, maar toch
" schijnt daarin een lijn en een interne wetmatigheid te ste-
" ken.

- " Het aanvangsconcept was "verzekering"; tégen ziekte, voor
" ouderdom, tégen armoede i.v.m. invaliditeit en gezinslast.
- " Als "zekerheid" solidair gaat gefinancierd worden, wordt ook
" inkomensherverdeling impliciete doelstelling. En aan het ge-
" gelijkheidsideaal dat deze evolutie draagt kan men blijkbaar
" moeilijk principiële grenzen stellen.
- " Er zijn ook fundamentele redenen waarom een S.Z. niet zuiver
" "verzekering" en in de beroepssfeer kan blijven. Beroeps-
" inkomen is uiteraard individueel; de samenleving, de consump-
" tie, de behoeften daarentegen zijn aan groepen, (meestal
" gezin) verbonden.
- " Een S.Z. die armoede wil uitbannen moet daarom buiten de be-
" roepssfeer treden. Niet alleen het te verzekeren beroepsin-
" komen, maar ook de behoeften van alle burgers moeten in de
" aandacht komen. Van "inkomensgericht" wordt de S.Z. alzo meer
" "bestedings-gericht".
- " 2.2. De "verzorgingsstaat" is vanuit deze evolutie van S.Z. van-
" daag een feit : vandaag wordt beoogd zoveel mogelijk in de
" behoeften van allen te voorzien, vanuit een ideaal van soli-
" dariteit en gelijkheid.
- " Het consequente eindpunt van dit streven schijnt te zijn:
" de samenleving waar langs de macro-herverdeling, aan elke
" burger zijn rechtmatig deel van het nationaal inkomen toe-
" gewezen wordt. Men gebruikt ook inderdaad de term "toebe-
" delingsmaatschappij".
- " Hier ontstaat echter het conflict tussen sociale zekerheid
" en utopie. De "volkomen sociale zekerheid" blijkt onbetaal-
" baar, onmogelijk, een droom die bovendien gevaarlijk is.

" 2.3. Voor een ernstig conflict tussen droom en werkelijkheid
" inzake S.Z. moeten meerdere gegevens ons waarschuwen.

" a) Grenzen van het materieel mogelijke.

" De impliciete doelstellingen van S.Z., eigen aan het
" concept van de verzorgingsstaat reiken zeer ver. De
" "potentiële aanspraak op S.Z." kan enigszins afgeleid
" worden van een voorstelling van het bevolkingsaandeel (in
" consumptie-eenheden) dat op een of andere wijze op "her-
" verdeling" is aangewezen.

" Aandeel van "statutair inkomenloze groepen" :

" Jongeren tot 20 jaar : ± 20 % van de nationale
" consumptie-eenheden (30 %
" van bevolking).

" Ouderen boven 60-65 jaar : ± 25 % van de nationale
" consumptie-eenheden.

" Andere lasten :

" Geneeskunde + invaliditeit: evenwaardig met 7 à 10 %
" van de nationale consumptie-
" eenheden;

" Werklozen 1 tot 10 %

" Verzorging van jongeren
" en ouderen (potentieel) 5 tot 10 %.

" Het op "herverdeling" aangewezen bevolkingsdeel, buiten
" publieke diensten, bedraagt dus een grootte-orde van
" minstens 60 % van de consumptie-eenheden. Dit geeft enig
" idee van een potentieel S.Z.-streefdoel en volume, te
" vergelijken met de huidige 25 % van B.N.P.

" De middelen nodig voor de herverdeling langs S.Z. cumu-
" leren bovendien met de last van het overheidsapparaat.
" Dit behelst de zgn. collectieve diensten : publieke ad-
" ministratie, onderwijs, infrastructuur, leger. Hiervoor
" moet vandaag reeds 25 % van het BNP voorafgenomen worden.

" Een "volkomen S.Z." en een moderne sociaal gerichte pu-
" blieke sector samen, blijken in alle geval virtueel een
" dermate hoog aandeel van het verdeelbaar nationaal product
" te vergen, dat fundamentele maatschappijproblemen blijken
" te ontstaan, lang vóór dergelijk stadium bereikt is.

" Men zou meer exacte studies kunnen maken over de middelen
" nodig voor een S.Z. die de "integrale macro-solidariteit"
" zou verwezenlijken. Men zou daar dan ook het probleem van
" sparen en investeren moeten bij betrekken, functies die
" in het gedrang komen - zowel langs de kant van middelen
" als motivering - naarmate een S.Z. "volkomener" wordt.
" Voor de principiële probleemstelling kunnen we hier met
" de indicatie volstaan dat het sociaal streefdoel van S.Z.
" economisch begrensd is.

" b) Een conflict tussen sociale utopie en economische reali-
" teit dreigt in het bijzonder op het vlak van ouderdoms-
" voorzieningen.

" De demografische "rijpere" Westerse samenleving evolueert
" - demografisch evenwicht ondersteld zijnde - naar een
" situatie waar benaderend voor 1 persoon op pensioenleef-
" tijd 2 tot 2,2 actieve voorhanden zijn. Dit volgt gewoon
" uit de normale ouderdomspyramiden en een als normaal ge-
" ziene pensioenleeftijd (60 à 65 jaar).

" Als men een "redelijk" pensioenvolume op 2/3 van een
" actief inkomen stelt, dan evolueert de macro-pensioenlast
" naar een grootte orde van 30 % en meer van de inkomens
" van de actieven.

" Een dergelijk pensioenvolume kan radicaal in conflict
" komen met de nationale investeringsfunctie om twee re-
" denen. Een consequent systeem van pensioen-in-toebedeling
" (zuiver repartitiepensioen) legt enerzijds op teveel
" middelen beslag die normaal voor sparen en investeren zijn
" bestemd, anderzijds ondergraaft een consequent pensioen-
" regime ook de motivatie tot sparen.

" Het pensioenregime bedreigt dus levensgevaarlijk de econo-
" mie van de verzorgingsstaat, tenzij een compromis gevonden
" wordt met de investeringsfunctie.

" c) We kunnen ons tenslotte afvragen of de verzorgingsstaat
" ook wel zo heilzaam is als we hem droomden. Is de inhoud
" van deze utopie niet een radicale inkomenindividualisatie
" waarbij in wezen - op materieel vlak - niemand meer van
" niemand direct afhangt. De vraag is dan of deze utopische
" maatschappij, gebouwd op een inkomenautonomie die alles
" via macro-solidariteit zou organiseren en die elke directe
" solidariteit (micro-solidariteit) overbodig maakt een
" "samenleving" kan blijven. Gaat deze utopie niet ten onder
" in individualisme ? Bespeuren wij - onder de financiële
" problematiek van S.Z. - ook niet tekenen van dit soort
" maatschappijcrisis ?

"2.4. De conclusie is dat we vandaag een fundamenteel herdenken van
" de verzorgingsstaat - dus S.Z. - niet kunnen ontlopen.

" De verzorgingsstaat blijkt niet consequent te kunnen uitge-
" werkt worden, o.m. omdat het volume herverdeling dat impli-
" ciet streefdoel is, duidelijk onrealiseerbaar blijkt. De
" huidige economische crisis heeft dit sneller dan verwacht aan
" het licht gebracht, maar de impasse is fundamenteel.

" Stellen we bovendien niet vast dat naarmate S.Z. en macro-
" solidariteit verder gerealiseerd worden, de overblijvende
" zelf-verantwoordelijkheid en microsolidariteit als een "ab-
" normaal restant" gaan aangevoeld worden ?

" Naarmate het einddoel dichterbij komt, neemt de verwachting
" toe dat ziekterisico volledig vergoed wordt, dat vervangings-
" inkomens evenwaardig met arbeidsinkomens zijn, dat gezins-
" last volledig wordt gecompenseerd, dat sparen overbodig
" wordt. Dit soort samenleving blijkt onrealiseerbaar.

" 3. HERORIENTATIE VAN S.Z.

" 3.1. De opvatting over solidariteit is bepalend voor het concept
" van S.Z. en van samenleving.

" In alle duidelijkheid kunnen we vandaag vaststellen dat
" macro-solidariteit, macro-herverdeling ontoereikend is als
" maatschappijbouwend principe.

" In klare taal betekent dit dat niet tegelijk ziekterisico
" integraal kan vergoedbaar zijn, vervangingsinkomens vol-
" waardig kunnen zijn, pensioenen constante levensstandaard
" kunnen garanderen, gezinslast volledig compenseerbaar kan
" zijn. .

" Het herdenken van S.Z. mag nochtans niet louter gezien wor-
" den als een kwestie van "prioriteiten" : dit herleidt een
" herdenken tot schrappen of behouden van posten van S.Z., wat
" een frustrerende negatieve benadering is.

" Een bewust herdenken is nodig om te voorkomen dat de verdere
" ontwikkeling van de S.Z. - in crisis - een machtsspel zou
" worden, een "onderonsje" van de sterke groepen ten nadele
" van de zwakke.

"3.2. De concrete houding van de bevolking inzake S.Z. en macro-solidariteit is zeer ambigu : men wil meer ontvangen dan betalen. Een meer consistente houding zal vooral van informatie moeten komen, van een duidelijker publieke probleemstelling en van opvoeding tot verantwoordelijkheid.

" Intussen zijn we pragmatisch verplicht aan te nemen dat er grenzen zijn aan de "globale belastbaarheid"; grenzen die sociologisch en vermoedelijk ook economisch een realiteit zijn en vaak rond 50 % van het B.N.P. gesitueerd worden, grenzen die een plebisciet inhouden tegen de "eenzijdige macro-solidariteit" en voor een aandeel aan zelfverantwoordelijkheid en directe solidariteit inzake inkomenverdeling.

"3.3. Afhankelijk van maatschappijvisie en ideologie kunnen grenzen aan macro-solidariteit ook een principieel positief uitgangspunt zijn. Men kan stellen dat directe menselijke solidariteit van persoon tot persoon, de onmisbare voedingsbodem is van elk waar-menselijk samenleven.

"3.4. Doordenkend op de zware ontoereikendheid van alléén macro-solidariteit komen we er toe vier niveaus van "solidariteit" te onderscheiden, die moeten aangesproken worden om S.Z. en maatschappijmodel in intern evenwicht te brengen :

" - zelfverantwoordelijkheid;
" - groepssolidariteit (gezin, enz);
" - macro-solidariteit;
" - solidariteit tussen heden en toekomst (problematiek investeringen-pensioen).

" Het concreet herdenken van de S.Z. zal er dan vooral in bestaan te overwegen in welke mate deze niveaus in de onderscheiden sectoren van S.Z. dienen aangesproken te worden.

" 3.4. De grote keuzeprincipes.

" 3.4.1. Pensioensector.

" Voor de pensioensector zijn objectieve principes wellicht
" het duidelijkst.

" Een efficiënt, tevens billijk, pensioenniveau (behoud van
" levensstandaard) is bij rijpe demografie op basis van
" gewone macro-solidariteit (repartitiepensioen) niet-re-
" aliseerbaar en levensgevaarlijk voor de economie.

" a) Er stelt zich vooreerst een vraag van streefniveau voor
" pensioenen. Wanneer men dit streefniveau uitdrukt in
" verhouding tot beroepsinkomen - hetzij doorsnee loop-
" baaninkomen, hetzij hoogste inkomen - (bv. 2/3) ont-
" staat zeer gemakkelijk een scheef trekking. De bijzon-
" dere lasten van de actieve leeftijd zijn nl. tot hier-
" toe veelal buiten het gezichtsveld van de sociale po-
" litiek gebleven : het betreft de gezinslast en het
" sparen-investeren (minstens woningbouw).

" Deze problematiek vergt nadere studie, maar het streef-
" niveau van pensioenen kan misschien realistischer en
" billijker worden.

" b) Er stelt zich een centrale keuzekwestie inzake pensioen-
" principe : gelijkheid van pensioenen of voortzetting
" van levensstandaard.

" Daar de twee uiterste principes als billijk verdedigbaar
" zijn, is dan het "gemengd principe" (semi-proportioneel
" pensioen) niet het meest aangewezen ?

" c) Een billijk pensioenvolume zal altijd een probleem gaan
" vormen bij "rijpe" demografie. Een verhouding waarbij
" het aantal ouderen (boven 60-65 jaar) in een verhouding
" 1/2 gaat staan t.o.v. de actieven is niet abnormaal;
" normaal is ook een verhouding waarbij de ouderen 20 à
" 25 % van de "nationale consumptie-eenheden" gaan verte-
" genwoordigen.

" Er ontstaat een drievoudig antagonisme tussen pensioen
" en sparen-investeren als men zou trachten een rijpe
" pensioenlast te organiseren op basis van zuivere re-
" partitie (gewone macro-solidariteit) :

" - vergaande ontmoediging van het sparen;
" - de enorme voorafname van middelen voor pensioen (tot
" 30 % en meer op direct inkomen "legt de bronnen
" droog" van de investeringen;
" - het normale mechanisme, waarbij het sparen uit ac-
" tieve leeftijd omgezet wordt in ontsparen bij pen-
" sioenleeftijd, verliest zijn functie.

" Daar tegenover staat dat de formule van "spaarpensioen"
" in veel landen vastgelopen en vaak verlaten is i.v.m..
" inflatie en economische groei.

" d) Tegenover het volumeprobleem schijnen duidelijk formu-
" les van gemengde financiering aangewezen, zelfs onmis-
" baar, nl. :

" - een pensioendeel (bij voorkeur vast deel) in repar-
" titie gefinancierd;
" - een pensioendeel gebaseerd op institutioneel sparen.

" Veel varianten zijn denkbaar rond dit centrale prin-
" cipe.

"3.4.2. Gezinslasten.

" a) De gezinslast is in ons land de minst ontwikkelde
" sociale sector : het transfert is het kleinst in
" verhouding tot de last (we berekenden dat het globaal
" transfert, fiscaal voordeel inbegrepen benaderend 1/4
" van de werkelijke kinderlast bedraagt). Men kan dit
" historisch verklaren : de gezinslast was niet zoals het
" loon voorwerp van sociale strijd; de S.Z. was
" beroepsgericht in zijn oorsprong, enz.

" b) Men kan over "verzekerbaarheid" van gezinslast in twee
" totaal verschillende richtingen denken. Enerzijds wordt
" deze last vrij aangegaan en is het zelfs een biologisch
" gegeven dat kinderen op het directe ouderlijke solidari-
" teitsgevoel zijn aangewezen.

" Maar tegelijk is gezinslast de meest vitale dienst aan
" de gemeenschap die het minst van al "geprivatiseerd"
" zou mogen worden in een gewild-solidaire samenleving.

" Het opnemen van gezinslast is nl. volkomen weigerbaar;
" we zien dat ontoereikende "deelname in de reproductie-
" last" toenemend een feit wordt.

" Een doorslaggevende nieuwe evolutie is het antagonisme
" dat is ontstaan tussen inkomenskansen en gezinslast :
" de kans op "dubbel inkomen" (twee beroepsactieve echt-
" partners) vermindert naarmate gezinslast toeneemt.

" Parallel ontstaat de absurde situatie van overbelaste
" mensen in hun vruchtbare levensjaren, in een samenle-
" ving van vrije tijd en werkloosheid.

- " c) Gezinsvoorzieningen kunnen niet los gezien worden van
" het gelijkheidsstreven en van feitelijk ongelijke be-
" roepsinkomens.
- " Gezinstoeslagen zijn uiteraard sterk in functie van
" minimuminkomens, zijn uiteraard "minimalistisch", kunnen
" blijkbaar feitelijk-sociologisch niet geaxeerd worden op
" een doorsnee levensstandaard. Toeslagen alleen blijken
" daardoor praktisch gezien de gezinsvoorzieningen op een
" minimale levensstandaard vast te pinnen.
" Vanuit een konsekvent gelijkheidsstreven, zowel als op
" demografische gronden blijkt een gemengd stelsel, com-
" binatie van toeslagen en fiskale ontlasting aangewezen.
- " Hierop ent zich echter een gelijkheidsprobleem. Moet
" de gezinslast in de hogere inkomenscategoriën fungeren
" als "egalisator" van levensstandaard ? Of moet in elke
" inkomenscategorie gezinslast zoveel mogelijk gecompens-
" seerd worden. Het gaat over het zgn. probleem van resp.
" "verticale" en "horizontale" gelijkheid.
- " Licht de oplossing hier niet in het principe, dat min-
" stens tot een niveau van doorsnee-levensstandaard, ge-
" zinslast zo totaal mogelijk gecompenseerd wordt, vanuit
" het dubbele gelijkheidsprincipe. Daaren boven moet men
" stellen dat meer bepaald het "op zijn eentje" genieten
" van een hoger inkomen onbillijk is, toestand die via
" fiskaliteit moet rechtgetrokken worden.
- " d) De concrete politiek t.o.v. gezinslast zal dus op meer-
" voudige voorzieningen moeten steunen. Kunnen vlg. ele-
" menten niet als algemene basis gezien worden ?

- " - Bestedingsquotient. Het allereerste solidariteits-
- " principe m.b.t. gezinslast lijkt wel het erkennen van
- " de reële (gedaalde) levensstandaard die volgt uit op-
- " genomen gezinslast. Concreet betekent dit de formule
- " van "gezinsquotient" of "bestedingsquotient" toepas-
- " baar m.b.t. fiscaliteit en eventueel bepaalde sociale
- " rechten.
- " - Gezinsinkomenvoorzieningen zijn bij voorkeur posi-
- " tieve gezinstoeslagen; omdat deze uiteraard minima-
- " listisch zijn behoeven ze aanvulling met fiskale
- " voorzieningen voor gezinslast.
- " - Gezinsinkomenvoorzieningen zijn daarboven onmisbaar
- " tot solidair dragen van de meest vitale maatschappe-
- " lijke functie. De vraag is welke "graad van compen-
- " satie" van gezinslast kan nagestreefd worden. Deze
- " compensatie ligt zoals gesteld meestal nog zeer laag.
- " Volgend idee dient overwogen te worden :
- " de S.Z. zou in een billijke en toekomstgerichte sa-
- " menleving dienen te streven naar een gelijke behande-
- " ling van "statutair inkomenloze" groepen, een gelij-
- " ke "compensatiegraad" van zowel kinderlast als pen-
- " sioenlast. Dit principe kan leiden tot meer verant-
- " woordelijkheid inzake pensioen en minder drukkende
- " gezinslast. Is er een grondige reden om sterk onder-
- " scheid te maken in de betrokken compensaties, om de
- " gezinslast zeer weinig, het pensioen zeer sterk in
- " de macro-solidariteit te betrekken ?
- " - Een aanvang moet gemaakt worden met een of andere vorm
- " van "thuisverzorgingsvergoeding" gericht op een op-
- " vangen van het antagonisme tussen gezinslast en in-
- " komenskansen.
- " Het bestedingsquotient maakt een dergelijk begin en
- " kan wellicht verder in die richting uitgebouwd wor-
- " den.

" 3.4.3. Vervanginginkomen actieven.

" Vervanginginkomens in de actieve leeftijd zijn de meest
" onmisbare sector van solidariteit, hoewel ze niet op het
" grootste volume aanspraak maken. Zij moeten dus "eerste
" prioriteit" genieten.

" Voor "actieve vervanginkomens" (invaliditeit, werkloos-
" heid) zijn de principes duidelijk en vergen weinig com-
" mentaar.

" - Vervanginginkomens in actieve leeftijd dekken risico's
" waar de persoon machteloos tegenover staat. Zij dienen
" zo volledig mogelijk behoeften te dekken.

" - Belangrijk probleem is dat deze voorzieningen de ar-
" beidsmotivering niet ernstig in de weg mogen staan.

" - "Actieve vervanginginkomens" die doeltreffend naar ge-
" zinslast gemoduleerd zijn, beantwoorden best aan die
" voorwaarden. Dit betekent dat een goed stelsel van
" actieve vervanginkomens uitgesproken "bestedingsgericht
" dient te zijn en enigzins dient los te staan van het
" stelsel van beroepsinkomens.

" 3.4.4. Gezondheidszorgen.

" Ziekteverzekering stelt m.b.t. S.Z. specifieke problemen.
" Enerzijds zijn ziekte en medische kosten een risico dat
" uit zijn aard eerder aangewezen is op nationale soli-
" dariteit.

" Anderzijds zijn gezondheid, medische bijdrage daartoe,
" en de collectief gehuldigde filosofie over geneeskunde,
" zeer onduidelijk aflijnbare grootheden, die tot een zeer
" elastisch en betwistbaar "geneeskundig verbruik" kunnen
" leiden.

" Hierbij komt de objectieve groei van de geneeskundige
" mogelijkheden.

" Beide tendensen samen maken de gezondheidszorgen tot de
" moeilijkst beheersbare sociale sector.

" Kan op vlak van S.Z.-principes inzake gezondheidszorgen
" een consensus groeien uitgaande van volgende hoofdgedach-
" ten :

- " - de sector gezondheidszorg is uit zijn aard ongeschikt
" voor integrale verzekering (kosteloosheid);
- " - een sociaal verantwoorde (gezinslast-gemoduleerd) deel-
" name in kosten is een nodig en tamelijk doeltreffend
" kostenmatigend mechanisme;
- " - de vraag dient bestudeerd of "courante geneeskundige con-
" sumptie", normaal element van het verbruikspakket, bij de
" verplichte sociale verzekering dient te blijven horen.
- " - deze principes zijn sociaal positief, omdat ze middelen
" vrijwaren voor belangrijker sociale verzekering en her-
" verdeling.

" 4. OVERZICHT

" Het impliciete streefdoel van de S.Z. schijnt de consequente
" "integrale macro-solidariteit" te zijn.

" Financieel blijkt de integrale "macro-solidariteit" quasi-
" onhaalbaar omdat zij samen met de collectieve diensten zou
" moeten beslag leggen op minstens 70% van het consumeerbaar
" nationaal produkt. Bij dergelijk niveau van publieke finan-
" cierung komen, zonder twijfel, vitale economische functies
" in het gedrang, o.m. het sparen en investeren. Dit lasten-

" niveau wordt bovendien door de bevolking afgewezen; ook op
" sociologisch vlak rijzen vragen.

" Omtrent de sociale zekerheid bestaat er dus een fundamentele
" interne contradictie in ons maatschappijmodel, contradictie
" die destructief werkt en opheldering vergt.

" De bewustmaking van deze contradictie is een eerste taak : het
" uitbouwen van een consistent maatschappijmodel en consensus
" daaromtrent m.b.t. sociale zekerheid en macro-solidariteit zal
" studie, tijd en inspanning op politiek-sociaal vlak vergen.

" Fundamentele oplossingen zullen uiteraard het erkennen en
" enigzins kwantificeren inhouden van - naast de grenzen van
" macro-solidariteit - het aandeel van micro-solidariteit
" (gezins- en groepsfunctie) en van zelfverantwoordelijkheid,
" inbegrepen het verband tussen sociale zekerheid en spaar-
" functie.

" Fundamentele oplossingen vergen tevens "selectieve dynamiek",
" een afzien van minder belangrijk geworden noden, ten gunste
" van vitalere nieuwe sociale transferten, houding die het
" "immobilisme van verworven rechten" overwint.

" Meer concreet zal een consistente sociale zekerheid vermoede-
" lijk op volgende algemeen geldende principes gebouwd zijn: een
" pensioenstelsel van gemengd type (vast en proportioneel) en
" met gemengde financiering (repartitie en sparen); voorzienin-
" gen van gezinslast die het fiscaal principe van bestedings-
" quotient omvatten, die een meer substantieel deel van de last
" compenseren, gemengd gefinancierd zijn (bijslag en fiscale
" vrijstelling), en niet abstractie blijven maken van de pro-
" blematiek enkel-dubbel inkomen en thuisverzorging; vervang-
" inkomens in actieve leeftijd die uitgesproken bestedingsge-
" richt zijn; een ziekteverzekering die het moeilijke probleem
" van elastische vraag en aanbod tot oplossing brengt."

AFDELING V

COMMUNISTISCHE PARTIJ VAN BELGIE

INTERVENTIE VAN DE HR. LEVAUX IN DE PLENAIRE VERGADERING VAN

29 APRIL 1981. (x)

"Mijnheer de Voorzitter, Dames en Heren,

" Onze discussie over de basisopties inzake sociale zekerheid doet een complex probleem rijzen. Men kan inderdaad niet antwoorden met ja of met neen; men kan niet stellen dat die of die kwestie op deze of gene wijze moet worden opgelost. Men moet beseft zijn op de ganse sociale, economische en politieke context die bepalend zal zijn voor dit of dat soort van antwoord.

" Ik zou drie voorbeelden willen aanhalen om mijn betoog te verduidelijken :

"Het eerste voorbeeld : moet men de sociale zekerheid of gedeelten ervan fiscaliseren en zo ja de welke ? Men zou met "ja" kunnen antwoorden voor de elementen van de sociale zekerheid die iedereen aanbelangen, de sociale zekerheid die op identieke wijze voor elke burger moet gelden. Een dergelijk antwoord roept evenwel een ernstig voorbehoud op, indien men niet voorafgaandelijk een klare kijk heeft op de fundamentele ontwikkeling van de fiscale regelingen van ons land. Aldus kan men constateren dat - zowel t.a.v. de rechtstreekse fiscaliteit - met name die op de inkomens - als van de onrechtstreekse fiscaliteit - ik denk met name aan de B.T.W. - er een algemene tendens in ons land bestaat om een steeds groeiend gedeelte van de fiscale behoeften te laten dragen door de "natuurlijke personen" en meer bepaald door de loontrekkenden en -terzelfder tijd - de fiscale druk op de fortuinen en meer bepaald op het kapitaal, evenredig te verminderen.

" In die context meen ik dat de fiscalisering van de sociale zekerheid of van sommige sectoren ervan moet worden verworpen des te meer daar, terzelfder tijd, ook de staatstussenkomsten afnemen. Die fiscalisering zou de sociale zekerheid haar vooruitstrevend karakter ontnemen.

(x) Vertaling.

" Het tweede voorbeeld : moet men een belasting leggen op de
" vervangingsinkomens ? De vraag rijst zelfs niet meer, aan-
" gezien de regeringen de jongste jaren hebben besloten de
" vervangingsinkomens min of meer sterk en in feite steeds
" meer te belasten. Er dient nogmaals te worden gesteld dat
" op die vraag niet met "ja" of met "neen" kan worden geant-
" woord, zonder nauwgezet rekening te houden met wat in werke-
" lijkheid op het gebied van de fiscaliteit gebeurt en met wat
" de onderliggende idee van de overheidsbemoeiingen is.

" Men zou b.v. "ja" kunnen antwoorden uit bezorgdheid
" om fiscale rechtvaardigheid, indien eensdeels het belastings-
" vrije minimuminkomen, substantieel wordt verhoogd en ander-
" deels indien het gederfde inkomen in aanmerking wordt geno-
" men voor het vaststellen van de opties. Welnu het tegenover-
" gestelde doet zich voor. Ik zou dit betoog willen illustre-
" ren door de wijze waarop een minister van Financiën de
" maatregelen tot belasting van de vervangingsinkomens heeft
" verantwoord tijdens een toespraak op de televisie. Het ging
" in onderhavig geval om het probleem van de werkloosheidsuit-
" kering. Als voorbeeld werd een vergelijking gemaakt tussen
" twee volledig verschillende gezinnen : aan de ene kant een
" werknemersgezin waar man en vrouw een beroep uitoefenen,
" waarvan de bezoldiging hoger ligt dan de grens die voor de
" berekening van de maximum werkloosheidsuitkeringen in aan-
" merking komt. Zij verliezen allebei hun betrekking als ge-
" volg van een sluiting van onderneming en ontvangen beiden -
" tijdens het eerste jaar - de maximum vergoeding. Op dat
" ogenblik ontsnappen zij nagenoeg aan de belasting.

" Het andere gezin - dat de minister met het voorgaande
" vergeleek, heeft slechts één beroepsinkomen waarvan het maan-
" delijks bedrag gelijk is aan het totaal van de werkloosheids-
" uitkeringen van het vorige gezin. Daaruit bleek dat het ge-
" zin van de werklozen is bevoordeeld t.o.v. het andere gezin.

" De conclusie van dat zeer handig gekozen voorbeeld
" is dat de fiscale rechtvaardigheid moet worden hersteld door de
" werkloosheidsuitkeringen te belasten zoals de beroepsinkomens.
" Anders gezegd de situatie van het eerste gezin, die door de
" werkloosheid reeds sterk werd aangetast moet nog eens supplemen-
" tair worden bezwaard door de fiscaliteit. Het standpunt van
" die minister kwam neer op een nivellering naar beneden toe, een
" herleiden van de sociale zekerheid tot het begrip "openbare
" bijstand"; het gaat niet langer over de verzekering, die waar-
" borgen biedt tegen een risico, een sociaal risico. In die con-
" text is het volgens mij nog maar eens vanzelfsprekend dat neen
" moet worden geantwoord op het voorstel tot belasting van de
" vervangingsinkomens. Men zou slechts met ja kunnen antwoorden
" voor zover die vervangingsinkomens gelijk zouden zijn aan of
" hoger dan het netto gederfde inkomen uit loon. Aangezien zulks
" vanzelfsprekend nooit het geval is, kan ik onze Commissie
" slechts verzoeken aan die context een zeer grote aandacht te
" besteden, wanneer wij dat vraagstuk concreet zullen bespreken.

" Derde voorbeeld : moet men de drie categorieën van personen
" die aan de sociale zekerheid zijn onderworpen behouden : werk-
" nemers uit de particuliere sector, overheidspersoneel, zelfstan-
" digen ? Nog maar eens, het is niet mogelijk met "ja" of met "neen"
" te antwoorden. Ik zou geneigd zijn neen te antwoorden, wanneer
" het gaat om toestanden die niet rechtstreeks afhangen van de
" positie of van de persoonlijke sociale en productieve activi-
" teit van het individu of van het gezin, bij voorbeeld inzake
" geneeskundige verzorging in de eigenlijke betekenis van het
" woord of in geval van fysieke of mentale handicaps als gevolg
" van natuurlijke of sociale oorzaken, onafhankelijk van de acti-
" viteit van de betrokkene. Met betrekking tot de andere proble-
" men moet vast en zeker naar een eenmaking worden gestreefd, in
" de mate althans dat die eenmaking een reële weerspiegeling is
" van persoonlijke toestanden die dicht bij elkaar liggen en waar
" de verbintenissen die door de begunstigden van voordelen of
" van rechten werden aangegaan elkaar benaderen en uiteindelijk
" samenvallen.

" Die drie voorbeelden - en men zou de lijst nog
" kunnen aanvullen - verantwoorden de manier en de geest die mij
" tijdens de komende bespreking van alle problemen zullen bezie-
" len. Daarom geloof ik dat men die bespreking in alle openheid
" moet voeren en concreet moet aanduiden welke zin men aan de
" deelneming aan de werkzaamheden wenst te geven.

" Nadat ons land van het juk van de nazi's werd be-
" vrijd, heeft het begrip sociale zekerheid, geboren uit een
" niet te beschrijven onzekerheid in alle domeinen van het
" leven waardoor de toestand van de werknemers werd gekenmerkt
" en eveneens geboren uit hun strijd om hen en hun gezin een
" menswaardig bestaan te bieden, steeds duidelijker vormen
" aangenomen.

" De Sociale Zekerheid is een recht geworden dat de
" werknemers van alle landen opeisen. Dat recht strekt ertoe
" de sociale en fysieke risico's die door de werknemers worden
" opgelopen schadeloos te stellen. In diverse domeinen valt
" op het gebied van dat recht een verschuiving vast te stellen
" van herstel naar preventie ter bevestiging van de sociale
" solidariteit t.a.v. het vroegere begrip "openbare bijstand".

" Dat recht werd op wereldniveau plechtig erkend in
" de universele verklaring van de rechten van de mens die op
" 10 december 1948 door de Algemene Vergadering van de
" Verenigde Naties werd goedgekeurd.

" Artikel 25 van die verklaring bepaalt o.a. het
" volgende :

- " 1) Ieder mens heeft recht op een levensstandaard die vol-
" doende is om zijn gezondheid, zijn welzijn alsmede deze
" van zijn familie te verzekeren, inzonderheid wat betreft
" voeding, kleding, huisvesting, medische zorgen alsmede
" de noodzakelijke sociale diensten;
- " 2) De moeders en de kinderen hebben recht op hulp en bijzon-
" dere bijstand. Alle kinderen, onverschillig of zij binnen
" of buiten het huwelijk zijn geboren, genieten dezelfde
" sociale bescherming.

" Dat zijn rechten die wij volledig onderschrij-
" ven.

" Er moet worden gezegd dat de publikatie van het
" besluit van 28 december 1944, dat door latere wetten werd
" aangevuld, in ons land een sociale zekerheidsregeling tot
" stand heeft gebracht in de zin van de beginselen die vier
" jaar later door de Verenigde Naties werden gehuldigd.

" De sociale zekerheidsregeling had duidelijk tot doel
" de werknemers te bevrijden van de voornaamste onzekerheden die
" op hun bestaan drukken.

" D.w.z. de bezorgdheid om "de oude dag", een passend
" pensioen voor de bejaarde werknemers zodat zij geen behoeftigen
" worden en ten laste van hun kinderen vallen.

" De vrees voor een ongeval, een ziekte waardoor de ar-
" beidsongeschiktheid wordt verminderd of verdwijnt. De moeilijk-
" heden om zich te verzorgen aangezien het gezin in dat geval
" zonder loon en zonder inkomen is. De vrees voor werkloosheid,
" voor gebrek aan arbeid, hebben geleid tot de betrachting om tot
" een economische ordening te komen die aan iedereen in zijn be-
" roep de mogelijkheid biedt om zijn brood te verdienen; het recht
" op gewaarborgd werk. Er is ook de vrees voor ontberingen, der-
" ving als gevolg van een ontoereikend loon wat het leven van
" talrijke gezinnen zo moeilijk maakt.

" Dat was in feite de doelstelling van de sociale zeker-
" heid eind 1944, d.w.z. de werknemers bevrijden van alle bezorgd-
" heden, van alle zorgen die hierboven zijn opgesomd.

" Welnu, die bezorgdheden en die kommer zijn nog steeds
" actueel. Zij zijn het des te meer daar de grote beginselen, die
" aanvankelijk voor sommige van toepassing waren, in de loop van
" de jaren onvoldoende werden geconcretiseerd in vooruitstrevende
" verwezenlijkingen; zij hebben integendeel een zekere teruggang
" te zien gegeven voornamelijk sedert de crisis 74/75. En die voor-
" uitstrevende verwezenlijkingen blijven van voorbijgaande aard
" zoals blijkt uit de huidige ontwikkeling van het algemeen over-
" heidsbeleid, in het bijzonder ten aanzien van de geneeskundige
" verzorging, hospitalisering, pensioen, werkloosheid.

" Het probleem bestaat erin op precieze wijze de doel-
" stelling vast te stellen van de Koninklijke Commissie ten aan-
" zien van de hervorming van de sociale zekerheid.

" Wenst men de sociale zekerheid te hervormen om het
" proces te versnellen van de rechten die zijn gehuldigd in arti-
" kel 25 van de verklaring van de rechten van de mens alsmede in
" de beginselen van het koninklijk besluit van december 1944 be-
" treffende de sociale zekerheid ?

" Indien dat de doelstelling is, gaan we tot het einde.

" Maar is dat werkelijk de opdracht die aan de Commissie
" werd gegeven. Sommige uiteenzettingen die in dat verband werden
" gehouden wekken de vrees dat het er essentieel zou om gaan naar
" de middelen te zoeken die ten uitvoer moeten worden gelegd met
" het oog op een vermindering van de financiële lasten die op het
" Rijk drukken voor elk van de sociale zekerheidsregelingen, zelfs
" indien die middelen moeten leiden tot een vermindering van het
" gedeelte van de sociale voordelen die aan de gerechtigden worden
" verleend. Sommige van die rechten - vooral inzake geneeskundige
" verzorging, hospitalisering, werkloosheid - houden een duide-
" lijke achteruitgang in vergeleken met de rechten van 1945/46.

" Indien dat het doel is dan zullen wij die oriëntering
" hevig bekampen. Men mag niet uit het oog verliezen dat wij ons
" uitspreken voor een herstel, ten gunste van de werknemers, van
" alle voordelen, alle sociale rechten die werden verminderd of
" afgeschaft sedert de inwerkingtreding van de sociale zekerheids-
" regeling.

" Wij zijn voor de invoering van de levens- en ongeval-
" lenverzekeringen in de sociale zekerheid d.w.z. de opheffing van
" de privé- arbeidsongevallenverzekering. Volgens ons moeten alle
" pensioenen worden afgestemd op de regeling die in de overheids-
" diensten van kracht is en met name voor het wettelijk pensioen
" tegen 75 % van het loon van de vijf voordeligste jaren van de
" loopbaan (en zulks zowel voor het gezin als voor de alleenstaande).
" Het is waar dat wij, op het ogenblik dat wij concreet een onder-
" zoek zullen wijden aan de pensioenregelingen, waarschijnlijk heftig
" zullen moeten reageren tegen de beperkingsmaatregelen van de
" Regering.

" Voor de minder-validen willen wij het onderzoek naar
" de bestaansmiddelen en het minimum van toelaatbaar inkomen ver-
" vangen door het vermoeden van welstand. Het gewaarborgd inkomen
" moet gelijk zijn aan 75 % van het minimum loon van de hulpar-
" beider in overheidsdienst.

" Tot besluit is het vanzelfsprekend dat een oriënte-
" ring van de sociale zekerheid in de zin die wij voorstellen de
" continuïteit onderstelt, de versterking van de Rijkstoelagen
" voor de sociale zekerheid alsmede het beheer van de sociale
" zekerheid enkel door de werknemers aangezien de zogenaamde werk-
" geversbijdrage een uitgesteld loon is. De financiële middelen
" die voor het Rijk noodzakelijk zijn om die toelagen te waarborgen
" kunnen worden gevonden in de voorstellen die door de Communistische
" partij werden geformuleerd omtrent de fiscale fraude, de fiscale
" onderschatting, het kadaster van de fortuinen en een billijke be-
" lasting daarop. Dat is echter een stelling die de bevoegdheden
" van onze Commissie overschrijdt.

" Zoals men ziet komt men terug tot het uitgangspunt :
" heeft de voorgestelde hervorming van de sociale zekerheid tot
" doel de sociale voordelen te verminderen om een verlaging van
" de Rijkstoelage mogelijk te maken ? Zo ja, dan zullen wij die
" hervorming bekampen. Indien zij daarentegen tot doel heeft de
" sociale voordelen te verhogen ten einde te komen tot een ver-
" wezenlijking van de rechten die op sociaal niveau door de Verenigde
" Naties werden opgesteld alsmede van de beginselen die in decem-
" ber 1944 door de sociale zekerheid werden geschetst, dan zullen
" wij al het mogelijke doen om de taak die ons is toegewezen tot
" een goed einde te brengen.

" In dat perspectief schrijven wij ons in voor elk van de
" subcommissies die tot taak hebben de weg te effenen voor ons werk
" zoals de Voorzitter ons heeft voorgesteld."

AFDELING VI.

CHRISTELIJKE VOLKSPARTIJ - PARTI SOCIAL CHRETIEN

GEMEENSCHAPPELIJK STANDPUNT VAN DE C.V.P. EN DE P.S.C. AANGAANDE
DE HERVORMING VAN DE SOCIALE ZEKERHEID; VOORGESTELD DOOR
MEVR. HANQUET EN DE HR. H. DELEECK IN DE PLENAIRE ZITTING VAN
24 JUNI 1981.

" 1. Ons uitgangspunt is dat de sociale zekerheid drie doel-
" einden dient na te streven : zij moet zoveel mogelijk de
" verworven levensstandaard vrijwaren, bijkomende sociale
" lasten m.b.t. de gezondheid en het gezin helpen dragen, en
" een minimum levensstandaard voor iedereen waarborgen.

" Het belangrijkste kenmerk van onze sociale zeker-
" heid, zoals zij werd opgevat na de oorlog, is wel haar
" verzekeringskarakter, gebaseerd op de solidariteit.

" Het is nooit de bedoeling geweest op via de sociale
" zekerheid een verticale inkomensherverdeling te organiseren,
" wat evenwel niet uitsluit dat zulke herverdeling een wel-
" gekomen en door iedereen aanvaard neveneffect van onze
" sociale zekerheid was en is.

" De sociale zekerheid omvat vier stelsels : de
" sociale zekerheid voor werknemers, de sociale zekerheid
" voor zelfstandigen, de sociale zekerheid van de openbare
" sector en de sociale bijstandsregelingen.

" De wens om via de sociale zekerheid een minimumlevens-
" standaard voor iedereen te waarborgen, moet gerealiseerd worden
" door in de verschillende stelsels behoorlijke minima te voor-
" zien, alsmede door de verdere uitbouw van een sluitende sociale
" bijstandsregeling.

" De prioriteit die wij aan dit laatste objectief wensen
" te geven, mag evenwel niet tot gevolg hebben dat de sociale
" zekerheid de impuls tot arbeid zou wegnemen.

" 2. Wij zijn er ons allen van bewust dat aan de sociale zekerheid
" een aanzienlijk deel van ons nationaal inkomen wordt besteed.
" En ondanks deze vele gelden, zijn er toch nog gezinnen en per-
" sonen die bestaansonzeker zijn of die m.a.w. niet over een nood-
" zakelijk minimum beschikken.

" Om deze reden willen wij voor de toekomst van onze
" sociale zekerheid het accent leggen op de grotere doelmatigheid.
" Deze grotere doelmatigheid dient in de eerste plaats bereikt
" door een herschikking en een betere aanwending van de bestaande
" middelen.

" Deze grotere selectiviteit dient concreet verwezenlijkt
" te worden niet door sommige uitkeringen te beperken of af te
" schaffen, of door bepaalde categorieën van personen uit te sluiten
" aan de hand van inkomensplafonds, maar door beperking van cumu-
" latie, begrenzing van de vervangingsuitkeringen, gelijke fiscale
" behandeling van beroepsinkomens, vervangingsinkomens en andere
" inkomens en strengere toepassing van de wetgeving om het oneigen-
" lijk gebruik en misbruik tegen te gaan.

" Toch zou het verkeerd zijn een absolute grens aan de
" beschikbare middelen te stellen. We moeten de komende jaren
" immers rekening houden met een reeks feitelijke gegevens
" zoals de stijging van het aantal werklozen, van het aantal
" gepensioneerden en van het aantal invaliden.

" Begrijp ons evenwel goed : wij stellen niet als enige en
" heilzame oplossing voor de sociale zekerheid een verhoging van
" de financiële middelen voor; wij zeggen wel dat in de eerste
" plaats een grotere selectiviteit dient verwezenlijkt, misbruiken
" strenger moeten worden aangepakt, maar dat, gezien een reeks fei-
" telijke gegevens deze ingrepen wellicht niet zullen volstaan.

" 3. Bestaanszekerheid wordt niet enkel bepaald door de sociale
" zekerheid.

" Onderwijs, beroepsscholing, een eigen woning, een
" vaste betrekking zijn alle wellicht nog belangrijkere
" elementen om een bestaanszekerheid te verwerven. De sociale
" zekerheid is de in dit verband aangewende bijzondere tech-
" niek om de financiële situatie van de mensen in de toekomst
" te vrijwaren.

" In deze zin is het logisch dat de sociale zekerheid
" beperkt wordt tot individuele financiële tegemoetkomingen.
" De financiering van collectieve voorzieningen kan niet in
" het kader van de sociale zekerheid worden opgenomen, tenzij
" deze voorzieningen een integrerend deel vormen met de
" sociale zekerheid.

" Dit sluit niet uit dat de verschillende stelsels van de
" sociale zekerheid in rechtstreeks verband moeten worden ge-
" zien met het sociale beleid in zijn geheel. Zo is de ziekte-
" verzekering een belangrijk instrument in het kader van het
" gezondheidsbeleid en de kinderbijslagen kunnen niet los ge-
" zien worden van het gezinsbeleid.

" 4. Deze vraag is wellicht de moeilijkste van de reeks vragen die
" ons wordt voorgelegd. Het kan immers niet ontkend worden dat
" sommige sectoren van onze sociale zekerheid - voornamelijk
" de kinderbijslagen en de gezondheidszorgen - zodanig zijn
" geëvolueerd dat de motivering voor een verschillend regime
" en een verschillende behandeling per beroepsgroep in vraag
" wordt gesteld.

" In principe dringt zich een eenheidsstelsel op. Tot nu
" toe ervaren wij echter dat in de praktijk de wensen en de
" verzuchtingen van de drie beroepsgroepen niet samenvallen.

" Nochtans zijn we van oordeel dat, in overleg met de or-
" ganisaties die bij het beheer van de twee hogergenoemde sec-
" toren nl. kinderbijslag en gezondheidszorgen, zijn betrokken,
" de mogelijkheid van uniformisering van deze sectoren kan wor-
" den onderzocht.

" Voor de sectoren die een vervangingsinkomen ver-
" zekeren, worden aparte stelsels evenwel best behouden, omdat
" zij beter inspelen op de specifieke noden van elk der beroeps-
" groepen.

" Dit belet niet dat gestreefd wordt naar een aantal
" gemeenschappelijke regelen en vooral naar een grotere admini-
" stratieve rationalisatie.

" Aldus streven wij een harmonisatie na tussen de
" bedragen van de minima in de verschillende stelsels, tussen
" de toekenningsvoorwaarden en de berekeningswijze der presta-
" ties, tussen de gehanteerde basisnoties zoals gezinshoofd,
" persoon ten laste, arbeidsongeschiktheid enz.

" Wij zijn de mening toegedaan dat deze harmonisatie
" van essentieel belang is, en dat, eens een grotere harmonisa-
" tie op inhoudelijk vlak gerealiseerd zal zijn, de onderscheiden
" structuur per beroepsgroep niet meer als hinderlijk zal wor-
" den ervaren.

" 5. De financieringswijze van de sociale zekerheid hangt nauw
" samen met haar organisatiestructuur. Wie voor eenheidsstel-
" sels pleit, pleit tevens voor eenzelfde financieringswijze
" voor iedereen : een of andere vorm van fiscalisering is dan
" de meest voor de hand liggende techniek.

" Wij blijven evenwel voorstander van een gemengd
" financieringssysteem met enerzijds bijdragen van werknemers
" en werkgevers, of zelfstandigen, en anderzijds een tussen-
" komst van de overheid. Deze financieringswijze biedt de
" meeste waarborg voor een zekere, efficiënte en evenwichtige
" financiering van de onderscheiden uitkeringen, voor het be-
" houd van het paritair beheer, de verantwoordelijkheid en
" het toezicht van alle betrokkenen, en inzake de duidelijk-
" heid en de doorzichtigheid van de uiteindelijke lasten-ver-
" deling.

" Wel is het nodig de verdeling van wat door de Staat
" en wat door de werkgevers en werknemers of zelfstandigen ge-
" financiert wordt, duidelijker en logischer te ordenen. Daar-
" toe moet de financiële tussenkomst van de overheid vastge-
" steld worden op grond van duidelijke, vaste en objectieve
" criteria.

" De financiering van de sociale zekerheid drukt over-
" wegend op de factor arbeid. De nodige maatregelen moeten wor-
" den genomen om hier meer evenwicht te brengen. Bij de vaststel-
" ling van de bijdragen moet meer rekening gehouden worden met
" het aandeel van de factor arbeid in het totaal van de produktie-
" kosten.

" De loongrensregel dient progressief te worden afge-
" schaft, en de bijdrageheffing dient vereenvoudigd door de toe-
" passing van een globaal en enig bijdrage-percentages.

" Boni's mogen niet automatisch overgedragen worden
" van de ene sector naar de andere, zoniet vervalt elke beheers-
" verantwoordelijkheid. De opbrengst van de globale bijdrage-
" heffing moet over de verschillende sectoren verdeeld worden
" volgens verdeelsleutels, die evenwel, in functie van de om-
" standigheden periodisch kunnen worden herzien.

" De mogelijkheid om in beperkte mate deze verdeelsleu-
" tels aan te passen aan de behoeften van sommige sectoren zou
" toelaten sectoren in moeilijkheden te helpen met het overschot
" van andere sectoren.

" 6. Het recht op uitkeringen is een individueel recht waarvan de
" toekenning niet afhankelijk mag worden gesteld van de hoogte
" van het inkomen van de beneficiant of een (of meerdere) zijner
" gezinsleden.

" Wij zijn dus voorstander van het behoud van het
" beginsel van de universaliteit. Dit sluit niet uit dat men
" een gelijke fiscale behandeling nastreeft tussen vervang-
" inkomen en inkomen uit arbeid.

" Het fiscaal belasten van de kostendekkende presta-
" ties (kinderbijslagen en gezondheidszorgen) is o.i. niet ge-
" wenst, omdat de kostendekkende prestaties - het woord zegt
" het zelf - een andere finaliteit hebben dan de vervangings-
" inkomens.

" Deze uitkeringen zelf moeten meer dan nu rekening
" houden met de gezinssituatie.

" Voor bepaalde risico's moet een eigen sociaal
" zekerheidsstatuut uitgewerkt worden voor de thuisblijvende
" ouder alsmede voor personen die wegens gezinstaken gedurende
" langere tijd aan beroepsactiviteiten verzaakt hebben.

" Wij zijn tevens voorstander van een gelijke behan-
" deling tussen man en vrouw. Dit houdt in dat er gelijkheid
" en wederkerigheid van rechten tussen man en vrouw moet komen,
" en dat het begrip "gezinshoofd" moet worden herzien.

" 7. De organisatie en de bediening van de sociale zekerheid
" moet radicaal herzien worden in de zin van vereenvoudi-
" ging, coördinatie en betere dienstverlening. De aan de
" burger opgelegde administratieve formaliteiten en bewijs-
" lasten moeten tot het strikt noodzakelijke beperkt worden.
" M.a.w. bewijslasten en formaliteiten zijn ten laste van
" de administratie, niet van de burger. De gegevens moeten
" gecentraliseerd, de beslissingen gedecentraliseerd worden.

" Alle sociale zekerheidsgegevens moeten per persoon
" verzameld worden in een centrale sociale databank, toeganke-
" lijk zowel voor de publieke diensten als voor de sociale
" organisaties die bij de uitvoering van de sociale zekerheid
" betrokken zijn.

" Naast een centralisatie van de gegevens moet de
" bediening van de sociale zekerheid gedecentraliseerd worden,
" m.a.w. de bediening moet zo dicht mogelijk bij de bevolking
" kunnen gebeuren. Dit geldt zowel voor de sectoren waar socia-
" le organisaties zich met deze taak gelasten, als voor de open-
" bare instellingen.

" Elke aanvraag tot het bekomen van sociale voorzie-
" ningen dient polyvalent te zijn : het behoort tot de verant-
" woordelijkheid van de uitvoeringsorganen van de sociale zeker-
" heid om de aanvragen die bij hen werden ingediend en waarvoor zij
" niet bevoegd zijn, onverwijld aan het bevoegd organisme over
" te maken.

" De vrije instellingen of organisaties vormen een
" wezenlijk element in de opbouw van het sociale zekerheidssys-
" teem en spelen, vooral in onze samenleving, op stuk van bedie-
" ning van de sociale zekerheid een belangrijke en niet te ver-
" vangen specifieke rol, t.g.v. hun pluralistische verschijnings-
" vorm, hun efficiëntie inzake dienstverlening en kostprijs en
" hun sociale dynamiek.

" Het behouden van het privé-initiatief bij de werking
" van de sociale zekerheid is een essentiële garantie voor haar
" voortbestaan.

" De Hr. DELEECK verklaart dat hij mondeling enkele bijkomende
" verduidelijkingen wenst te geven over het gemeenschappelijk
" standpunt van de C.V.P.-P.S.C.; hij meent dat het ongetwijfeld
" gemakkelijker is tot een wederzijds begrip te komen wanneer
" men een ogenblik - zij het formeel - afstapt van een geschre-
" ven tekst waarin de standpunten strak worden verwoord.

Deze interventie wordt eveneens volledig weergegeven :

" Het standpunt van de C.V.P. en de P.S.C. komt in de
" grond hierop neer : het uitgangspunt van de hervorming van de
" sociale zekerheid zijn niet de financiële moeilijkheden, maar
" wel de vraag naar de sociale doelmatigheid van het systeem.

" Op voorwaarde dat men op politiek niveau aanvaardt
" dat sommige zaken voorrang krijgen, moet het mogelijk zijn met
" de bestaande financiële middelen tot betere resultaten voor de
" sociale zekerheid te komen, indien zulks bovendien gepaard gaat
" met een administratieve hervorming.

" Ik zou hoofdzakelijk vier punten willen behandelen.

" § 1. Algemene opvatting over de toekomst van het sociale zeker-
" heidssysteem.

" 1° Wij zijn voor een breed geconcipieerd sociale zekerheids-
" systeem; wij zijn niet voor het invoeren van inkomensgren-
" zen, en evenmin voor een herprivatisering, wij zijn niet
" voor de terugkeer naar de bijstandsgedachte; wij zijn
" voor een breed sociale zekerheidssysteem dat stoelt op
" recht en op in beginsel universele maatregelen.

" 2° Met betrekking tot de dubbele functie van de sociale zeker-
" heid - het waarborgen van een vervangingsinkomen en daar-
" naast het waarborgen van minimuminkomens - menen wij dat
" op dit ogenblik het accent moet worden gelegd op de waar-
" borg van minimumuitkeringen, omdat daar de evidente on-
" doelmatigheid van het systeem gelegen is. Ons standpunt
" stoelt hier niet op ideologische of principiële overwe-
" gingen maar voornamelijk op de ervaring.

" 3° Wij zijn voor het "gezin". Dit sluit geen stellingname in
" voor een of ander type van gezin. Wij willen alle vormen
" van huishoudens die in onze samenleving voorkomen in aan-
" merking nemen.

" Wel menen wij dat de sociale zekerheid met het
" huishoudelijk verband rekening moet houden aangezien uit
" de feiten blijkt dat het huishouden de werkelijke basis is
" van inkomsten en uitgaven.

" Met andere woorden, wij zijn tegen het atomiseren
" van de sociale zekerheid in een groot aantal individuele
" of aan individuen toekomende uitkeringen.

" Wij wensen dat de sociale zekerheidsuitkeringen
" rekening houden met de feitelijke toestand, met de reali-
" teit waarin de individuen leven; daarom menen wij, onder
" andere, dat in het sociale zekerheidssysteem een bepaalde
" plaats moet worden ingeruimd aan de thuisverzorging en aan
" de thuisverzorgers.

" 3° Wij zijn voor een sociale zekerheid die niet staats is,
" d.w.z. wij staan erop dat de sociale organisaties een band
" vormen tussen de overheid en de individuen; ik voeg er ech-
" ter aan toe dat de steun aan de sociale organisaties groten-
" deels zal afhangen van de mate waarin zij niet bureaucratisch
" werken; zij moeten van hun kant ook bereid zijn die rol te
" spelen.

" § 2. De uitkeringen.

" Ik zal daarover zeer kort zijn.

" 1° Zoals werd gezegd geven wij de voorrang aan de verhoging
" van de laagste uitkeringen.

" Daarenboven hebben wij steeds de idee verdedigd
" dat er een gewaarborgd minimum moet worden ingesteld dat
" op de verschillende sociale zekerheidssectoren van toepas-
" sing dient te zijn. Het gaat om een minimum dat niets te
" zien heeft met bijstand, dat administratief eenvoudig moet
" kunnen bekomen worden, en dat in de verschillende bestaande
" regelingen zou worden ingebouwd.

" Aldus komt men tot het volgende punt, nl. de
" selectiviteit.

" 2° Wij zijn ervan overtuigd dat ons sociaal zekerheidssysteem
" financieel op een vrij gemakkelijke wijze kan worden gered -
" dat is weliswaar een theoretische uitspraak - indien men de
" uitkeringen selectiever zou toekennen, m.a.w. indien men de
" uitkeringen werkelijk zou richten op huishoudens waar een
" duidelijk inkomenstekort bestaat en minder, of in het geheel niet,
" op de huishoudens waarvoor de sociale zekerheidsuitkeringen
" een bijkomend inkomen vormen.

" Wij zijn niet voor het invoeren van inkomensgrenzen;
" wij wensen het doel van de selectiviteit te bereiken door
" een aantal bepalingen betreffende cumulatie, door het invoeren
" van bepalingen tot vaststelling van een maximum en vooral
" door een voorstel dat in onze kringen reeds een paar jaar oud
" is en waarvan ik mag zeggen dat het niet op het fiscaal
" enthousiasme van de bevolking kan rekenen.

" Wij menen dat de selectiviteit op praktische wijze
" kan worden bereikt door de sociale uitkeringen bij het be-
" lastbaar inkomen te voegen zodat hoge inkomenstrekkers met
" sociale zekerheidsinkomens op de totaliteit van het inkomen
" worden belast - d.w.z. zwaarder worden belast - en zodat lage
" inkomenstrekkers met sociale zekerheidsinkomens lichter wor-
" den belast, d.w.z. dat zij een gering deel of niets van hun
" inkomen aan de gemeenschap zullen teruggeven.

" Ik ben mij ervan bewust, Mijnheer de Voorzitter, dat
" over al die vraagstukken lang kan worden gepraat, maar ik wou
" dat beginsel hier toch even in herinnering brengen. Ik voeg
" eraan toe - en dat is een persoonlijke bedenking - dat de op-
" brengst van die operatie, althans indien men daarbij de kinder-
" bijslag betreft, van de orde van grootte van 50 miljard zou
" kunnen zijn. Indien de maatregel zou worden aanvaard en doorge-
" voerd, zullen wij de toekomst van de sociale zekerheid voor
" een groot gedeelte, zo niet geheel, veilig kunnen stellen.
" Dat vraagstuk moet natuurlijk nog uitvoerig worden besproken,
" maar ik wou toch het kwantitatief belang van die maatregel
" in het licht stellen.

" 3° Met betrekking tot de structuur wordt in de nota zeer dui-
" delijk gesteld dat wij theoretisch een eenmaking kunnen aan-
" vaarden, maar dat het behoud van de drie stelsels beter
" lijkt te beantwoorden aan de huidige noden en realiteit,
" misschien met uitzondering van de ziekteverzekering en de
" kinderbijslag.

" Geachte Collega's, er moet ook rekening worden ge-
" houden met het feit dat, indien men tussen de sectoren een
" harmonisatie wenst tot stand te brengen, het in de huidige
" omstandigheden zal moeten gaan om een harmonisatie naar be-
" neden toe en dat een dergelijke harmonisatie nogal onwaar-
" schijnlijk is. Dat is toch een overweging, denk ik, die
" zeer sterk pleit voor het behoud van drie afzonderlijke stel-
" sels.

" De harmonisatie is naar mijn oordeel een van de
" belangrijkste opdrachten van onze Commissie. Ik meen dat de
" harmonisatie moet streven naar gelijke rechten in gelijke
" toestanden.

" § 3. De Administratie.

" Ik zou durven zeggen dat de administratieve vereen-
" voudiging van de sociale zekerheid in onze geest even belang-
" rijk is als de aandacht voor de financiële moeilijkheden.

" 1° De wetgeving moet worden vereenvoudigd omdat zij in haar
" huidige vorm een enorme last legt zowel op de administratie
" als op de bevolking als geheel. Al diegenen onder U die aan
" sociaal dienstbetoon doen, kennen de grote administratieve
" of juridische moeilijkheden die te wijten zijn aan een ver-
" ouderd wetgevend apparaat en aan een vastgelopen administra-
" tie.

" 2° De Administratie moet dan ook grondig worden hervormd, in de
" eerste plaats t.a.v. haar structuur en in de tweede plaats
" t.a.v. haar werkwijze. Dat probleem is ongetwijfeld één van de
" moeilijkste vraagstukken en ik heb vaak gezegd dat het, volgens
" mij, moeilijker zal zijn de administratie van de sociale ze-
" kerheid te hervormen dan de financiële moeilijkheden van de
" sociale zekerheid op te lossen. Wij vestigen evenwel een grote
" hoop op de Koninklijke Commissie om dat ernstig probleem op
" te lossen.

" § 4. Met betrekking tot de financiële balans van de sociale zeker-
" heid, is de toekomst zonder meer uiterst somber. Het Parle-

" ment heeft in verband met dat vraagstuk een aantal prognoses

" onderzocht; wij moeten werkelijk erkennen dat er voor de

" toekomst geen armslag meer bestaat en dat alles moet worden

" gedaan om de gaten te stoppen.

" Ik zou in dat verband een vijftal beschouwingen willen

" maken.

" 1° Wij menen dat de loonkost niet meer mag worden verhoogd en ik

" bedoel hier de bijdragen ten laste van de ondernemingen. Men

" kan daarbij allerlei bedenkingen formuleren, b.v. dat de werk-

" loosheid niet uitsluitend te wijten is aan de arbeidskosten-

" stijging; de meeste deskundigen en vele politici - hoewel het

" soms slechts om privé-uitspraken gaat - zijn er echter van

" overtuigd dat de verzwaring van de sociale lasten leidt tot

" arbeidsbesparing en dat arbeidsbesparing leidt tot werkloos-

" heid.

" 2° Wij zijn voor de afschaffing van de loongrenzen. De wet is in

" beginsel aan die stelling reeds tegemoet gekomen.

" 3° Wij zijn voor een modalisering van de bijdragen - en ik weet

" dat het hier om een zeer ingewikkeld probleem gaat -, zodat

" de situatie van de loonintensieve ondernemingen wordt ver-

" beterd, aangezien de sociale zekerheidsbijdrage momenteel een

" belasting is op de aanwending van arbeid.

" 4° Wij zijn voor een reeks van besparingen en ik zou hier uw

" bijzondere aandacht willen vestigen op navolgende verduide-

" lijking om te vermijden dat de U voorgelegde nota verkeerd

" wordt geïnterpreteerd. Wij zijn voor besparingen en voor het

" bestrijden van de misbruiken; er moet duidelijk worden gewezen

" op het feit dat wij, voor wat de werkloosheid betreft, geens-

" zins de bedoeling hebben een jacht op de werklozen te organi-

" sieren. Er zijn in die sector misbruiken - zonder een exacte

" berekening te hebben gemaakt schat ik die misbruiken tussen

" 5 en 10 % - maar het grootste gedeelte van de werklozen ver-

" keren in die toestand omdat zij geen werk kunnen vinden of

" opnieuw vinden. De voornaamste test voor de werkwillegheid ligt

" in het aanbod van werkgelegenheid zegde reeds Beveridge
" in verband met de werkloosheid tijdens de jaren '30; het is
" pijnlijk te moeten vaststellen dat men vergeet dat die be-
" schouwing ook op de huidige toestand van toepassing is.

" De ziekte-verzekering beschouwen wij als een apart ge-
" val in die zin dat wij, zoals de meesten, ervan overtuigd
" zijn dat er overconsumptie is en dat zulks moet worden ver-
" meden; ik herhaal echter dat het hier gaat om een thema
" dat op zichzelf aandacht verdient.

" Met betrekking tot de pensioensector, zou ik uit eigen
" naam enkele harde woorden willen zeggen. De tekorten in
" de pensioensector van de werknemers zijn zeer groot, maar
" de verborgen tekorten van de pensioensector van het over-
" heidspersoneel zijn verschrikkelijk groot. Indien we op
" dat gebied aan de financiële toekomst moeten denken dan
" staan we voor enorme problemen van harmonisatie die waar-
" schijnlijk een harmonisatie naar beneden en niet naar boven
" toe zou zijn.

" Ik zal niet uitweiden over het vraagstuk van de cumula-
" tiebepalingen. Ik denk niet dat dergelijke bepalingen
" op financieel gebied veel baat zullen bijbrengen, maar
" zij zullen wel een gunstige weerslag hebben op het gebied
" van de sociale rechtvaardigheid.

" 5° Ik breng tenslotte in herinnering dat wij voorstander
" zijn van de selectiviteit en dat één van de maatregelen
" die wij daartoe voorstellen - het belastbaar stellen van
" de sociale uitkeringen - een belangrijke financiële weer-
" slag zal hebben.

" Mijnheer de Voorzitter, ik zou met een eveneens persoon-
" lijk woordje willen besluiten.

" Nadat wij de verschillende standpunten hebben gehoord
" van de leden en van de door de Commissieleden vertegenwoordigde
" organisaties, meen ik dat het aangewezen zou zijn, al was het maar
" een beperkt aantal punten op schrift te stellen waaromtrent een
" basis voor een akkoord kan worden vermoed. Daardoor zou volgens
" mij kunnen worden vermeden dat de Commissie in het immobilisme
" vervalt.

" Ik voeg er nog aan toe dat het nuttig zou zijn dat
" de Commissie, bij het ontwerpen van de hervorming van de
" sociale zekerheid, rekening houdt met de resultaten van een
" wetenschappelijk onderzoek dat op kosten van de gemeenschap
" werd verricht en waaraan nagenoeg al onze universiteiten heb-
" ben deelgenomen. Het gaat om een tamelijk volledige doorlich-
" ting van de sociale sector, van de sociale zekerheidssector,
" van het beleid inzake minder-validen enz. De onderzoeksrappor-
" ten van het Nationaal Project Sociale Wetenschappen 1975-1978
" werden uitgegeven door de Diensten voor de Programmatie van
" het Wetenschapsbeleid. Ik zou willen vragen dat de Commissie
" zich niet zou beperken tot juridische beschouwingen en pro-
" gramma's maar dat ze met de levende werkelijkheid rekening
" houdt."

AFDELING VII

FRONT DEMOCRATIQUE DES BRUXELLOIS FRANCOPHONES

ANTWOORD VAN HET F.D.F. OP DE VRAGENLIJST (NOT. 81-11) *

" 1. Inleidende nota.

" De sociale zekerheid is een maatschappijverschijnsel
" De huidige regeling werd ontworpen voor een industriële maat-
" schappij. Morgen moet zij beantwoorden aan de voorwaarden van
" een post-industriële maatschappij.

" De financiering en de uitkeringen moeten rekening
" houden met het financieel evenwicht als prealabele dat enkel
" mogelijk is

" - bij een toestand van volledige werkgelegenheid, dat wil zeg-
" gen een werkloosheid die 3 % bedraagt van de bevolking op
" actieve leeftijd en niet langer van de beroepsbevolking van
" 40 jaar geleden.

" - bij een evenwichtige demografische toestand, dat wil zeggen
" waar de opvolging van de generaties verzekerd is.

" Men moet er eveneens op toezien dat de inspanning
" voor collectieve voorzorg geen belemmering vormt voor de in-
" spanning voor individuele voorzorg.

" Tenslotte dient men, dank zij de technologische
" vooruitgang, op vrijwillige basis en progressief tot een
" arbeidsduur van 28 uur per week te komen, met behoud van het
" uurloon dat in de onderneming van toepassing is.

" Wij geloven in een ontwikkeling van het stelsel en
" niet in een totale ommekeer. Wij zijn gekant tegen formules,
" zoals MARIBEL, uitgevonden door theoretici die weinig bekom-
" merd zijn om de micro-economische gevolgen.

* Vertaling van de tekst voorgesteld op 27 mei 1981 door de
Hr. A. DELPEREE.

" 2. De doelstelling van de sociale zekerheid bestaat erin de
" vervangingsinkomens en de aanvullende inkomens een beter lot
" toe te bedelen. Dat was de doelstelling in 1945. Door de
" veralgemening van de regeling zijn ongelijkheden opgetreden.
" Vandaar de bezorgdheid om te komen tot een grotere gelijkheid
" in de overdrachten. Vandaar ook de administratieve moeilijk-
" heden. Dat was een vergissing.

" De sociale zekerheid moet haar eerste doelstelling
" behouden en aan de fiscaliteit de zorg laten om een meer
" egalitaire herverdeling van de inkomens te verwezenlijken.

" Men moet zich eveneens kanten tegen de nieuwe ten-
" dens die erin bestaat aan de sociale zekerheid enkel de zorg
" te laten minimale uitkeringen te verstrekken waardoor die
" sociale zekerheid zou worden teruggebracht tot een soort van
" openbare bijstand.

" 3. Het probleem van de financiering van de sociale zekerheid is
" gerezen op het ogenblik dat de regelingen werden ingevoerd.
" In de West-Europese landen werd het loon vaak als aanslag-
" basis genomen. De socialistische kringen hebben lange tijd
" de fiscale methode verdedigd. In feite werd er geen extreme
" formule toegepast, maar werd de voorkeur gegeven aan gemengde
" systemen.

" Momenteel staan de werkgeverskringen een wijziging
" in aanslagbasis voor. De toegevoegde waarde wordt door enkele
" theoretici voorgesteld. Men mag evenwel de praktische aspecten
" niet uit het oog verliezen.

" Wij zijn van oordeel dat de lonen steeds meer veld
" zullen verliezen in een steeds verder doorgedreven technolo-
" gische maatschappij. De wijziging van aanslagbasis voor de
" berekening van de werkgeversbijdragen zal slechts geleidelijk
" kunnen gebeuren. Uit de studies blijkt dat de toegevoegde
" waarde tal van economische en administratieve problemen doet
" rijzen. Kortom er bestaat een tendens om te zoeken naar een
" gemengde formule die van de huidige formule verschilt en waar
" de lonen van minder belang zullen zijn dan thans het geval is.
" Men moet rekening houden met de toenemende verbreiding van de
" produktieplaatsen en met een stijgende deconcentratie die
" gepaard gaat met de geleidelijke omvorming van de vakbonden
" die hun positie van oligopolie zullen verliezen.

- " 4. De sociale zekerheid richt zich tot de werknemers. Rekening
" houdend met die premissen, moeten maxima uitkeringen worden
" vastgesteld, wat onderstelt dat een grens voor de lonen die
" als aanslagbasis dienen, behouden blijft.

" Voor de jongeren en de werkzoekenden die nooit
" loonarbeid hebben verricht moet in een systeem van hulpver-
" lening worden voorzien, dat buiten de sociale zekerheid ligt.
" (Een gewaarborgd minimum dat de minima van de sociale zeker-
" heid niet mag overschrijden).

" De sector jaarlijkse vakantie moet opgenomen worden
" in het kader van het loonbeleid en het stelsel van de werk-
" lieden moet worden afgestemd op het stelsel van de bedienden.
" Momenteel verhoogt de jaarlijkse vakantie de parafiscale
" druk, toegeschreven aan de sociale zekerheid, onrechtstreeks
" met 15 % waardoor uit het geheel van het sociale zekerheids-
" stelsel der loontrekkenden in het gedrang wordt gebracht.

- " 5. Een eenheidsstelsel zou een ideale oplossing zijn; uit admi-
" nistratief oogpunt dienen de drie stelsels evenwel te worden
" behouden : loontrekkenden, zelfstandigen, openbaar ambt.
" Het openbaar ambt moet worden teruggebracht tot de ambtenaren
" van het Rijk, van de gemeenschappen en van de gewesten. De
" personeelsleden van de parastatale instellingen moeten be-
" schouwd worden als bedienden. Welk verschil is er tussen een
" typiste van de Zuidertoren en een bankbediende ?

" De organismen - zoals de ziekenfondsen - moeten wor-
" den teruggebracht tot een functie van betaalorganisme. Zo
" mogelijk moet de uitbetaling van de uitkeringen gedecentra-
" liseerd worden tot op het niveau van de gemeente.

" Die organismen moeten gecontroleerd worden door een
" Staatsinspectie (voorstel Servais, 1960) en door de parasta-
" tale instellingen; indien de verworven rechten moeten worden
" gevrijwaard gaat het om de verworven rechten van de werk-
" nemers en niet om deze van sommige primaire organismen en
" andere. Het Rekenhof heeft aangestipt dat sommige parastatale
" instellingen meer openbare fondsen dan bijdragen beheren.
" Die toestand kan niet worden verdedigd.

" 6. Die beschouwingen zijn uiteraard een samenvatting. Maar ver-
" geleken met andere nota's wijzen zij reeds op convergenties
" en divergenties ten aanzien van essentiële punten.

" Het blijkt dat het begrip herverdeling heel wat dubbel-
" zinnigheden inhoudt, het moet derhalve bepaald en verduide-
" lijkt worden.

" Ik ben er over verwonderd dat de solidariteit, zoals ze
" door de Volksunie wordt gezien, teruggebracht wordt tot een
" ethnische solidariteit. Ik ben niet gekant tegen een commu-
" nautaire opvatting van de sociale zekerheid, op het gebied
" van de organisatie."

AFDELING VIII

NATIONAAL CHRISTELIJK MIDDENSTANDVERBOND

BELEIDSKEUZEN INZAKE SOCIALE ZEKERHEID *

" 1. DOELSTELLINGEN

" 1) De oorspronkelijke doelstelling van de sociale zekerheid welke erin bestond
" een minimumbescherming te verzekeren werd geleidelijk verruimd tot het be-
" veiligen van de individuele levensstandaard.

" Deze beide doelstellingen kunnen verder in de toekomst worden nagestreefd
" evenwel niet zonder rekening te houden met de grondige wijzigingen welke
" zich in onze maatschappij voltrekken.

" De huidige sociale zekerheid is nog steeds gesteund op een maatschappij ge-
" kenmerkt door een gunstige demografische toestand en een toenemende econo-
" mische groei en welvaart.

" Dit optimale maatschappijbeeld is thans niet meer aanwezig en derhalve is
" een grondige heroriëntering van de sociale zekerheid gewenst.

" Men moet er zich rekenschap van geven dat de sociale zekerheidsuitgaven niet
" onbeperkt kunnen blijven groeien en dat de sociale zekerheid gedetermineerd
" is door een aantal beperkingen van economische en budgettaire aard.

" Om te vermijden dat inzake het niveau van de sociale zekerheidsvoorzieningen
" te grote verschillen zouden optreden terwijl bepaalde groepen van de bevol-
" king niet eens een levensminimum zouden bereiken moet bovendien tussen de
" doelstellingen van de sociale zekerheid een harmonisch evenwicht worden gezocht.

" De sociale zekerheidsstelsels moeten worden geschraagd door de stelsels van
" gewaARBorgde minimale uitkeringen.

" De minimumbescherming moet eerder via laatstgenoemde stelsels dan langs de
" sociale verzekeringen worden gerealiseerd. In de meeste verzekerings-
" stelsels zijn thans ook minima ingebouwd.

* Tekst voorgesteld op 31 juli 1981 die de standpunten in de
plenaire vergadering verduidelijkt.

- " 2) Wat het hervedelend effect van de sociale zekerheid betreft kan een onder-
" scheid worden gemaakt tussen de vervangingsinkomens enerzijds en de aan-
" vullende inkomens en gewaarborgde uitkeringen anderzijds.
- " a. Inzake de vervangingsinkomens (pensioenen, arbeidsongeschiktheidsuitke-
" ringen, enz.) moet het verzekeringsprincipe worden beklemtoond. De
" herverdeling van inkomens moet hoofdzakelijk een horizontale herverdeling
" zijn.
- " b. Voor de aanvullende inkomens (gezinsbijslagen, gezondheidszorgen) en de
" stelsels van gewaarborgde uitkeringen kan het verticaal hervedelend
" karakter worden aanvaard aangezien hier geen directe band aanwezig is met
" de arbeidsprestatie.
- " Toch is dit onderscheid enigzins theoretisch en houdt het onvoldoende reke-
" ning met bepaalde economische en demografische omstandigheden. Dergelijke
" omstandigheden hebben de Overheid er trouwens toe aangezet in belangrijke
" mate tussen te komen in de financiering van bepaalde vervangingsinkomens.
- " Toch kan de inkomensherverdeling niet als hoofddoel van de sociale zekerheid
" worden aanvaard.
- " 3) Alleen de sociale risico's mogen in het toepassingsgebied van de sociale
" zekerheid worden opgenomen.
- " Het thans bestaand pakket van verzekerde risico's moet aan een grondig onder-
" zoek worden onderworpen.
- " Het is niet gerechtvaardigd bepaalde prestaties te financieren waarvan de
" lasten door het individu zelf kunnen worden gedragen, op het gevaar of de
" uitgaven voor de echte risico's niet verder te kunnen dragen.
- " De sociale zekerheid mag de zelfverantwoordelijkheid niet onmogelijk maken.
" Deze verantwoordelijkheid zal uiteraard bemoeilijkt worden in de mate het
" beschikbaar gedeelte van de beroepsinkomsten kleiner wordt.

- " Er moet bijgevolg voldoende ruimte worden gelaten om de verzekerde toe te laten voor hemzelf en zijn gezin door spaarvorming aanvullende voorzieningen te verzekeren om op die wijze door eigen inspanning een aantal basisprestaties nuttig te kunnen aanvullen.
- " Zulks kan geen beletsel zijn voor een goed begrepen solidariteit.
- " Tenslotte mag de arbeidsinzet en de ondernemerszin niet worden ontmoedigd.

" 2. TOEPASSING VAN DEZE BEGINSELEN IN HET ALGEMEEN HUIDIG ECONOMISCH KADER

- " De belangrijke evolutie welke de sociale zekerheid heeft gekenmerkt zowel wat haar doelstellingen als haar toepassingsgebied betreft, heeft uiteindelijk een aanzienlijke aangroei van de uitgaven tot gevolg gehad.
- " Deze groei werd de jongste jaren nog aangewakkerd ingevolge de economische crisis en de ongunstige demografische ontwikkeling.
- " Het aandeel van de sociale zekerheid in het nationaal inkomen ligt thans op een peil dat de absolute grens zoniet overschrijdt dan toch sterk benadert.
- " De beschikbare middelen moeten in principe volstaan om de basisbehoeften van de sociale zekerheid te financieren.
- " Een verdere toename van de uitgaven welke onvermijdelijk nieuwe inkomsten zou vergen zou de economische bedrijvigheid en de tewerkstelling inzonderheid in de arbeidsintensieve ondernemingen ernstig kunnen schaden.
- " Bijgevolg moet het sociaal zekerheidsbeleid streven naar grotere doelmatigheid en moeten de ingezette financiële middelen worden herschikt.
- " Zulks kan o.m. gebeuren door :
 - " - Het invoeren van een eigen risico-aandeel.
 - " - Een differentiatie van de uitkeringen volgens de gezinstoestand.
 - " - Een strictere koppeling van de vervangingsinkomens aan de verrichte arbeidsprestatie.
 - " - De aftopping van de te hoge uitkeringen.

- " - De beperking van de cumuls en het bestrijden van het oneigenlijk gebruik in
- " de sociale zekerheid.
- " - Het belasten van de vervangingsinkomens.

" 3. STRUCTUUR VAN DE SOCIALE ZEKERHEID

- " De sociale zekerheidsstelsels in ons land werden uitgebouwd rond het professio-
- " neel statuut van de verzekerden.
- " De voorkeur moet ook in de toekomst uitgaan naar het behoud van afzonderlijke
- " stelsels (werknemers, zelfstandigen, overheidspersoneel).
- " Deze structuur is wenselijk :
- " - omdat zij toelaat beter rekening te houden met de specificiteit van de verschil-
- " lende groepen ;
- " - omdat de voorzieningen beter kunnen worden aangepast aan de reële noden van de
- " betrokken groep ;
- " - omdat de solidariteit vaak beter te organiseren is binnen de groep.
- " Met deze structuur wordt een verdere harmonisering in de zin van een grotere
- " rechtvaardigheid en gelijkheid geenszins onmogelijk.
- " Een volledige integratie wat de structuren betreft is niet wenselijk omdat zij
- " een autonoom bestuur en een benadering van de specifieke problemen van de ver-
- " schillende groepen zal bemoeilijken.
- " Een eenheidsstructuur zou bovendien de verstaatsing van de sociale zekerheid in
- " de hand werken en zeker niet bijdragen tot de doelmatigheid en de doorzichtig-
- " heid van het sociaal zekerheidsbeleid.

" 4. FINANCIERING VAN DE SOCIALE ZEKERHEID

- " De gemengde financiering op grond van bijdragen en staatstussenkomst moet worden
- " behouden. Deze financieringswijze laat toe de verantwoordelijkheden op een

" billijke wijze te verdelen en de lasten op een evenwichtige wijze te spreiden.
" Zulks zou niet het geval zijn bij een volledige fiscalisering van de sociale
" zekerheid. Ook een te eenzijdige financiering op grond van het loon moet van
" de hand worden gewezen omdat zij de factor arbeid overbelast en bijgevolg de
" loonintensieve ondernemingen, waaronder zeer veel kleine en middelgrote onder-
" nemingen, in een nadelige toestand plaatst t.o.v. kapitaalintensieve onder-
" nemingen.

" De structuur van de financiering zou er als volgt kunnen uitzien :

- " a. De gewaarborgde minimale uitkeringen (gewaarborgd inkomen voor bejaarden,
" enz.) worden uitsluitend uit de algemene overheidsmiddelen gefinancierd.
- " b. De kostendekkende voorzieningen (gezinsbijslagen en gezondheidszorgen) welke
" geen directe band hebben met de arbeidsprestatie en bijgevolg moeilijk als
" bedrijfsrisico's kunnen worden beschouwd, zouden gefinancierd kunnen worden
" uit persoonlijke bijdragen op het globaal inkomen.
- " c. De arbeidsvervangende voorzieningen (pensioenen, arbeidsongeschiktheidsuit-
" keringen, werkloosheidsvergoedingen) zouden in de eerste plaats door sociale
" bijdragen op het loon worden gefinancierd.

" Toch kan zowel voor de kostendekkende voorzieningen als voor de arbeidsvervan-
" gende voorzieningen de financiële tussenkomst van de Overheid verantwoord zijn
" inzonderheid tengevolge van economische en/of demografische omstandigheden
" waarvoor de verzekeringsplichtigen niet verantwoordelijk kunnen worden gesteld.

" De bijdragen uitgedrukt in een percentage van het loon of beroepsinkomen dienen
" in principe begrensd te zijn aangezien ook de uitkeringen niet onbegrensd zijn.

" De bijdragen moeten proportioneel, niet progressief zijn.

" De progressiviteit kan alleen op het terrein van de belastingen worden aan-
" vaard waaruit de Overheid de middelen zal halen om de sociale zekerheid te
" subsidiëren.

" Een forfaitaire bijdrage kan verantwoord zijn voorzover de uitkeringen forfaitair
" zijn. In het stelsel der zelfstandigen is nog een forfaitair element
" aanwezig : de zelfstandigen die hun beroepsbezigheid als hoofdberoep uitoefenen
" betalen een forfaitaire minimumbijdrage in het geval hun beroepsinkomsten ge-
" legen zijn beneden een drempelbedrag.

" Inzake de financieringstechniek moet, voor de arbeidsvervangende voorzieningen
" en inzonderheid voor de pensioenen, naast het systeem van de repartitie volgens
" hetwelk de inkomsten onmiddellijk worden omgezet in uitkeringen, plaats worden
" gemaakt voor een systeem van individuele kapitalisatie volgens hetwelk een ge-
" deelte van het vervangingsinkomen wordt berekend in functie van het door de
" verzekerde zelf gevormde kapitaal, met fiscale aftrek van de bijdragen.

" Deze combinatie is wenselijk o.m. in het licht van de demografische ontwikkeling
" en vanuit de noodzaak tot aanmoediging van sparen en investeren.

" 5. DE PRESTATIES

" Voor de sociale zekerheidsvoorzieningen die hoofdzakelijk uit sociale bijdragen
" worden betaald moet het universalistisch karakter van de prestaties worden be-
" klemtoond. Zulks sluit trouwens aan bij de verzekeringsprincipes die aan de
" basis liggen van de sociale verzekeringen.

" Naarmate het aandeel van de Overheid in de financiering aan belang toeneemt kan
" evenwel voor een grotere selectiviteit worden gepleit. Deze selectieve benade-
" ring zal het overigens mogelijk maken dat de Overheid tussenkomt waar de noden
" het duidelijkst en de behoeften het grootst zijn.

" Het onderzoek naar de bestaansmiddelen of naar het inkomen kan niet in een ver-
" zekeringstelsel maar uitsluitend in het raam van een bijstandstelsel worden
" aanvaard gefinancierd door de solidaire inspanning van de gehele gemeenschap.

" Het fiscaal belasten van de vervangingsinkomens door toevoeging bij het globaal
" inkomen is volkomen gerechtvaardigd vermits het beroepsinkomen waarop het ver-
" vangingsinkomen is berekend eveneens wordt belast.

" Daarentegen kan het belasten van de kinderbijslagen niet worden aanvaard aange-
" zien de discriminatie tussen kinderloze gezinnen en kinderrijke gezinnen hier-
" door nog zou worden aangescherpt.

" Voor de toekenning van de prestaties moet prioriteit worden gegeven aan het
" gezin. Deze prioriteit kan o.m. worden vertaald door een modulering van de uit-
" keringen van de prestaties in functie van de gezinstoestand. Tevens moet een
" statuut voor de thuisblijvende ouder worden uitgewerkt.

" Tenslotte moeten man en vrouw op voet van gelijkheid worden behandeld. O.m.
" inzake pensioenen kunnen op dat stuk een aantal maatregelen worden getroffen.

" 6. ORGANISATIE

" Het paritair en autonoom beheer van de sociale zekerheidsinstellingen moet
" worden gevrijwaard en moet een centrale plaats blijven innemen op het vlak van
" de uitvoering van het sociaal zekerheidsbeleid.

" De rol van de Overheid moet hoofdzakelijk worden gesitueerd op het vlak van het
" uitstippelen van het beleid en de controle op de uitvoering ervan.

" De overheidsadministratie zelf kan via een verdere decentralisatie van haar
" diensten bijdragen tot een betere dienstverlening ten behoeve van de recht-
" hebbenden.

" Tenslotte moeten de vrije instellingen als medewerkende organismen van de sociale
" zekerheid hun onvervangbare rol verder kunnen uitoefenen, niet alleen op het
" vlak van de uitvoering van de wetgeving, maar ook inzake informatie, begeleiding
" en verdediging van de rechthebbenden."

AFDELING IX

PARTI SOCIALISTE

INTERVENTIE VAN MEVR. M. REMY, SENATOR, TIJDENS DE PLENAIRE VER-
GADERING VAN 29 APRIL 1981 (*)

" Mijn interventie heeft vóór alles tot doel een rui-
" mer debat mogelijk te maken dat, naar wij hopen, vruchtbaar en
" opbouwend zal zijn en tijdens hetwelk aanvullende verduidelijkin-
" gen kunnen worden gegeven om sommige aspecten van het probleem
" dat ons bezighoudt, beter in het licht te stellen.

" Er dient wellicht te worden aangestipt dat sommige
" vragen onvoldoende duidelijke begrippen dekken. Daarenboven worden
" sommige van die vragen momenteel in andere groepen, zoals b.v.
" de St. Jansgroep, besproken en wij zullen ongetwijfeld daarmee
" later rekening moeten houden. Sommige vragen tenslotte overlappen
" elkaar.

" - Door slechts op de eerste vraag (**) te antwoorden, kan in onze
" houding omtrent een reeks van andere punten toelichten :

1. De eerste doelstelling van de sociale zekerheid bestaat er voor de P.S. in, door de toekenning van uitkeringen in verhouding tot de inkomens, een levensstandaard te waarborgen in verhouding tot het niveau dat bestond alvorens een beroep op de sociale zekerheid moest worden gedaan. Die rol van de sociale zekerheid is dus een rol van collectieve verzekering, wat een horizontale herverdeling van de inkomens insluit. Wij verzetten ons voorzeker niet tegen het vertikale herverdelingseffect waartoe de sociale zekerheid zou kunnen leiden. Wij zijn van oordeel dat de sociale zekerheid niet het aangewezen middel is om de vertikale herverdeling van de inkomens door te voeren en dat het verkieslijk is die doelstelling te verwezenlijken door een passend fiscaal beleid.

" - De rol van de sociale zekerheid mag geenszins worden beperkt
" tot een loutere uitbetaling van een gewaarborgd minimum
" inkomen, dat zou worden verhoogd met aanvullende systemen
" die in handen zijn van particuliere organismen, laat staan
" dat de betrokken persoon de wil of eenvoudig de mogelijk-
" heid heeft gehad om daarop een beroep te doen.

(*) Vertaling.

(**) Ter herinnering : "Welke doelstelling(en) voor de sociale zekerheid ?"

" - Er is volgens mij nog een ander punt waaromtrent geen twijfel mag bestaan, met name dat de voornaamste doelstelling van de sociale zekerheid er niet in bestaat de armoede te bestrijden.

" Die opdracht komt toe aan andere wetten, met name de wet van 8 juli 1976 op de O.C.M.W.'s en zulks moet zo blijven.

" Hoewel er in ons sociaal beleid als geheel een evidente band bestaat tussen de verzekering van de enkelingen tegen sommige sociale risico's die de werknemers lopen en de sociale bijstand vanwege de gemeenschap die elk individu moet kunnen verwachten, mag er geen verwarring, noch gelijkschakeling ja zelfs geen integratie bestaan van die twee wel onderscheiden begrippen.

" 2e vraag (*)

" Indien de sociale zekerheid moet worden gezien in het algemeen economisch kader, dan is het even noodzakelijk niet op korte termijn te werken. Wij beschikten over mechanismen die spijtig genoeg niet werden aangewend. De organieke rijksstoelagen moesten inderdaad de mogelijkheid bieden de conjuncturele moeilijkheden te ondervangen. Die organieke toelagen worden sedert enkele jaren niet meer uitgekeerd. Wij menen dat men zich bij het zoeken naar oplossingen in een lange termijnvisie moet plaatsen om de sociale zekerheid financieel gezond te maken.

" 3e vraag (**)

" Zoals ik zoëven heb aangestipt is de sociale zekerheid voor ons, socialisten, een individueel recht dat de toekenning waarborgt van verstrekkings in verhouding tot de lonen. Wij kunnen daarentegen moeilijk akkoord gaan met de mogelijkheid waarover sommige organismen beschikken om sommige collectieve diensten of instellingen op te richten. Die infrastructuur wordt inderdaad opgericht met het geld van de werknemersbijdragen en moet de gehele bevolking ten goede komen. Het lijkt ons normaler toe dat de overheid die collectieve infrastructuur ten laste zou nemen om er werkelijke overheidsdiensten van te maken met alle waarborgen die een dergelijke regeling biedt (continuïteit van de dienst, gelijkheid van de gebruikers, enz.).

" 4e vraag (***)

" Op de vraag 4 is het vanzelfsprekend dat onze voorkeur uitgaat naar een algemene sociale zekerheidsregeling. Het gaat hier om een ideaal dat moet worden bereikt maar dat, in de huidige stand van zaken, niet realiseerbaar is.

(*) Ter herinnering : "Toepassing daarvan in het algemeen huidig economisch systeem."

(**) Ter herinnering : "Blijft de sociale zekerheid beperkt tot individuele (financiële) tegemoetkomingen of moet zij ook mede bepaalde soorten collectieve diensten of instellingen en infrastructuren financieren."

(***) Ter herinnering : "Behoud van de drie stelsels per beroepsgroep?"

" Zoals wij allen weten bestaan er diverse soorten van
" solidariteit onder de groepen die bij de sociale zekerheidsre-
" gelingen zijn betrokken. Wij weten ook dat die regelingen bij-
" zondere regels hebben die min of meer voordelig zijn naarge-
" lang van de gevallen. Onze doelstelling bestaat erin, via de
" sociale zekerheid, dezelfde waarborgen tegen de sociale risico's
" te bieden aan de personen die zich in dezelfde toestand bevin-
" den en die op dezelfde wijze tot de sociale zekerheid hebben
" bijgedragen; wij stellen echter eveneens vast dat een onvol-
" doende doorzichtigheid van de inkomens van sommige groepen,
" op het ogenblik van de inning van de bijdragen, het niet moge-
" lijk maakt een onmiddellijke gelijkheid tot stand te brengen
" op het gebied van de financiering van de sociale zekerheid, zon-
" der het risico te lopen dat de werknemers worden gepenaliseerd.

" - Men zou evenwel kunnen overwegen geleidelijk over te gaan
" tot één enkele regeling, onder voorbehoud van een hervorming
" van de financiering (fiscalisering) van sommige sectoren. Ik
" denk meer bepaald aan de kinderbijslag alsmede aan de genees-
" kundige verzorging, aangezien een kind een kind is - en - een
" zieke een zieke.

" 5e vraag (*)

" De financiering moet gemengd blijven voor de meeste sectoren.
" Zoals ik zoëven heb gesteld zouden de kinderbijslag en de ge-
" neeskundige verzorging apart kunnen worden behandeld, omwille
" van het forfaitair karakter van hun uitkeringen. Men zou dan
" ook een financiering kunnen overwegen op grond van de recht-
" streekse of onrechtstreekse fiscaliteit.

" - Voor de overige sectoren is het gemengde systeem wenselijk.
" De basis voor de inning van de bijdragen zou evenwel iets
" anders kunnen zijn dan de lonen en men denkt b.v. aan de toe-
" gevoegde waarde die zeer interessant blijkt te zijn.

" - Voor wat de grenzen betreft, meen ik dat onderscheid moet wor-
" den gemaakt tussen de beneden- en de bovengrens en dat vervol-
" gens de bijdragen en de uitkeringen afzonderlijk moeten wor-
" den onderzocht.

" DE BENEDENGRENS.

" Die grens moet bestaan zowel voor de uitkeringen als
" voor de bijdragen. De benedengrens van de uitkeringen is
" impliciet. Er bestaat immers een door de Nationale Arbeids-
" raad vastgesteld interprofessioneel minimumloon.

(*) Ter herinnering : Financiering.

" DE BOVENGRENZEN.

" Die bovengrenzen moeten voor de bijdragen voor-
" eerst worden opgetrokken en vervolgens afgeschaft.

" Voor de uitkeringen moet voor alles worden verme-
" den dat de bovengrenzen voordeliger zijn dan het nettoloon;
" men moet binnen de normale grenzen kunnen blijven van de
" spanningen tussen de inkomensgroepen.

" 6e_vraag (*)

" De uitkeringen, althans de vervangingsuitkeringen, moeten
" worden verstrekt in het kader van de drie regelingen; de
" sociale zekerheid mag niet verwijzen naar de fiscaliteit. De
" sociale zekerheid moet tevens functioneren onafhankelijk
" van elk onderzoek naar de bestaansmiddelen. De wettelijke
" verplichting van gelijkheid tussen man en vrouw zou snel
" in de tekst tot uiting moeten komen maar ook en vooral in
" de dagelijkse praktijk.

" 7e_vraag (**)

" Over de organisatie kunnen wij het in een later stadium van
" de werkzaamheden hebben.

" De samensmelting, de associatie of de coördinatie
" van sommige organismen is evenwel zeer wenselijk. Denken we
" maar aan het geval van de N.K.B.P. maar ook aan het probleem
" van het F.A.O., N.P.M.W. en F.B.Z., organismen waarvan de
" doeltreffendheid zou worden vergroot door een toenadering.

" De instelling van de gemeenschappelijke sociale
" zekerheidsdiensten, die dichter bij de burger staan, is een
" oud socialistisch voorstel (L.E. TROCLET) dat wij steeds
" hebben verdedigd en waarmee wij volledig akkoord gaan.

" 8e_vraag (***)

" Meer bepaald met betrekking tot de sector arbeidsongevallen
" meen ik dat wij ermee akkoord zullen gaan om te eisen dat die
" sector geleidelijk in de sociale zekerheid wordt opgenomen.

(x) Ter informatie : "Prestaties."

(**) Ter informatie : "Organisatie."

(***) Ter informatie : "Per sector."

" Het Fonds voor Arbeidsongevallen zou vooreerst op ge-
" lijke voet moeten worden geplaatst met de particuliere onder-
" nemingen. Tevens zou aan de organismen van openbaar nut de
" mogelijkheid moeten worden geboden om zich bij die instelling
" te verzekeren. Ook het beheer van de renten zou aan die instel-
" ling moeten worden toevertrouwd.

" Tot slot, Mijnheer de Voorzitter, waarde Collega's,
" Dames en Heren wens ik te herhalen dat die enkele beschouwingen
" bij de vragen die U ons heeft gesteld zullen moeten worden ver-
" duidelijkt en toegelicht tijdens de besprekingen in de verschil-
" lende denkgroepen."

AFDELING X

SOCIALISTISCHE PARTIJ

Hervorming van de sociale zekerheid. (x)

INLEIDENDE NOTA

" De grondvesten van onze sociale zekerheid werden in 1944 ge-
" legd en sindsdien brokje bij brokje aangevuld en ontwikkeld.
" De eenheid van visie en conceptie die aan de basis lag van
" de stelsels, geraakte enigszins zoek en het systeem werd er
" onoverzichtelijk door. Ongelijkheden en niet gewilde dis-
" criminatoire behandelingen konden niet altijd vermeden worden

" Bovendien veroorzaakt de economische crisis ernstige finan-
" ciële moeilijkheden. De uitgaven - vooral de uitkeringen
" voor werkloosheid - namen zeer sterk toe en terzelfdertijd
" verminderden de inkomsten in belangrijke mate. Het finan-
" cieel evenwicht van het stelsel werd grondig verstoord mede
" door het feit dat de overheid zijn verplichtingen niet na-
" kwam.

" Ook mede daarom dient ons systeem van sociale zekerheid aan-
" gepast te worden aan de gewijzigde omstandigheden. Opdracht
" daarbij is de fundamentele verworvenheden veilig te stellen
" voor de toekomst.

"1. Doelstellingen.

" De sociale zekerheid is een opdracht van nationale solidari-
" teit. Zij moet voorzien in een veralgemeende verzekering
" tegen alle levens-, beroeps- en sociale risico's.

" Daarnaast heeft de sociale zekerheid een belangrijke herver-
" delende functie. Het zwaartepunt in het stelsel moet niet
" langer exclusief de arbeid zijn, maar de bestaanszekerheid.

(x) Tekst voorgesteld op 24 februari 1982.

"2. Toepassing in het algemeen huidig economisch kader.

" Een stabiele financiële basis vormt de kern van de gehele
" hervorming.

" De huidige financiële basis, gesteund op arbeid, voldoet niet
" meer. Een verruiming van de bijdragebasis is noodzakelijk.

" In onze visie betekent dit dat elkeen in verhouding tot
" zijn persoonlijke mogelijkheden en financiële draagkracht
" moet bijdragen op zijn globaal inkomen.

" Daar de ondernemingen en de overheid een specifieke verant-
" woordelijkheid hebben, moeten ook zij bijdragen leveren
" volgens hun financiële draagkracht.

"3. Behoud van de drie stelsels per beroepsgroep?

" Het tegen elkaar stellen van arbeiders en bedienden, zelf-
" standigen en ambtenaren leidt bij groepen, die allen nuttige
" arbeid verrichten, tot strak gescheiden statuten. De over-
" gang van de ene naar de andere groep wordt bemoeilijkt en
" soms met verminderde voordelen bestraft. Een dergelijke on-
" gelijke behandeling bemoeilijkt de mobiliteit en de evolutie
" van onze moderne maatschappij. De onderscheiden binnen een-
" zelfde sociale groep kunnen niet langer verantwoord worden.

" Daarom moet één enkel globaal zekerheidsstelsel tot stand
" komen voor zowel loontrekkenden, zelfstandigen als ambte-
" naren waarbij elkeen verplichtingen heeft in functie van
" zijn globaal inkomen en rechten put in evenredigheid tot zijn
" bijdrage.

" Dit impliceert tevens de integratie van de sectoren beroeps-
" ziekten en arbeidsongevallen, het stelsel van het bestaans-
" minimum en de uitkeringen aan gehandicapten in het stelsel.

"4. Financiering.

" Er dient een specifieke bestemmingsbijdrage geheven te
" worden op het globale inkomen. Het gaat hier niet om een
" fiscalisering, wel om een aan de sociale zekerheid toege-
" wezen belasting waarvoor niet enkel de beroepsinkomens maar
" ook de inkomens uit roerende en onroerende bezittingen in
" aanmerking komen.

" De bijdrage, uitgedrukt in een percentage op het bedrag van
" de belastbare inkomsten, zal gekenmerkt zijn door een zekere
" progressiviteit en bovendien niet gekoppeld worden aan loons-
" en inkomensgrenzen. De inkomsten van het stelsel zullen al-
" dus de algemene tendens van de inkomens voegen.

" De ondernemingen nemen deel in de financiering van de sociale
" zekerheid in functie van hun economische verantwoordelijkheid,
" met de gevolgen ervan op sociaal vlak, die gelegen zijn in de
" werkloosheid, arbeidsongevallen, beroepsziekten en gedeelte-
" lijk de verzekeringen tegen ziekte.

" Globaal moet de last voor het bedrijfsleven binnen redelijke
" perken blijven en wordt een ander omslagstelsel van de lasten
" over de ondernemingen vooropgesteld: naast de loonsom wordt
" tevens het exploitatieresultaat in rekening gebracht als
" basis voor heffing van ondernemersbijdragen.

" Het Rijk heeft uiteraard tot taak de burgers te beschermen
" en moet bijgevolg de bestaanszekerheid van ieder waar-
" borgen.

" Daarnaast draagt de overheid als grootste werkgever eenzelfde
" verantwoordelijkheid als elke andere onderneming.

" De omvang van de inspanning van de overheid dient losgekoppeld
" te worden van budgettaire overwegingen. Daarom moet zij
" wettelijk en percentsgewijze vastgelegd worden in verhouding
" tot de globale Rijksinkomsten.

" 5. Prestaties.

" Geen enkel individu of risico wordt van verzekering uitgesloten. Er kan wel overwogen worden om de uitkering van
" sommige aanvullingsinkomens vanaf een bepaalde hoge inkomensgrens te beperken of volledig af te schaffen.

" De vervangingsinkomens moeten vastgesteld worden in verhouding tot het gederfde inkomen, volgens een degressief
" afnemend percentage naargelang men in de hogere inkomensgroepen komt. Een beneden- en bovengrens waarborgen een
" maximaal herverdelingseffect.

" De basis voor de toekenning van de prestaties is het individu
" Dit impliceert de gelijke behandeling van man en vrouw.

" 6. Organisatie.

" De Rijksdienst voor sociale zekerheid moet omgevormd worden
" tot de enige centrale instelling voor de inning en de verdeling van de bijdragen.

" Zij moet eveneens de sociale programmatie uitwerken op basis
" waarvan de inkomsten verdeeld worden volgens de evoluerende
" behoeften.

" De Rijksdienst zal beheerd worden door de verschillende belangengroepen en de financiële inbrengers.

AFDELING XI

UNION SYNDICALE DES CLASSES MOYENNES

FUNDAMENTELE OPTIES VOORGESTELD DOOR DE HEER P. BERNARD.*

" Het begrip "sociale zekerheid" is uiterst onnauwkeurig.
" Het omvat een massa van elementen en noodzaakt de tenuitvoer-
" legging van een reeks van beleidsvormen : werkgelegenheidsbeleid,
" economisch en financieel beleid, gezondheidsbeleid, gezinsbeleid,
" onderwijsbeleid ...

" Men kan zeer ruime opvattingen hebben over dat begrip;
" de inhoud ervan mag evenwel niet oeverloos worden verruimd door
" er doelstellingen in op te nemen die even talrijk als verschei-
" den zijn of door alles te willen regelen door middel van of in
" het kader van een systeem dat men wenst op te zetten of te her-
" vormen, zonder dat er verwarring of dubbelzinnigheid optreedt.

" Uit de ontwikkeling van de toestanden (economisch,
" demografisch, ...) en van de ideeën blijkt volgens mij dat er
" een tendens bestaat om onderscheid te maken tussen de te dekken
" behoeften, welk onderscheid in drie takken tot uiting komt :

" 1°) de eerste dekt sommige behoeften die niet eigen zijn aan een
" bepaalde beroepscategorie maar die alle burgers aanbelangen en
" die men eensdeels kan onderverdelen in minimum bestaansinko-
" mens (minimex, geneeskundige verzorging, jeugdwerkloosheid, of
" werkloosheid van lange duur) en anderdeels in aanvullende
" inkomens (kinderbijslag).

" 2°) andere die een beroepsactiviteit veronderstellen t.w. de
" schadeloosstelling van de beroepsongevallen of -ziekten, de
" compensering of het verlies van bezoldiging als gevolg van
" arbeidsongeschiktheid of werkloosheid, d.w.z. de vervangings-
" inkomens.

" 3°) tenslotte andere die kunnen worden verbonden aan de hoedanig-
" heid van burger of van werknemer (pensioen).

" Elk van die categorieën impliceert een zekere solidari-
" teit eensdeels op nationaal niveau, anderdeels op het niveau van
" de bedrijfstak of van het beroepsstatuut.

* Vertaling.

" Sommigen zijn van oordeel dat de financiering rekening
" moet houden met de behoeften en dat men dan ook niet een bepaald
" financieel kader kan aanvaarden om het systeem vast te stellen.

" Voor ons geldt daarentegen navolgend beginsel : de
" doelstelling moet er in bestaan de voornaamste en fundamen-
" tele sociale risico's verplichtend te dekken; een selectie
" van de risico's en het bedrag tot dekking ervan hangen nood-
" zakelijkerwijze af van de beschikbare middelen in het algemeen
" economisch kader.

" Op dat gebied moet dan ook, gelet op de beperking van
" de middelen en op de noodzaak de kost ervan momenteel te vermin-
" deren, een selectie worden gemaakt van en een verdeling worden
" doorgevoerd tussen grote en kleine risico's; de eerste moeten
" verplicht worden gedekt, terwijl de tweede moeten worden overge-
" laten aan de individuele beoordeling en aan eenieders persoon-
" lijke bijdrage.

" Aangezien de sociale zekerheid er nog niet in slaagt
" al haar huidige verplichtingen na te komen en aangezien zij in
" elk geval verplicht is deze in de toekomst meer te beperken of
" in elk geval een selectie ervan te maken, lijkt het ons in dat
" perspectief momenteel uitgesloten dat haar toepassingsgebied
" wordt verruimd met name tot sommige soorten van collectieve
" diensten of instellingen en infrastructuren, zonder daarbij het
" interessant sociaal aspect van sommige verwezenlijkingen als dus-
" danig te ontkennen.

" Behoud van de drie beroepsgroepen.

" Aangezien de toestand van de drie sectoren momenteel
" verschillend is, lijkt het moeilijk in een onmiddellijke toekomst
" die verschillen weg te werken zowel op het niveau van de adminis-
" tratieve infrastructuur als op het niveau van de financiering.

" Het lijkt ons evenwel toe dat de regels voor de toe-
" kenning zoveel mogelijk moeten worden geharmoniseerd en dat men
" zich kan richten op een uniformering van sommige takken.

" De sector kinderbijslag komt tegemoet aan een gezins-
" beleid en valt onder de verantwoordelijkheid van de gemeenschap
" en wij menen dat die regeling, die alle burgers aanbelangt, kan
" en moet gelijkvormig worden gemaakt.

" De regeling van de zelfstandigen bevat reeds het on-
" derscheid dat wij wensen tussen grote en kleine risico's inzake
" geneeskundige verzorging.

" Er werd aangestipt dat, vergeleken met de algemene
" regeling, het verbruik van de uitgaven van de zelfstandigen voor
" alle categorieën (actieve bevolking, echtgenoten en weduwen, ge-
" pensioneerden, kinderen) grosso modo tot minder dan de helft van
" de algemene regeling is verminderd.

" Dat verschil in medisch verbruik en uitgaven van het
" R.I.Z.I.V. is indrukwekkend en berust vanzelfsprekend niet enkel
" op imperatieven of medische aanwijzingen. Wij constateren hier
" eenvoudig de bezuinigingsfactor als gevolg van die scheiding van
" regelingen. Wij zouden kunnen aanvaarden dat de verzekering ge-
" neeskundige verzorging een nationale verzekering zou worden en
" dat zulks onder de bevoegdheid van de Minister van Volksgezond-
" heid zou vallen, voor zover de conceptie van die verzekering ge-
" beurt door een grotere verantwoordelijkheid van iedereen in het
" verbruik van de uitgaven, zonder dat die conceptie de oprichting
" van een nationale gezondheidsdienst beoogt.

" De huidige pensioenregeling valt onder verschillende
" structuren in de drie groepen : de overheidssector die wordt ge-
" financieerd door de gemeenschap, de particuliere sector die eens-
" deels wordt gefinancierd door individuele en werkgeversbijdragen
" en anderdeels door een Rijkstegemoetkoming, de sector van de zelf-
" standigen die wordt gefinancierd door persoonlijke bijdragen en
" door een Rijkstoelage en waarvoor een bijkomend pensioen kan wor-
" den samengesteld door middel van persoonlijke aanvullende uit-
" keringen.

" Men begrijpt dat bij verschil in bijdragen, het be-
" drag van de voordelen niet identiek kan zijn.

" Het is daarentegen onaanvaardbaar dat het maximum
" pensioen van een groep lager is dan het minimum bestaansinkomen.

" Het lijkt ons bijgevolg toe dat op dat gebied een ze-
" kere eenmaking moet worden nagestreefd; die overweging impliceert
" niet het idee van een unieke pensioenregeling, en evenmin het idee
" van een eenvormig basispensioen.

" Financiering.

" Het beginsel van de sociale zekerheid stoelt in onze
" ogen op het idee van een verzekering, wanneer het erom gaat zich
" te beveiligen tegen sommige risico's van het beroepsleven of van
" het bereiken van de pensioengerechtigde leeftijd, wat het behoud
" van een gemengde financiering onderstelt (bijdrage en Staatstoe-
" lage).

" De bijdrage lijkt volgens ons proportioneel te moeten
" blijven, aangezien de progressiviteit is uitgesloten, en wel om
" twee redenen :

" a) om de nodige herverdeling op sociaal niveau door te voeren is
" er de belasting van de inkomens die progressief is en die
" ruimschoots aan die doelstelling voldoet;

" b) diegenen die bijdragen betalen op betrekkelijk hoge inkomens,
" met name de geschoolden en de kaderleden, zijn reeds tot een
" grote inspanning van solidariteit gedwongen aangezien het ge-
" heel van de uitkeringen niet evenredig is met de bijdragen.

" De financiering van de behoeften die alle burgers aan-
" belangen, d.w.z. in feite een zekere herverdeling van de inkomens,
" valt daarentegen volgens ons onder de fiscaliteit via de inning
" van de bijdragen en moet niet ten laste zijn van een bepaalde
" groep.

" Prestaties. Behoud van het beginsel van de universaliteit.

" Het lijkt ons toe dat bij de aanvang geen uitsluiting
" moet worden doorgevoerd.

" Het onderzoek naar de bestaansmiddelen zou slechts
" mogen gebeuren om het al dan niet bestaan vast te stellen van
" een staat van behoefte, wanneer voordelen of uitkeringen niet
" de tegenwaarde zijn van bijdragen, maar een inspanning van de
" collectiviteit (b.v. : gratis pensioen, werkloosheid, enz...).

" Anderzijds zouden de vervangingsinkomens moeten
" worden belast, zoals de andere inkomens.

" Wij zien niet in waarom men meer zou moeten worden
" belast voor het inkomen dat men verwerft uit arbeid dan wanneer
" men leeft van een inkomen waarvoor geen enkele prestatie moest
" worden geleverd.

" Het belasten van de kinderbijslag wat, zoals reeds
" werd gezegd, onder het bezinsbeleid valt, zou tenslotte moeten
" worden uitgesloten.

" De basis voor de toekenning van de uitkeringen moet
" in onze ogen veeleer het huishouden zijn dan het individu.

" Het is inderdaad de globale toestand van het huis-
" houden die van belang is."

AFDELING XII

VERBOND VAN BELGISCHE ONDERNEMINGEN

OPTIES VOOR EEN HERVORMING OP LANGE TERMIJN *

" ANTWOORD I : (**)

" A. Het eigenlijke doel

" Volgens de ondernemingen en voor zover het over het
" gedeelte van de sociale zekerheid gaat dat zij (gedeelte-
" lijk) moeten financieren, heeft deze tot doel de werk-
" nemers en hun gezin in zekere mate te beschermen tegen
" de financiële gevolgen van een beperkt aantal belangrijke
" sociale risico's die het normale peil van hun beroeps-
" inkomen ernstig kunnen aantasten :

" (1) de vermindering of het teloorgaan van de arbeids-
" geschiktheid van de werknemer wegens ziekte, ongeval
" of gevorderde leeftijd;

" (2) de moeilijkheid zoniet de onmogelijkheid een volwaar-
" dige arbeidsprestatie te blijven leveren, terwijl de
" werknemer daartoe bereid is en arbeidsgeschikt is;

" (3) de noodzaak om een beroep te doen op geneeskundige
" zorgen ten einde weer gezond te worden en/of - in
" sommige gevallen - in goede gezondheid te blijven;

" (4) het aantal kinderen ten laste en de omstandigheden
" waarin men die kinderen ten laste heeft genomen.

" Samengevat :

" Een voldoende inkomenszekerheid bieden op basis van een
" sociale dekking zodat de werknemers, ondanks bepaalde
" toestanden, een menswaardig bestaan kunnen leiden.

" Dat neemt niet weg dat er een sociale zekerheid bestaat
" waarvan de organisatie en de financiering geheel op de
" Staat rust, met dien verstande dat ze erop gericht is
" minimum menswaardige bestaansmiddelen te waarborgen aan
" degenen die de door het sociale-zekerheidsstelsel van
" hun beroepsgroep gewaarborgde voordelen niet of onvol-
" doende kunnen genieten.

" B. Bases van de solidariteit

" De sociale zekerheid is trapsgewijs ingedeeld en ver-
" schillend opgebouwd naar gelang van het tijdvak en het
" land.

* Bij het neerleggen van dit document, dat het standpunt in de plenaire
zitting uiteenzet, heeft het V.B.O. de aandacht gevestigd op het feit
dat de in het document geformuleerde opties moeten gezien worden in
het perspectief van een hervorming op lange termijn en dus geen afbreuk
doen op de vrijheid van het V.B.O. van appreciatie van de raadplegingen
waartoe de Regering met de sociale partners zou overgaan in het kader
van de bijzondere machten.

** Ter herinnering : "Welke doelstelling(en) voor de sociale zekerheid ?"

" Hierna volgt het schema ervan :

- " - Historisch : enkeling - gezin - beroep - nationaal -
" internationaal
- " - Op dit ogenblik in België : enkeling - gezin - beroeps-
" statuut - nationaal - internationaal
- " - Op dit ogenblik in de meeste landen die het Angelsak-
" sische systeem hebben aangenomen : enkeling - gezin -
" nationaal - beroepsstatuut - internationaal

" Het VBO bevestigt zijn in 1945 ingenomen standpunt dat de
" sociale zekerheid niet alleen op het vlak van het individu
" en het gezin verantwoordelijkheid moet dragen, maar zich
" ook op basis van de solidariteit binnen de grote beroeps-
" groepen moet organiseren. Zodoende speelt de Staat niet
" alleen zijn rol van scheidsrechter (door zijn wetgevende
" en reglementaire macht) maar verleent hij ook bijstand
" (onder meer door middel van zijn tegemoetkomingen ten
" gunste van de marginalen die in het arbeidscircuit niet
" opgenomen of onvoldoende gedekt worden).

" C. Het oneigenlijke doel

- " 1. Sommigen houden staande dat de herverdeling van de
" inkomens eveneens het oogmerk van de sociale zekerheid
" is. Wij delen dit standpunt niet. Het gaat immers om
" een afwijking van het eigenlijke doel van de sociale
" zekerheid dat wij zojuist hierboven beschreven hebben.
" De sociale zekerheid is slechts gericht op een horizon-
" tale herverdeling (actieven/niet-actieven) tussen de
" enkelingen van eenzelfde sociaal-professionele groep.
" De verticale herverdeling kan alleen door de fiscaliteit
" degelijk worden verwezenlijkt.
- " 2. In het kader van deze beperkte solidariteit is het natuur-
" lijk aangewezen het systeem zo uit te bouwen dat het
" overeenstemt met het billijkheidsbeginsel. Dit houdt in
" dat men bij de opbouw van het systeem de deelnemings-
" voorwaarden zo zal moeten bepalen dat men over het
" geheel genomen naar alle waarschijnlijkheid positieve
" maar beperkte herverdelingseffecten (van de hoogste naar
" de laagste inkomenscategorieën) zal kunnen verwachten.

" Het is van wezenlijk belang dat het wettelijk stelsel
" in zoverre het steunt op de beroepssolidariteit, noch
" de werkgelegenheid in het algemeen, noch de gekwalifi-
" ceerde werkgelegenheid in het bijzonder (kaderleden)
" ontmoedigt. Met het oog hierop is het nodig :

" (1) dat de lastenverdeling rechtvaardig is en o.m.
" rekening houdt met de secundaire inkomensherver-
" deling, welke door de Staat via de progressivi-
" teit van de directe belastingen wordt bewerkstel-
" ligd;

" (2) dat het peil van de uitkeringen en van de lasten
" redelijk is, zodat de verhouding "netto belastbaar
" loon" en "loonkost" de verzekerden niet aanspoort
" zich van het systeem af te wenden.

" Buiten de wettelijke dekking moet de mogelijkheid
" blijven bestaan om een beroep te doen op de aanvullende
" verzekering, tegen de kostprijs "gefactureerd" voor
" iedere economische eenheid die de last ervan wenst te
" dragen. Deze vorm van verzekering, die vooral het voor-
" deel biedt van een grotere soepelheid, verdient te worden
" aangemoedigd door bij voorbeeld te voorzien in de moge-
" lijkheid om de premies van het bedrag van het bruto
" belastbaar inkomen af te trekken. Deze wijze van ver-
"zekering is trouwens een instrument ten dienste van
" het personeelsbeheer in de onderneming of in de sector.

" Samengevat, menen wij dat de sociale zekerheid als een
" sociale verzekering moet worden opgevat, hetgeen wil
" zeggen dat een zekere solidariteit moet worden geor-
" ganiseerd tussen actieven en niet-actieven, tussen
" werknemers met kinderen ten laste en de anderen, tussen
" gezonde werknemers en werknemers die het slachtoffer
" zijn van ziekten of ongevallen; de Staat heeft in dit
" opzicht een residuairefunctie van sociale bijstand (door
" middel van een enquête over de inkomsten) ten gunste
" van degenen die de sociale verzekering niet of onvol-
" doende genieten.

" Tot besluit verstaan wij onder sociale verzekering :

" - voor de vervangingsinkomens : evenredigheid van de
" rechten volgens de bijdrage-inspanning, beperkt tot
" een bepaald niveau en storting van de uitkeringen
" beperkt in de tijd;

" - voor de aanvullende inkomens en de kosten compenserende
" uitkeringen : gelijkheid in de dekking van het risico
" voor alle verzekerden;

" - voor de financiering ten laste van de verzekerden,
" beperking van de bijdrage-inspanning tot een bepaald
" niveau van de bezoldiging.

ANTWOORD II : (x)

" Terwijl het BNP in de periode 1970 - 1980, slechts met
" 170% toenam (1), stegen de totale uitgaven voor de sociale
" zekerheid tijdens dezelfde periode met 282% (2). Het groei-
" tempo van de uitgaven voor sociale zekerheid is dus kennelijk
" onevenredig met dat van het BNP, hetwelk een weergave is van
" onze economische capaciteit (3).

" Voorts blijkt dat het verschil tussen het groeipercentage van
" het BNP en dat van de uitgaven voor sociale zekerheid in crisis-
" tijden nog toeneemt : van 1970 tot 1975 steeg het BNP met 80%,
" terwijl de uitgaven voor sociale zekerheid met 100% toenamen
" (verhouding 8/10); van 1975 tot 1980 steeg het BNP met 50% en
" namen de uitgaven voor sociale zekerheid met 90% toe (verhouding
" 5,6/10).

" Bij deze bezorgdheid komt zich nog een andere voegen, namelijk
" de zekerheid dat indien niets wordt gewijzigd - zij het op
" het plan van de economische groei, zij het op het plan van de
" uitgaven - de bestaande wetgeving inzake sociale zekerheid
" (met haar automatische mechanismen van verhoging der uitgaven)
" onvermijdelijk op een impasse zal uitlopen : volgens een studie
" die in 1981 door het Planbureau werd gemaakt, zal het vermoed-
" elijk deficit eind 1986 bij de 100 miljard bedragen (4).

" De wet van 29 juni houdende vaststelling van de algemene
" beginselen van de sociale zekerheid van de werknemers had
" zich namelijk in haar overgangsbepalingen ten doel gesteld de
" begroting van de sociale zekerheid voor 1981 en 1982 in even-
" wicht te brengen, hoofdzakelijk door middel van nieuwe lasten.
" De wet heeft dit doel beslist niet bereikt, aangezien het
" vermoedelijk deficit voor 1981 een dertigtal miljard zal
" bedragen.

(1) Statistisch Jaarboek van België.

(2) Algemeen Verslag over de sociale zekerheid en vooruit-
zichten van het Ministerie van sociale voorzorg. Het betreft
de uitgaven voor de bezoldigde werknemers en de zelfstan-
digen.

(3) Toch moet worden opgemerkt dat de groei van het BNP de
laatste jaren sterk werd beïnvloed door de stijging van
de overheidsuitgaven.

(4) Projectie 1981-1986, in het najaar 1981 door het Plan-
bureau gemaakt.

* Ter herinnering : "Toepassing daarvan in het algemeen huidig
economisch kader."

" Het enige middel om de uitdagingen op economisch gebied en
" op het gebied van de werkgelegenheid aan te kunnen en om
" onze handicap die voortvloeit uit onze demografische struc-
" tuur te overwinnen, bestaat erin al onze inspanningen te
" bundelen om de onbezonnen aangroei van de uitgaven tegen
" te gaan en meer bedacht te zijn op de doeltreffendheid ervan
" veeleer dan op het waarborgen van de zekerheid en de facili-
" teit die ze op zeer voorlopige wijze kunnen laten doorsche-
" meren.

" Het al te stelselmatig beroep doen - zoals in het verleden is
" gebeurd - op Staatssubsidies, kan niet langer een oplossing
" zijn, aangezien de Staat, door zijn schuldenlast, de onmis-
" bare bronnen voor het behoud en de hernieuwing van onze
" ondernemingen drooglegt.

" Voortaan zal derhalve in steeds grotere mate rekening moeten
" worden gehouden met onze economische en financiële mogelijk-
" heden, te meer daar er vanwege de betrokken partijen verzet
" rijst om nog meer bijdragen te storten.

" De eerste oplossing die zich opdringt bestaat dan ook in een
" vermindering van de uitgaven.*

" Naar onze opvatting zou dit kunnen gebeuren :

" 1. door stelselmatig de noodzaak van elke uitgave na te gaan :
" voor elke uitgave zal moeten worden uitgemaakt of zij
" sociaal en economisch verantwoord is en zal een kosten--
" baten analyse moeten worden gemaakt;

" 2. door op alle niveaus de verantwoordelijkheid opnieuw in
" te voeren, vanaf de verzekerde tot het hoogste uitvoerende
" orgaan.

" Om dit te bereiken, dienen alle stimuli tot uitgaven te
" worden weggewerkt bij hen die verantwoordelijk zijn voor
" de uitvoering van de wetgeving inzake de sociale zekerheid.

" 3. door het gebruik van andere efficiëntere beheers- en
" controlemethoden die steunen op het gebruik van de bestaan-
" de middelen, om te vermijden dat de wetgeving van de
" gestelde oogmerken zou worden afgewend.

* Als voorbeeld, zie de door het VBO voorgestelde besparings-
maatregelen, mededelingen n° 20 van 1.8.1980. VBO-docu-
ment van juni 1981 "Een VBO-therapeutiek voor een geld-
zieke ziekteverzekering". Mededelingen van het VBO n°18
van 20.6.1981.

ANTWOORD III : *

" De uitgaven voor sociale zekerheid zouden voornamelijk
" moeten worden gedaan in de vorm van uitkeringen en terug-
" betaling van kosten (ziekteverzekering).

" Niettemin impliceert een goed beheer bovendien het voeren,
" onder diverse vormen, van een doeltreffend voorkomings-
" beleid, zodat de risico's kunnen worden verkleind.

" Wij zijn van oordeel dat de sociale zekerheid niet de last
" moet dragen van de financiering van sommige collectieve
" diensten en uitrustingen, aangezien kribben, kinderverblijven,
" openluchtcentra, diensten en opleidingscentra voor bejaarden,
" ziekenhuizen, instellingen voor verzorging van bejaarden ...
" diensten zijn die door de Staat in het kader van zijn sociaal
" beleid ter beschikking moeten worden gesteld van de hele
" bevolking.

" Conclusie : de sociale zekerheid moet haar actieterrein
" beperken tot :

- " 1. de toekenning van uitkeringen;
- " 2. de preventie.

* Ter herinnering : "Blijft de sociale zekerheid beperkt tot individuele
(financiële) tegemoetkomingen of moet zij ook mede
bereaalde soorten collectieve diensten of instellin-
gen en infrastructuren financieren ?"

ANTWOORD IV : *

" De drie stelsels per beroepsgroepen zouden voor alle takken
" van de sociale zekerheid moeten worden behouden en wel om
" de volgende redenen :

- " 1. deze differentiëring komt tegemoet aan een streven naar
" doelmatigheid aangezien de eisen van de sociaal-verzeker-
" den zowel inzake de "te dekken risico's" als inzake de
" "te vragen financiële bijdrage", zeer verschillend zijn
" en daaraan bijgevolg anders moet worden voldaan;
- " 2. door die structuur blijft het verzekeringskarakter behouden :
" in de eerste plaats wordt op het niveau van de beroeps-
" groep en rekenend met de verdiensten van iedereen, de ten-
" lasteneming georganiseerd tot een bepaald niveau van de
" sociale risico's. De Staat moet er immers op toezien dat
" in het kader van zijn sociaal beleid elke burger een
" behoorlijk bestaan kan leiden. Vervolgens zorgt de aanvul-
" lende verzekering op het niveau van de sector of van de on-
" dernemingen op autonome wijze voor uitkeringen en voordelen
" die aan meer specifieke behoeften beantwoorden;
- " 3. de huidige onderverdeling (in drie afzonderlijke stelsels)
" biedt op institutioneel niveau het voordeel dat het de
" voornaamste betrokken groepen in staat stelt om hun verant-
" woordelijkheid op te nemen en terzelfder tijd onderling
" enig evenwicht tot stand te brengen op het gebied van het
" beheer;
- " 4. een dergelijke structuur zou normaliter een rem moeten
" betekenen op de fiscalisering, aangezien zij uitgaat van
" het principe dat de solidariteit vooral binnen de beroeps-
" groepen tot stand moet worden gebracht. Pas op de tweede
" plaats, en voor zover ze gerechtvaardigd zijn wegens aan
" de groep externe redenen, komen de Staatssubsidies.

* Ter herinnering : "Behoud van de drie stelsels per beroepsgroep ?"

ANTWOORD V (*) :

" 1. Behoud van de drieledige financiering (bijdragen werk-
" gevers-werknemers en van de Staat)

" Het komt erop aan het beginsel van de drieledige finan-
" cierung (bijdragen : werkgever-werknemer en, bijkomend,
" de Staatssteun) zoveel mogelijk te handhaven of zelfs op
" te voeren voor alle sectoren van de sociale zekerheid en
" zulks in hoofdzaak om de volgende redenen :

" 1. deze formule handhaaft de sociale verzekering in het
" kader van het beroepsstatuut en biedt de beste garantie
" om het verzekeringskarakter te waarborgen,

" 2. het stelsel van de drieledige financiering zou de voor-
" naamste bewerkers van het economische gebeuren in staat
" moeten stellen om op institutioneel niveau hun verant-
" woordelijkheid op te nemen ten aanzien van de problemen
" die verband houden met het behoud en de vernieuwing van
" het menselijk potentieel van de arbeidswereld. Dit
" gemengd systeem moet elke politisering met het oog op
" electoralisme verhinderen, die een gezond, efficiënt en
" duurzaam beheer in de weg staat;

" 3. een rechtstreekse deelneming aan de financiering geeft
" niet alleen recht op een participatie bij het beheer
" maar ook bij de uitvoering, voor zover het beheer daad-
" werkelijk op basis van gezonde economische grondslagen
" wordt gevoerd;

" 4. het kiezen van een andere inningsbasis dan de lonen,
" zal in de richting van een fiscalisering gaan, wat de
" volgende risico's inhoudt :

" - grotere staatsinmenging in de instellingen en bijge-
" volg uitbreiding van de verambtelijking;

" - grotere directe belasting op de middelmatige inkomens,
" de inkomens van het kaderpersoneel en de nog preste-
" rende ondernemingen.

(*) Ter herinnering : "Financiering".

" 2. Bepaling van de financieringsbijdragen

- " Om een betere controle op de omvang van de uitgaven te
" kunnen uitoefenen, worden de respectieve bijdragen als
" volgt bepaald :
- " 1. periodiek overleg, om op basis van het BNP de maximum-
" grens te bepalen van het volume van de uitgaven van
" een welbepaalde periode;
- " 2. een eenvormige vastlegging - in principe voor een
" lange periode - van het respectieve aandeel van de
" ondernemingen, de werknemers en de Staat, voor de
" gezamenlijke sectoren van de sociale zekerheid.
- " De sectoren jaarlijkse vakantie van de arbeiders en
" arbeidsongevallen blijven echter volledig ressorteren
" onder de verantwoordelijkheid van de onderneming en
" komen bijgevolg niet in aanmerking voor de bepaling van
" bovenbedoeld aandeel.
- " Bovendien neemt de Staat de eventuele ontoereikendheid
" van de ontvangsten in de sector werkloosheid voor zijn
" rekening die het gevolg is van de verslechtering van
" de werkgelegenheid om structurele en/of conjuncturele
" redenen.
- " Elke nieuwe verhoging of vermindering van de lasten,
" die in deze periode zou optreden, zou worden verdeeld
" volgens de sleutel die is uitgewerkt tijdens het sociale
" overleg. Zo zouden alle partijen betrokken worden bij
" de wijzigingen die rechtstreeks verband houden met de
" te dragen lasten, en zouden ze worden aangespoord om
" bij voorrang oplossingen te vinden om de uitgaven binnen
" het totale begrotingspakket te houden.

" 3. Wijze van berekening van de bijdragen

- " - Wat de inningsbasis van de sociale zekerheidsbijdragen
" betreft, zou het loon de grondslag van de bijdragen
" blijven, die in percentage van het loon zouden worden
" berekend.
- " Deze principiële houding sluit niet uit dat het belang
" en de wenselijkheid, vanuit economisch oogpunt, van
" het gebruik van andere inningsbases worden onderzocht -
" zonder daarom de concurrentievoorwaarden tussen de
" sectoren en de ondernemingen te wijzigen - of dat aan
" het loon een wegingscoëfficiënt wordt toegevoegd waar-
" bij rekening wordt gehouden met het bijdragend vermogen.

" - Het grensbedrag van de bijdragen moet, in de sectoren
" die vervangingsinkomens waarborgen, op hetzelfde niveau
" worden vastgesteld als het niveau dat voor de berekening
" van de uitkeringen in aanmerking wordt genomen.

" De beoordeling van het niveau dat de sociale uitkerin-
" gen moeten bereiken, zal gebeuren rekening houdend
" met hun sociale, economische en financiële weerslag.

" Zo zal het verzekeringsprincipe in de sociale zekerheid
" worden behouden, voor zover deze via sociale bijdragen
" gefinancierd wordt.

" Wij kunnen geenszins akkoord gaan met de argumenten
" ten voordele van een opheffing van de maximum-grenzen,
" waarbij voornamelijk een antidistributief effect wordt
" voorgewend. De spreiding van de risico's, de modulering
" van de uitkeringen en de tegemoetkoming van de Staat,
" zijn ongetwijfeld ruimschoots compenserende factoren
" waarmee rekening moet worden gehouden als men wil komen
" tot een billijke verdeling van de lasten en een vol-
" doende motivering om aan het systeem deel te nemen.

" Conclusie :

" (1) De tegemoetkomingen van de Staat moeten vooraf worden
" bepaald en beperkt zijn.

" (2) Het aandeel van de sociaal verzekerden moet zodanig
" worden vastgesteld dat zij zich voldoende verantwoorde-
" lijk voelen inzake het te dekken risico.

ANTWOORD VI (*) :

" - Wat dekt het beginsel van de universaliteit ?

" Het beginsel van de universaliteit, dat zijn oorsprong
" vindt in de universele verklaring van de mensenrechten van
" 1948, erkent aan iedereen het recht op "sociale zekerheid" ;
" in die tijd begrepen in de zin van "sociale rechtvaardigheid".

" Dit recht - zelfs als de evolutieve aard ervan wordt erkend -
" is in onze samenleving zeker tot stand gekomen : het wordt
" ruimschoots gewaarborgd in het kader van de commutatieve
" systemen van de sociale zekerheid die zijn gecreëerd op
" initiatief van bedrijfsgroeperingen (werknemers en zelfstan-
" digen) en in de tweede plaats in het kader van een louter
" verdelend systeem dat op initiatief van de Staat is ingevoerd
" om ten behoeve van de minst bedeelde burgers minimum bestaans-
" voorwaarden te waarborgen.

" Wij menen dat onze wetgeving inzake sociale zekerheid het
" principe van de universaliteit van het recht op sociale
" zekerheid moet blijven bevestigen ; dit impliceert dat in
" verband met het recht van toetreding tot het systeem, er geen
" uitsluiting mag bestaan van personen of risico's zodra de
" beroepshoedanigheid (commutatief systeem) of het burgerschap
" (verdelend systeem) is verworven.

" Dit sluit niet uit dat de opening van het recht op sociale
" uitkeringen van bepaalde voorwaarden afhankelijk kan worden
" gemaakt.

" - Moet er een verschillende fiscale regeling toegekend worden
" aan de rechthebbenden op sociale uitkeringen ?

" Tegenwoordig genieten de gerechtigden op vervangingsinkomens
" van de sociale zekerheid een gunstiger fiscale regeling
" (aanzienlijke aftrekken).

" Wij zouden voorstander zijn van een systeem waarin deze
" voorkeurregelingen worden opgeheven en waarbij deze
" inkomens bij de totale belastbare inkomsten worden gevoegd.

" Wat de integratie van de aanvullende inkomens (kinderbijslag)
" in de belastbare grondslag betreft, zij zou moeten worden
" gekoppeld aan een grondige en gezinsvriendelijke hervorming
" van het belastingstelsel.

(*) Ter herinnering : "Uitkeringen".

" - Moet het bedrag van de uitkeringen worden gedifferentieerd
" volgens de gezinstoestand ?

" Wij zijn voorstander van een onderscheid in de toekenning
" van de uitkeringen naargelang men gezinshoofd, alleen-
" staande of samenwonende is.

" Wij zijn gekant tegen een tot het uiterste doorgedreven
" individualisering van de rechten, want de solidariteit van
" de groep moet met een aantal situaties meer rekening
" houden dan met andere, voornamelijk met de gezinstoestand
" waarin de verzekerde zich bevindt. De solidariteit (zie p.4)
" zou in de eerste plaats werkelijk op dit niveau tot stand
" moeten komen.

" Een volledige individualisering van de rechten ontmoedigt
" in feite het "verantwoordelijk maken" op dit eerste solida-
" riteitsniveau.

" - Wat moet het peil van de uitkeringen zijn ?

" Voor de berekening van de bijdragen en van de uitkeringen
" (zie p. 17) moeten identieke maximumgrenzen worden
" gebruikt. Als er dus enerzijds een minimumloon bestaat en
" anderzijds een bijdragegrens die het loon beperkt tot het
" niveau waarop de bijdragen worden berekend, hoeven geen
" minima of maxima te worden vastgesteld. Het peil van de
" uitkeringen is ook afhankelijk van de uitkeringspercentages,
" waarvoor wij het volgende aanbevelen :

" - percentages die een aanmoediging tot hervatting van het
" werk bestendigen;

" - gedifferentieerde percentages volgens de gezinstoestand;

" - ook in de tijd gedifferentieerde percentages volgens de
" aard van het risico.

" Er moeten ook regels worden ingevoerd om cumulering te
" verbieden.

" - Moet de gelijke behandeling tussen mannen en vrouwen worden
" voortgezet ?

" In ons systeem van sociale zekerheid is de gelijke behan-
" deling nagenoeg verwezenlijkt; waar die nog niet bestaat,
" moet echter worden nagedacht over onze economische moge-
" lijkheden.

ANTWOORD VII (*) :

- " Het paritair beheer moet vóór alles worden opgevat als een
" middel tot democratische controle en moet de informatie
" verzamelen die onmisbaar is voor een voortdurende aanpas-
" sing van de reglementering aan de eisen van de verzekerden
" en aan de financiële middelen.
- " Dit beheer betekent ook een waarborg voor een dialoog vóór
" elke wijziging met financiële en sociale gevolgen. Hoewel
" wij geen voorstander zijn van een fiscalisering van sommige
" sectoren (zie p. 15), menen wij dat, mocht er toch een
" fiscalisering komen, deze in ieder geval daarom nog niet
" zou impliceren dat geen rekening zou worden gehouden met
" de sociale gesprekspartners, want enerzijds blijven zij
" bijdragen tot de financiering en anderzijds zijn zij bevoor-
" rechte getuigen van het economisch en sociaal gebeuren.
- " Rekenend met de specificiteit van de zeven sectoren van de
" sociale zekerheid; achten wij het niet nuttig een fusie van
" sommige beheersorganen door te voeren.
- " Wat de associatie en de coördinatie betreft, zouden de moge-
" lijke rationalisering op beheersgebied op basis van concrete
" en becijferde studies moeten worden onderzocht.
- " Wij erkennen evenwel dat het pluralisme van de instellingen
" die met de uitvoering van de wetgevingen inzake sociale zeker-
" heid zijn belast, een positieve factor betekent, aangezien
" het de vrije keuze van de verzekerden waarborgt en tot enige
" mededinging bijdraagt. Toch blijven een aantal excessen bestaan
" die geleidelijk zouden moeten worden uitgeschakeld, zoals
" inzake de ziekte- en werkloosheidsverzekering.
- " Wij zijn voorstander van een controle die steunt op moderne
" methodes, die efficiënter zijn maar niet bureaucratisch. Een
" voorbeeld daarvan wordt gegeven in de VBO-nota "Een VBO-
" therapie voor een geldzieke ziekteverzekering".
- " De meeste instellingen van de sociale zekerheid, die met de
" verzekerden veelvuldig contact hebben, werden de jongste jaren
" "gedeconcentreerd", om de administratie dichterbij de
" burgers te brengen. Wij zijn tegen dit soort beweging nooit
" gekant geweest. Men moet er evenwel op letten dat men deze
" "deconcentratie" in de toekomst eventueel opnieuw kan afwegen
" zodra zij, rekening houdend met de ontwikkeling van de infor-
" matica, minder noodzakelijk wordt (de informatica zal immers
" voor een merkelijke verbetering van het verzamelen en bewaren
" van de basisgegevens zorgen).

(*) Ter herinnering : "Organisatie".

" Wij vragen een vermindering van het aantal agenten en aan-
" vaarden niet dat de administratiekosten door een percon-
" tage van de uitgaven worden bepaald.

" Conclusie :

- " (1) Het administratief instrumentarium van de sociale
" zekerheid moet worden vereenvoudigd. Het onderzoek van
" de werking van de verscheidene instellingen moet bespa-
" ringen en efficiëntie ten doel hebben en moet onbevoor-
" oordeeld gebeuren.
- " (2) In de hervorming moet voorrang worden verleend aan de
" controlestelsels en aan het probleem van de basis voor
" de bepaling van de administratieve kosten.
- " (3) De idee van paritair beheer moet van toepassing zijn op
" alle gebieden, met inbegrip van de benoeming van de
" algemene ambtenaren.

ANTWOORD VIII (*) :

" Wij beperken ons hier tot het beantwoorden van de voor-
" naamste vragen :

" - Wij zijn voor het behoud van het privé-beheer van de
" arbeidsongevallen en wel om de volgende redenen :

- " * door de techniek van de verzekering kunnen de kosten
" op basis van de bestaande risico's worden geïndividua-
" liseerd, hetgeen niet alleen voordelen biedt vanuit
" bedrijfseconomisch oogpunt maar ook de voorkoming aan-
" moedigt.
- " * door zijn financieringssysteem dat op kapitalisatie
" steunt, waarborgt dit stelsel zijn financieel evenwicht
" op een autonome manier.
- " * het systeem, zoals het door de wet betreffende de arbeids-
" ongevallen werd uitgewerkt, is het enige van ons stelsel
" van sociale zekerheid dat aan de verzekerden zoveel
" waarborgen biedt.
- " * de decentralisatie van dit stelsel maakt een soepel en
" gedecentraliseerd beheer mogelijk.
- " - Voor ons mag het FAO geen hulpfonds worden. Het zou moeten
" worden beperkt tot een controle-instelling en zou zich
" niet meer moeten bezig houden met alles wat met de eigenlijke
" verzekering te maken heeft.
- " In dit verband is de huidige toestand ongezond, want het
" FAO is tegelijk een instelling die de privé-verzekeraars
" controleert en een instelling die zelf verzekeraar is. Dat
" is een situatie die moet worden verholpen.
- " - De idee van één enkel begrip arbeidsongeschiktheid lijkt ons
" behalve inzake werkloosheid, theoretisch gezien gegrond.
- " Wat de vergoeding betreft, zijn wij voorstander van het
" behoud van een specificiteit voor de beroepsrisico's,
" aangezien het beroepsmilieu er verantwoordelijk voor is en
" de referentie naar de "oorzaak" onvermijdelijk is :
- " * inzake financiering (enkel ten laste van de ondernemingen);
- " * inzake heffing van de bijdragen (berekend op basis van het
" risico dat in de onderneming bestaat; deze techniek is
" ook een aansporing tot preventie);

(*) Ter herinnering : "Per sector".

- " * inzake vergoeding (zij zal rekening houden met het verlies
- " aan fysische geschiktheid en aan concurrentiële geschiktheid van het slachtoffer);
- " * inzake reclassering (revalidatie en opname van het slachtoffer in de arbeidsomgeving).

"- Op het gebied van de ziekteverzekering en de gezondheidszorg, moet de verzekerde bewust gemaakt worden van de kosten die hij voor de verzekering veroorzaakt.

" Wat de ziekenhuizen betreft, overwegen wij een vermindering van de ziekenhuisbedden met 10%.

"- Wat de kinderbijslag betreft, overwegen wij :

- " * de toekenning van kinderbijslag tegen het tarief zelfstandigen, voor de enige kinderen;
- " * de toekenning van de zogeheten "schooltoeslag" aan de kinderen zodra zij lagere school lopen.

"- In verband met de pensioenen, menen wij dat het grensbedrag van de uitkeringen moet worden vastgesteld op hetzelfde niveau als voor de berekening van de bijdragen.

" Aangezien de aanvullende pensioenen voordelen betekenen die volgens eigen maatstaven van de privé-verzekering worden gefinancierd en die met privé-sparen kunnen worden gelijkgesteld, kan niet worden aanvaard dat zij, onder voorwendsel van solidariteit, in aanmerking worden genomen om voordelen te bepalen die door de sociale zekerheid worden toegekend.

" Wat de pensioenen van de overheidssector betreft, lijkt het ons niet logisch dat pensioenen die ten laste van de gemeenschap worden toegekend, zeer verschillende voordelen opleveren. In deze materie zou naar eenvormigheid moeten worden gestreefd.

AFDELING XIII

VOLKSUNIE.

VOLKSUNIEFSTANDPUNT, VOORGESTELD DOOR DE HR. PEETERS.

SENATOR, OP 29 APRIL 1981.

- " In een crisisperiode, zoals wij die thans beleven, blijkt
" de welzijnssector, van alle sectoren, het zwakst te zijn ge-
" wapend.
" Het is dan ook niet verwonderlijk dat de hervorming van de
" S.Z. al zeer snel aan bod kwam, al kreeg die dan ook de naam
" van "codificering, vereenvoudiging en harmonisering" toebe-
" deeld.
" Een crisisperiode kan echter ons collectief denken en handel-
" en rond S.Z. ook positieve impulsen geven : immers, de huidige
" crisis van de middelen zelf dwingt meer en meer tot nadenken,
" herdenken, herwaarderen en hervormen van het huidige stelsel.
" Ons huidig maatschappelijk bestel wordt immers niet alleen met
" een crisis van de middelen geconfronteerd. Op deze crisis van
" de middelen hebben de vorige intervenanten een begin van ant-
" woord pogen te geven. De crisis van de middelen legt echter een nog
" veel diepzittender en veel fundamenteker crisis bloot, de kri-
" sis namelijk van de finaliteit van ons stelsel van S.Z., of an-
" ders uitgedrukt, dwingt tot de kritische analyse, tot een gewe-
" tensonderzoek bijna naar de prioriteiten, die - bij de herver-
" deling van de steeds schaarser wordende middelen - zullen moeten
" worden herzien en vastgelegd.
" Want, dat is tenslotte toch de essentiële doelstelling van de
" S.Z. : herverdeling van de middelen.
" Dienaangaande kunnen wij ons dan ook enkele vragen stellen :
" - Welke zijn de middelen die wij zullen herverdelen ?
" - Hoe groot zien wij het volume ervan ?
" - Vanwaar moeten die middelen komen ?
" - Volgens welke criterio zullen zij worden herverdeeld ?

" Met antwoorden op al deze en nog vele andere vragen zullen wij een

- " antwoord moeten vinden op de fundamentele grondvraag, op de
" vraag namelijk naar de welzijnsgerichtheid van onze S.Z., op
" de vraag naar het beleidsdoel van ons stelsel van Sociale Voorzieningen
" Het is immers zó dat beleid en behoeften nauw op elkaar dienen
" aan te sluiten.
- " Wij dienen ons dan ook vooraf duidelijk de vraag te stellen, in
" het bredere perspectief van de gehele welzijnszorg : hoe welzijns-
" gericht is het voorgenomen sociale zekerheidsbeleid, dat wij door
" codificering, harmonisering en vereenvoudiging behoeftegericht
" en dus efficiënter zullen moeten maken ? Met de term "welzijnsge-
" richt" wordt immers aangesloten op wat, hoe langer hoe meer, als
" algemeen beleidsdoel wordt voorgehouden.
- " De uitgangspunten hiervan zijn 1. dat alle voorzieningen in de
" welzijnssector in het algemeen, en in de sector van de sociale
" voorzorg meer in het bijzonder, zoals alle initiatieven in en van
" de samenleving, in het bereik van iedereen moeten komen.
- " 2. Dat deze voorzieningen hun grondslag moeten vinden in onderken-
" de behoeften en daarop gericht moeten blijven en 3. dat ook de
" direct bij die behoefte betrokkenen, naar eigen mogelijkheden aan
" die initiatieven moeten kunnen deelnemen.
- " Aan deze, beknopt samengeperste, basisinstelling wensen wij een
" paar grondgedachten te koppelen :
- " 1. Er is eerst en vooral de vraag naar de herkomst van het, voor
" herverdeling in aanmerking te nemen, volume van sociale voor-
" zieningen.
- " 2. Ten tweede is er de vraag naar de criteria, volgens welke de
" prioriteiten van deze herverdeling zullen worden vastgelegd.
- " Herverdeling op deze raaklijn tussen basisnoden- en behoeften en-
" erzijds en beleidsvoorzieningen anderzijds, betekent aldus herver-
" deling van inkomsten waartoe een gedeelte van de bevolking niet
" kan bijdragen volgens vast te stellen criteria van behoeftegericht-
" heid ook- en vooral zelfs - naar deze, niet bijdragende bevolkings-

" groep toe met als primordiaal doel : aan ieder lid van onze
" maatschappij het onvoorwaardelijk recht te waarborgen op de
" noodzakelijk geachte middelen om een volwaardig menselijk be-
" staan te leiden.
" Dit principieel standpunt sluit rechtstreeks aan bij de sociale
" ethiek van een Volksnationaal-solidaristisch gericht maatschap-
" pijmodel, dat een - duidelijk van de andere uitgangspunten on-
" derscheiden - plaats inneemt te midden van de heersende sociale
" stelsels.
" Het uitgangspunt van dit solidarisme is de mens, niet het op
" zichzelf levend individu, niet de enkeling die slechts onderdeel
" is van een groter geheel, maar de mens als persoon die 'ik' en
" 'wij' tegelijk is en als ethische taak heeft zichzelf te verwe-
" zenlijken in een leven dat gericht is op de vreugden en noden van
" de anderen.
" Uit dit mensbeeld put het solidarisme de normen waarop het steunt
" bij het beoordelen en het ombouwen van de bestaande maatschappij
" rondom ons.
" Aansluitend op dit principieel standpunt wensen wij enkele beden-
" kingen te maken bij de pragmatische vragen van de Voorzitter, de
" vraag o.m. "of de verdeling in drie beroepsgroepen al dan niet
" behouden moeten blijven."
" Wanneer wij ons stelsel van S.Z. analyseren is de bepalende rol
" van de belangengroepen zonder meer duidelijk. Zij zijn nog steeds
" de eerste- en nagenoeg enige-betrokkenen bij de bepaling van de
" herverdelingscriteria van de beschikbare middelen zoals wij die
" in ons huidige stelsel van S.Z. kennen.
" Het is deze basisingesteldheid van de belangengroepen die onmis-
" kenbaar aanleiding heeft gegeven tot wat collega DELEECK zo beeld-
" rijk het 'Mattheuseffekt' noemt. De taal, die wij in de luttele
" vergaderingen van deze commissie reeds herhaaldelijk ten gehore
" kregen, geeft-spijtig genoeg-uiting aan het feit van het door-
" werken- ook in deze vergadering- van de geest van korporatisme
" en eng groepsegoïsme, die deze misgroei van onze S.Z. in grote
" mate heeft in de hand gewerkt, een geest die ook deze commissie

- " van bij de start reeds dreigt te verlammen. Ik zou dan ook voor-
" afgaandelijk een oproep willen doen tot de vertegenwoordigers
" van de belangengroepen in deze commissie om, althans voor een
" serene benadering van de hervorming van onze S.Z., van het enge
" overlegtypegedrag af te stoppen, indachtig de realiteit dat zij
" de macht hebben, maar daardoor ook juist de verantwoordelijkheid
" moeten opnemen wanneër die macht de gezags- en beleidsstructuren
" bepaalt. Want, met welk effect kan men anders opkomen voor de be-
" langen van hen die deze macht niet hebben ?
- " Bij de essentiële herverdelingsfunctie van de S.Z. zou immers,
" meer nog dan elders, het algemeen welzijn en dus ook de gelijk-
" heid van kansen voor iedereen moeten primeren.
- " Dat betekent meteen een herverdeling volgens bepaalde prioritei-
" ten. Want, alles is inderdaad niet meer mogelijk. Dit alles leidt
" er toe, Mijnheer de Voorzitter, dat volgens ons de verdeling in
" drie belangengroepen gelijkstaat met het opnieuw prioritair in-
" stitutionaliseren van belangengroepen en dat lijkt ons uiteraard
" dan ook nefast.
- " Wij pleiten daarentegen voor een éénheidstelsel van S.Z.
- " 1. Wat de middelen, waarover dit stelsel beschikt, betreft zijn
" wij reeds lang voorstander van een fiscalisering van de S.Z.-
" bijdragen, naast de doelgerichte inbreng van gemeenschapsmid-
" delen.
- " 2. Wat de herverdeling der voorzieningen betreft zijn wij voor-
" stander van een dubbel stelsel :
- " enerzijds een verplicht stelsel van Sociale Verzekeringen, ge-
" baseerd op horizontale solidariteit tussen de verzekerden, dat
" de basisrisiko's dekt, met de mogelijkheid van vrije aanvullende
" verzekering.
- " (en)
- " anderzijds een stelsel van sociale programmā's die, volgens de
" hoger gestelde welzijnsgerichte herverdelingscriteria, in de
" collectieve, niet-bijdrage gebonden en niet-arbeidsgebonden be-

- " hoeften voorziet.
- " Naar harmonisering en vereenvoudiging toe van ons huidig stelsel
- " van S.Z. betekent dat voor ons o.m. :
- " 1. de fusie van alle kassen en instellingen tot één instituut
- " voor Sociale Zekerheid per volksgemeenschap met afschaffing
- " van overbodige instellingen.
- " 2. Vastlegging van maximale inkomensgrenzen om tussenkomst te krij
- " gen inzake S.Z.
- " Maximale inkomensgrenzen die samenvallen met deze voorzien in
- " het Wetboek voor inkomstenbelasting inzake de decumulatie der
- " inkomsten.
- " 3. Gelijke tussenkomsten of prestaties inzake geneeskundige ver-
- " zorging en kinderbijslag voor alle gerechtigden.
- " 4. Geleidelijke invoering van een nationaal pensioen met de moge-
- " lijkheid tot het opbouwen van een bijkomend pensioen op basis
- " van vrijwillige bijdragen.
- " 5. Vrijstelling van de betaling van bijdragen voor de sociaal
- " verzekeringsplichtigen met een inkomen kleiner of gelijk aan
- " het bestaansminimum.
- " Ziezo, mijnheer de Voorzitter, Mevrouwen, Mijne Heren, in korte
- " trekken onze visie waarmee wij aankijken tegen de taak die ons
- " met deze Commissie werd toebedeeld : ' de codificering, de har-
- " monisering en de vereenvoudiging van de wetgeving betreffende de
- " S.Z. in het kader van de algemene hervorming van de S.Z.' "

HOOFDSTUK III : SAMENVATTING VAN DE UITGEDRUKTE OPVATTINGEN EN DE
BESPREKINGEN DIE HEBBEN PLAATSGEHAD IN DE SCHOOT
VAN DE COMMISSIE MET BETREKKING TOT DE BASISOPTIES
INZAKE SOCIALE ZEKERHEID.

Afdeling I. De fundamentele doelstellingen van de sociale zekerheid.

§ 1. Het probleem.

De Commissie heeft zich voorzerst afgevraagd wat de fundamentele rol is van de sociale zekerheid. Gaat het om een verzekering, om een mechanisme van herverdeling van de inkomens (horizontale en vertikale herverdeling) ? Gaat het om het verlenen van bijstand, met de waarborg van een minimuminkomen naargelang van de behoeften ? Is het een instrument ter bestrijding van de armoede ?

§ 2. De verschillende stellingen.

Zonder dat over dat punt reeds een definitieve mening kan worden ontwikkeld, blijkt van bij de aanvang dat twee belangrijke uitgangspunten kunnen worden aangehouden. Die uitgangspunten kunnen in het kort als volgt worden geschetst, zonder uit het oog te verliezen dat er tussentiggende mogelijkheden bestaan die bij het ene of bij het andere uitgangspunt kunnen aansluiten ?

Volgens een eerste benadering bestaat het hoofddoel van de sociale zekerheid erin een levenspeil te waarborgen in verhouding tot het peil dat bestond vooraleer op de sociale zekerheid een beroep moest worden gedaan. De sociale zekerheid is dus in dat perspectief een collectieve verzekering, wat een horizontale herverdeling van de inkomens insluit.

Er valt evenwel aan te stippen dat deze stelling niet uitsluit dat de sociale zekerheid in de ruime zin ook de bestaanszekerheid omvat. Dit beantwoordt aan specifieke doelstellingen en moet aan bijzondere toekenningsvoorwaarden worden onderworpen (onderzoek naar de bestaansmiddelen). Zij is immers volledig door de Staat gefinancierd.

Volgens de tweede benadering beoogt de sociale zekerheid het bevorderen van de nationale solidariteit. Het systeem moet niet meer uitsluitend op de arbeid maar ook op de bestaanszekerheid gericht zijn. Het zou er aldus vooreerst om gaan een verplichte regeling van sociale verzekeringen te creëren, op grond van een horizontale solidariteit tussen de verzekerden; die verplichte regeling zou de basisrisico's dekken en zou beperkt zijn tot de betaling van een gewaarborgd minimuminkomen, met mogelijkheid van aanvullende vrije verzekeringen.

§ 3. Horizontale en vertikale herverdeling.

De rol van de horizontale herverdeling is vanzelfsprekend en wordt door niemand aangevochten : de gezonde mensen betalen voor de zieken, de alleenstaanden en de paren zonder kinderen voor de gezinnen en de actieven betalen voor de inactieven.

De Commissie meent daarentegen dat het eigenlijke doel van de sociale zekerheid nooit een vertikale herverdeling van de inkomens is geweest : zulks sluit weliswaar niet uit dat die herverdeling een neveneffect zou kunnen zijn van de toepassing van de sociale zekerheid, maar het lijkt verkieslijk die doelstelling te realiseren door een passend fiscaal beleid dat alle categorieën van de bevolking beoogt.

Sommige leden stellen overigens een verbetering van dat soort herverdeling voor en willen in elk geval betonen dat het omgekeerd effect zou bereikt worden, en dit door de afschaffing van de loongrenzen inzake bijdragen en door de invoering van minimale en maximale prestaties.

Andere leden verzetten zich tegen het afschaffen van de loongrenzen voor de inning van de bijdragen. Zij menen de bijdrageinspanning tot een bepaald niveau van de bezoldiging te moeten beperken. Het is volgens hen van wezenlijk belang dat het wettelijk stelsel in zoverre steunt op de beroepssolidariteit, noch de werkgelegenheid in het algemeen, noch de gekwalificeerde werkgelegenheid in het bijzonder, (kaderleden) ontmoedigt. Met het oog hierop is het nodig :

- dat de lastenverdeling rechtvaardig is en ondermeer rekening houdt met de secundaire inkomensherverdeling, welke door de Staat via de progressiviteit van de directe belastingen wordt bewerkstelligd;
- dat het peil van de uitkeringen en van de lasten redelijk is, zodat de verhouding "netto belastbaar loon" en "loon-kost" de verzekerden niet aanspoort zich van het systeem af te wenden.

Aan te stippen valt dat sommige leden menen dat, hoewel tussen de financiële inspanning en de toegekende rechten of voordelen geen absolute en rechtstreekse evenredigheid moet bestaan, in elk geval een billijke verhouding moet behouden blijven tussen de financiële inspanning die door de betrokkene moet worden geleverd en het vervangingsinkomen waarop hij, op een bepaald ogenblik aanspraak kan maken om een zeker verworven levenspeil te vrijwaren.

§ 4. Sociale zekerheid als instrument ter bestrijding van de armoede.

De meeste leden van de Commissie menen dat het hoofddoel van de sociale zekerheid niet de bestrijding van de armoede is. Andere wetten met name de wet van 8 juli 1976 betreffende de O.C.M.W.'s moeten daarvoor instaan en moeten die taak blijven vervullen.

Er werd evenwel de wens uitgedrukt dat men via de sociale zekerheid een minimum-levensstandaard zou waarborgen door, voor elke sector, in een fatsoenlijk minimum te voorzien en door vooral de laagste prestaties te verhogen.

Anderdeels menen sommige leden dat een harmonieus evenwicht moet worden nagestreefd tussen de doelstellingen van de sociale zekerheid, om te vermijden dat er al te grote verschillen zouden aan het licht komen tussen sociale zekerheidsuitkeringen, terwijl bepaalde bevolkingsgroepen het levensminimum zelfs niet zouden kunnen bereiken.

§ 5. Collectieve solidariteit en individuele verantwoordelijkheid.

Zonder het algemene begrip "solidariteit" dat aan onze sociale zekerheidsregeling ten grondslag ligt, te missen, dringen sommige leden evenwel aan op het feit dat het noodzakelijk is een zekere persoonlijke verantwoordelijkheid te herstellen wegens de groeiende financiële lasten die vitale economische functies zoals het spaarwezen, de investering en de werkgelegenheid in het gedrang dreigen te brengen.

Sommige leden voegen hieraan toe dat buiten de wettelijke dekking de mogelijkheid moet blijven bestaan om een beroep te doen op de aanvullende verzekering, tegen de kostprijs "gefactureerd" voor iedere economische eenheid, die de last ervan wenst te dragen. Deze vorm van verzekering, die vooral het voordeel biedt van een grotere soepelheid verdient te worden aangemoedigd door bijvoorbeeld te voorzien in de mogelijkheid om de premies van het bedrag van het bruto belastbaar inkomen af te trekken.

Afdeling II. De sociale zekerheid in een zich wijzigende economie.

§ 1. Het probleem.

Sedert het einde van de oorlog heeft de sociale zekerheid een aanzienlijke ontwikkeling te zien gegeven, met name op het gebied van de verruiming van de sociale bescherming tot alle categorieën van de bevolking en met betrekking tot het niveau van dekking van de verzekerden.

Van 1950 tot 1973 was die vooruitgang belangrijk en ging ze vergezeld van een snelle ontwikkeling van de productie, van de koopkracht van de inkomens en van de schepping van arbeidsplaatsen.

Maar sedert 1974 is het groeitempo aanzienlijk vertraagd en de financiering van de overheidsfinanciën in het algemeen en van de sociale overdrachten in het bijzonder is zeer moeilijk geworden.

De vooruitzichten inzake werkgelegenheid en de demografische vooruitzichten zijn, vooral op korte termijn, niet zeer gunstig.

Welke oplossingen moeten dan ook worden voorgesteld ?

Moeten de ontvangsten worden verhoogd en, zo ja, welke ontvangsten ?

Moeten de uitgaven worden verminderd en, zo ja, welke uitgaven ?

Moet een grotere selectiviteit van de prestaties worden ingevoerd ?

Moeten prioriteiten worden vastgesteld ?

§ 2. De verschillende stellingen.

- Een eerste stelling is dat het volume van de financiële middelen die noodzakelijk zijn voor de sociale zekerheid, niet voorafgaandelijk kan worden vastgesteld, noch absoluut (zoveel miljard) noch relatief (zoveel percent van het nationaal inkomen). Dat volume moet worden gezien in het licht van het aantal gerechtigden en van hun behoeften. Volgens de voorstanders van die opvatting, moet in elk geval worden vermeden dat het vraagstuk van het financieel evenwicht van de sociale zekerheid op korte termijn wordt gezien. Sommigen menen zelfs dat er voor het Rijk mogelijkheden bestaan om nieuwe ontvangsten te vinden (b.v. door middel van de bestrijding van de fiscale fraude), welke ontvangsten de mogelijkheid zouden moeten bieden om een bijkomende inspanning te leveren op het gebied van de toelagen.
- Een andere stelling bestaat erin dat het globale volume van de ontvangsten, die aan de sociale zekerheid moeten worden besteed, in de huidige omstandigheden moeilijk kan worden verhoogd, waarbij echter geen sprake kan zijn van de invoering van een absolute grens voor de beschikbare financiële middelen. De eerstkomende jaren zal absoluut rekening moeten worden gehouden met tastbare gegevens zoals de toename van de structurele werkloosheid en de verhoging van het aantal gepensioneerden en invaliden.

Zulks belet niet dat men in het kader van de bestaande begroting aanpassingen of een herverdeling tussen betrokken sectoren kan overwegen, gelet op sommige ontwikkelingen en sommige prioriteiten.

De aanhangers van die opvatting leggen eveneens het accent op de noodzaak van een grotere doeltreffendheid van de sociale zekerheid, wat een herverdeling en een betere toewijzing van de bestaande middelen impliceert. De grotere selectiviteit mag niet het gevolg zijn van een beperking of een opheffing van sommige categorieën van beschermde personen door de invoering van inkomensgrenzen, maar van een beperking van de cumulaties, de invoering van een identieke fiscale behandeling voor de vervangingsinkomens en de andere inkomens, een strakkere toepassing van de wetgeving om elke mogelijkheid tot misbruiken uit te sluiten en het in aanmerking nemen van de gezinstoestand voor de uitkeringen.

- Een laatste stelling is ten slotte dat het aandeel van de sociale zekerheid in het nationaal inkomen zijn hoogtepunt bereikt. Het groeitempo van de uitgaven voor sociale zekerheid is kennelijk onevenredig met dat van het B.N.P., hetwelk een weergave is van onze economische capaciteit. Men is dus gedwongen het systeem kritisch te ontleiden en een onderzoek te wijden aan de prioriteiten die zullen moeten worden vastgesteld voor de herverdeling van steeds geringere middelen.

Het enige middel om de uitdagingen op economisch gebied en op het gebied van de werkgelegenheid aan te kunnen en om onze handicap die voortvloeit uit onze demografische structuur te overwinnen, bestaat erin al onze inspanningen te bundelen om de onbezonnen aangroei van de uitgaven tegen te gaan en meer bedacht te zijn op de doeltreffendheid ervan veeleer dan op het waarborgen van de zekerheid en de faciliteit die ze op zeer voorlopige wijze kunnen laten doorscheren.

De vermindering van de uitgaven zou volgens de voorstanders van deze stelling als volgt kunnen worden verwezenlijkt :

- door stelselmatig de noodzaak van elke uitgave na te gaan: voor elke uitgave zal moeten worden uitgemaakt of zij sociaal en economisch verantwoord is en zal een kosten-baten analyse moeten worden gemaakt;

- door op alle niveaus de verantwoordelijkheid opnieuw in te voeren, vanaf de verzekerde tot het hoogste uitvoerende orgaan.

Om dit te bereiken, dienen alle stimuli tot uitgaven te worden weggewerkt bij hen die verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van de wetgeving inzake de sociale zekerheid.

- door het gebruik van andere efficiëntere beheers- en controlemethoden die steunen op het gebruik van de bestaande middelen, om te vermijden dat de wetgeving van de gestelde oogmerken zou worden afgewend.

Kortom, de doelstelling zal er dan ook in bestaan de de voornaamste en fundamentele sociale risico's verplicht te dekken, aangezien een selectie van de risico's en het dekkingpercentage noodzakelijkerwijze afhangen van de inkomsten die in het algemene economische kader beschikbaar zijn.

De dekking van de andere risico's zou moeten worden overgelaten aan de individuele appreciatie en aan de persoonlijke bijdrage van eenieder.

- Tot besluit schijnen de voorgaande ontwikkelingen aan te tonen dat één van de fundamentele problemen, in de huidige context, het volgende is : de inhoudingen die noodzakelijk zijn om de sociale zekerheid te financieren, moeten verenigbaar zijn met de economische groei; er trouwens rekening mee houdend dat die groei kan ondersteund worden door genoemde inhoudingen.

Afdeling III. De sociale zekerheid en de collectieve voorzieningen.

§ 1. Het probleem.

Moet de sociale zekerheid zich beperken tot de toekenning van individuele uitkeringen of moet zij eveneens sommige soorten van collectieve diensten en sommige sociale infrastructuren financieren ?

§ 2. Standpunt van de Commissie.

Het standpunt van de Commissie lijkt in dat verband nagenoeg unaniem te zijn. De Commissie verwerpt inderdaad het beginsel van de financiering van de collectieve voorzieningen door de sociale zekerheid. Die collectieve voorzieningen richten zich tot het geheel van de bevolking en de tenuitvoerlegging ervan overstijgt de eigen finaliteiten van de sociale zekerheid; het komt dan ook de gemeenschap toe, dat wil zeggen de centrale overheid of de gedecentraliseerde overheden, om op dat gebied tussenbeide te komen.

Hoewel de opdracht van de sociale zekerheid er niet in bestaat een net van collectieve diensten te creëren en te doen werken, naast de bestaande diensten met openbaar of privé-karakter, kan ze niettemin bijdragen tot het instellen van een sociale infrastructuur door leningen of tegemoetkomingen toe te staan zonder haar eigen doelstellingen in het gedrang te brengen.

Sommige leden voegen hieraan toe dat een goed beheer bovendien een doeltreffend voorkomingsbeleid onder diverse vormen inhoudt, zodat de risico's kunnen worden verkleind.

Afdeling IV. De structuur van de sociale zekerheid.

§ 1. Het probleem.

De Commissie heeft zich vervolgens afgevraagd of de verdeling volgens beroepsgroepen moet behouden blijven, dat wil zeggen de verschillende regelingen van werknemers, zelfstandigen, overheidssector.

Moet die verdeling alle sectoren beogen of enkel bepaalde sectoren?

Moet het onderscheid slaan op de financiering, de administratieve infrastructuur, de regels inzake toekenning?

§ 2. De verschillende stellingen.

- In de Commissie is men tot een opvatting gekomen die door een meerderheid van leden wordt gedeeld en die als volgt kan worden samengevat :

- a) In algemeen spreken die leden zich uit voor het behoud van de huidige drie stelsels, namelijk werknemers, zelfstandigen en overheidssector.

Er bestaan inderdaad verschillende soorten van solidariteit in de groepen die onder de diverse stelsels vallen en het is vanzelfsprekend dat de solidariteit gemakkelijk binnen de respectieve groepen te verwezenlijken is.

Anderzijds voorzien die stelsels in min of meer volledige beschermingsregels naargelang van de gevallen en rekening houdend met de specificiteit van de betrokken beroepscategorieën.

De verschillen inzake financiering lijken daarenboven een nagenoeg onoverkomelijke hindernis te vormen.

Ten slotte lijkt een volledige integratie op het gebied van de structuren niet realistisch, aangezien ze het autonome beheer en de aanpak van de problemen, die eigen zijn aan de verschillende groepen, zal bemoeilijken.

- b) Indien een eenvormige regeling, zowel inzake financiering, als inzake prestaties, voor het geheel van de sociale zekerheid niet te verwezenlijken lijkt, denken sommige leden aan een eenheidstelsel voor bepaalde sectoren, te weten de kinderbijslag en de gezondheidszorgen, mits hun financieringssysteem wordt hervormd.

Het toepassingsgebied van die twee sectoren dekt inderdaad de gehele bevolking en er is volgens hen geen enkele reden om onderscheid te maken tussen de kinderen en de zieken, naargelang van de beroepscategorieën waartoe zij behoren.

- c) Het behoud van een onderscheiden structuur mag ten slotte geen hindernis vormen voor het zoeken naar een aantal gemeenschappelijke regels, naar harmonisering van sommige reglementaire bepalingen en in elk geval naar een administratieve rationalisering. In het kader van de harmonisering denkt men met name aan minimumbedragen van de prestaties, voorwaarden inzake toekenning en berekening van de prestaties en basisbegrippen zoals gezinshoofd, persoon ten laste, arbeidsongeschiktheid, enz...
- Naast deze meerderheidsopvatting, zelfs indien ze sommige nuances bevat, dient melding te worden gemaakt van de stelling waarbij de verdeling volgens de beroepsgroepen wordt verworpen en waarbij een eenheidsstelsel op het gebied van de sociale zekerheid wordt voorgesteld dat voor alle burgers geldt.

Volgens de voorstanders van die opvatting heeft het onderscheid tussen arbeiders, bedienden, zelfstandigen en overheidspersoneel aanleiding gegeven tot duidelijk gescheiden statuten voor deze categorieën van werknemers. Vandaar dat de overgang van een groep naar een andere morielijk is en soms gepaard gaat met een vermindering van de voordelen. Een dergelijke behandeling belemmert de beweeglijkheid en de ontwikkeling van onze moderne maatschappij. Om die reden dient één enkel sociaal zekerheidssysteem tot stand te worden gebracht dat zowel voor de werknemers, de zelfstandigen als voor het overheidspersoneel geldt.

Afdeling V. De financiering van de sociale zekerheid.

§ 1. Het probleem.

Er dient vooreerst in herinnering te worden gebracht dat onze sociale zekerheid zowel voor de zelfstandigen, de werknemers als voor de overheidsdiensten wordt gefinancierd volgens een gemengde formule, namelijk bijdragen van de verzekerden en Rijkstegemoetkomingen. De bestaanszekerheid (bestaansminimum, gewaarborgd inkomen voor bejaarden, enz...) wordt gefinancierd door de Staat.

De vraag is of die gemengde financiering moet behouden blijven voor alle sectoren of enkel voor bepaalde sectoren.

Het huidige stelsel voor de werknemers wordt anderdeels gekenmerkt door het feit dat de bijdragen worden berekend op grond van de loonmassa; het voornaamste nadeel van een dergelijk systeem is de weg die daardoor wordt vrijgemaakt om arbeid door kapitaal te vervangen.

Moet men dan ook de huidige aanslagbasis van de bijdragen behouden, gelet op het feit dat sommigen bevestigen dat ze de arbeidsintensieve ondernemingen benadeelt, dit wil zeggen de ondernemingen waarvan de personeelskosten in de toegevoegde waarden het hoogste zijn ?

Moet anderdeels de grenzen voor de inning van de bijdragen worden afgeschaft ?

Moet een evenredig bijdragepercentage behouden blijven of moet men een progressief percentage, dan wel een forfaitair bedrag invoeren ?

Moet tenslotte worden voorzien in een globaal en enig bijdragepercentage ?

§ 2. De verschillende stellingen.

a) Voorafgaande opmerking.

Het is vanzelfsprekend dat het financieringssysteem waarvoor de leden zich uitspreken logischerwijze afhangt van de structuur die zij voorstellen.

Degenen die pleiten voor een eenheidsstructuur, verdedigen normaal de idee van een enige financieringswijze, op grond van de techniek van de fiscalisering.

b) Gemengde financiering.

- Sommige leden pleiten ervoor een dergelijke financieringsvorm op veralgemeende wijze te behouden. Zij menen inderdaad dat die financieringswijze de beste waarborg biedt voor een zekere, doeltreffende en evenwichtige financiering van de verschillende prestaties, het behoud van het paritair beheer, de verantwoordelijkheid en de controle van alle betrokkenen en tenslotte de duidelijkheid en de doorzichtigheid van de uiteindelijke lastenverdeling.

Zij menen evenwel dat het noodzakelijk is duidelijker en logischer de verdeling te regelen van het gedeelte dat door de Staat wordt gefinancierd en van het gedeelte dat door de werkgevers en werknemers of zelfstandigen wordt gefinancierd.

In dat perspectief moet de financiële tegemoetkoming van de Staat worden vastgesteld op grond van duidelijke, vaste en objectieve criteria.

- Hoewel zij gehecht blijven aan het behoud van de formule van de gemengde financiering, verklaren een aantal leden dat het daarenboven aangewezen is na regelmatig overleg.
- op basis van het B.N.P. de maximumgrens van het volume van de uitgaven voor een bepaalde periode te bepalen;
- voor dezelfde periode het respectieve aandeel vast te leggen van de ondernemingen, de werknemers en de Staat, voor de gezamenlijke sectoren van de sociale zekerheid (met uitsluiting van de sectoren jaarlijkse vakantie en arbeidsongevallen welke volledig ressorteren onder de verantwoordelijkheid van de onderneming)

Bovendien zou de Staat de eventuele ontoereikendheid van de ontvangsten in de werkloosheidssector, die het gevolg is van de verslechtering van de werkgelegenheid om structurele en/of conjuncturele redenen, voor zijn rekening nemen.

Dit heeft tot gevolg dat elke verhoging of vermindering van lasten die tijdens de periode optreedt, zou worden verdeeld volgens de sleutel die is vastgesteld tijdens het sociaal overleg. Aldus zouden alle partijen betrokken worden bij de eventuele wijzigingen en zouden de belanghebbenden zo aangespoord zijn om bij voorrang oplossingen te vinden die de uitgaven binnen het totale begrotingspakket houden.

Andere leden spreken zich uit voor het behoud van een gemengd financieringssysteem voor de vervangingsinkomens. Met betrekking tot de aanvullende inkomens, dit wil zeggen de gezondheidszorgen en de kinderbijslag, spreken zij zich met een zekere nuancering en met inachtneming van bepaalde waarborgen uit voor de financiering door de algemene Rijksbegroting.

Op het gebied van de gezondheidszorgen, onderschrijven sommige leden het beginsel dat is gehuldigd in de wet van 29 juni 1981 houdende de algemene beginselen van de sociale zekerheid voor werknemers en dat ertoe strekt een sector van niet-actieven in te voeren, welke sector essentieel door Rijkstoe-lagen wordt gefinancierd. Zij menen dat de eventuele fiscalisering van het stelsel kinderbijslag als voor-afgaande voorwaarde de invoering vereist van een bil-lijker fiscaliteit en van waarborgen omtrent de ont-wikkeling van de regeling.

Een andere opvatting die in de Commissie tot uiting kwam, bestaat erin dat de vervangingsinkomens uit-sluitend worden gefinancierd door bijdragen die wor-den geïnd op de lonen en de aanvullende inkomens door middel van de algemene Rijksbegroting. Het gaat hier dus om een nieuwe verdeling van de financiële verant-woordelijkheden, waarbij de Staat de aanvullende in-komens op zich neemt en waarbij de financiering van de vervangingsinkomens, met alle gevolgen van dien, inzonderheid ten aanzien van het beheer, door de werk-gevers en werknemers wordt gedragen.

Aan te stippen valt dat de voorstanders van die opvatting eveneens sommige waarborgen eisen, met name op het gebied van een billijker fiscaliteit alsmede van controle en overleg ingeval de Regering en het Parlement een rechtstreekse verantwoordelijkheid hebben op het stuk van de financiering van sommige sectoren.

- Een laatste opvatting over de structuur van de financiering luidt als volgt :
- de gewaarborgde minimumuitkeringen (gewaarborgd inkomen voor bejaarden, enz...) worden uitsluitend gefinancierd door de algemene Rijksbegroting;
- de kinderbijslag en de gezondheidszorgen, die niet rechtstreeks zijn gekoppeld aan de arbeidsprestaties, worden gefinancierd door persoonlijke bijdragen, geïnd op grond van het globale inkomen;
- de vervangingsinkomens (pensioenen, vergoedingen voor arbeidsongeschiktheid, werkloosheidsuitkeringen) worden in de eerste plaats gefinancierd door sociale bijdragen geïnd op de lonen.

De Rijkstoelage, zowel voor de aanvullende inkomens als voor de vervangingsinkomens, kan evenwel in het bijzonder worden gerechtvaardigd wegens de economische en/of financiële omstandigheden waarvoor de verzekerden niet verantwoordelijk kunnen worden gesteld.

Tenslotte dient te worden gewezen op de opvatting die een bijzondere financieringstechniek inzake pensioenen voorstaat. Die techniek bestaat erin dat, benevens het repartitiesysteem waarbij de bijdragen onmiddellijk in uitkeringen worden omgezet, wordt voorzien in een systeem van individuele kapitalisatie. Volgens dat systeem wordt een gedeelte van het vervangingsinkomen berekend in het licht van het kapitaal dat door de verzekerde zelf wordt gevormd, met fiscale aftrek van de bijdragen.

Volgens de voorstanders van die techniek is dat systeem wenselijk, gelet op de demografische ontwikkeling en op de noodzaak om het spaarwezen en de investeringen aan te moedigen.

c) Algemene financiering door de Rijksbegroting.

Sommige voorstanders van een eenheidsregeling inzake sociale zekerheid (welke opvatting in de Commissie slechts door een minderheid wordt gedeeld) staan een fiscalisering van de sociale zekerheidsbijdragen voor, naast de nationale inkomsten die voor een welbepaald doel zijn bestemd.

d) Financiering bij middel van een bijdrage geheven op het globale inkomen.

Andere leden die zich eveneens hebben uitgesproken voor een globaal systeem van sociale zekerheid menen dat het gepast is om voor haar financiering een specifieke bestemmingsbijdrage te heffen op het globale inkomen, zowel van de enkelingen als van de ondernemingen. Het gaat hier niet om een fiscalisering, maar om een aan de sociale zekerheid toegewezen belasting waarvoor niet enkel de beroepsinkomens in aanmerking worden genomen, maar ook de inkomens uit roerende en onroerende goederen.

De bijdrage, uitgedrukt in een percentage van de belastbare inkomens zal gekenmerkt zijn door een zekere progressiviteit; bovendien zal zij niet gekoppeld worden aan de loon- en inkomensgrenzen. De inkomsten van het stelsel zullen aldus de algemene trend van de inkomens volgen.

Voor de ondernemingen zou naast de loonsom ook het exploitatieresultaat in rekening worden gebracht als basis voor de heffing van de ondernemingsbijdragen.

e) Probleem van de aanslagbasis van de bijdragen.

Verscheidene leden hebben het vraagstuk opgeworpen van de passende verhouding tussen de huidige financieringswijze van de regeling voor werknemers, op grond van de inhoudingen op de loonmassa en de huidige economische omstandigheden. Zij zijn inderdaad van oordeel dat de financiering van de sociale zekerheid momenteel in hoofdzaak rust op de factor arbeid en dat bepaalde maatregelen nodig zijn om een groter evenwicht op dat gebied tot stand te brengen.

Sommige leden spreken zich nu reeds uit voor het behoud van het loon als basis voor de berekening van de bijdragen voor de sociale zekerheid.

Deze principiële houding sluit niet uit dat vanuit economisch oogpunt, het belang en de wenselijkheid van het gebruik van andere inningsbases worden onderzocht - zonder daarom de concurrentievoorwaarden tussen de sectoren en de ondernemingen te wijzigen - of dat eventueel aan het loon een wegingscoëfficiënt wordt toegevoegd, waarbij rekening wordt gehouden met de draagkracht.

f) Probleem van de grenzen.

Met betrekking tot de grenzen voor de inning van de sociale zekerheidsbijdragen vallen twee uiteenlopende standpunten te noteren.

Het eerste standpunt stelt de afschaffing van de grenzen voor, in een perspectief van solidariteit en van herverdeling. Er dient evenwel te worden aangestipt dat sommigen een geleidelijke afschaffing van de grenzen voorstaan.

In dat verband dient in herinnering te worden gebracht dat artikel 39 van de wet van 29 juni 1981 in de integrale afschaffing van de grenzen van de bijdragen voor werknemers voorzag vanaf 1 januari 1983. Rekening houdend met het feit dat de opbrengst van de bijdragen van het laatste trimester van een jaar slechts volledig geïnd wordt in de loop van het eerste trimester van het volgende jaar, heeft de Regering op basis van artikel 1, 4° van de wet van 2 februari 1982, die bepaalde machten verleent aan de Koning, de volledige opheffing van de grenzen reeds toegepast op 1 oktober 1982 (K.B. nr. 95 van 28 september 1982).

Andere leden ondersteunen daarentegen het standpunt dat de bijdragen, uitgedrukt in een percentage van het loon, in beginsel moeten worden begrensd aangezien dat ook het geval is met de prestaties. Bij vaststelling van deze grens moet men zowel voor de bijdragen als voor de prestaties rekening houden met de sociale, economische en financiële weerslag.

g) Evenredige - progressieve - forfaitaire bijdragen.

De meeste leden spreken zich uit voor het behoud van de evenredige bijdragen en verwerpen het beginsel van de progressiviteit, dat slechts op fiscaal gebied kan worden aanvaard. In verwijzing naar de regeling voor zelfstandigen, menen diezelfde leden daarentegen dat een forfaitaire bijdrage kan worden gerechtvaardigd, voor zover de prestaties forfaitair zijn.

h) Globale bijdrage.

Ten slotte moet worden aangestipt dat sommige leden de vereenvoudiging van de bijdrageheffing voorstellen, via de toepassing van een globaal en enig bijdragepercentage.

Het produkt van de globale bijdrageheffing zou dan ook onder de verschillende sectoren moeten worden verdeeld volgens sleutels die op geregelde tijdstippen kunnen worden herzien naargelang de omstandigheden; door de verdeelsleutels, volgens de behoeften van bepaalde sectoren, op beperkte wijze toe te passen, zou het mogelijk zijn sommige sectoren die in moeilijkheden verkeren te helpen, met de hulp van andere sectoren die het beter stellen.

Afdeling VI De sociale zekerheidsprestaties.

§ 1. Het probleem.

Er moet vooreerst in herinnering worden gebracht dat de prestaties individueel zijn, zelfs indien ze in een aantal regelingen worden gemoduliseerd in het licht van de samenstelling van het gezin, en dat de toekenning ervan in beginsel niet afhankelijk is van een onderzoek naar de bestaansmiddelen. Aan te stippen valt evenwel dat een dergelijk onderzoek bestaat in het kader van de bestaanszekerheid (bestaansminimum) en dat de toekenning van bepaalde voordelen soms afhankelijk is van een inkomensgrens (hoedanigheid van W.I.G.W.).

Moet men het universaliteitsbeginsel behouden of moet men sommige personen uitsluiten van bepaalde prestaties ?

Moet de toekenning van de prestaties afhankelijk worden gesteld van de voorwaarden inzake inkomsten ?

Dient een grotere selectiviteit voor de toekenning van de prestaties te worden voorgesteld ?

Welk fiscaal statuut moet men geven aan de vervangingsinkomens en aan de kinderbijslag ?

Moet voorrang worden gegeven aan het houshouden of moeten de uitkeringen worden gemoduleerd naargelang de familiale toestand ?

Moet in minimale en maximale uitkeringen worden voorzien in de sectoren waar vervangingsinkomens worden uitbetaald ?

Hoe dient ten slotte het beginsel van gelijke behandeling van mannen en vrouwen te worden verwezenlijkt ?

§ 2. Universaliteitsbeginsel.

De meeste leden van de Commissie spreken zich uit voor het universaliteitsbeginsel. Wanneer sommige leden dat beginsel zonder voorbehoud onderschrijven, spreken anderen zich uit voor een zekere nuancering door middel van een betere selectiviteit, en een identieke fiscale behandeling voor de beroepsinkomens en de vervangingsinkomens alsmede door in grotere mate rekening te houden met de gezinstoestand.

Dit sluit natuurlijk niet uit dat de uitoefening van het recht op sociale prestaties aan bepaalde voorwaarden onderworpen kan worden.

§ 3. Financiële middelen.

De meeste Commissieleden menen dat het recht op prestaties en de toekenning ervan niet mag afhangen van het inkomenspeil van de gerechtigde of van één van de leden van zijn gezin. Het onderzoek naar de bestaansmiddelen mag inderdaad niet worden aanvaard in een verzekeringsstelsel; dat onderzoek is enkel verantwoord in het kader van een bijstandsregeling die wordt gefinancierd door een solidaire inspanning van de ganse gemeenschap.

Er dient evenwel te worden aangestipt dat ook een minderheidsstelling wordt verdedigd die in een maximale inkomensgrens voorziet om prestaties te kunnen genieten. Volgens de voorstanders van deze opvatting, zou kunnen overwogen worden de uitkering van sommige aanvullingsinkomens vanaf een bepaalde inkomensgrens te beperken of volledig af te schaffen. De vervangingsinkomens zouden moeten worden vastgesteld in verhouding tot het gederfde inkomen, volgens een degressief percentage naargelang men in de hogere inkomensgroepen komt.

§ 4. Een betere selectiviteit.

Sommige leden verlangen een betere selectiviteit in de toekenning van de prestaties, via bepalingen ter beperking van sommige cumulaties van sociale uitkeringen, een betere bestrijding van de misbruiken alsmede door een strakke en eenvormige toepassing van de bestaande reglementering.

§ 5. Vervangingsinkomens en belasting.

Sommige leden menen dat, op fiscaal gebied, de vervangingsinkomens, de beroepsinkomens en de andere inkomens op dezelfde wijze moeten worden behandeld. Zij menen inderdaad dat het volledig gerechtvaardigd is de vervangingsinkomens te belasten door ze bij het globale inkomen te voegen, aangezien ook het beroepsinkomen, op grond waarvan het vervangingsinkomen wordt berekend, wordt belast.

Sommige leden staan zelfs achter het principe van de integratie van de kinderbijslag in de belastbare grondslag op voorwaarde nochtans dat men overgaat tot een grondige en gezinsvriendelijke hervorming van het belastingsstelsel. Diezelfde leden verwerpen thans evenwel de belasting van de kinderbijslag, aangezien door die maatregel de discriminatie tussen gezinnen zonder kinderen en de grote gezinnen nog zou worden versterkt.

Andere leden stemmen er tenslotte mee in dat de sociale uitkeringen, zowel de vervangingsinkomens als de gezinsbijslag, in aanmerking worden genomen voor de berekening van het belastbaar inkomen, maar wel onder navolgende voorwaarden :

- een hervorming van het fiscaal stelsel, in de zin van een grotere fiscale rechtvaardigheid;
- het op billijker wijze in aanmerking nemen van de personen ten laste;
- de verhoging van het vergoedingspercentage voor de vervangingsinkomens;
- de overdracht van de aldus ontvangen belastingen naar de sociale zekerheidsregelingen.

§ 6. Basis voor het verlenen van de prestaties : individu of gezin.

De meeste leden van de Commissie menen dat het hier gaat om een algemeen sociologisch probleem en dat dergelijke fundamentele keuzen niet via de sociale zekerheid moeten worden gemaakt.

Zij zijn algemeen van oordeel dat de uitkeringen individueel moeten blijven; verscheidene leden menen echter dat meer rekening moet worden gehouden met de gezinstoestand, inzonderheid door een modulering van de uitkeringen in het licht van de gezinstoestand of door de invoering van het begrip "gezinsquotiënt". Die leden menen inderdaad dat de solidariteit in de eerste plaats op het niveau van het gezin tot stand moet komen.

Voor de vaststelling van het peil van de vergoeding stellen sommige leden voor onderscheid te maken tussen drie categorieën van gerechtigden :

- de gerechtigden met personen ten laste;
- de alleenstaanden;
- de samenwonenden.

Aan te stippen valt ten slotte dat sommige leden voorstellen een statuut vast te leggen voor de thuisblijvende vader of moeder en voor de ouder die zijn beroepsloopbaan onderbreekt om de opvoeding van zijn kinderen op zich te nemen.

§ 7. Minimale en maximale uitkeringen.

- De meeste leden van de Commissie spreken zich uit voor de veralgemening van de minimale uitkeringen voor de verschillende sectoren.

De Commissie opteert eveneens voor de vaststelling van maximale uitkeringen, maar zij vraagt dat een billijke verhouding zou blijven bestaan tussen het niveau van die maximale uitkering en de financiële inspanning die door de betrokkene wordt geleverd.

Sommige leden zijn eveneens voorstander van een zekere harmonisering van de minimale en maximale uitkeringen binnen elke regeling.

Voor andere leden zou die harmonisering op alle regelingen betrekking moeten hebben.

- Sommige leden zijn daarentegen van oordeel dat men geen minimale vergoedingen hoeft vast te stellen daar er een minimum loon bestaat. Zij herinneren eraan dat zij zich uitgesproken hadden voor een parallelle vaststelling van de maximumgrenzen als basis van berekening van de bijdragen en van de uitkeringen.

Wat namelijk het algemeen probleem van het bedrag van de uitkeringen betreft, verdedigen die leden het volgend systeem :

- percentages die een aanmoediging tot hervatting van het werk bestendigen;
- gedifferentieerde percentages volgens de gezinstoestand;
- ook in de tijd gedifferentieerde percentages volgens de aard van het risico.

§ 8. Gelijke behandeling van mannen en vrouwen.

Sommige leden van de Commissie spreken zich uit voor de verdere realisatie van dat beginsel, o.m. ten aanzien van het begrip gezinshoofd (man of vrouw) of persoon ten laste en voor de pensioensector.

Volgens andere Commissieleden is de tenuitvoerlegging van dat beginsel afhankelijk van de budgettaire mogelijkheden die bestaan in de verschillende sectoren van de sociale zekerheid.

Afdeling VII De administratieve organisaties.

§ 1. Het probleem.

- De sociale zekerheid is voorwerp geweest van talloze wettelijke en reglementaire bepalingen, die doorheen de jaren, binnen elke verschillende regeling geleid hebben tot een vermenigvuldiging van de instellingen, de eigen kenmerken en de complicaties. Parallel daarmee heeft de afzonderlijke ontwikkeling van de verschillende regelingen er toe geleid dat individuele toestanden op ongelijke wijze werden behandeld, hoewel die toestanden weliswaar verschillen naar oorsprong, maar toch gerust op identieke wijze zouden kunnen worden opgelost.

De burger is ontredderd en voelt zich machteloos tegenover die administratieve ingewikkeldheid.

Hoe moet een vereenvoudiging en een betere doorzichtigheid van de wetgeving alsmede van de administratie worden tot stand gebracht ?

- De meeste instellingen van sociale zekerheid zijn onderworpen aan de wet van 25 april 1963, de zogenaamde "wet op het paritair beheer".

Er bestaan evenwel diverse modaliteiten voor de toepassing van het beginsel van het paritair beheer en de samenstelling van de beheersorganen.

Moet dat paritair beheer worden behouden, versterkt of moeten de toepassingsmodaliteiten worden gewijzigd ?

§ 2. Standpunt van de Commissie.

a) De administratieve vereenvoudiging.

De Commissie meent dat de organisatie van de sociale zekerheid fundamenteel moet worden herzien in de zin van een vereenvoudiging, van een coördinatie en van een betere dienstverlening. Zulks sluit met name het volgende in :

- de aan de burger opgelegde administratieve formaliteiten moeten tot het strikt noodzakelijke worden beperkt en de tussenkomst van de verzekerde zelf bij het leveren van de nodige bewijzen moet minimaal worden gehouden;
- de gegevens betreffende de sociale zekerheid moeten worden gecentraliseerd en bijeengebracht in een openbare bank voor sociale gegevens die zowel toegankelijk is voor de overheidsdiensten als voor de sociale organisaties die bij de uitvoering van de sociale zekerheid betrokken zijn;
- de sociale zekerheidsdiensten moeten maximaal worden gedecentraliseerd, met andere woorden ze moeten zo dicht mogelijk bij de bevolking worden gebracht en in de mate van het mogelijke moeten polyvalente diensten worden opgericht;
- de verzekerden die onder meer dan één stelsel vallen of die van het ene stelsel naar een ander overgaan, moeten de mogelijkheid hebben een polyvalente vraag in te dienen.

Aan te stippen valt dat het volgens sommige leden noodzakelijk is dat openbare en privé-instellingen naast elkaar bestaan; de privé-instellingen spelen inderdaad een specifieke rol op het gebied van de sociale zekerheid, wegens hun pluralistisch karakter en hun sociale dynamiek.

Andere leden leggen de nadruk op het karakter van de openbare dienst van de sociale zekerheid en zij menen in dat perspectief dat een striktere controle moet worden uitgevoerd op de activiteiten en op de financiële middelen van sommige instellingen die vergoedingen uitkeren.

Diezelfde leden spreken zich in algemene bewoordingen uit voor een vermindering van de administratieve rompslomp in de sociale zekerheid en vragen dat in het kader van de hervorming, prioriteit zou worden verleend aan de controlestelsels en aan de basisproblemen met betrekking tot het bepalen van de administratiekosten.

b) Fusie van sommige instellingen.

De Commissie meent dat een eventuele fusie, associatie of coördinatie van sommige instellingen kan worden overwogen indien ze kan leiden tot een rationalisatie, een vereenvoudiging en dan ook kan bijdragen tot vermindering van de administratieve kosten. Zulks betekent dat men niet moet "hervormen om te hervormen" maar dat de rationaliteit van die hervormingen moet worden onderzocht.

Sommige leden spreken zich uit voor mogelijke herstructureringen of hergrupperingen, inzonderheid van het Nationaal pensioenfonds voor mijnwerkers, de Dienst voor overzeese sociale zekerheid, het Fonds voor arbeidsongevallen en het Fonds voor beroepsziekten.

Andere leden spreken zich niet uit voor een herstructurering van die diensten en instellingen die efficiënt en aan lage kosten werken.

Nog andere leden zijn voorstander van een eenvormig stelsel van sociale zekerheid en wensen dat de Rijksdienst voor sociale zekerheid zou worden hervormd tot een eenvormige centrale instelling voor inning en verdeling van de bijdragen; deze dienst zou worden beheerd door de diverse groepen van de bevolking die tot de financiering bijdragen.

Er dient ook te worden gewezen op een stelling, waarbij wordt voorgesteld alle instellingen en fondsen onder te brengen in één enkel instituut van sociale zekerheid per gemeenschap, met afschaffing van alle overbodige instellingen.

c) Het paritair beheer.

De meeste commissieleden menen dat het paritair beheer van de sociale zekerheidsinstellingen moet behouden blijven en een centrale plaats moet blijven innemen bij de uitvoering van het sociale zekerheidsbeleid.

Sommige leden menen zelfs dat het strikt paritair karakter (werkgevers-werknemers) moet worden versterkt ten aanzien van de samenstelling van sommige beheersorganismen, met name in de sector geneeskundige verzorging en gezinsbijslag.

Daarenboven stellen de leden die wensen dat de vervangingsinkomens uitsluitend door de sociale zekerheidsbijdragen worden gefinancierd, voor dat in die sectoren het beheer enkel door de werknemersvertegenwoordigers zou gebeuren.

De leden die zich hebben uitgesproken voor een fiscalisering van de sectoren geneeskundige verzorging en kinderbijslag stellen anderdeels voor een controle- en overlegorgaan op te richten voor die sectoren.

HOOFDSTUK IV. BASISOPTIES ALS BAKENS VOOR DE CODIFICATIE.

Vertrekkend van de meningen die werden naar voor gebracht tijdens de algemene bespreking en waarvan hoger de synthese werd opgesteld, en van andere besprekingen in subcommissies of in plenaire vergadering, alsmede van eigen suggesties die een voldoende weerklank vonden of die tenminste niet werden terzijde gesteld met het oog op de verdere besprekingen (dit geldt met name voor punt 17, *infra*), konden een aantal basisopties worden uitgewerkt met het oog op de verdere werkzaamheden. Deze oriëntaties, waarbij zich kwamen voegen de specifieke voorlopige oriëntaties waarvan sprake in de verschillende Titels, waren een leidraad voor de subcommissies en de deskundigen. Het leek nuttig deze van bij het begin reeds te formuleren, zonder vooruit te lopen van zelfsprekend op een akkoord over het geheel van het ontwerp.

Afdeling I. Voorwerp en objectieven.

1. De Commissie neemt tot voorwerp van de codificering de sociale zekerheid in ruime zin, zulks in overeenstemming met artikel 2 van de wet van 23 juli 1980 ; zij zal aldus omvatten :
 - a) enerzijds, het geheel van wat vóór de oorlog werd genoemd, de "sociale verzekeringen", die namelijk betreffen de gezinsbijslagen, de gezondheidszorgen, de arbeidsongeschiktheidsuitkeringen, rust- en overlevingspensioenen en de werkloosheidsuitkeringen, alsmede, in zekere zin, de arbeidsongevallen en de beroepsziekten (sociale zekerheid in enge zin).
 - b) anderzijds, wat kan worden ondergebracht onder de hoofding "sociale bijstand", te weten het gewaarborgd bestaansinkomen en de prestaties ten voordele van de minder-validen.

De mogelijke inschakeling van de bijkomende voordelen die worden toegekend ten laste van de fondsen van bestaanszekerheid is een nog niet uitgemaakte kwestie.

Wat betreft de regeling van de jaarlijkse vakantie, waarover tot dusver nog maar weinig sprake, dient opgemerkt dat op het vlak van de Europese gemeenschap en ook in de rechtsleer deze materie geacht wordt bij het arbeidsrecht te behoren, maar dat de wet van 29 juni 1981, houdende de algemene beginselen van de sociale zekerheid voor werkmakers haar binnen de sfeer van de sociale zekerheid houdt. In de voorlopige optiek van de Commissie zou zij er nochtans buiten blijven.

- 2. Voor de sociale zekerheid in stricte zin en zonder vooruit te lopen op het debat betreffende de wijzen van financiering, zijn in beginsel bijdragen van de betrokkenen voorzien en de toekenning van de prestaties is niet afhankelijk van een onderzoek naar de bestaansmiddelen. Daartegenover, voorzien de "bijstandsregelingen" zulke bijdragen niet en is de toekenning van de prestaties wel aanleiding tot een onderzoek naar de bestaansmiddelen.*
- 3. In zijn eerste luik beoogt de sociale zekerheid - in stricte zin dus genomen - een levensstandaard te waarborgen, die zo dicht mogelijk aansluit bij deze welke werd bereikt in de arbeidssituatie vóór het feit dat tot het beroep op de sociale prestaties heeft aanleiding gegeven. De collectieve verzekering waarborgt een horizontale verdeling of herverdeling van de inkomsten.*

In zijn tweede luik beoogt de sociale zekerheid in ruime zin, een verder reikende, nationale solidariteit tot stand te brengen die het arbeidselement overschrijdt, en die gericht is op de bestaanszekerheid en wil waarborgen de nodige bestaansmiddelen die zich zo dicht mogelijk aansluiten bij een volwaardig bestaansniveau, dat op zijn beurt beantwoordt aan wat men in West-Europa bij het einde van de 20ste eeuw onder menselijke waardigheid kan begrijpen. Het gaat hier dus om de bestrijding van de armoede en om de verzekering van de meest adequate bestaansmiddelen. In het algemeen wordt, in de huidige moeilijke omstandigheden, geopteerd voor de prioritaire optrekking van de laagste uitkeringen.

4. In deze opvatting heeft de sociale zekerheid in stricte zin niet als rechtstreeks doel een verticale herverdeling van de inkomens, die eerder zou moeten worden bereikt via een aangepaste fiscaliteit. Deze beschouwing sluit niet uit dat de sociale zekerheid een rol kan vervullen in de verticale herverdeling van de inkomens, maar dit dan toch maar als een nevenobjectief of nevengevolg. Dit laatste kan bv. worden bereikt door een verhoging of afschaffing van de loon- en inkomensplafonds bij de bijdragebetaling, daar waar anderzijds toch dient te worden vastgehouden aan het systeem van de proportionele bijdragen en niet mag worden overgegaan naar een regime van progressieve bijdragen.

Anders gezegd, het rechtstreeks doel van de sociale zekerheid in stricte zin is de dekking van de echte sociale risico's en lasten.

5. Aldus beschouwd, zal de sociale zekerheid alleen geroepen zijn om "individuele" prestaties te verschaffen en zal zij zich dus niet inlaten met rechtstreekse organisatie van collectieve diensten, inrichtingen of sociale infrastructuur.
6. Voor deze prestaties zal het zogenaamd "universaliteitsbeginsel" worden toegepast, zodat wat de dekking van de verschillende risico's aangaat, niemand uit de toepassing van de sociale zekerheid in stricte zin zal worden uitgesloten op grond van zijn te hoge inkomsten. Dit beginsel gaat ervan uit dat de voorziene prestaties zullen worden toegekend zonder rekening te houden met enig onderzoek naar de individuele inkomsten. De nodige correcties kunnen worden aangebracht in het kader van het fiscaal recht of, in de mate die verder zal worden aangegeven, via de invoering van een zekere selectiviteit in de toekenning van de prestaties. Deze prestaties zullen meteen, in dezelfde mate, "niet-discriminerend" zijn, d.w.z. dat men er bijzonder zal voor waken de gelijke behandeling tussen mannen en vrouwen, volledig door te voeren.

Afdeling II. Algemeen stelsel en afzonderlijke stelsels.

7. De sociale zekerheid in stricte zin zal, in het algemeen en zoals thans het geval is, zijn drieledige opdeling volgens de socio-professionele groepen behouden :

- a) het stelsel van de werknemers ;
- b) het stelsel van de zelfstandigen ;
- c) de openbare sector.

De solidariteit en de verantwoordelijkheid zullen dus in de eerste plaats worden ontwikkeld binnen elk van deze groepen, hetgeen in beginsel het behoud veronderstelt van afzonderlijke administratieve en financiële structuren, zulks om elke betrokkene (beter) te doen beseffen dat hij behoort tot een gemeenschap van sociale zekerheid die bereid is voor hem tussen te komen, maar die, op haar beurt, de naleving eist van bepaalde regelen, bepaalde verplichtingen, kortom van een zekere sociale moraal.

8. Het behoud van afzonderlijke structuren moet de Commissie niet beletten, bij gelegenheid van haar codificeringsopdracht, een vereenvoudiging en harmonisering van de teksten door te voeren. Zulks betekent dat prioriteit zal worden gegeven aan de uitwerking van gemeenschappelijke regels, van een zo vergaand mogelijke wetgevende "tronc commun" en van geharmoniseerde criteria en begrippen voor alle betrokken sectoren.

Bovendien zal moeten gestreefd worden naar maximale gelijkheid in de prestaties, rekening houdend met de respectievelijke risico's, situaties en bijdragen. Hetgeen ook impliceert dat de staatsinterventie ten voordele van de verschillende stelsels gelijk opgaand is.

9. Bovendien zal dit behoud van de opdeling van de sociale zekerheid in de drie beroepsgroepen niet beletten dat voor twee regelingen, die omwille van hun ontwikkeling praktisch de ganse bevolking betreffen, nl. de terugbetaling i.v.m. de gezondheidszorgen en de gezinsbijslagen, het toepassingsgebied, mits zekere voorwaarden, tot de ganse bevolking zal worden uitgebreid.
10. Vergelijke oriëntatie leidt tot een toepassingsgebied ratione personae waarvolgens men twee groepen rechthebbers kan onderscheiden :
 - a) de sociaal verzekerden (of gelijkgestelden), voor wie de verwijzing naar de arbeid beslissend blijft en die aanspraak zullen hebben op pensioen, arbeidsongeschiktheidsuitkering en werkloosheidsuitkering, plus op de kinderbijslag en de terugbetaling inzake gezondheidszorgen.
 - b) de ingezetenen, die kunnen worden onderverdeeld in :
 - Belgen die hier verblijven (of gelijkgestelden)
 - Niet-Belgen, die in België rechtens en werkelijk gedurende een zekere tijd verblijven (dat zou een in beginsel ononderbroken termijn van vijf jaar kunnen zijn).

Alle ingezetenen hebben recht op kinderbijslag, op terugbetaling van gezondheidszorgen, alsmede op het gewaarborgd bestaansinkomen en op de tegemoetkomingen die zijn voorzien voor de minder-validen.
11. Binnen elk van de drie grote socio-professionele groepen en binnen elke regeling, die voor hen is opgezet, zullen worden geschraapt alle uitzonderingen, alle afwijkingen, alle gunstregelingen die men ontmoet op de weg naar de eenmaking, en die geen andere dan een historische verklaring kunnen inroepen. De regelen zullen worden gelijkgemaakt, behalve indien geëigende modaliteiten zich opdringen om voldoende en objectieve redenen, zoals b.v., inzake werkloosheid, het bestaan van een specifieke arbeidsmarkt (met name voor zeelieden), die anders is georganiseerd dan de algemene arbeidsmarkt; volgens de in de Commissie vertegenwoordigde vakorganisaties, moet er niet worden geuniformiseerd of gefusioneerd, indien deze bijzondere stelsels en instellingen, het bewijs leveren van hun doelmatige dienstverlening tegen beperkte kosten.

Elke bepaling die in feite een bijkomend voordeel inhoudt zal in de toekomst uit het wettelijk stelsel van sociale zekerheid worden geweerd. Deze gedragslijn die ons leidt bij de codificering sluit niet uit :

- a) dat overgangsmaatregelen kunnen worden voorzien voor degenen die reeds van bedoelde gunstregeling genieten;
- b) dat aanvullende voordelen kunnen worden toegekend niet in het kader van het basisstelsel van de sociale zekerheid, maar in het kader van een thans werkende of nog op te bouwen "bestaanszekerheid" of "vrije sociale verzekering".

Afdeling III. Het beheer : paritair en mensgericht.

12. Over de administratieve inrichting werden nog geen precieze opties genomen, tenzij dan dat, zoals gezegd, zal dienen gerekend met de opdeling in drie socio-professionele stelsels.

Verworven is in elk geval dat het paritair beheer moet behouden worden en versterkt : het moet een centrale plaats blijven innemen in de uitvoering van de sociale zekerheid en bij de voorbereiding van het beleid inzake de sociale zekerheid.

13. Deze zo doelmatig mogelijk in te richten administratieve organisatie moet aan de burger een perfecte maar ook een humane dienstverlening bieden; ieder moet dicht bij hem ten zijner beschikking hebben een dienst waar hij zich kan informeren, zijn aanspraken laten gelden en zijn prestaties ontvangen.
Alles zal derhalve in het werk worden gesteld om polyvalente onthaalstructuren op te zetten die dicht bij de recht-hebbende staan.
14. In het kader van hetzelfde bekommernis, zal alles worden gedaan om de administratieve procedure alsmede de documenten die in de dossiers moeten terechtkomen te vereenvoudigen en te uniformiseren. Het eenvormig inschrijvingsnummer en individueel dossier worden werkelijkheid. De centralisatie van de gemeenschappelijke gegevens zal gebeuren via een sociale gegevensbank die zal functioneren ten behoeve van het geheel van de betrokken diensten.

De leuze moet zijn : centralisatie van gegevens,
decentralisatie van de dienstverlening.

Afdeling IV. Niveaus en basisbedragen en hun vaste onderlinge ver-
houding.

15. Voor de "transparantie" van het hele systeem en met het oog op het evenwicht en rechtvaardiging ervan, dient een hiërarchie opgesteld van basisbedragen voor de uitkeringen, met onderling tussen hen een constante verhouding, zodat bij elke politieke beslissing in het kader van een algemeen beleid, die één der basiselementen wijzigt, het geheel gezamenlijk evolueert. Mitsmen daarnaast een goed zicht heeft op de samenstelling en het aantal leden van de groepen die bij elk van deze niveaus betrokken zijn, zal men vlg en accuraat de macro-financiële weerslag van elke geplande maatregel kunnen becijferen.

Naast het gemiddeld minimum-maandinkomen bepaald bij collectieve arbeidsovereenkomst nr. 23 van de Nationale Arbeidsraad, van 25 juli 1975 (K.B. 9 september 1975), dat hier pro memorie kan worden vermeld, dienen twee of drie niveaus van basisbedragen te worden weerhouden :

- a) het bestaansminimum (wet van 7 augustus 1974) of het algemeen gewaarborgd bestaansinkomen, buiten elke verwijzing naar de arbeid;
- b) het gewaarborgd inkomen van de minder-validen (dat evenwel zou kunnen worden gelijkgesteld met het vorige, mits het supplement te voegen bij de zogenaamde "integratievergoeding") (zie verder nr. 18);
- c) de minima in de verschillende regelingen van sociale verzekering (waarvan het beginsel betwist wordt door het V.B.O.).

Afdeling V. Selectiviteit in de toekenning van de prestaties. Een-
vormige individuele of "gemodaliiseerde" prestaties.

16. Boven het "universaliteitsprincipe" uit en zonder het criterium van de staat van behoefte te laten optreden bij de toekenning van de prestaties inzake de sociale verzekeringen, wordt een zekere selectiviteit bij de toekenning van de sociale prestaties aanvaard alsmede een zekere differentiatie in functie van de gezinstoestand.

De bedoelde selectiviteit waartoe men wel gedwongen is met het oog op een grotere doelmatigheid vooral in de huidige periode van economische crisis en wankel financieel evenwicht, kan worden bereikt langs volgende wegen :

- a) een strakke en meer eenvormige toepassing van de geldende wetgeving;
 - b) een adekwater belastbaarstelling van de sociale vervangingsuitkeringen;
 - c) de vaststelling van maxima bij de toekenning van de prestaties (met behoud nochtans van een billijk verband tussen deze maxima en de financiële inspanning van de betrokkenen);
 - d) de beperking van de cumuls;
 - e) de uitroeiing van de misbruiken en, in het algemeen, het wegwerken van vormen van "oneigenlijk gebruik".
17. Wat de differentiatie betreft van de sociale prestaties in functie van de gezinstoestand, hiervan werden de modaliteiten nog niet grondig besproken. Met het oog hierop werden volgende beschouwingen gemaakt en volgende voorstellen gedaan :
- a) de prestaties van sociale zekerheid, op zich zelf van individuele aard, zullen in beginsel worden aangepast in functie van de werkelijke gezinslasten en de "relationele toestand" van de rechthebbenden. Deze differentiatie zal beperkt zijn in de regelingen van de sociale verzekeringen, waar voor de vervangingsinkomens moet worden rekening gehouden met twee criteria : de verhouding met het verloren inkomen en de hoogte van de lasten. Deze differentiatie volgens de gezinslasten zal in haar volledigheid optreden in de regelingen van sociale bijstand;

- b) Idealiter zou deze differentiatie, zoals sommige leden trouwens hebben voorgesteld, voorzeker kunnen gerealiseerd worden langs fiscale weg, hetgeen zou toelaten de sociale prestaties een volstrekt individueel karakter te verlenen, maar dergelijke oplossing, op zich zelf ongetwijfeld billijker, lijkt in de huidige omstandigheden niet uitvoerbaar en dit om meerdere redenen, zoals het risico van de fiscale fraude, drukkende budgettaire overwegingen en een reeks problemen van praktische aard ;
- c) dit, op pragmatische gronden dus, aanvaard zijnde, kan men niet naast het feit kijken dat de mensen in onze samenleving, ofwel alleen leven, ofwel samenwonen met anderen, die zij wel of niet of min of meer ten laste hebben. De sociale economische en culturele eenheid die wordt gevormd door het huishouden leidt tot uiteenlopende situaties, vooral met betrekking tot de reële behoeften, die vergroten naargelang de personen ten laste of verminderen in verhouding tot de verdeling van de uitgaven wanneer de economische middelen worden vermenigvuldigd of geglobaliseerd.

Het huidig sociaal zekerheidsbestel heeft reeds in zekere mate rekening gehouden met het gegeven van de "gezinslasten", maar dat is eens te meer gebeurd zonder globale visie, zonder voldoende coherentie, sector per sector, wat tenslotte heeft geleid tot uiteenlopende regelingen die een wanordelijk, onbegrijpelijk en onrechtvaardig beeld vertonen (10).

Om tot een coherent geheel te komen wordt het volgende gesuggereerd :

- 1) te vertrekken van de feitelijke toestand, de feitelijke samenwoning, de feitelijke lasten, om zo te komen tot een "huwelijksneutrale" sociale zekerheid; erg nieuw is dit voorstel niet, want het sociaal recht heeft altijd de neiging vertoond de echte levenssituaties, de reële gezinstoestand in aanmerking te nemen, met de bekommernis eerder economisch ter hulp te komen waar dit passend is dan de verhoudingen naar burgerlijk recht of de regelen van de erfrechtelijke devolutie te eerbiedigen. Deze benadering is op zichzelf genomen neutraal: zij wil in het geheel geen afbreuk doen aan de essentiële waarden van het gezin, zoals die tot dusver werden erkend, beschermd en bevorderd - en die zij trouwens verder een zekere rol inzake bewijs laat vervullen (zie 4, infra) -, maar anderzijds wil zij zich niet beperken tot de huwelijksrelatie en het wettig gezin, wanneer een tussenkomst van de sociale zekerheid gerechtvaardigd is;
- 2) de rechthebbenden op sociale prestaties in drie categorieën in te delen, rekening houdend met hun "relationele situatie":
 - de samenwonenden zonder personen ten laste;
 - de alleenstaanden;
 - de samenwonenden met personen ten laste;en dit in elk geval in de regelingen van sociale bijstand, die behoefte-gericht zijn, maar eventueel ook in de regelingen van de sociale verzekeringen. (Tegen dit laatste wordt sterk bezwaar gemaakt door het A.B.V.V.). Ook deze opdeling innoveert eigenlijk niet, vermits zij reeds bestaat in bepaalde regelingen, zoals die inzake werkloosheid. In deze regelingen doet men een beroep op de notie "gezinshoofd", die indien mogelijk zal dienen te worden vermeden, als men niet in tegenspraak wil komen met het beginsel van de gelijkberechtiging van man en vrouw in de schoot van het gezin; ook om deze reden moet het recht op een overlevingspensioen voor de man worden erkend.
- 3) een gradatie in het bedrag van de uitkeringen te voorzien, waarbij de alleenstaande recht heeft op een hoger percentage dan de persoon die samenwoont met een ander persoon die zelf over een inkomen beschikt, en waarbij wie personen ten laste heeft op zijn beurt meer ontvangt dan de alleenstaande;

4) het delikaat probleem van het bewijs i.v.m. hogergenoemde situaties, op te lossen door te vermoeden - tot bewijs van het tegendeel te leveren door de belanghebbende - dat elke aanvrager samenwoont met een ander persoon die een inkomen geniet, zodat wie het tarief "alleenstaande" of "gezinshoofd" wil bekomen daarvan het bewijs moet leveren door een aangepaste verklaring of door de adequate elementen van bewijs dat men alleen leeft of samen met personen ten laste. Zoals gezegd kunnen vermoedens worden ingeschakeld die verwijzen naar een wettige afstamming of de huwelijksband ;

d) In de regeling van de kinderbijslag waarbij de toekenningsvoorwaarden in een eenvormige tekst worden gegoten, met het voorlopig voorbehoud van enkele bijzondere regels (voornamelijk, het eerste kind of het enig kind van zelfstandigen) zal de persoon van de rechthebbende verdwijnen. Men beoogt het kind zelf te beschouwen als rechthebbend op de prestatie zelf al blijft deze prestatie in principe gestort aan diegenen die het kind opvoeden en die aldus de opvoedingskosten moeten dragen.

Afdeling VI. Arbeidsongeschiktheid, integratie en fysische en psychische schade.

18. Inzake arbeidsongeschiktheid werd een belangrijke stap gezet door de aanvaarding van het principe van een eenvormig begrip. Zij zal op dezelfde wijze en volgens dezelfde criteria worden geëvalueerd in alle regelingen, zowel in die van de ziekteverzekering als in die van de arbeidsongevallen en beroepsziekten en in die inzake tegemoetkomingen voor minder-validen.

19. Verder werden volgende beginselen aangenomen :

a) prioriteit wordt gegeven aan de preventie, de revalidatie, de reclassering, de reïntegratie en het herstel in de arbeidssituatie. Te dien aanzien werd aanmerkt dat het essentieel was dit programma, vooral inzake preventie, in te stellen vooraleer het nieuw stelsel van eenvormige evaluatie van de arbeidsongeschiktheid in voege zou treden.

- b) wie, niettegenstaande het beroep op genoemde voorzieningen, maatregelen of diensten niet of niet volledig een normaal arbeidsinkomen kan verdienen heeft recht op een vervangingsinkomen. Twee situaties dienen onderscheiden naargelang de betrokkene zich binnen of buiten de sociale verzekering bevindt :
- 1) Wie niet gewerkt heeft en buiten de regelingen van de sociale verzekeringen staat, heeft recht op het gewaarborgd bestaansinkomen op basis van het behoeftencriterium (onderzoek naar het inkomen) ;
 - 2) De sociaal verzekerden die voorheen gearbeid hebben en binnen de toepassing van de sociale verzekeringen vallen, hebben recht op een vervangingsinkomen, dat gelijk is aan X % van het verloren inkomen, notie die verder in het Derde Deel zal worden gepreciseerd ; wanneer het inkomensverlies het gevolg is van een arbeidsongeval of een beroepsziekte, heeft de betrokkene recht op een hoger percentage.
- c) Afgezien van de toekenning van het vervangingsinkomen en los daarvan, kan aan de minder-validen, zieken en slachtoffers van arbeidsongevallen of beroepsziekten een zogenaamde "integratievergoeding" worden toegekend ;
- d) Een bijzondere vergoeding voor fysische of psychische schade zal worden toegekend aan de slachtoffers van een arbeidsongeval of een beroepsziekte.
-

DEEL III. BASISOPTIES EN GLOBALE BEOORDELING DOOR DE LEDEN

HOOFDSTUK I. BASISOPTIES

De aanzet die via een eerste algemene bespreking in de schoot van de Commissie werd gegeven aan een aantal fundamentele opties werd praktisch volledig volgehouden en zelfs doorgezet in de loop van de verdere uitwerking en bespreking van de verschillende titels van het Ontwerp van Wetboek. Op enkele punten werd de oriëntatie omgebogen of sommige accenten verlegd, in vergelijking met de initiële oriëntaties die waren opgenomen in ons Tussentijds Verslag van 1982.

Wij hebben inderdaad rekening gehouden met de reacties die onze verschillende voorstellen oproepen in de schoot van de Commissie en met de evolutie in de gedachten die zich bij ons heeft voltrokken. Verder hebben wij alles in het werk gesteld om binnen de beperkte groep van voorzitter, onder-voorzitter en de enkele deskundigen die hun effectieve medewerking konden verlenen en vooral binnen het voorzitterschap, tot één enkele gezamenlijke tekst te komen, waarachter elkeen zich in het algemeen kan stellen, zonder natuurlijk te bereiken dat elk van ons even gelukkig is met elk deel van het voorgestelde Wetboek... Maar dit resultaat leek ons in alle opzichten, en zeker met het oog op de latere aanwending van ons Ontwerp, te verkiezen boven een tekst met een aantal "varianten" of "alternatieven" of een verslag met afzonderlijke meningen en stellingen.

Wij durven hopen dat men onze tekst ook in functie van deze bekommernis en deze inspanning zal beoordelen.

Afdeling 1. Algemeen perspectief

1. Vooraf weze gezegd : wij stellen geen sensationele hervormingen voor die slopen en wegvagen.

Geen algemene fiscalisatie, geen negatieve inkomstenbelasting.

De drie professionele groepen : werknemers, openbare sector, zelfstandigen behouden in ruime mate hun afzonderlijke opstelling en hun interne solidariteit wordt nog verstevigd.

Geen ruimere "privatisering", en ook geen verdere etatisatie, geen onbeperkt mandaat aan de sociale partners, doch wel een reële en geherwaardeerde opdracht.

Geen regionalisering of communautarisering.

Geen verdere invoering van een onderzoek naar het inkomen.

Geen vervanging van het ganse systeem door een zogenaamde "universele uitkering".

Dat wij geen grootse hervormingen hebben voor te stellen, komt omdat wij steeds getracht hebben via de leden van de Commissie in voeling te blijven met en het gehoor te verlenen aan wat ons de aspiraties leken te zijn van de bevolking, en ook met de kostbare aanbreng van het verleden : wij hebben het gebouw dus niet willen afbreken, omdat wij denken dat de sociale zekerheid een verworvenheid is die onze naoorlogse Westerse maatschappijen behoed heeft en nog behoedt voor vele vormen van verpaupering, marginalisatie en aliënatie.

En het is niet op het ogenblik dat het fantoom van deze onheilsituaties opnieuw voor velen weer opduikt in deze tijd van aanhoudende zware economische crisis, dat wij de bescherming van de sociale zekerheid mogen loslaten.

Ook al is het zo dat velen door de plaats die zij in de maatschappij zijn gaan innemen, weggegroeid zijn van de ware problemen van de vele mensen aan de rand van diezelfde maatschappij, de gehandicapten, de jonge werklozen (één van de grote problemen van onze tijd), de langdurig werklozen, de chronisch zieken, de infra-gesalarieerden, de "onaangepasten", de bejaarden met een te laag pensioen, de kwetsbare zelfstandigen, de niet geïntegreerde vreemdelingen, alsmede een aantal burgers zonder werk of zonder gezondheid, die hun voorheen een behoorlijk bestaan hadden verzekerd, dan wilden wij graag de prioriteiten van een personalistisch beleid dat de mens, elke mens centraal stelt, onderschrijven.

De sociale zekerheid is steeds de hefboom bij uitstek geweest voor zulk beleid, dat niemand in de kou laat staan, dat de hoedanigheid van burger toekent aan elkeen onder ons, welke ook zijn economisch rendement is, zijn productiviteit, zijn bezit, zijn intellectuele of andere eigenschappen, eenvoudig maar omdat hij mens is.

En dit beleid is weldoend geweest, als men kijkt naar het globaal resultaat ervan :

Men sterft niet meer van honger en in onze gewesten behoort de echte ondervoeding tot het verleden.

Men moet alhier niet meer werken om te leven en de aarde is niet meer zo vijandig.

De kinderen blijven leven.

Als een arme vrouw ziek wordt, dan is dat nu geen onoverkomelijke ramp. Zij krijgt dezelfde verpleegster en -soms- zelfs dezelfde chirurg als de rijke dame.

Gehandicapten worden niet alleen meer opgeborgen, ze worden nu ook verzorgd.

Veel oudere mensen hebben het nu beter dan toen zij werkten.

Wij zouden de lijst van eenvoudige -maar sprekende- voorbeelden nog veel langer kunnen maken. Feit is dat het niveau van sociale dekking hoog is bij ons en dat wij bv. beschikken over één van de beste gezondheidsinfrastructuren ter wereld.

2. Dus geen afbouw. Alleen moeten wij ons bewust zijn van de gebreken van de huidige sociale zekerheid en ons met alle kracht inzetten om deze weg te werken.

- Een eerste tekortkoming is gelegen in de teloorgang van de nodige rechtszekerheid : wij kijken tegen een ondoorzichtig geheel aan; een chaotische overwoekerende wetgeving; talloze aparte stelsels; een labyrint van parastatalen, diensten en besturen; een dispaaraat geheel dat kraakt onder de vele particularismen; tonnen formuleren. De sociaal verzekerde verliest zijn weg in dat alles; een bestendige frustratie voor de jurist, voor de onderzoeker, maar ook voor de rechtzoekende.

- Een ander gebrek is de teloorgang van de interne sociale rechtvaardigheid die haar bedreigt op tal van domeinen : zij herbergt een aantal historisch gegroeide scheeftrekkingen en overtrokken deelprioriteiten; aan de ene kant ernstige lacunes en onsamenvangende benadering van een aantal situaties, aan de andere kant "oneigenlijk gebruik" en inadequate of vaak onbestaande regelen inzake cumuls, bij gebrek aan een behoorlijke globale visie.

De nadruk die om historische redenen werd gelegd op de dekking van risico's die voorkomen in de loop van de beroepsactiviteit heeft ertoe geleid dat lange tijd werden uitgesloten degenen bij wie het risico reeds opgetreden was, zoals bij de minder-validen, voor elke tewerkstelling, dikwijls van bij de geboorte. En de overdrachten binnen homogene of sterke groepen of voldoende homogene of sterke groepen hebben de aandacht opgeëist ten nadele van een bredere herverdeling. Aldus is de sociale zekerheid vooral het stelsel van de middengroep gebleven, van wie in het arbeidsproces zijn opgenomen, wier accidentele risico's zij dekt, en minder dat van de "armen", van hen die geen toegang hebben tot de arbeid of voor wie de arbeidssituatie geen voldoende dekking kan bieden.

- Maar men moet aan de sociale zekerheid niet alleen haar tekortkoming inzake rechtszekerheid en sociale rechtvaardigheid verwijten, domeinen waarop men nuttig kan ageren. Men verwijt haar ook haar gebrek aan financieel evenwicht. En men moet inderdaad erkennen dat onze grootste aandacht wordt opgeëist voor dat financieel evenwicht, dat een bepaalde bestendige bekommernis blijft binnen de algemene problematiek van het algemeen overheidsbeslag.

De 1.200 miljard jaarlijkse lasten, de meer dan 1 miljard F. pensioenen die per dag worden uitbetaald dwingen ons tot een goed beheer, tot een correct gebruik en tot het maken van de juiste keuzen.

Een dergelijk geldvolume veronderstelt voor zijn financiering zware afhoudingen op het inkomen van de ondernemingen : onze sociale lasten, die tot de hoogste behoren in Europa, wegen op de competitiviteit van onze bedrijven; zij leiden tot vervanging van menselijke arbeid door steeds nieuwe machines, met op zijn beurt weer nieuwe lasten inzake werkloosheid; het veronderstelt ook zware afhoudingen op de inkomens van de sociaal verzekerden; het weegt tenslotte zwaar op de ganse gemeenschap. We staan hier dan ook niet voor een neutraal gegeven, maar voor een toestand die heel wat gevolgen heeft op het economisch bestel, op het verbruik, op de leefwijze van de mensen en op hun mogelijkheden tot ontwikkeling. Het volume is zo aanzienlijk dat het, als men het niet behoorlijk beheerst, zich uiteindelijk zou kunnen keren tegen en in het nadeel van degenen voor wie het ganse stelsel is opgezet.

Het is dan ook aangewezen een dergelijk budget in al zijn posten aan een nauwkeurig onderzoek te onderwerpen en, vooral in tijden van verminderde financiële mogelijkheden, te schrappen wat niet essentieel is en te pogen de uitgaven van het stelsel te beheersen, zoniet komt het onvermijdelijk in de impasse terecht.

In dat alles moet het inzicht in wat mogelijk is en wat niet mogelijk is beslissend zijn. En dat inzicht leidt er onvermijdelijk toe te stellen dat het aandeel van de sociale zekerheid in het geheel van de uitgaven van het land en van de ondernemingen minstens moet worden gestabiliseerd.

De oorzaken van de financiële problemen van de sociale zekerheid zijn genoegzaam bekend en wij moeten ze in het bestek van dit verslag niet weer behandelen; alleen mogen wij toch onderstrepen dat, naast interne oorzaken, (zoals de ingebouwde dynamieken) er hier ook en vooral externe oorzaken aan het werk zijn :

Het is vooreerst de stijging van de werkloosheid, het is ook de stijging van de gezondheidskosten, vooral voor de personen van de derde leeftijd en invaliden, het is de ongunstige demografische evolutie die ons naar de 2.000.000 gepensioneerden brengt. Voor dat

alles kan men de verantwoordelijkheid niet alleen bij de sociale zekerheid zelf gaan zoeken.

Dat moet men zelfs niet doen voor de neiging die wij hebben wat meer beroep op haar te doen dan vaak nodig is, zonder dat hierbij steeds van "misbruiken" moet worden gesproken; deze bestaan voorzeker - zoals elders - maar dat komt dan voor rekening van ons volledig gebrek aan opvoeding in de burgerdeugden vooral op sociaal gebied, van het gebrek aan de nodige middelen om de sociale zekerheid dicht bij de burger te brengen en de naleving van de normen te controleren en te sanctioneren, en vooral van het achterwege blijven van een ware promotie van de sociale waarden van onze tijd die zouden doen inzien dat de sociale zekerheid ons aller zaak is en een kwestie van algemeen welzijn. En dan krijgt het debat over het financieel evenwicht van de sociale zekerheid een andere betekenis.

De sociale zekerheid kan niet anders dan een kostelijke zaak zijn; met een zwaar budget, als men beseft hoe groot het aantal geworden is van hen die - voor de grote meerderheid onvrijwillig - hun werk hebben verloren en van de sociale zekerheid verwachten datgene waarvoor zij is opgericht : het verschaffen van een vervangingsinkomen. Hoe meer zij tussenkomt ten voordele van de zieken, de minder-validen, de werklozen, de bejaarden, hoe beter zij haar opdracht vervult en... hoe zwaarder de financiële last dan ook is.

De sociale zekerheid lijdt onder de economische crisis, maar zij moet er precies ook voor zorgen, zeker in zulke tijd, dat zij de mensen helpt de crisis te doorworstelen en de kwade levenskansen te boven te komen.

Vermits de sociale zekerheid fundamenteel een op een welbepaalde solidariteit gebaseerd collectief antwoord is op de sociale noden die het gevolg zijn van bepaalde risico's die onze maatschappij meent te moeten dekken, komt het er vooreerst op aan te onderzoeken welke deze noden en deze risico's zijn die men wil dekken.

Vervolgens moet men zich de vraag stellen naar de middelen die de last van de gekozen sociale bescherming moeten dragen en moet men afwegen wat van elkeen, individueel en collectief, kan gevraagd worden als bijdrage tot de financiering van het stelsel. In de loop van dat onderzoek zal men een aantal aspiraties moeten achterwege laten, beperken of uitstellen.

Hoewel in dat alles de Staat altijd zijn onherleidbaar deel aan sociale verplichtingen zal houden en de stelsels van sociale verzekering nooit hun bestaansreden zullen kunnen zien ontkrachten.

Het budgettair evenwicht moet daarbij niet worden beschouwd als

een doel op zich, maar wel als een middel om bepaalde objectieven te bereiken. En dan heeft het weinig nut het doemdenken te laten overwegen en een te alarmistische toon aan te slaan.

Zaak is dan in een fundamentele reflectie over de mens en zijn situatie in de maatschappij, de ware prioriteiten te stellen.

Na de antwoorden op de eerste ons gestelde vragen en die verband hielden met de klare opbouw van het stelsel, zijn transparantie, zijn eenvoud, zijn toegankelijkheid, zijn humane opstelling, zijn interne rechtvaardigheid, wordt van ons een antwoord gevraagd dat wij, boven beginselen als dat van de universaliteit uit en zonder terug te komen op onze afwijzing, als laatste recept, van het onderzoek naar de bestaansmiddelen, op zoek gaan naar de ware prioriteiten en daarbij een zekere selectiviteit in de toekenning van de prestaties doorvoeren.

3. Als dat de drie tekortkomingen zijn, dan ligt het antwoord op de driedubbele uitdaging, ons inziens, niet in de uitkijk naar een volledig ander model, noch het collectivistische van de Oost-blok-landen, waar geen officiële werklozen zijn, waar de staat de behoeften bepaalt en de utopie van de gelijkheid het zeer reële gevolg heeft van de ontzegging van de vrijheid die ook alle sociale zekerheid fictief maakt; noch het V.S.-model, waarin de structurele armoede zo vlot wordt ingebouwd en de wet van de sterkste vaak over sociale toestanden beslist; noch het succes-model van de nieuwe geïndustrialiseerde landen in Zuid-Oost Azië en elders die een terugkeer zouden betekenen naar de sociale kwestie van vorige eeuw in onze landen. Geen van deze modellen heeft het geheel van de grote waarden die de West-Europese mens groot maakten, voldoende in eer gesteld : de vrijheid, de gelijkheid en vooral de solidariteit.

Als het antwoord niet ligt in de afbouw, dan ligt het evenmin natuurlijk in de koestering van verworven situaties en het ongewijzigd behoud van een systeem dat aanpassingen, nieuwe evenwichten, nieuwe oriëntaties behoeft.

Het antwoord ligt wel in het behoud van de beginselen van het stelsel : verzekering én solidariteit, maar met uitzuivering dan, vereenvoudiging, stelling van prioriteiten, en een permanente beheersing van de budgetten.

4. Dit betekent concreet :

- Op de eerste uitdaging moet gereageerd door een felle poging om de sociale zekerheid meer rechtszekerheid te geven, haar eenvoudiger, doelmatiger en meer toegankelijk te maken voor de mensen. Het is het niet helemaal utopisch denkbeeld van een wetgeving die geschreven is naar de gebruiker toe, van een bestuur

dat voor alles op service is afgestemd en een van radikale vereenvoudiging van procedures, formulieren en werkwijzen.

Daartoe hebben wij een echt Wetboek Sociale Zekerheid nodig, beknopt, coherent en klaar.

- Tegenover de tweede uitdaging moeten wij stellen het ideaal van een grotere gelijkheid (van kansen), van een grotere gelijkheid in identieke of vergelijkbare risicosituaties, wat een aangehouden inspanning veronderstelt om de uitzonderingsregelen weg te werken die niet langer te rechtvaardigen zijn, en dit zonder verregaande nivellering naar beneden toe.

Hiertoe dient een globale visie uitgewerkt en neergelegd in een Wetboek, geordend en transparant, dat, alleen, de lacunes, de ongerechtvaardigde situaties, de tegenstrijdigheden zal kunnen aanwijzen.

- Het antwoord op de derde uitdaging ligt voor een groot deel buiten de sociale zekerheid, maar toch ook voor een stuk daarbinnen, nl. in een beleid van grotere doelmatigheid en dus van selectiviteit; tot deze laatste kan men komen langs meerdere wegen :

- een strakker en meer eenvormige toepassing van de bestaande wetgeving;

- dezelfde belastbaarstelling van de (eventueel aangepaste) sociale vervangingsuitkeringen als van de beroepsinkomsten, die zij geroepen zijn te vervangen (- hier zou trouwens eveneens een grotere gelijkheid van behandeling moeten worden doorgevoerd t.a.v. de inkomsten uit kapitaal);

- de vestiging van maxima bij de toe te kennen prestaties - met behoud nochtans van een rechtvaardige verhouding met de financiële inspanning die aan de verzekerden gevraagd wordt;

- de beperking van de niet gerechtvaardigde cumuls (van verschillende prestaties onderling, van prestaties met gebruik van collectieve diensten en instellingen en van prestaties met beroepsactiviteit);

- een doelmatige beheersing van het aanbod in de gezondheidszorgen en van de kosten hiervan, wanneer dit aanbod verder wenselijk leek;

- de uitroeiing van de misbruiken en, in het algemeen, van alle vormen van oneigenlijk gebruik en van alle praktijken die strijdig zijn met de finaliteit van de regeling;

- een differentiatie tot op zekere hoogte van de prestaties in functie van de gezinstoestand van de rechthebbenden (waarover verder in Afdeling 2);

- tenslotte, de erkenning van prioriteiten voor de minstbedeelden, zonder daarbij evenwel het principe van de verzekering voor de sociaal verzekerden te laten uithollen en hen naar de sociale bijstand te verwijzen.

5. Wat het laatste punt van de financiering nog betreft, dient duidelijk gesteld dat het vanzelfsprekend niet onze opdracht was besparingen in de sociale zekerheid voor te stellen of maatregelen te ontwerpen met het oog op het financiële evenwicht - dat op dit ogenblik trouwens hersteld is.

Onze opdracht bestond erin een waarachtige sociale zekerheid te codificeren, waarin de ware sociale risico's op zo doelmatig mogelijke wijze worden gedekt en waarbij de prioriteiten voor de minstbedeelden - die zij verdienen en waarvan zij te lang verstoken zijn geweest - moeten samengaan met de handhaving van het verzekeringsbeginsel dat het behoud van een behoorlijk inkomensniveau in verhouding tot de tijdens de beroepsjaren verworven levensstandaard waarborgt.

Hiertoe hebben wij dus niet stelselmatig gespeurd naar mogelijke besparingen - hoewel wij geen gelegenheid hebben laten voorbijgaan om in die richting telkens te opteren -, wel gestreefd naar een intern sociaal-evenwichtig stelsel waarbij de preciese bedragen of percentages niet altijd werden ingevuld.

Sommige van onze voorstellen kunnen tot nieuwe uitgaven leiden, zoals de veralgemening van de kinderbijslag en van de gezondheidszorgen, maar deze meeruitgaven kunnen worden gecompenseerd niet alleen door de in vorig punt vermelde maatregelen die een positief effect moeten hebben op de financiën van de sociale zekerheid, maar ook door andere maatregelen, die aan het essentiële evenwel niet raken, of door interne transferten die van aard zijn om meer rechtvaardigheid binnen het systeem te brengen of de lasten beter te verdelen. De hervorming of de hervormingen die wij voorstellen kunnen in elk geval gebeuren binnen het kader van een op budgettair vlak loutere blanco-operatie; zij moeten anderzijds geen onrecht aandoen aan de rechthebbenden. Men moet nu, met andere woorden, geen voorwendsel gaan vinden in de kost van het Ontwerp van Wetboek of in bepaalde van zijn beschikkingen, om de discussie over de grondinzichten te ontgaan en het werk van de codificatie uit te stellen. Die kost is immers nihil, of in elk geval onbeduidend vergeleken bij wat een Wetboek als dit kan bijbrengen aan belangrijke vernieuwing van de ganse materie en dit op grond van redelijke basisopties die reeds in zeer ruime mate werden geconsacreerd door de praktijk en die werden bijgestuurd en gemoderniseerd in het licht van de ontwikkeling van de nieuwe visies en feiten.

6. Blijft nog een laatste reeks reserves ten aanzien van de sociale zekerheid met betrekking tot haar nationale dimensie.

De wetten van 1980 op de Staatshervorming laten de sociale zekerheid een nationale materie. Wij hebben deze politieke afspraak

geëerbiedigd. Elke vorm van solidariteit heeft zijn verplichtingen zonder dewelke zij zichzelf vernietigt.

Indien die solidariteit in onze mening zich nog steeds opdringt, dan zijn er twee punten waarop wij attent moeten blijven, twee voorwaarden die moeten gerespecteerd worden; zij zijn misschien vanzelfsprekend, maar het is daarom niet minder essentieel ze te onderstrepen;

Het eerste punt betreft in eerste instantie de centrale staat : het is noodzakelijk dat in alle delen van het land dezelfde feitelijke criteria worden gehanteerd voor de toepassing van de gemeenschappelijke regelen. Het volstaat niet over normen te beschikken die uitdrukking geven aan een nationale solidariteit, ook de concrete gevolgen van deze gemeenschappelijke wetgeving moeten overal dezelfde zijn.

Het tweede punt richt zich vooral tot de gewesten en gemeenschappen : de verschillende hefboomen die worden in werking gesteld in hun regionaal sociaal beleid mogen geen onevenwicht brengen in de respectieve uitgavenstromen voor sociale zekerheid.

7. Tenslotte wensen wij nog te zeggen dat wij, bij de uitbouw van de grote beleidslijnen die werden geschetst, op elk ogenblik attent zijn gebleven op de grote stromingen en verwezenlijkingen van de sociale zekerheid in Europa en elders, maar hierbij hebben wij ons er heel vlug rekenschap moeten van geven hoezeer het instituut dat wij moesten codificeren gekneed is en geconditioneerd door de nationale context en doordrongen van de eigen historiek en omgeving.

Daarbij hebben wij ongetwijfeld aan de juridische instrumenten van de Europese gemeenschappen de gepaste plaats toegekend, zelfs boven de interne wetgeving, maar hierbij bleek dat, niettegenstaande hun groot principieel belang, hun draagwijdte aan de schuchtere kant bleef. Een waarachtig groot communautair project voor Europa loopt noodzakelijkerwijze langs een andere harmonisatie nl. van de sociale zekerheidstelsels van de verschillende landen. Het is te hopen dat de Europese Commissie hiertoe de reële impuls zou geven, die tot dusver is blijven ontbreken.

Een project als het onze zou moeten kunnen bijdragen tot het succes van deze inspanning en misschien zelfs de weg in die richting wijzen.

Afdeling 2 : Hoofdpijnen van het voorontwerp van Wetboek Sociale Zekerheid

§ 1 Voorwerp en objectieven; de notie van Sociale Zekerheid in het Voorontwerp van Wetboek

1. Onder voorbehoud van wat wordt vooropgesteld in onze tekst over de algemene perspectieven, en die onze "tussentijdse" opties eerder vervolledigen dan amenderen, blijven de voorheen in de "Basisopties" van ons Tussentijds Verslag (blz. 22 tot 60) verder onderschreven.

Ons Ontwerp van Wetboek omvat derhalve de sociale zekerheid in ruime zin, daarin begrepen het beroepsrisico, maar ook de zogenaemde sociale bijstand.

2. De jaarlijkse vakantie werd overgelaten aan het arbeidsrecht; deze materie valt als dusdanig buiten de sociale zekerheid, maar niets belet dat zij technisch op het stelsel van sociale verzekering voor werknemers is afgestemd, in het bijzonder voor wat betreft de inning van de bijdragen. Zoals niets zich ertegen verzet dat, in het ruimer perspectief inzake sociaal recht, de in dit Wetboek voorziene regelen inzake paritair beheer ook daarop zouden van toepassing worden gemaakt, zoals zal worden gesuggereerd in de Wijzigende Bepalingen.
3. Wat de fondsen voor bestaanszekerheid betreft, deze behoren tot het geheel van regelingen die geroepen zijn het stelsel van verplichte verzekering te vervolledigen, waartoe wij ons in dit Wetboek hebben beperkt.

Oorspronkelijk hadden wij trouwens een derde Boek in het vooruitzicht gesteld voor ons Wetboek, dat zou handelen over de vrije sociale verzekering; wij zijn daartoe niet gekomen, omdat het Ontwerp van Wetboek over de eigenlijke (verplichte) sociale zekerheid al onze aandacht en tijd opeiste, en deze materie eigenlijk niet direct bij het werkdomein hoort dat ons was toevertrouwd. Dat is trouwens ook de reden waarom de Overzeese Sociale Zekerheid, die voor haar post-koloniale regelingen naar de vrije sociale zekerheid kan verwezen worden, niet in ons Wetboek wordt behandeld.

4. Herinneren wij eraan dat het rechtstreeks doel van de sociale zekerheid, in het domein van de sociale verzekering, verder gericht blijft op de dekking van de sociale risico's in ruime zin en dus niet op de verticale herverdeling van de inkomens als dusdanig, die eerder een gevolg is dan een doel en die via een aangepaste fiscaliteit kan worden verwezenlijkt (zie blz. 50 Tussentijds Verslag).
5. Zij is als dusdanig alleen geroepen om individuele prestaties te verschaffen, zonder zich rechtstreeks in te laten met de inrichting of de financiering van collectieve diensten, inrichtingen of sociale infrastructuur.

6. Het "universaliteitsprincipe" blijft gehuldigd, zodat niemand wordt uitgesloten op grond van zijn inkomsten. De noodzakelijke correcties kunnen worden doorgevoerd langs fiscale weg of, zoals werd gesuggered in de tekst over de algemene perspectieven, via een beleid van selectiviteit in de toekenning van de prestaties.

§ 2 Grondstructuur van de sociale zekerheid

7. Ook hier blijven wij ons aansluiten bij de "tussentijdse opties" (Verslag, blz. 48 tot 60), zelfs indien bepaalde dezer opties verder werden doorgetrokken en daardoor tot volgend vernieuwd en-zo hopen wij- logisch schema leiden :

- a) Een stelsel van gezinsprestaties, eenvormig en niet meer beroepsgebonden, waarbij de betrokkenen als dusdanig geen bijdragen betalen en niet onderworpen zijn aan een onderzoek naar het inkomen.
- b) Drie stelsels van sociale verzekering, bestemd voor de drie socio-professionele groepen: werknemers, zelfstandigen, overheidssector. Hier zijn wel bijdragen voorzien; de uitkeringen zijn dan weer toegekend zonder onderzoek naar het inkomen.

De drie stelsels omvatten de tak van de gezondheidszorgen, en de takken van de beroepsgebonden vervangingsinkomens. Wij hebben nochtans de dekking van de "kleine risico's" in de gezondheidszorgen niet uitgebreid tot de zelfstandigen; evenmin hebben wij geopteerd voor een proportionele uitkering ingeval van ziekte noch voor een werkloosheidsverzekering ten voordele van de zelfstandigen.

Hoewel het ongetwijfeld een beslissende stap zou hebben betekend in de richting van een grotere gelijkheid tussen de burgers, waar wij in de evolutie naar een evenwichtige en volwassen sociale zekerheid nu toch stilaan aan toe zijn (cfr. het Ontwerp van Wetboek Sociale Zekerheid van het Instituut Sociaal Recht, K.U.Leuven, 1978, blz. 29 en 97), kon niet worden voorbijgegaan aan de duidelijke meerderheid in de schoot van de Commissie voor het behoud van de drie socio-professionele groepen.

- c) Een stelsel van sociale bijstand, omvattende het gewaarborgd minimuminkomen en de tegemoetkomingen voor minder-validen : hier zijn geen bijdragen voorzien, maar de toekenning van de uitkeringen worden wel onderworpen aan een onderzoek naar het inkomen.
De integratie van dit stelsel van sociale bijstand in de sociale zekerheid breekt nu definitief met een bepaalde negatieve houding van sommigen tegenover de sociale bijstand in verhouding met de traditionele sociale zekerheid die het steeds heeft gehad voor het deel van de bevolking dat was opgenomen in het arbeidsproces.
8. Men zou nog een ander schema hebben kunnen voorstellen, dat misschien nog logischer ware geweest, maar waarop men niet voorbereid bleek en waarvoor weinig geestdrift werd opgebracht. Hoewel dat van aard ware geweest in aanzienlijke mate bij te dragen tot de responsabilisering

en zelfstandige opstelling van het beroepsmilieu. Daarin zouden de aan alle burgers toegekende gezinsprestaties, gezondheidszorgen en sociale bijstand (alsmede de last van bepaalde soorten werkloosheid en volgens sommigen, de overlevingspensioenen) ten laste worden gelegd van de staat en de algemene solidariteit, terwijl de beroepsgebonden vervangingsinkomens: arbeidsongeschiktheid en beroepsrisico, werkloosheid (andere dan de bovengenoemde) en pensioenen volledig door de betrokken beroepssectoren ten laste zouden worden genomen.

Hierdoor zouden de solidariteit en de verantwoordelijkheid binnen de beroepsgroep worden opgevoerd en een waarachtig paritair beheer gevestigd worden, dat zich niet meer zou beperkt zien tot een louter administratief beheer en waarbij de betrokken partijen binnen wettelijke grenzen zowel de hoogte van de bijdragen als de uitkeringen zouden bepalen

§ 3. Vereenvoudiging, harmonisering en eenmaking

9. Het behoud van onderscheiden structuren in de sociale verzekeringen voor de werknemers, de openbare sector en de zelfstandigen, alsmede voor de sociale bijstand, heeft ons niet belet de hoofdobjectieven die aan de Commissie werden meegegeven na te streven, met name de vereenvoudiging, de harmonisering en de eenmaking.

Men zal bij de lezing van ons Ontwerp spoedig kunnen vaststellen dat wij daadwerkelijk voorrang hebben gegeven aan de uitwerking van algemene regelen, van een zo uitgebreid mogelijk algemeen deel en aan de vooropstelling van geharmoniseerde criteria en concepten over de verschillende sectoren heen.

Er blijkt nog wel heel wat te doen in die richting, maar dat laatste zal nu juist maar mogelijk zijn vanuit een gecoördineerde tekst zoals die waarover men nu met dit Ontwerp beschikt.

Onder die algemene regelen die, naar wij hopen, voortaan een stuk gemeengoed van de sociale zekerheid zullen uitmaken en die behoren tot het beste wat op gebied van vereenvoudiging, harmonisering en eenmaking is bereikt -ook al zijn zij voorzeker nog voor verbetering vatbaar- mogen wij in elk geval al de bepalingen vermelden die voorkomen in de Titels I, II, IV en VII van Boek I, die respectievelijk bevatten : de begripsbepalingen, de algemene beginselen, de toekenningsvoorwaarden en het algemeen statuut van de prestaties, alsmede het toezicht en de sancties.

Maar daarnaast verdienen, o.i. in dat verband, ook vermelding de gemeenschappelijke hoofdstukken of afdelingen in Titels V en VI, met betrekking tot de financiering en de bestuurlijke inrichting.

Titel IV behoort ongetwijfeld tot die werkstukken die het meest betrekking hebben op het soort werk dat men van ons verwachtte: het stelt een eenvormige regeling voor inzake aanvraag van prestaties, verjaringstermijnen, regelen van uitbetaling, kennisgeving, nalatigheidsintresten, terugvordering van onverschuldigde betaling, enz.

Een ander belangrijk stuk eenmaking werd verwezenlijkt op het gebied van het administratief statuut voor het geheel van de openbare instellingen van sociale zekerheid en wij voegen, in bijlage, zelfs een eenvormig administratief statuut bij voor de leidend ambtenaren van deze organismen.

Eveneens op het gebied van de administratieve inrichting, zal men aandacht hebben voor de instelling van een uniek identificatienummer dat voor alle sectoren geldt, ondersteund door een netwerk van gegevensbanken, dit alles met inachtnaam van de vereiste eerbied voor de privé-sfeer.

In Boek II, het Bijzonder Deel van het Wetboek, waar de verschillende sociale risico's worden behandeld, vindt men dezelfde inzet tot vereenvoudiging, harmonisering en eenmaking.

Zonder een exhaustieve opsomming te willen geven, kunnen wij toch enkele stukken vermelden die van die inzet getuigen: in de tak van de gezinsbijslagen bv. worden de bestaande regelingen door een klaar geheel vervangen; ook in de tak werkloosheid wordt orde op zaken gesteld in de teksten, hetgeen hoogstnodig was; alle regelingen van gewaarborgde minimum-prestaties worden geïntegreerd; de verschillende regelingen van tegemoetkoming voor de minder-validen worden samengevoegd; er wordt één enkele functionele notie arbeidsongeschiktheid aangehouden die moet gelden voor alle regelingen die deze notie aanwenden: de ziekteverzekering, de arbeidsongevallen, de beroepsziekten en de tegemoetkomingen aan minder-validen.

Te vermelden in deze zelfde lijn van eenmaking dat één enkel referentiebegrip "loon" en "wedde" wordt aangehouden met het oog op de berekening van bijdragen en uitkeringen.

10. Het gemelde behoud van de verschillende structuren heeft ons evenmin belet in die drie grote socio-professionele groepen en in elk van de voor hen ingerichte takken alle uitzonderingen, alle afwijkingen, alle gunstregelingen die wij ontmoetten op de weg van de eenmaking en die geen andere dan een historische verklaring hebben (cfr. ons Interimrapport 1982, blz.52) te schrappen, met uitzondering dan van de bijzondere stelsels die aan een specifieke behoefte beantwoorden of die het bewijs leveren van hun doelmatige dienstverlening tegen beperkte kosten (cfr. *ibid.* en hoger blz.195).

11. Inzake het toepassingsgebied zijn wij sterk vereenvoudigend opgetreden.

Aansluitend bij het hoger aangegeven schema kan men de rechthebbenden nu duidelijk indelen in twee grote groepen :

- a) de sociaal verzekerden enerzijds voor wie de verwijzing naar de arbeid alle relevantie behoudt en die op de eerste plaats aanspraak kunnen maken op de solidariteit binnen hun professionele groep op basis van het verzekeringsbeginsel inzake de gezondheidss-

zorgen en vooral inzake de vervangingsinkomens;

- b) de ingezetenen anderzijds, die op grond van een veel ruimere solidariteit, recht hebben op sociale bijstand en nu ook, mits een verplichte bijdrage, op de gezondheidszorgen.

Sociaal verzekerden en ingezetenen, Belgen of vreemdelingen die een voldoende band met het Rijk hebben, zullen als gelijken aanspraak kunnen maken op het stelsel van de kinderbijslag

Het toepassingsgebied heeft vanzelfsprekend het voorwerp uitgemaakt van nieuwe syntheses en verduidelijking, zoals elders in het Wetboek.

In dat verband mogen wij onze doorgedreven poging vermelden om de groep van de personen die behoren tot de openbare sector zo nauwkeurig en volledig mogelijk te omschrijven, zowel de ambtenaren in de breedste zin van die term als de magistraten en de politieke mandatarissen zoals de parlementairen en de ministers, die behoren tot de wetgevende of uitvoerende macht en die uit dien hoofde aan bepaalde regelingen onderworpen zijn die vanzelfsprekend ook behoren tot de sociale zekerheid en die historisch deze laatste vaak zijn voorafgegaan. Achter deze poging moet men onze bedoeling zien om het geheel van de voordelen aan deze personen toegekend, het weze zelfs de parlementairen, aan een minimum aan gemeenschappelijke beginselen te onderwerpen, zonder daarbij afbreuk te doen aan de mogelijkheid om een aanvullend stelsel van sociale zekerheid op te bouwen boven een behoorlijk gemeenschappelijk niveau uit van verplichte sociale zekerheid.

§ 4. Paritair beheer in verantwoordelijkheid

12. De administratieve inrichting is niet het voorwerp geweest van grondige vernieuwingen. Voorzeker werd het apart stelsel van de mijnwerkers afgeschaft, ook werd het Fonds voor de Arbeidsongevallen en dat van de Beroepsziekten gefusioneerd, maar het gaat daarbij telkens slechts om beperkte wijzigingen. De structuren worden ook niet op hun kop gezet door een eenvormige inrichting van het bestuur, door de invoering van een uniek identificatienummer of door de instelling van een gemeenschappelijke Sociale Gegevensbank (die -terloops gezegd- o.m. zal toelaten niet alleen de pensioenen te kennen maar ook de ... gepensioneerden en er aldus zal voor zorgen dat de mogelijke onverantwoorde cumuls in die sector worden ontdekt.

De vooropgestelde structuur houdt dus rekening met de opdeling in drie socio-professionele sectoren en zij behoudt het geheel van de "medewerkende" instellingen, zijnde de private instellingen die erkend zijn voor de bedeling van de sociale prestaties.

Sommigen hoopten ongetwijfeld op verderreikende voorstellen, maar als er ergens in de sociale zekerheid een domein is waar men met omzichtigheid moet tewerk gaan en zich vooraf ervan vergewissen dat men wel gevolgd zal worden, dan is het wel dat van de institutionele onderbouw die het ganse gebouw overeind houdt. Wij waren anders wel gevoelig voor deze mogelijke kritiek en hebben ons daarom veroorloofd in § 6 uit te tekenen wat naar onze mening de ideale bestuurlijke organisatie van de sociale zekerheid zou moeten zijn. Die maakt zeker kans op verwerkelijking na een noodzakelijke fase van overleg tussen de partijen. Wij hebben teksten ontworpen die rekening houden met deze mogelijke ontwikkeling die vorm kan krijgen in het kader van een groot interprofessioneel akkoord over de sociale zekerheid, een waarachtig sociaal pact.

13. Waar het paritair beheer bestond hebben wij het belang ervan willen onderstrepen. Voorzeker heeft het niet altijd de reikwijdte die velen het toewensen. Wij hebben het ook niet volledig kunnen revaloriseren, maar we hebben wel duidelijk voor een waarachtig paritair beheer geopteerd, zelfs in de tak van de kinderbijslag waar wij nochtans de fiscalisering hebben voorgesteld, omdat wij de overtuiging waren toegedaan dat het beginsel van het paritair beheer niet alleen gebonden is aan de regeling van de bijdragen.

Bovendien hebben wij, telkens dit verantwoord leek, getracht het paritair beheer te versterken omdat daarin de zo belangrijke participatie van de betrokkene zich kan voltrekken en hun verantwoordelijkheidszin vruchten kan afwerpen. Dit is in het bijzonder het geval ten aanzien van een aantal bepalingen in Titel V over de financiering, waar een aantal belangrijke wijzigingen, modaliteiten of beslissingen tot aanwending van de gelden slechts kunnen doorgevoerd worden op voorstel van of na eensluidend conform advies van de Nationale arbeidsraad, de Hoge Raad voor de Middenstand, of het Bestuurscomité van het Rijksinstituut voor Sociale Verzekering voor Werknemers (de huidige Rijksdienst voor Sociale Zekerheid).

§ 5 Humanisering

14. Indien de toekomstige structuren niet grondig zullen verschillen van de thans bestaande, dan menen wij toch hun een bepaalde nieuwe oriëntatie te hebben meegegeven, die de mentaliteit zou moeten ombuigen in de richting van een grotere beklemtoning van het karakter van behoorlijke en humane dienstverlening aan de rechthebbenden.

De teksten zijn niet, zoals thans voor vele wetten het geval is, vanuit de administratie geschreven voor haar later gemak in de toepassing; wij hebben gepoogd ze te schrijven naar de burger toe. In eenvoudige taal. Zonder de ontelbare kruisverwijzingen van thans.

Voor het eerst komt er nu een uitgewerkt stuk in onze wetgeving over de plicht tot medewerking, informatie en advisering vanwege de officiële instanties; als een burger zich tot de verkeerde dienst wendt wordt zijn aanvraag toch geldig geacht; de officiële instanties zullen zich tot het publiek moeten richten in een begrijpelijke taal; zij zullen de burger op de hoogte moeten houden van de stand van zaken die hem aanbelangen, hem toegang verschaffen tot zijn dossier en zijn privacy respecteren.

Dat alles moet maken dat de diensten van sociale zekerheid echte "diensten" worden.

De papierberg aan onleesbare formulieren, die verwijzen naar ongekende wetten en vragen stellen die slechts met de grootste moeite en met advies van experts kunnen beantwoord worden, wordt gesloopt door de eenmaking van zoveel regelingen die nu slecht op mekaar afgestemd zijn en door de invoering van het bevrijdend identificatienummer dat herhaalde opvragingen zal overbodig maken.

15. De instelling van een zogenoemde "ombudsman" in de vorm van een Parlementair Commissaris van de Sociale Zekerheid zal bij de verwezenlijking van dit alles een belangrijke troef zijn. Hij zal erop toezien dat de besturen en de diensten de "beginselen van behoorlijk bestuur" naleven en hij zal aldus de burgers weten te verzoenen met de voor hen ingerichte openbare of meewerkende instellingen.

16. In ditzelfde perspectief moet men ook ons voorstel zien tot inrichting van de "Huizen van Sociale zekerheid" die de Overheid kan inrichten om de sociale zekerheid in haar toepassing dicht bij de burger te brengen en in handbereik van diegenen voor wie zij gemaakt is: het voorstel is erop gericht aan de gerechtigden vlotte toegang te verschaffen tot die polyvalente centra van sociale zekerheid waar zij zich kunnen bevragen, waar zij hun aanvraag kunnen indienen en zelfs sommige prestaties ontvangen.

17. Samen met de maatregelen in vorig punt uiteengezet en voor een groot stuk terug te vinden in de Titels II en VI van Boek I geldt dit geheel van humaniseringsmaatregelen, ons inziens, een van de meest nieuwoortige voorstellen van ons Ontwerp; voor het eerst zullen wij hiermee beschikken over de wettelijke basis van een waarachtige humanisering van de sociale zekerheid. Het gaat niet meer om oratorische stunts, vage beloften of vrome gevoelens. Wat wij voorstellen is van aard, denken wij, om de geest van onze instellingen om te buigen en dit zonder belangrijke meeruitgaven en zonder dat daardoor te grote obstakels voor de functionering worden opgeworpen. In tijden van economische crisis waar de financiële middelen niet kunnen worden opgevoerd, is harmonisatie naar boven niet de aangewezen weg. Maar wat niet kan in de kwantitatieve orde kan wel op het vlak van de kwalitatieve verbetering. De sociale zekerheid heeft hoegenaamd nog niet alle middelen uitgeput die bestaan of kunnen worden uitgedacht om, met zeer beperkte kosten, het niveau van de dienstverlening ter voldoening van de burgers op te voeren, en daarbij de uitzonderlijke mogelijkheden van de nieuwe technologieën te combineren met een warm en menselijk onthaal.

§ 6. Sociale rechtvaardigheid

18. De verschillende zoëven genoemde punten waarop de verhoudingen tussen burger en administratie worden verbeterd, betekenen op zichzelf reeds een belangrijke staop in de richting van een grotere sociale rechtvaardigheid.

Daarboven uit werd bestendig gestreefd naar verbeteringen ten gronde in de richting van een grotere interne rechtvaardigheid; zij liggen verspreid over het ganse Ontwerp van Wetboek: in die zin kunnen bv. volgende punten vermeld worden :

Het stelsel van de gezinstoelagen en de verplichte verzekering gezondheidszorgen werden uitgebreid tot de laatste 2 à 3% van de

burgers die daarvoor nog niet in aanmerking kwamen - en dat zijn nu niet bepaald de welgestelden.

Vreemdelingen die zich hier definitief hebben gevestigd moet men, ons inziens, ook integreren in beide regelingen alsmede in aanmerking laten komen voor de sociale bijstand.

Het gewaarborgd inkomen doet als residuaire basisvergoeding en "vangnet" zijn officiële intrede in de eigenlijke sociale zekerheid en het bedrag ervan moet voorzeker worden opgetrokken.

De nieuwe "integratievergoeding" moet de minder-validen toelaten zich volwaardig te integreren in de maatschappij. Hun stelsel wordt nu sterk vereenvoudigd en op de ware noden afgestemd.

Een belangrijke -weliswaar gedurfde- stap is die van de gelijkschakeling van de gezinstoelagen onder de kinderen zonder verdere differentiatie volgens het beroep van de ouders.

19. Bovendien werd een andere vorm van sociale rechtvaardigheid bewerkstelligd in de vorm van een grotere gelijkheid tussen burger en administratie, in het bijzonder in Titel IV, zoals inzake termijnen, intresten, terugvordering enz.

§ 7. Selectiviteit

20. Hoger hebben wij reeds gewezen op de noodzaak van selectiviteit in het beleid dat, binnen de beperkte marge van beslissing die de crisis in 's lands economie ons nog laat, de ware prioriteiten moet nastreven, waarbij wij hebben aangedrongen op het samengaan van een prioritaire bekommernis voor het gewaarborgd minimuminkomen met die om het behoud van de voordelen van de stelsels van sociale verzekering.

In zekere zin wordt deze prioriteit op zichzelf nog uitgedrukt door de invoering van het stelsel van sociale bijstand in het Wetboek van Sociale Zekerheid, waardoor het rechtskarakter ervan wordt beklemtoond en door de inspanning voor een effectieve integratie in het sociale leven van de minder-validen, in de vorm van een integratievergoeding.

In zekere zin ook gaat de uitbreiding van de kinderbijslag tot de

ganse bevolking, met insluiting nu ook van de laatste twee of drie percent resterenden, in dezelfde richting.

Zonder in herhaling te willen vallen en zonder te ver te willen ingaan op een onderwerp dat enigszins buiten onze opdracht ligt, doch er onvermijdelijk op inspeelt omdat het, zoals de sociale zekerheid maar dan op andere ogenblikken rechtstreeks de mogelijkheden van de rechthebbenden beïnvloedt om het hoofd te bieden aan de sociale problemen zouden wij naar de teksten willen verwijzen die wij hebben gewijd aan de gezinsmodalisatie van de prestaties van sociale zekerheid, aan de belasting van de vervangingsinkomens, aan het probleem van de mogelijke opname van de kinderbijslag in het belastbaar inkomen, aan de vraag naar de mogelijke doorvoering van die gezinsmodalisatie langs louter fiscale weg of via een combinatie van sociale en fiscale bepalingen. Deze teksten waren in bijlage gevoegd bij de eerste versie van het voorontwerp van wetboek dat aan de Minister van Sociale Zaken werd overhandigd in juni 1984 (de blz. 156 tot 161) en worden opnieuw in bijlage bij onderhavig ontwerp gevoegd.

In deze teksten wordt meer bepaald aangetoond dat die louter fiscale behandeling teveel bezwaren oproept (waaronder de laattijdige aftrek, daar waar de sociale zekerheid onmiddellijk op de behoeften van de rechthebbenden inspeelt), teveel vraagtekens van diverse aard oproept en op verscheidene fundamentele of praktische bezwaren stoot. Daarin worden eveneens de geëigende oplossingen ontwikkeld in het kader van de sociale zekerheid, die tegemoetkomen aan de dubbele bekommernis van verzekering en van evenwichtige modalisatie en die ons uiteindelijk hebben gebracht tot het principieel voorstel van de vaststelling van de vervangingsinkomens als een percentage van het verloren inkomen, aangevuld met een bijzondere en forfaitaire gezinsbijslag voor persoon ten laste (kind of volwassene binnen bepaalde voorwaarden). Het geheel mag een bepaald percentage van het begrensde verloren inkomen niet overschrijden. Het globaal resultaat moet een blanco-operatie zijn voor de sociale zekerheid en de verzekerden.

Dit is trouwens de oplossing die werd voorgesteld in de betreffende subcommissie (en de hervormingsvoorstellen van Minister Dehaene van mei 1984 gaan in dezelfde richting). Zij heeft het voordeel het delicate probleem van de discriminatie ten aanzien van de vrouwelijke gerechtigden minder scherp te stellen en zelfs te doen verdwijnen, rekening te houden met de werkelijke behoeften zonder inbreuk te plegen op de individuele rechten en een eenvoudige toepassingsformule te bieden.

Wij signaleren dat de oplossing die wij op een zeker ogenblik als werkhypothese in de Commissie hadden voorgesteld van een opdeling in drie categorieën van rechthebbenden, zoals die thans bestaat in de werkloosheidsverzekering, niet zonder gevaar is voor de sociale verzekering vermits zij tot bepaalde ongewenste gevolgen kan leiden.

Het eerste van deze gevaren -indien men hier het stelsel van artikel 160 van het koninklijk besluit van 20 december 1963 zou aanwenden- is gelegen in de geleidelijke overgang voor een aantal verzekerden (de samenwonenden) naar de sociale bijstand door de toepassing van forfaitaire uitkeringen van maximum 10.000 tot 13.000,- Fr per maand welke ook het bedrag van het verloren loon weze.

Het tweede gevaar is dat van de verglijding naar bepaalde misbruiken door de toepassing van een stelsel van voordelen die niet meer op de eerste plaats verwijzen naar de vroegere persoonlijke professionele of risico-situatie, maar vooral op de gezinstoestand en de plaats die men inneemt in de schoot van het gezin, die kan worden beïnvloed en gewijzigd in functie van het voordeel dat men heeft van over te gaan van de categorie "samenwonenden" naar die van "alleenstaanden" (ongeveer 16.000,- Fr) of zelfs naar die van "gezinshoofd" (ongeveer 25.500 à 27.000,- Fr). Dergelijke procédés zijn van het soort van de "echtscheiding om fiscale redenen", de echtscheiding of feitelijke scheiding om sociaalrechtelijke redenen, de feitelijke samenwoning om het pensioen niet te verliezen, enz. daar waar het onze verwachting is een sociale zekerheid te zien tot stand komen die neutraal staat t.o.v. het huwelijk en de familieband, maar rekening houdt met het feitelijk criterium van het ten laste zijn (cfr. de reeds genoemde Bijlage bij de Eerste Versie van ons Verslag (blz. 156-161), opnieuw in bijlage bij dit Ontwerp.

Tenslotte dreigt dergelijke formule, indien men opnieuw naar de werkloosheid verwijst en naar de sociologische samenstelling van de gezinnen in 1985, een aantal vrouwen in een afhankelijke positie ten overstaan van hun man te duwen (vermits het statistisch gezien bij de samenwonenden vaak om vrouwen met een beroepsactiviteit gaat), daar waar men toch tracht, met veel moeite, de gelijke behandeling van mannen en vrouwen van het sociaal recht, ook in de sociale zekerheid te vestigen. Wij konden dus een dergelijke formule niet onderschrijven en wij hebben een oplossing weerhouden die als dusdanig niet de genoemde ernstige bezwaren oproept

Van één zaak moet men overtuigd zijn : men zal geen sociale

rechtvaardigheid bereiken als men haar niet zowel in het fiscaal recht als in het sociaal recht bevordert en als men beide niet op elkaar afstemt. Het wordt hoog tijd dat men de vergelijkende studie van beide domeinen wat hun sociaal impact aangaat, gaat aanmoedigen (cfr. reeds de studie van het Hoger Instituut voor de Arbeid van de K.U.Leuven : "Sociale zekerheid en personenbelasting", onderzoek in opdracht van de Minister van Sociale Zaken, oktober 1984, 283 blz.). De juristen, de staatslieden, de verantwoordelijke gezagsdragers hebben al te veel de neiging om beide domeinen afzonderlijk te bekijken, daar waar zij beide voor een groot stuk zouden moeten in dezelfde richting ageren, naar hetzelfde objectief toe.

Maar, in afwachting moet de sociale zekerheid haar rol terzake behouden en haar optreden verfijnen. In ons Voorstel rekenen wij reeds met twee wijzigingen in de personenbelasting: de reeds genoemde belasting van de vervangingsinkomens op dezelfde wijze als de beroepsinkomens en de samen-belasting van alle inkomens van de leden van het huisgezin, maar met toepassing van een correlatiefactor volgens de samenstelling van het huishouden in verbruikseenheden, bv. volgens het bekende systeem van de familiequotiënten (zie de reeds aangehaalde Bijlage).

21. Andere elementen van deze selectiviteit zullen vanzelfsprekend aan bod komen op de gepaste plaats in de verschillende titels, zoals het cumulverbod in Titel IV van Boek I. Het is voorzeker geen gemakkelijke opdracht terzake algemene regelen op te stellen, maar het kan niet worden geduld dat de combinatie van verschillende vervangingsinkomens het totaal bedrag van de beroepsinkomens overschrijden die zij moeten vervangen. Evenzeer moet er een grens worden gesteld aan de samenvoeging van het gezamenlijk bedrag van de vervangingsinkomens en van de beroepsinkomens uit een toegelaten beroepsbezigheid wanneer dit vergeleken wordt met het vroegere beroepsinkomen. In elk geval kan eenzelfde risico slechts op één vervangingskomen of op één terugbetaling of tenlasteneming aanleiding geven.

22. Onder alle takken waar zeker nog een selectiviteit moet worden doorgevoerd door het drukken van de uitgaven dient zeker de sector van de gezondheidszorgen vermeld. De Nationale Arbeidsraad heeft in zijn Verslag over de begrotingsvooruitzichten van de Sociale Zekerheid voor loontrekkenden voor 1985 (van 2 februari 1985) kunnen vaststellen dat inzake de betreffende uitgaven drie voorname rubrieken van speciale verstrekkingen (radiologie, in vitro-testen, klinische biologie) sterk blijven toenemen niettegenstaande de niet-inderxering van bepaalde verstrekkingen en zelfs van tariefvermindering (blz. 23). Hetzelfde wordt gezegd van de uitgaven inzake hospitalisatie en zulks ondanks de vermindering van het aantal verpleegdagen (ibid.). Tot besluit meent de Raad dat "dringend voor die twee gebieden moet worden opgetreden met name ten aanzien van de financieringswijze en van de terugbetaling van de prestaties".

Indien andere kwesties zoals die van de beperking van het aanbod van gezondheidszorgen ook buiten het kader van onze opdracht (die geen besparingsplan inhield) vielen, zal men toch kunnen vaststellen dat sommige van onze voorstellen besparingen verwezenlijken, zoals de incorporatie in de dagonderhoudsprijs van het aandeel materiaalgebruik in de technische verstrekkingen van diagnose en de nadruk die werd gelegd op de rol van de huisarts, van de eerstelijnszorg en van de preventie. Hoewel zij zich nog in een experimentele fase bevinden zouden de "medische profielen" eveneens moeten bijdragen tot een beter gebruik van de gemeenschapsgelden. Andere maatregelen kunnen eveneens in dezelfde richting gaan zoals de gedifferentieerde terugbetaling van zorgen verstrekt door artsen- specialisten of van paramedische medewerkers, naargelang zij wel of niet werden verstrekt op aanwijzing van de huisarts. Wij komen daarop terug in Titel II van Boek II.

§ 8. Financiële structuren

23. De kwestie van de financiering van de sociale zekerheid is uiteraard van essentieel belang. Het kan verwonderen dat wij geen grondige vernieuwingen terzake voorstellen, niettegenstaande voor velen die vooral bekommerd zijn om het financieel evenwicht of het impact van de sociale zekerheid op de werkgelegenheid, de hervorming van de sociale zekerheid, zeker van het stelsel van de werknemers, zich herleidt tot het probleem van de financiering. Het kan des te meer verwonderen daar ons financieringssysteem dat vooral berust op bijdragen die gevestigd worden op de inkomsten, op de lonen (waarbij zich de Rijkstoelagen komen voegen, alsmede, de laatste jaren, een reeks bij-

die gevestigd worden op de inkomsten, op de lonen (waarbij zich de Rijkstoelagen komen voegen, alsmede, de laatste jaren, een reeks bijzondere inkomsten waarvan de opbrengst rechtstreeks of onrechtstreeks voor de ene of andere tak wordt geaffecteerd), het voorwerp uitmaakt van heel wat kritiek, die nog wordt aangewakkerd door de economische crisis, en daar er aan studies en voorstellen over deze kwestie werkelijk geen gebrek is!

Wij zullen dit thema natuurlijk behandelen bij de bespreking van Titel V van Boek I, maar het past wel dat wij hier reeds een verklaring geven voor het principieel behoud door ons van het huidig systeem. De reden is eigenlijk erg eenvoudig : tot dusver heeft men zich er zowel op Europees vlak als op dat van de O.E.S.O. moeten rekenschap van geven dat geen enkel van de gedane voorstellen tot hervorming van de financieringswijze van de sociale zekerheid, in de zin van een aanpassing of een vervanging, werkelijk rijp is; en dat men in de huidige stand van het onderzoek en de ontworpen simulaties geen hervormingen kan verwachten die een betere oplossing bezorgen voor de problemen van de financiering en van de tewerkstelling.

Tot dit besluit komt onder meer een Verslag van de Raad van Europa in 1979 dat aan de financiering van de sociale zekerheid gewijd was (Ref. C.M.S.S./79/1). Men kan daarin met name lezen dat de ideeën over een hervorming van de financiering "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, nr. 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., nr. 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., nr. 77).

En dit rapport vervolgt : "Par une véritable réforme, il importe de

développer chez tous les participants à la sécurité sociale -usagers, prestataire, gestionnaires- un sentiment beaucoup plus vif de leur responsabilité personnelle dans la sauvegarde à long terme des assurances sociales" (ibid., nr. 78).

Dit levendig gevoel van persoonlijke verantwoordelijkheid kan geen betere grondslag vinden dan in de persoonlijke bijdragen die gevestigd zijn op wat heel concreet diegenen aangaat die arbeiden: hun beroepsinkomsten. Vervolgens hebben wij blijkbaar een dubbele stap gezet in die richting, die wel in uiteenlopende zin zal worden onthaald, maar die toch de verdienste zal hebben het debat opnieuw te lanceren met het oog op een hernieuwde consensus.

De eerste stap is de instelling van een loongrens waarboven geen verplichte bijdragen op het loon zullen worden geheven. Als eerste reactie zal men natuurlijk in dit idee dat terugkomt op de progressief in 1982 verworven deplafoning een stap achteruit zien inzake solidariteit. Wij ook waren van mening dat de solidariteit tot deplafoning moest leiden. Het gaat er dus niet om terug te komen op het beginsel zelf van de solidariteit in de schoot van de sociale zekerheid, maar wel om een precisering van haar inhoud en een begrenzing van haar draagwijdte daar waar haar onbeperkte uitbreiding er precies zou kunnen toe leiden dat het zo belangrijke gevoel van betrokkenheid bij zijn sociale bescherming en van rechtvaardige behandeling zou kunnen vervagen.

De vrijstelling van bijdragen naar boven toe -die men op het gepaste niveau zou moeten vestigen- dient in beginsel gepaard te gaan met een vrijstelling van bijdragen voor de lage inkomens en betekent dan dat de solidariteitsinspanning zich situeert binnen een bepaalde, trouwens brede zone van arbeidsinkomens die in staat zijn om haar te ondersteunen in ruil voor een behoorlijke bescherming en dit zoveel mogelijk in verhouding met de gedane inspanningen. Dit systeem van vrijstelling betekent ook dat, boven de verplichte solidariteitsafhoudingen uit, er een deel van de arbeidsinkomens kan worden vrijgelaten om een redelijke ontwikkeling van de stelsels van vrije sociale verzekering mogelijk te maken.

Een tweede stap bestaat erin dat wij elke hervorming of elk experiment inzake financiering van de sociale zekerheid, waartoe door de Koning wordt beslist, aan de instemming van de sociale partners wordt onderlegd, in de vorm van een voorstel of van een eensluidend advies van degenen die toch de vertegenwoordigers blijven van de belangrijk-

ste groepen die de fondsen voor de sociale zekerheid moeten leveren. Deze "responsabilisering" van de bestuurders van de sociale organismen wordt nog geïllustreerd door de voorgestelde regeling om de aanwending van de gelden van het Fonds voor het financieel evenwicht van de sociale zekerheid (waardoor de financiële opsplitsing van de verschillende takken enigszins wordt ongedaan gemaakt) slechts kan gebeuren mits het akkoord van het bestuurscomité van het Rijksinstituut voor Sociale Verzekering voor Werknemers, dat belast is met de verdeling van de inkomsten.

- 25 Aldus zou men mettertijd door een vrijmoediger betrokkenheid van de belanghebbenden de twee fundamentele objectieven kunnen bereiken of veilig stellen waartoe het reeds gemelde verslag van de Raad van Europa (ibid. nr. 79) oproept : "Eerste objectief : het ritme van de globale groei van de sociale uitgaven (met uitzondering van die van de werkloosheid) aanpassen aan de groei van onze collectieve rijkdom" (m.a.w. het relatief aandeel van deze sociale uitgaven in het budget van het land stabiliseren). "Tweede objectief : een beter gebruik maken van de beschikbare middelen om de doelmatigheid van de sociale bescherming die door de verschillende verzekeringsstelsels wordt bijgebracht met het oog op de vestiging van de solidariteit tussen alle verzekerden".

- 26 Een laatste beschouwing in dit verband: wij onderschrijven volledig het advies van de Nationale Arbeidsraad in zijn Rapport van 30 april 1980 betreffende een eventuele wijziging in de berekingswijze van de sociale zekerheidsbijdragen, waarin de Raad er de aandacht op vestigt dat : "de sociale zekerheid een welbepaald doel inzake de sociale bescherming nastreeft; ze mag derhalve niet worden gehanteerd als een instrument voor een economisch conjunctuurbeleid" (p.24)

"Wat anderdeels de weerslag van de sociale zekerheid op de structuur van de economie betreft en de gevolgtrekkingen die daaruit kunnen gemaakt worden voor de wijze van financiering van de sociale zekerheid, is de Raad de mening toegedaan dat dienaangaande met grote omzichtigheid moet worden tewerk gegaan".

Wij zijn hierin de Raad gevolgd, wat ons nochtans niet heeft belet bepaalde nieuwe wegen te exploreren maar zonder daarbij te willen verdergaan dan wat reeds door art. 23 van de wet van 29 juni 1981 houdende de algemene beginselen van de sociale zekerheid voor werknemers werd voorzien.

§ 9. Administratieve inrichting

- 27 Wij hebben aangetoond op welke punten onze voorstellen de huidige administratieve inrichting die gebaseerd is op het paritair beheer van de openbare instellingen voor sociale zekerheid, vervolledigen en humaniseren, zulks nochtans met behoud in globo van de algemene structuur.

Dit belet nochtans niet dat de huidige structuur en het bestuur nog sterk de sporen van het verleden dragen. Men heeft terzake kunnen spreken van een "Valta social" ("A l'enseigne du droit social belge", uitg. U.L.B., 3de uitg. 1982, blz. 75-77), waarmee bedoeld wordt een opdeling van invloeden tussen werkgevers, werknemers en zelfstandigen op een terrein dat normaliter door allen gelijk zou moeten bestreken worden. Dit stelsel behoort tot de erfenis van ons verleden en het heeft uitzonderlijke diensten bewezen; het moet dan ook niet worden omvergeworpen maar we kunnen het misschien wel moderniseren en rechtvaardiger maken dank zij enkele goed overwogen hervormingen.

Deze hervormingen zouden hun inspiratie kunnen vinden in de hiernavolgende beschouwingen die wij omwille van tijdsgebrek helaas niet aan de voltallige zitting hebben kunnen voorleggen.

De grondidee is dat de sociale zekerheid toebehoort aan al degenen die een beroep doen op haar bescherming, aan al degenen die haar hebben helpen uitbouwen en die bijdragen in haar financiering. Het bestuur van de sociale zekerheid, van de verschillende takken waaruit zij is opgebouwd, komt hun toe en steunt op hun actieve deelname. Het is het objectief van een aangepast paritair bestuur, niet alleen op het niveau van de centrale parastatalen of openbare instellingen van sociale zekerheid, maar ook op dat van de zogenoemde primaire organismen of medewerkende instellingen in de takken van de kinderbijslag, de werkloosheid en de ziekteverzekering en misschien van het beroepsrisico. Al deze medewerkende instellingen zouden moeten paritair bestuurd worden, volgens tussen de belanghebbende partijen overeen te komen modaliteiten

- 28 Een verdere suggestie. Het lijkt ons wenselijk uiteindelijk te komen tot één enkel type van "hulporganisme" voor het geheel van de vermelde takken, waarbij men zich zou kunnen laten leiden door volgende

elementen :

- Het lijkt gepast aan de sociale verzekerden, de rechthebbenden, de gerechtigde en de werkgevers "neutrale", openbare diensten ter beschikking te stellen, naast de erkende vrije instellingen; het is de prijs voor de vrije keuze.
- Men moet de dienst van de prestaties kunnen waarborgen ook in geval van onvermogen, van nalatigheid of kwade wil van hen die verplicht zijn tot aansluiting of tot het afsluiten van een verzekeringscontract; het is de rol van het "waarborgfonds, die hier in de verschillende takken moet optreden
- De billijkheid gebiedt de private en openbare primaire organismen op voet van gelijkheid te plaatsen, geen enkel onder hen te bevoorrechten en ze alle in gelijke voorwaarden van loyale concurrentie te brengen.
- Het is bij dit alles nodig de ene en de andere aan het zelfde soort controle te onderwerpen; dit veronderstelt dat de openbare instellingen van § 2 niet zelf de taak van onderzoek en behandeling van de dossiers behartigen in samenloop met de private primaire organismen; deze opdracht moet worden toevertrouwd aan juridisch onafhankelijke organismen, zoals dit het geval is voor de ziekteverzekering en, in een zekere mate, voor de werkloosheid.

In deze zelfde gedachtengang zou men aan een openbaar primair organisme, dat los staat van het Rijksinstituut voor het Beroepsrisico, een verzekeringsrol kunnen laten spelen inzake arbeidsongevallen, indien dat organisme onderworpen is aan dezelfde controle en aan dezelfde werkvoorwaarden als de gemeenschappelijke kassen of de verzekeringsmaatschappijen met vaste premie. Van de andere kant zou het Rijksinstituut voor het Beroepsrisico dan in beginsel zijn huidige verzekeringsopdrachten kwijt spelen : men kan inderdaad niet tegelijk controleur en gecontroleerde zijn. Omgekeerd zou eenzelfde type oplossing kunnen worden ontworpen voor de sector van de beroepsziekten, in de mate waarschijnlijk dat de erkende private organismen in dit domein zonder winstoogmerk zouden opereren.

29. De ministers die respectievelijk de sociale zekerheid van de werknemers en die van de zelfstandigen in hun bevoegdheid hebben zouden, zo mogelijk in gezamenlijk overleg, een algemeen inplantingsplan voor de erkende organismen kunnen ontwerpen om aldus het ganse grondgebied te laten bestrijken en de dienstverlening dichterbij de burger te brengen; de idee van de "Huizen van Sociale Zekerheid" zou hierbij een ruime verwezenlijking kunnen krijgen.

Dat plan zou moeten worden overlegd met degenen die partiair de takken van de sociale zekerheid besturen en zijn inwerkingstelling geprogrammeerd, zodat de noodzakelijke verdere aanpassingen, associaties, hergroeperingen of decentralisaties binnen de bestaande organismen zou kunnen worden doorgevoerd zonder bijkomende kosten of verlies van werkgelegenheid.

§ 10. Toezicht en sancties

- 30 Het toezicht en de sancties hebben het voorwerp uitgemaakt van een volledig nieuw onderzoek. Voor het eerst werden uniforme teksten uitgewerkt inzake de bevoegdheden van de sociale inspecteurs, het juridische statuut van de inbreuken en van de sancties. De wettelijke basis werd gelegd voor de uitoefening van het toezicht door één enkele dienst op de naleving door de werkgevers van hun verplichtingen.

Gezien de nauwe band op dit punt tussen sociaal zekerheidsrecht en arbeidsrecht bestreek het onderzoek het sociaal recht in zijn geheel; zodoende kunnen de voorgestelde teksten aan de basis liggen mits enkele minder belangrijke toevoegingen van een waarachtig "Wetboek van het Sociaal Strafrecht", om zo te komen tot een mogelijke interpretatie in het nieuw strafrecht dat wordt voorbereid onder de leiding van de Koninklijke Commissaris voor de hervorming van het strafrecht. Veel belangrijker nog: de aanzet tot gelijkmaking, harmonisering en vereenvoudiging verliep dit keer niet via de gewone opdelingen, vooral de opdeling in strafsancities enerzijds en administratieve sancities anderzijds. Wij hebben getracht de twee soorten sancities te bundelen en ze beide zoveel mogelijk door gemeenschappelijke beginselen te doen beheersen, en dit vanzelfsprekend via de promotie van de grote garanties die in het strafrecht moeten ingebouwd zijn : rechten van de verdediging, motivering van de beslissingen, wettelijke basis voor de vervolging en straffen, enz.

Tenslotte werd een ernstige inspanning gedaan om deze materie doelmatiger in te richten, onder meer door een nieuw onderzoek en een diversificatie van de maatregelen, door de instelling van een strafrechtelijke aansprakelijkheid van morele personen en door een voorstel tot hervorming van de samenstelling van de correctionele kamers die geroepen worden om kennis te nemen van de strafrechtelijke kant van de zaak.

§ 11. Gezinstoelagen, wachtgeld en gezinsbijslagen voor persoon ten laste

- 31 De instelling van een enkel stelsel van kinderbijslag werd reeds verantwoord op grond van billijkheid en rationalisatie, waarvan men pas na een tijd het belang zal beseffen.

In het stelsel van de gezinsprestaties vindt men buiten de kinderbijslag voor de drie beroepsgroepen, ook de prestaties voor persoon ten laste, die geroepen zijn om de gezinsmodalisatie van de individuele basisprestaties door te voeren. Het feit dat deze prestaties onder dit stelsel voorkomen belet niet dat zij normaliter verder worden uitbetaald door de verschillende takken die belast zijn met de uitkeringen van vervangingsinkomens die zij moeten komen vervolledigen.

Graag hadden wij ook in dit stelsel ondergebracht -maar wij hadden niet de gelegenheid daarover in de plenaire zitting een bespreking te voeren- de zogenoemde wachtuitkeringen die thans in de tak werkloosheid voorkomen. Verscheidene goede redenen pleiten, ons inziens, voor deze overbrenging: de voornaamste is wel dat de jongeren die nooit gewerkt hebben en die geen werk vinden, hun volwassen leven niet moeten aanvangen onder een etiket dat niet met hun verleden overeenkomt en dat zou kunnen wegen op hun gedragingen. Ongetwijfeld zou men zich wel kunnen afvragen of het wel een goede zaak is deze jongeren ter hulp te komen vanaf het einde of toch praktisch vanaf het einde van hun studies of leeropleiding, maar wij hebben niet willen terugkomen op dit principe noch hebben wij een beperking willen invoeren in de economische bescherming die zij thans genieten.

Belangrijk leek ons vooral dat men dit eerste beroep dat zij doen op de sociale zekerheid niet moest zien als de dekking van het verlies van een onbestaand werk, maar eenvoudig een hulp in afwachting van de eerste beroepsactiviteit. Deze wachtuitkering zou worden toegekend tot de leeftijd van 25 jaar aan wie geen aanspraak meer kan maken op de eigenlijke kinderbijslag omdat zij hun studies of leeropleiding hebben beëindigd en niet meer kunnen worden beschouwd als "jonge personen belast met de huishouding".

Voor wat de gevolgen aangaat van de fiscalisatie, op de financiering mogen wij verwijzen naar de Memorie van Toelichting bij de betreffende Titel V van Boek I. Daarin worden de verschillende mogelijke formules aangegeven : verhoging van de andere bijdragevoeten, beroep op onrechtstreekse belastingen (Maribel-operatie), enz.

Anderzijds kan men trouwens, dank zij de verwezenlijkte gelijkmaking) eveneens een herschikking van de bijdragen vanwege de zelfstandigen in overweging nemen of nog een beperkte herverdeling van de prestaties die voortaan aan iedereen worden toegekend, zonder aan bestaande rechten te raken (via goed overwogen overgangsmaatregelen) of zonder dat zulks een werkelijk nadelig gevolg moet hebben.

§ 12. Arbeidsongeschiktheid en beroepsrisico

- 32 Wij hebben het principe willen invoeren van een eenvormige notie arbeidsongeschiktheid, van een evaluatie die op gelijke wijze en volgens dezelfde criteria dient te geschieden in alle betrokken takken: zowel de ziekteverzekering als de arbeidsongevallen of de beroepsziekten of de sector van de tegemoetkomingen voor mindervaliden (Cfr. ons Tussentijds Verslag 1982, blz. 58). Anderzijds hebben wij voorrang willen verlenen aan de maatregelen van preventie, revalidatie, herklassering, reïntegratie of herstel in een arbeidssituatie (ibid.), deze "derde golf", zoals een auteur het genoemd heeft, in de ontwikkeling van de sociale zekerheid.

Het leek niet aangewezen een verdere uniformisering van de verschillende stelsels, laat staan een fusie van de structuren, na te streven. Zulke uniformisering of fusie stuitte manifest en dit om uiteenlopende motieven, op de sterkste reserves van alle sociale gesprekspartners en van de betreffende meewerkende organisaties. Men kon terzake vrezen voor de institutionele doelmatigheid van de bescherming. Wij hebben dan gepoogd het rechtskader en de controle van de verzekering te verbeteren in het domein van de arbeidsongevallen, onder meer om alle betwisting over mogelijke onderschatting van arbeidsongeschiktheden te weren, zulks met behoud van de infrastructuur en de eigen kenmerken van de betreffende tak. De prestaties zullen dan ook, tenminste inzake de bijzondere uitkering voor gezondheidsschade echte "vergoedingen" blijven, eerder dan een vervangingsinkomen in de strikte zin van het woord. De eigenlijke ar-

beidsongeschiktheid, zelfs de blijvende, zal met regelmatige tussenpozen kunnen herzien worden.

- 33 Er wordt nu ook een regime van vergoeding voor gedeeltelijke arbeidsongeschiktheid voorzien voor de stelsels van verzekering andere dan die inzake het beroepsrisico, dit om in een reeds belangrijke mate de nadelen te verwijderen van een "alles of niets"-regeling die de gevallen weert die net niet tot de vereiste ongeschiktheidsgraad komen (in beginsel 66% in de ziekte- en invaliditeitsverzekering), met alle nadelen die daaruit voortvloeien voor die betrokkenen, of die anderszits in de praktijk leidt tot een overschatting van de ingeschiktheid.
- 34 Andere interessante nieuwigheid : de oprichting van multidisciplinaire medisch-sociale diensten in de schoot van de "Huizen van sociale zekerheid" die tot taak zullen hebben de openbare of meewerkende instellingen bij te staan bij de schatting van de arbeidsongeschiktheid en een nieuwe en eenvoudige benadering in de ganse sector te promoveren.
- 35 Het stelsel van de verlengde arbeidsongeschiktheid in de openbare sector, dat thans verbonden is met de pensioenregeling, wordt van deze laatste losgemaakt om de gewenste algemene concordantie te verwezenlijken.

§ 13. Werkloosheid

- 36 Een ander delicate kwestie is vanzelfsprekend die van de werkloosheidsverzekering: zij steekt velen de ogen uit en zij is tevens het voorwerp van evenveel kritieken. Zonder in de betreffende welbekende problematiek terecht te komen rond de vraag of onze werkloosheidsverzekering nu werkelijk zoveel gunstiger is dan de stelsels in het buitenland, moet men toch doen opmerken dat zij op zichzelf niet zo vrijgevig is inzake de bedragen die zij toekent en mag men niet uit het oog verliezen dat er op de berekeningsbasis voor de uitkeringen een plafonering wordt toegepast; zij is uiteindelijk alleen maar zo vrijgevig voor wat betreft de tijdsspanne tijdens dewelke de uitkeringen worden voorzien: die is in beginsel onbeperkt zolang het risico, d.w.z. de onmogelijkheid om werk te vinden, blijft

bestaan. En hier bevinden zich de ware elementen van het debat en ongetwijfeld van een mogelijk akkoord over een andere soort werkloosheidsverzekering.

De voorwaarden waarin de Koninklijke Commissie diende te werken leenden zich nochtans niet tot waarachtige onderhandelingen die zouden kunnen leiden tot een hervorming op dergelijke gevoelige punten. Dat betekent niet dat er geen ruimte zou zijn voor dergelijke onderhandelingen. Men moet zich er goed rekening van geven dat noch de werkgevers noch vanzelfsprekend de werknemers gebaat zijn bij een gebrekkige bescherming tegen een risico waarmee zij dagelijks worden geconfronteerd en dat van aard is om de industriële relaties en het sociaal klimaat te vertroebelen. In elk geval hebben wij dan toch overeenstemming bereikt over de codificatie van de bestaande reglementering, hetgeen in de gegeven omstandigheden en rekening gehouden met de terzake ingenomen standpunten, wederzijdse bekommernissen en de belangen die op het spel staan, moet worden beschouwd als een teken van goede wil. De werkloosheidsverzekering treedt voortaan uit zijn stadium van loutere reglementering om zijn plaats te gaan innemen in een wetgevend geheel. Het is dan toch een etappe die des te nuttiger is daar zij gepaard gaat met een herordening van de materie in grotere klaarheid, waar vanuit de praktijk zo sterk werd op aangedrongen.

- 37 Zoals wij hoger reeds hebben vermeld terzake van de gezinsprestaties hadden wij op één punt slechts willen afwijken van wat in subcommissie was overeengekomen - zonder daarom ons objectief van loutere codificatie te verloochenen - nl. terzake van de wachtuitkeringen ten voordele van jongeren die nog niet in het arbeidsproces zijn opgenomen. Wij hebben hen onttrokken aan de tak van de werkloosheidsverzekering.

§ 14. Pensioenen

- 38 Indien de werkloosheidsverzekering al zo gevoelig ligt en van aard is om heel wat passies los te maken, dan mag men wel stellen dat de tak van de pensioenen een liefst nog explosievere materie vormt. Een gereserveerde opstelling is hier eerder aangewezen, niet zozeer uit overdreven voorzichtigheid die zou geboden zijn in de uitwerking van oplossingen of ideeën die goed of noodzakelijk kunnen blijken te zijn, maar omdat in die domein meer dan in welk ander behoefte is aan een "vertrouwenscontract" met de toekomst.

Elkeen moet inderdaad redelijkerwijze kunnen rekenen op het pensioen waarvoor hij gedurende vele jaren heeft bijgedragen of met het oog waarop hij verkozen heeft zich met een matig beroepsinkomen tevreden te stellen; elkeen moet zekerheid hebben voor de tijd die komt na zijn beroepsleven wanneer hij gedurende gans zijn loopbaan heeft bijgedragen tot de zekerheid van hen die ondertussen zijn gepensioneerd geworden. Men moet zich dus zoveel mogelijk onthouden van elke ongepaste in vraagstelling van prestaties die zijn verworven op grond van een lang beroepsleven of voor dewelke de belanghebbenden reeds een belangrijke beroepsloopbaan hebben vervuld. Het is een kwestie van ethos, een zaak van respect voor het gegeven woord, waaraan slechts kan worden afbreuk gedaan in naam van algemene imperatieven die ook dienen te worden in acht genomen als men het met moeite opgebouwde stelsel in zijn geheel wil overeind houden: men moet nu eenmaal de nodige middelen achter de hand houden om het systeem dat men zich wil verschaffen te kunnen financieren. En hier zijn we opnieuw geïnterpelleerd vanuit de hoge waarde van de solidariteit, maar dan in een nieuwe dimensie die zich thans opdringt : de solidariteit tussen de generaties die elkaar opvolgen, solidariteit die ons ertoe dwingt geen politiek van "de verbrande aarde" of "van de lege kas" toe te passen.

Wij moeten er inderdaad voor zorgen dat wij aan de generaties die ons volgen een leefbaar, haalbaar en billijk pensioenstelsel overdragen. En wij ons er terdege van bewust zijn dat onze visie over wat een goed pensioenstelsel zou moeten zijn niet noodzakelijkerwijze wordt gedeeld door de generatie van degenen die thans het beroepsleven aanvangen. En dat de waarden waaraan wij in dat verband gehecht zijn niet noodzakelijkerwijze inspirerend zijn voor hen, zodat het mogelijk moet zijn voor een geleidelijke ontwikkeling te opteren mits men er tijdig begin mee maakt en de zaken van dichtbij blijft volgen.

- 39 Voor wat onderhavig ontwerp van wetboek aangaat lagen de zaken zeer eenvoudig voor ons : de codificatie van dit deel van het recht van de sociale zekerheid -zonder twijfel het meest ingewikkelde en gediversifieerde stuk- vereist op zichzelf al meerdere (minstens twee) jaren en de medewerking van de enkele gezaghebbende specialisten van de materie.

Wij hebben dan ook aan dit werk moeten verzaken nadat wij daarover uitgebreid overleg hadden gepleegd met de verantwoordelijke minister.

Maar anderzijds leek het ons in zekere zin onbetamelijk dit zo belangrijke deel van de sociale zekerheid terzijde te laten, zelfs indien wij hiervoor dan nog alle argumenten konden inroepen. Wij hebben dan besloten ons toch te wagen aan een nieuwe globale tekst van voorstel. Het doel van deze nog erg onvolmaakte oefening was eens te meer aan te tonen dat het mogelijk is een eenvormige tekst uit te werken met een aantal gemeenschappelijke begrippen, procedures en toekenningsvoorwaarden, die dus tot grotere billijkheid leidt in de regeling, en hierbij toch nog rekening te houden met een aantal particulariteiten zoals die welke volgen uit het ambtenarenstatuut. Dergelijke tekst is dus nu ter beschikking indien men wil; hij kan worden verwezenlijkt mits een redelijke termijn voor verdere op punt stelling op voorwaarde dat men erin slaagt hem te vervolledigen aan de hand van de gerechtvaardigde aspiraties van de belanghebbenden maar zonder daarbij af te wijken van de hoofdlijnen zoals we die hebben willen uittekenen en welke die zijn van een coherent en billijk geheel.

- 40 Ons voorstel van tekst komt dan ook niet voor in het eigenlijk voorontwerp van Wetboek maar wel als een afzonderlijke bijlage hierbij. Dit betekent dat voor ons de huidige pensioenstelsels verder in voege zouden blijven en dat, in onze geest, hun basisprincipes mits de noodzakelijke aanpassingen verder de pensioenen zouden blijven beheersen van wie thans behoort tot de beroepsactieven. Zelfs mochten wij de tekst die wij hebben opgesteld, in de vorm van een werkdokument, in ons Wetboek hebben opgenomen, dan zou hij in elk geval toch maar bedoeld zijn voor degenen die hun beroepsloopbaan aanvangen na de inwerkingtreding ervan; wat dan anderzijds toch weer betekent dat als men wil slagen in deze hervorming er niet langer mag getalmd worden. Daarnaast hopen wij toch dat onze tekst ondertussen in de komende jaren zal kunnen dienst doen als referentiekader voor de aanpassingen of hervormingen waartoe de overheid zich mogelijk zal genoopt zien.

§ 15. Gewaarborgd minimum-inkomen en tegemoetkomingen voor minder-validen

- 41 Hoger werd het principieel belang onderstreept van de opname in het rechtsstelsel van de sociale zekerheid, van deze essentiële sectoren van de sociale bijstand en van het sociaal beleid in het algemeen.

Meteen werd geroepen op de basisfunctie als algemeen residuair stelsel van het gewaarborgd minimum-inkomen waar de burger, elke burger, zijn recht haalt niet uit zijn verdiensten, niet uit zijn verzekeringsbijdrage, niet uit zijn productiviteit -alleen uit zijn burgerschap, uit zijn mens-zijn tenslotte.

- 42 De huidige drie stelsels van gewaarborgd inkomen werden gefusioneerd. Het uur was daartoe aangebroken. De criteria voor het onderzoek naar het inkomen werden beter opgesteld en billijker gemaakt. Men kan nu alleen maar hopen dat de basisbedragen voldoende worden opgetrokken om aan iedereen inderdaad toe te laten een menswaardig bestaan te leiden.

Wat de administratieve inrichting betreft was de keuze moeilijk. Enerzijds is er veel te zeggen voor een volledige coördinatie van de toepassing door deze toe te kennen aan één enkel organisme, de Openbare Centra voor Maatschappelijk Welzijn, die sedert de nieuwe wetgeving van 1976 en de fusie van de gemeenten een nieuwe vlucht hebben genomen. Hoewel men hier ook het bekende bezwaar hoort van de te grote politisering van een aantal O.C.M.W's, met de vaak onsympathieke gevolgen daarvan voor een aantal inwoners op de feitelijke uitoefening van hun rechten.

Anderzijds gebeurt er thans een sterk effectieve coördinatie door de behandeling van de dossiers van de gepensioneerden door het Rijksinstituut dat de pensioenen van de werknemers behartigt. Tenslotte zijn er gelijkaardige argumenten om voor de minder-validen de toekenning van het sterk gewaarborgd minimum-inkomen, dat in hun tegemoetkoming zit, toe te vertrouwen aan de betreffende Dienst van het ministerie die de dossiers minder-validen in hun geheel behandelt.

In elk geval, ook met behoud van de huidige verdeling van bevoegdheden, dient zaak gemaakt van een grotere coördinatie in de dossierbehandling. Wij hopen daartoe enige aanzet te hebben gegeven onder meer door dezelfde noties te laten hanteren in alle vroegere subregimes.

- 43 Bij de tegemoetkomingen van minder-validen werden de vijf bestaande soorten uitkeringen tot twee herleid en werd getracht deze nauwer te laten aansluiten bij de eigenlijke risico's. Vandaar een logische

-en billijke- opsplitsing in enerzijds een vervangingsinkomen, waarvoor nu ook de algemene nieuwe noties en criteria inzake arbeidsongeschiktheid gaan gehanteerd worden - een belangrijk stuk harmonisatie, denken wij, en anderzijds een "integratievergoeding" die er functioneel op gericht is de specifieke meerkosten te dekken voor elke minder-valide om zich als volwaardig lid in de maatschappij te kunnen bewegen; het is dezelfde soort vergoeding als die welke men heeft voorzien in de ziekteverzekering en in de beroepsrisicoverzekering.

§ 16. Sociale meerderjarigheid

Onder de opties die nog even in reliëf mogen gesteld worden is er de principiële bepaling op achttien jaar van de "sociale meerderjarigheid", tenminste in het domein van de sociale zekerheid. De jongeren van minstens achttien jaar oud zullen zelf hun vervangingsinkomen kunnen ontvangen zonder enig verzet van wie ook, ook niet van de ouders. Zij zullen ook rechtstreeks de kinderbijslag kunnen ontvangen indien zij niet meer door een ander persoon worden opgevoed; in dit laatste geval kunnen zij toch aan de vrederechter om deze rechtstreekse betaling vragen, indien zulks in hun belang is. Zij zullen zelf in recht kunnen optreden, als eiser of als verweerder in alle zaken die deze prestaties betreffen.

De Nationale Arbeidsraad had reeds dergelijke wens uitgedrukt. De billijkheid ook vereist deze maatregel, zo denken wij, want als men zich op die leeftijd nu eenmaal toch volop in het beroepsleven kan storten en trouwens reeds bepaalde politieke rechten uitoefenen, dan is er geen reden om hen nog te betuttelen als het gaat om de inroeping van de bescherming die zij halen uit hun hoedanigheid van werknemers, ambtenaren of zelfstandigen en uiteindelijk van burgers.

HOOFDSTUK II. GLOBALE BEOORDELING DOOR DE LEDEN BIJ HET EINDE VAN DE WERKZAAMHEDEN *

Afdeling I. Algemeen

Bij het einde van de werkzaamheden van de Koninklijke Commissie hebben de sociale organisaties die in haar schoot waren vertegenwoordigd, hierin bijgetreden door een aantal leden van de Wetgevende Kamers, erkend dat het Verslag van de Werkzaamheden en het Ontwerp van het Wetboek Sociale Zekerheid, zoals zij hiervan hebben kunnen kennisnemen, de vrucht is van een uitzonderlijke, ernstige, oorspronkelijke en bijzonder verdienstelijke inspanning - een "reuzenwerk" in de finale bewoordingen van de vertegenwoordiger van de Belgische Boerenbond - en dat de Voorzitter, de Ondervoorzitter en de enkele deskundigen die een effectieve bijdrage hebben kunnen leveren, een moedig en nuttig werk hebben verricht, zelfs als dat op sommige punten niet volledig af is en nog een aantal technische verbeteringen en vooral, in hun ogen, verscheidene aanpassingen ten gronde vereist zijn.

Zij erkennen trouwens dat alle relevante kwesties die de sociale zekerheid betreffen zijn aangepakt geworden door de opstellers, zelfs als zij niet altijd of niet altijd voldoende zijn kunnen besproken worden en zelfs als zij niet altijd concreet hun weg hebben gevonden naar de tekst van het Ontwerp. Zij stellen graag vast dat, voor het eerst in België en waarschijnlijk in Europa, een globale en officiële tekst voorligt voor het geheel van de materie van de sociale zekerheid en dat dit geheel een basis uitmaakt voor verdere bespreking.

Zij achten zich dus tevreden met het resultaat dat werd bereikt binnen een relatief korte tijd, in moeilijke omstandigheden, ingevolge een door de wet opgelegde werkwijze waarvan de ervaring heeft aangetoond dat zij te ruim en uiteindelijk inadequaat was; zij zijn immers getuige geweest van een grote inzet, zij hebben pakken teksten en documentatie moeten verwerken, heel wat beschouwingen gemaakt en aanhoord en aan talloze besprekingen deelgenomen : van dat alles zal heel wat overblijven.

In het algemeen doen de vertegenwoordigers van de sociale organisaties en bepaalde leden van de Wetgevende Kamers opmerken dat zij wel degelijk het geheel van de teksten voor 15 maart 1985 ontvangen heb-

* Voor een detailbeoordeling van de werkzaamheden mogen wij verwijzen naar de documentaire bijlage (Notulen van de Koninklijke Commissie Sociale Zekerheid, 1980-1985).

ben, maar dat enerzijds de omvang en het principieel belang van de teksten - meer dan 1000 bladzijden en meer dan 500 wetsartikelen - en, anderzijds, het voorlopig karakter van de formulering van sommige teksten het hen materieel niet mogelijk heeft gemaakt alle gewenste raadplegingen te houden, noch het impact van het nieuwe Wetboek op de sociale prestaties en hun financiering met voldoende zekerheid te schatten, zelfs niet zich persoonlijk uit te spreken over bepaalde basiskwesties en basisopties in hun definitieve vorm. Dit Ontwerp zou dan niet door het Parlement of de Regering mogen worden aangenomen dan wanneer dat opnieuw overleg is gepleegd waarvoor de nodige tijd wordt uitgetrokken in verhouding met het belang van de materie (Cfr. in die zin, het Advies nr. 601 van de Nationale Arbeidsraad d. 16 oktober 1978, I, 2).

Men kan ook begrip ophrengen voor het feit dat het kader van de Koninklijke Commissie voor de sociale organisaties nu wel niet het ideale kader was voor onderhandeling - wat trouwens ook niet de eigenlijke taak was van de Koninklijke Commissie -, omwille van een aantal dubbelzinnigheden die op onze werkzaamheden zijn blijven wegen. Moest de Koninklijke Commissie enkel codificeren of moest zij ook hervormen? Vertegenwoordigden de leden-parlementairen hun respectievelijke partijen, konden zij zich verbinden of spraken zij enkel uit eigen naam? In welke mate konden zij zichzelf verbinden bij afwezigheid van een regeringsantwoord in de Commissie? Welke rol moest de Regering spelen gedurende de werkzaamheden van de Commissie? Moest zij, kon zij het einde van de opdracht van de Commissie afwachten, alvorens zich in te zetten op het domein dat haar toekomt, of moest men de eigenlijke hervorming verwezenlijken binnen het kader dat in de opdracht tot codificatie, bij letterlijke interpretatie van de wet, voorzien was?

Al deze onduidelijkheden die nooit volledig werden opgehelderd, konden het Voorzitterschap, vergezeld van de sociale partners, niet verhinderen de werkzaamheden in goede banen te leiden, doch stonden hen vanzelfsprekend in de weg om werkelijk, onderling of met het Voorzitterschap, die op zijn beurt de uitvoerende macht niet kan verhinderen, te onderhandelen.

Het gevolg is dat, op de meest natuurlijk en onvermijdelijke wijze, het Voorzitterschap, samen met de experts, er uiteindelijk alleen voor stonden. Zij moesten de verantwoordelijkheid voor de definitieve opties op zich nemen en konden geen volledige consensus bekomen die hun onderneming vergde en dat niets a priori werd uitgesloten, zoals de verschillende fasen van de werkzaamheden hebben aangetoond.

Afdeling II. Bijzondere standpunten van de sociale organisaties

Onderafdeling 1. Vereenvoudiging, harmonisatie, codificatie

Overtuigd als zij waren van de noodzaak van een vereenvoudiging en harmonisering van de sociale zekerheid, hebben de sociale partners steeds constructief deelgenomen aan de werkzaamheden van de Commissie en positief meegewerkt aan de totstandkoming van een doorzichtig wetboek van sociale zekerheid.

Zij erkennen graag dat welke ook hun bezwaren zijn op het vlak van de voorstellen tot herorming - de werkzaamheden van de Commissie een mijlpaal zijn in de ontwikkeling van de sociale zekerheid voor ons land.

Over de eigenlijke inhoud van de voorstellen was hun houding de volgende :

Wat betreft het opzet van vereenvoudiging, harmonisatie* en codificatie was hun beoordeling onverdeeld positief.

Zij hebben daarbij volgende punten van verwezenlijking benadrukt :

- " (1) de codificering leidt tot vereenvoudigde en beter gestructureerde wetteksten. De beginselen die ten grondslag liggen aan de zowat 2.500 wetten en besluiten, zijn gegroepeerd en worden op een samenhangende wijze voorgesteld in één enkel werk dat ongeveer 500 artikelen zal omvatten;
- " (2) het eenvormig maken van de terminologie (zoals de begrippen : sociaal verzekerde, gerechtigde, rechtverkrijgende, persoon ten laste) draagt eveneens bij tot vereenvoudiging;
- " (3) de administraties krijgen inzake de aan de burger verleende diensten een grotere verantwoordelijkheid toebedeeld. Deze zou moeten leiden tot de humanisering van de sociale zekerheid. Er wordt hierbij gedacht aan de verplichting om kosteloos inlichtingen te verstrekken en adviezen te geven om de aanvragen door te sturen naar de bevoegde instellingen wanneer zij bij niet-bevoegde instellingen werden ingediend, om formulieren op te stellen in een voor iedereen begrijpelijke taal ...
- " (4) het statuut van de parastatale instellingen is eenvormig gemaakt (gelijkschakeling van de werkingsregels, probleem van de persoonlijke aansprakelijkheid van de leidende personen);
- " (5) de voorwaarden waaronder de parastatale instellingen en de sociale organisaties (zowel de parastatale als de particuliere instellingen) toegang krijgen tot de in het Rijksregister of in de Sociale Gegevensbank opgeslagen gegevens of waaronder ze die mogen mededelen, worden in de tekst nader omschreven.

* behalve, vinden sommigen, voor wat betreft de tekst pensioenen.

Onderafdeling 2. Hervormingsvoorstellen

Wat betreft de voorstellen van eigenlijke hervorming die in het wethoek vervat liggen en vooral de voorstellen die naar het einde toe van de werkzaamheden werden gedaan inzake de financiering, de kinderbijslag en de pensioenen hebben de vertegenwoordigers van de sociale partners verscheidene bezwaren.

Sommige onder hen hebben die uitdrukkelijk geformuleerd in een afzonderlijke nota die dan reageert op een eerste versie van "Basis-opties" die werd voorgelegd en die is opgenomen als Bijlage II bij dit Verslag. Hoewel ondertussen reeds een aantal amendementen werden aangebracht in functie van de gemaakte opmerkingen leek het aangewezen hen in hun bezwaren hierna aan het woord te laten en dit in hun eigen bewoordingen.

I. Het ALGEMEEN BELGISCH VAKVERBOND kan zich niet akkoord verklaren met de hervormingsvoorstellen die door de Voorzitter werden gedaan om het systeem "eenvoudiger, zekerder en socialer" te maken".

" 1. Voor het A.B.V.V. moet eerst de financiering van een sociaal zekerheidssysteem veilig gesteld worden.

Op dit vlak heeft de Commissie geen enkel baanbrekend werk verricht.

Inzake de nieuwe financieringswijze staan we geen stap verder dan bij het uitwerken van de wet Dhoore.

" Het voorstel om een benedengrens in te voeren waaronder geen sociale zekerheidsbijdragen betaald moeten worden, is een blinde, niet selectieve maatregel die elke economische grondslag mist.

" 2. Inzake de kinderbijslagen stelt de Voorzitter voor dat dit stelsel met belastingen zou gefinancierd worden. Op het eerste zicht zou men kunnen denken dat dit voorstel overeenkomt met een voorstel van onze organisatie inzake fiskalizering van deze sektor. Bij nader toezicht is dit geenszins het geval : het voorstel komt neer op een belangrijke bijdrageverlaging voor de ondernemingen en een verzwaring van de indirecte belastingen ten laste van de verbruiker (door verhoging van de B.T.W.-tarieven).

" Hoewel de sektor uit belastingen zal gefinancierd worden en een eenheidsstelsel voorgesteld wordt, blijven de compensatiekassen voor de uithetaling van de bijslag toch bestaan. Het voorstel leidt tot belangrijke verhogingen van de kinderbijslag voor zelfstandigen zonder dat daarvoor een specifieke inspanning langs de kant van de belastingen gevraagd wordt.

" In het beheer van de sektor zullen de vertegenwoordigers van de werknemers nog een zeer kleine minderheid vertegenwoordigen. Het opnemen van de wachtuitkering voor schoolverlaters in het hoofdstuk kinderbijslagen betekent die afschaffing van de werkloos-

heidsuitkering voor deze groep.

- " De sektor van de gezondheidszorgen - die eveneens in een aanvullend inkomen voorziet - wordt dan weer niet gefiskaliseerd.
- " 3. Inzake de staatstoelagen heeft men de moed te zeggen wat zij moeten bedragen in het stelsel van de werknemers. Dezelfde moed heeft men niet voor de zelfstandigen. De verschillende behandeling van het regime van de werknemers en dat van de zelfstandigen wordt op die manier gehandhaafd.
- " Op het vlak van de prestaties stelt het A.B.V.V. vast dat de Voorzitter zoveel mogelijk geharmoniseerde regels heeft willen uitwerken voor de 3 stelsels (zelfstandigen, openbare sektor, loontrekken).
- " Het A.B.V.V. is van oordeel dat harmonisering slechts kan gebeuren in het kader van een sociale vooruitgang.
Dit staat volledig in tegenstelling met wat betracht wordt in het ontwerp van de code, nl. besparingen verwezenlijken.
- " Het hoofdstuk pensioenen en harmonisering notie arbeidsongeschiktheid wordt dan ook met klem verworpen door het A.B.V.V.
- " Inzake de pensioenen gaat de harmonisering regelrecht in tegen de afspraken die de Regering gemaakt heeft met de vertegenwoordigers van de openbare sektor.
- " De notie arbeidsongeschiktheid mag voor het A.B.V.V. in de sektor ziekte-arbeidsongevallen en beroepsziekten niet gelijkgeschakeld worden. In de sektor arbeidsongevallen en beroepsziekten kent men geen vervangingsinkomen toe zoals in de ziekte-uitkeringen maar vergoedt men de economische en fysieke ongeschiktheid.
- " Het A.B.V.V. maakt ook alle voorbehoud over het invoeren van de notie gedeeltelijke arbeidsongeschiktheid in de Z.I.V.
- " Het A.B.V.V. verwerpt de invoering van 3 carensdagen voor de ziekte-uitkeringen.
- " Inzake de berekening van de prestaties verwerpt het A.B.V.V. de idee waarbij men na 6 maanden ziekte overgaat op een ander % vervangingsinkomen.
De nieuwe berekening waarbij forfaitaire toeslagen op de % vergoeding toegekend worden, versterkt de gezinsgerichtheid.
- " Een gedeelte van onze vervangingsinkomens wordt op die manier weer forfaitair. Dit is niet alleen het geval voor de ziekte-uitkering, maar ook voor het pensioen en de werkloosheidsuitkering.

" Inzake gezondheidszorgen werden geen echte structurele maatregelen voorgesteld : van de echelonnering van de gezondheidszorg werd geen werk gemaakt. De opname van de technische verstrekkingen in de verpleegdagprijs laat nog vele mogelijkheden toe. Wat met de financiering van de technische verstrekkingen buiten het hospitaal...?

" De medische profielen maken het voor iedereen duidelijk dat een geneeskunde met betaling per prestatie niet te controleren is.

" 5. De basisopties vermelden ook punten die ons inziens buiten de bevoegdheid van de Koninklijke Commissie vallen.

" De hervorming van het belastingstelsel behoorde niet tot de opdracht van de Kommissie en de geformuleerde voorstellen zijn onaanvaardbaar :

- Het gaat niet op zulk een fundamentele hervorming van de personenbelasting voor te stellen (familiale quotiënten) zonder het ganse fiskale stelsel vooraf grondig te analyseren.

Zo is het eigenaardig dat een hervormingsvoorstel dat blijkbaar beter rekening wil houden met de draagkracht van de betrokkenen zwijgt over de toenemende deglobalisering van de inkomens uit kapitaal (bevrijdende roerende voorheffing, kapitaaluitkeringen van groepsverzekeringen en pensioenfondsen ...).

- Het voorstel om een gezinsquotiënt in te voeren, is in het kader van het debat niet alleen overbodig (het geeft geen bijkomend argument om een onderzoek naar het inkomen af te wijzen) maar bovendien beantwoordt het aan een welbepaalde visie t.o.v. de rol van de vrouw in de maatschappij waarover in de Kommissie niet gediskussieerd werd.

- Het voorstel de vervangingsinkomens te belasten zoals een inkomen uit arbeid, verliest een aantal objectieve gegevens uit het oog, nl. :

- . dat alleen reeds de overgang van een inkomen uit beroepsarbeid naar een vervangingsinkomen een belangrijk koopkrachtverlies inhoudt;

- . dat er reeds een belastinginhouding op de vervangingsinkomens gebeurt en dat het precies deze inkomenscategorie is die de laatste jaren de zwaarste belastingverhogingen ondergaan heeft;

- . dat de werkloosheidsuitkeringen reeds nu vanaf een gezinsinkomen van 750.000 F zoals een inkomen uit arbeid belast worden;

- . dat voor sommige vervangingsinkomens (brupensioen) het

"zachter" fiskale stelsel als een onderdeel van het statuut van brugdepensioneerde ervaren wordt.

" Slotheermerking

" Het A.B.V.V. stelt vast dat onder het mom van een hervorming van de sociale zekerheid, de meeste voorstellen slechts besparingsmaatregelen zijn die voor vele uitkeringsgerechtigden een brutale daling van hun inkomen gaat teweegbrengen. Dat was niet de geest die de wetgever in 1981 geleid heeft bij het oprichten van de Koninklijke Kommissie.

" Het A.B.V.V. veroordelt daarenboven haar politiek gebruik van bepaalde werkzaamheden van de Kommissie door de Regering die nu eens de neiging had om ze als een laboratorium te beschouwen en dan weer haar eigen projecten wilde verantwoorden in naam van een zeker overleg dat in de schoot van de Kommissie gehouden zou worden."

II. Het ALGEMEEN CHRISTELIJK VAKVERBOND uitte, steeds inzake de voorstellen tot eigenlijke hervorming, volgende bezwaren :

1. Algemeen

" In de eindfase van de werkzaamheden is het evenwicht tussen voorstellen tot vereenvoudiging en harmonisatie en voorstellen tot hervorming grondig verstoord geworden door een overwicht aan hervormingsvoorstellen die :

- plots voorgelegd werden en bijgevolg niet of nauwelijks besproken zijn;
- voornamelijk theoretisch blijven en bijgevolg niet bedijferd zijn en evenmin doordacht in hun implicaties en (ook administratieve) consequentie;
- niet altijd zo sociaal zijn als op het eerste gezicht zou kunnen blijken (bv. de volledige belastbaarstelling van vervandingsinkomens);
- niet meteen altijd een vereenvoudiging meebrengen (bv. een eenheidsstelsel voor kinderbijslag zonder enige wijziging in de administratieve organisatie in drie grote stelsels).

2. Algemeen perspectief

" De Commissie had allerminst tot opdracht een financieel saneringsplan voor de sociale zekerheid op te stellen. De basisopties beogen welsiwaar "geen afbouw", maar gaan toch uit van een "noodzakelijke afslanking" : selectiviteit, prioriteiten, uitzuiveringen ...

" De voorgestelde hervormingen zijn echter niet becijferd (op één uitzondering na, die, zoals bekend, de regel bevestigt). Sommige verregaande hervormingsvoorstellen zouden als "een blanco-operatie" moeten doorgevoerd worden, maar, ondanks deze bezwering, kunnen wij, bij gebreke van de financiële en sociale implicaties, niet bij voorbaat aannemen dat die hervormingen zullen gebeuren zoals wij ze wensen, en zelfs niet zoals de basisopties ze voor- spiegelen.

Bv. het volledig belasten van de vervangingsinkomens zou, met behoud van de huidige vergoedingen, die sociale gerechtigden het meest benadelen die uitsluitend of hoofdzakelijk van de sociale zekerheid leven, en zou, bij gelijktijdige verhoging van de vergoedingen, de gezinnen met nog een hoog ander inkomen navenant bevoordelen.

" 3. Grondstructuren

- Het A.C.V. is en blijft voorstander van drie afzonderlijke stelsels van S.Z. voor de vervangingsinkomens (werknemers, overheidspersoneel, zelfstandigen).

Het A.C.V. is daarom gekant tegen een eengemaakt pensioenstelsel voor de toekomst.

- Het A.C.V. heeft in principe geen bezwaar tegen eenzelfde kinderbijslagregeling voor alle burgers. Maar het kan zich in concreto onmogelijk uitspreken bij ontstentenis van elke precisering over de weerslag (van de kosten van de financieringswijze). Het A.C.V. kan voorlopig alleen maar een dubbel gebrek aan logica vaststellen : harmonisering van de kinderbijslagregelingen leidt kennelijk niet tot administratieve harmonisering; de kinderbijslagen worden ééngemaakt om de reden dat ze de hele gemeenschap betreffen, de gezondheidszorg wordt niet ééngemaakt in weerwil van dezelfde reden.

" 4. Toepassingsgebied

Bijzondere stelsels van S.Z. worden afgeschaft, tenzij ze beantwoorden aan een bijzondere behoefte of een meer efficiënte dienstverlening leveren. Het blijft onduidelijk welke stelsels al dan niet horen te verdwijnen.

" 5. Financieringswijze

- " De voorgestelde wijzigingen in de financieringswijze van de S.Z. zijn niet becijferd, met uitzondering van de invoering van een loonfranchise voor de bijdrageberekening.
- " Een dergelijke loonfranchise heeft op het eerste gezicht hetzelfde praktische effect als de bestaande Maribel-vermindering van de werkgeversbijdrage voor arbeiders, maar verruimd tot alle werknemers. Een dergelijke verruiming zal echter andere economische en sociale effecten sorteren dan de operatie Maribel. Welke ? Als bovendien het daaruit voortspruitende bijdrageverlies ten laste komt van de ondernemingen, wordt het eerder een herverdeling tussen hoge en lage ondernemingen.
- " Het A.C.V. pleit daarentegen voor een andere financieringswijze die de factor arbeid niet langer benadeelt.

" 6. Vervangingsinkomens

- " Voor het A.C.V. moet de S.Z. een combinatie blijven van verzekering en solidariteit :

- verzekering recht op vergoeding voor iedereen, ongeacht het inkomen en ongeacht de gezinstoestand;
 - solidariteit bijdragen naar draagkracht (op het volledige loor);
- bedrag van de vergoeding rekening houdend met de gezinslast en fiscaal gecorrigeerd.

De in de basisopties voorgestelde formule kan echter niet getoetst worden aan bovenstaande principes, zolang die formule niet geconcretiseerd en gepreciseerd wordt : welk uniform percentage ? vanaf wanneer en hoe lang ? welk forfaitair supplement aan gezinsbijslag ? hoeveel kinderbijslag ?

Voorlopig kan alleen aangemerkt worden :

- dat blijkbaar in de S.Z. geen onderscheid meer zou gemaakt worden tussen alleenstaanden en samenwonenden;
- volledige belastbaarstelling van vervangingsinkomens in de huidige fiscaliteit verhoudingsgewijs meer zal treffen naarmate men hoofdzakelijk of uitsluitend van een vervangingsinkomen leeft (want een vervangingsinkomen als tweede inkomen wordt nu al volledig of gedeeltelijk belast).

" 7. Arbeidsongeschiktheid

" Opnieuw is beoordeling moeilijk : de percentages of bedragen voor de verschillende vergoedingen (uitkering voor arbeidsongeschiktheid, integratievergoeding, vergoeding voor gezondheidsschade) zijn niet ingevuld.

Andere bemerkingen :

- het A.C.V. is geen voorstander van eenzelfde begrip arbeidsongeschiktheid : specifieke beroepen (bv. mijnwerkers) hebben specifieke risico's);
- het A.C.V. kant zich tegen de afschaffing van elke mogelijkheid tot samen genieten van een loon met een vergoeding arbeidsongeval;
- het A.C.V. vraagt niet om de invoering van klassen van gedeeltelijke arbeidsongeschiktheid.

" 8. Andere opmerkingen

" Naast de basisopties bevat dit verslag echter nog een aantal opties en suggesties die wij niet kunnen onderschrijven en waarvan sommige trouwens door de Commissie niet besproken zijn.

Een niet exhaustieve opsomming :

- het overhevelen van de wachtuitkeringen voor schoolverlaters naar de sector gezinstoelagen, en het beperken ervan tot de leeftijd van 25 j.;
- het invoeren van drie carensdagen;
- de mogelijkheid tot herinvoering van een loongrens voor de bijdrageberekening;
- de kosten van de betaling van sociale vergoedingen ten laste van de verzekerden;
- pensioenen : vermindering van het fictief loon voor langdurig werklozen en invaliden;
- aanstelling van een algemeen commissaris ofte ombudsman;
- de beheersstructuur van het RIZIV."

III. De vertegenwoordiger van de BELGISCHE BOERENBOND heeft volgende reserves en kritieken :

" 1. Het is thans duidelijk dat een consensus over harmonisatie en vereenvoudiging, van S.Z. doet neigen naar "maximalisatie van rechten", wat precies het omgekeerde is van de nodige (besparende) hervorming.

" 2. Het standpunt van B.B. bij aanvang van het commissiewerk vindt men op pag. Dit standpunt blijft onveranderd. Het vraagt in essentie een hervorming die beantwoordt aan het centrale uitputtende en gevaarlijk sociaal-economisch conflict van onze tijd : het conflict van de "welvaartstaat", het conflict tussen de S.Z. als "sociale utopie" (integrale publieke voorziening in levensrisico's) en de economisch-financiële realiteit van beperkte middelen.

Tegenover de situatie van ons land, dat belast is met het hoogste overheidsdeficit en de zwaarste S.Z.-lasten van de industriële wereld, verwachtte B.B. een syntese van harmonisatie en hervorming die ook economisch sanerend zou zijn.

" 3. Tegenover de aldus begrepen opgave stelt B.B. op basis van het eindrapport thans vast dat :

a) met betrekking tot harmonisatie en vereenvoudiging meer klaarheid en vooruitgang werd bereikt inzake belangrijke basisopties en hun toepassing, als daar zijn : de "universaliteit" (S.Z. toegankelijk voor iedereen); het gelijkheidsideaal; de "groepsgerichtheid" (niet individualistische S.Z. aansluitend bij gezins- en groepsrealiteit); de "eigenheid" van professionele groepen; de "humanisering" van de concrete uitbouw van de S.Z.

b) de economische sanering zeer weinig aandacht kreeg, en zelfs bemoeilijkt wordt door strekkingen van het rapport, als daar zijn : het plechtig affirmeren van S.Z.-rechten en het verwijzen naar wazige alternatieve formules van financiering.

" 4. Meer in het bijzonder distantieert de B.B. zich van volgende strekkingen en voorstellen in het rapport.

a) De opvatting van S.Z.-rechten naar analogie met burgerrechten of mensenrechten. Dit leidt tot maximalisatie van eisen en negeert de ware aard van de S.Z.
Deze aard is : een verplicht solidair verzekeren van levens-

risico's en -kosten door verplichte afstand van een belangrijk deel van het primair inkomen.

- b) Het verwijzen van de kinderbijslagfinanciering naar de fiscaliteit.
De "kinderen van het rijk" worden in werkelijkheid "kinderen van de lege Staatskas". Het kinderbijslagstelsel wordt aldus gediscrimineerd : als enige S.Z.-tak niet langer gefinancierd met een veilige "geaffecteerde belasting".
- c) In de ziekteverzekering maakt het rapport geen beduidend onderscheid tussen enerzijds de werkelijke risico's waarvan verzekering essentieel is, anderzijds kleinere medische uitgaven die in feite deel uitmaken van de courante consumptie. Dit onderscheid is belangrijk m.b.t. het beheersen van de medische S.Z.-lasten.
- d) In de pensioensector wordt het probleem van de groeiende lasten uit de weg gegaan, ontbreken ideeën m.b.t. het nodige beheersen van het volume repartitiepensioen, en m.b.t. het onmisbare inschakelen van het spaarwezen in de toekomstige pensioenvorming.
- e) Inzake financiering van de S.Z. worden de problemen niet scherp gesteld en wordt verwezen naar schijnoplossingen. In het bijzonder moet aangemerkt :
 - Het concept van "nationale compensatie" van "overlasten" ontbreekt in het rapport. De last van de werkloosheid bij de werknemers, de last van een overtal ouderen bij zelfstandigen bijvoorbeeld, zijn maar "billijk draagbaar" mits nationale compensatie (rijkstoelagen).
 - Het principe van "proportionele subsidie" beloont en bevordert maximalisatie van S.Z.-rechten en -eisen.
 - Het verwijzen naar wazige "alternatieve financiering" is een ontwijken van het centrale financiële S.Z.-probleem.

De gesuggereerde formules negeren een fundamentele oorzaak van de nationale financiële crisis : het relatief te groot overheidsbeslag en de scheef gegroeide verhouding tussen direct en indirect inkomen."

IV. Het NATIONAAL CHRISTELIJK MIDDENSTANDSVERBOND meldt volgende reserves :

- " 1. De eerste bekommernis gaat naar het sociaal statuut der zelfstandigen.
- " Grote hervormingen worden niet voorgesteld, de verzekerde risico's en de toegekende voordelen blijven beperkt.
- " Dit moet echter geenszins betekenen dat bepaalde wijzigingen in de toekomst moeten worden uitgesloten. Het sociaal statuut van de zelfstandigen moet in een dynamisch perspectief worden gezien. Op elk ogenblik moet het, in overleg met de betrokkenen, kunnen worden aangepast aan de wisselende behoeften rekening houdend met de financiële mogelijkheden.
- " Inzake de financiering van het sociaal statuut moet vooral het volgende worden beklemtoond :
- ze moet doorzichtig zijn, zodat de financiële verantwoordelijkheden van eenieder duidelijk zijn vastgelegd;
 - de criteria inzake de financiële overheidstussenkomst moeten voldoende soepel zijn zodat rekening kan gehouden worden met economische, demografische en structurele factoren die verscheiden kunnen zijn in de verschillende stelsels van sociale zekerheid;
 - de subsidiëring van de overheid moet voor het geheel van de sociale zekerheid ongeveer gelijklopend zijn per verzekeringsplichtige.
- " Tenslotte moet ruimte worden gemaakt voor aanvullende verzekeringen die, hoewel gesteund op de techniek van de kapitalisatie, een sociale dimensie moeten hebben en nauw dienen aan te sluiten bij het wettelijk sociaal statuut der zelfstandigen.
- " 2. Wat de sociale zekerheid van de werknemers betreft beperken wij ons tot het hoofdstuk dat handelt over de financiering, aangezien, wat de andere punten betreft, onze zienswijze grotendeels overeenstemt met die van de andere werkgeversorganisaties.
- " In het ontwerp van wetboek worden een aantal formules geformuleerd die een herverdeling van sociale zekerheidslasten beogen tussen kapitaalintensieve ondernemingen eensdeels en arbeidsintensieve ondernemingen andersdeels, nl. door :
- fiscalisatie van de kinderbijslagregeling vanuit een onderscheid

dat wordt gemaakt tussen beroepsgebonden en niet-beroepsgebonden sectoren;

- vrijstelling van de sociale zekerheidsbijdrage beneden een vast te stellen loongrens;

- financiering op basis van toegevoegde waarde.

" Wij kunnen deze benadering volledig onderschrijven, de vermindering van de druk op de factor arbeid is een noodzaak vooral in een periode gekenmerkt door hoge werkloosheid en onevenwicht tussen economische ontwikkeling en werkgelegenheid.

Een drastische vermindering van de sociale zekerheidslasten zou vele arbeidsplaatsen kunnen doen ontstaan, in de K.M.O.'s en inzonderheid in de kleinste ondernemingen.

" Het is precies in deze ondernemingen dat de werkgelegenheid nog toeneemt. Wanneer vermindering van de lastendruk wordt gezien in het perspectief van bevordering van de werkgelegenheid moeten de maatregelen in hoofdzaak op deze ondernemingen worden toegespitst.

" Aan deze vaststelling en de eruit voortvloeiende konsekventies wordt in het Ontwerp van wetboek enigszins voorbijgegaan : ten bewijze daarvan wordt de specifieke regeling inzake vermindering van sociale lasten voor K.M.O.'s opgeheven.

" Vandaar ons voorbehoud ten overstaan van de voorgestelde formule van vrijstelling. Het mag geenszins de bedoeling zijn langs deze weg lastenverminderingen voor K.M.O.'s opnieuw op de helling te plaatsen.

" Tenslotte hebben wij een aantal vragen en onzekerheden nopens de toepassing, niet zozeer het principe als dusdanig, van de fiscalisatie van de kinderbijslag.

De economische gevolgen van de voorgestelde hervorming zijn onvoldoende duidelijk en de herschikkingen in de administratieve structuur zullen niet noodzakelijkerwijze leiden tot een grotere sociale doeltreffendheid."

V. Het negatief gedeelte van de nota van het VERBOND VAN BELGISCHE ONDERNEMINGEN bevat volgende bezwaren :

" 1. Inzake het te bereiken doel :

" Het Voorzitterschap heeft gemeend dat het niet tot haar opdracht behoorde voorstellen uit te werken die ertoe zouden leiden de

uitgaven van de sociale zekerheid beter af te stemmen op onze economische mogelijkheden om haar aldus voor de toekomst opnieuw financieel draagbaar te maken.

- " Het V.B.O. betreurt dat aldus niet werd ingegaan op het verzoek dat het bij het begin van de werkzaamheden heeft laten kennen en dat er op gericht was in de schoot van de Koninklijke Commissie een systematisch onderzoek te laten verrichten naar de sociaal economische verchtaardiging van iedere uitgavepost van de sociale zekerheid op basis van een kosten/baten analyse.

" 2. Inzake de fundamentele hervormingsvoorstellen

- " In het ontwerp van We boek zijn bepaalde fundamentele hervormingsvoorstellen opgenomen waarvan ongetwijfeld de gevolgen o.m. op macro-economisch, administratief en zelfs bedrijfseconomisch vlak moeten worden onderzocht vooraleer men zich kan uitspreken over de wenselijkheid ervan.

- " Deze hervormingsvoorstellen betreffen voornamelijk :

- a) het invoeren van een éénvormige kinderbijslagregeling uitsluitend ten laste van de Rijksbegroting;
- b) het instellen van een soort progressiviteit in de patronale sociale zekerheidsbijdragen op de lonen door vrijstelling te verlenen van bijdragebetaling op een eerste loonschijf;
- c) het eventueel invoeren van de bijdragen op de toegevoegde waarde van de ondernemingen;
- d) het moduleren van de vervangingsinkomens in functie van de gezinssamenstelling.

- " Dergelijke voorstellen impliceren uiteraard een reeks ingrepen o.m. op fiscaal en administratief gebied die niet of onvoldoende werden uitgediept, laat staan omschreven, opdat gefundeerde stellingname mogelijk zou zijn.

- " Het is dan wel naar onze mening op zijn minst voorbarig om deze toch essentiële voorstellen op te nemen in het Ontwerp van Wetboek.

" 3. Bezwaren tegen bepaalde voorstellen

- a) Heelwat voorstellen strekken tot verhoging van de uitgaven :
 . de kinderbijslagen van de zelfstandigen worden opgetrokken

tot op het niveau van dat van de werknemers om aldus de uniformisatie van de rechten tot stand te brengen;

- . het toepassingsgebied voor de gezinsprestaties en de terugbetaling van de gezondheidszorgen wordt uitgebreid tot alle burgers en tot de ingezetenen "die voldoende blijvende band met ons land hebben".
- . door het moduleren van de vervangingsinkomens in functie van de gezinstoestand van de verzekerde zou het vervangingsinkomen kunnen worden gebracht op 80 % van het referteloon;
- . nieuwe administratieve structuren worden vooropgesteld :
 - het oprichten van "huizen van sociale zekerheid" of "streekcentra" waarin o.m. ook een "medisch-sociale dienst voor multidisciplinaire evaluatie van arbeidsongeschiktheid" wordt voorzien.
 - het instellen van een "ombudsman".

" Het VBO herinnert eraan dat de sanering van de sociale zekerheid essentieel moet worden verwezenlijkt door een vermindering van de uitgaven, aangezien noch de werknemers, noch de ondernemingen, noch de Staat nog meer lasten kunnen op zich nemen.

De uitdagingen vooral op gebied van uitgaven inzake pensioenen, werkloosheid en gezondheidszorgen zullen slechts op een degelijke manier kunnen worden beantwoord indien belangrijke besparingen worden gerealiseerd op de minder prioritaire uitgaven in elke sector van de sociale zekerheid. Deze bezorgdheid werd trouwens onlangs tot uiting gebracht door belangrijke internationaal gezaghebbende organisaties als de OESO.

" b) Wat het beroepsrisico betreft :

" Positief is het dat het beroepsrisico op afzonderlijke wijze behandeld wordt in het wetboek zodat althans in de vorm, een duidelijke scheidingslijn wordt getrokken tussen de verzekering tegen dat risico en de arbeidsongeschiktheidsregeling waarvoor de ziekteverzekering instaat; de bezorgdheid om een betere preventie uit te bouwen krijgt ook onze positieve waardering op voorwaarde natuurlijk dat de hiervoor bestede gelden daadwerkelijk het risico bestrijden en dus leiden tot een uitgavevermindering.

" Het VBO is evenwel duidelijk gekant tegen het vergoedingssysteem dat in de verzekering tegen de beroepsziekte- en beroepsrisico's wordt vooropgesteld : door het opsplitsen van deze vergoeding in twee gedeelten - het vervangingsloon en de vergoeding voor aantasting

van de fysische integriteit - wordt de vergoeding voor een belangrijk stuk "aleatoire" d.w.z. afhankelijk gemaakt van veranderende omstandigheden.

Dit voorstel zou noodzakelijkerwijze aanleiding worden tot groter administratief interventionisme, en zou dus zeker niet de vereenvoudiging ten goede komen. Bovendien, druist het in tegen de basisbeginselen waarop het huidige verzekeringssysteem rust, reden waarom het t.o.v. de ziekteverzekering zijn eigenheid opeist.

Ook het opsplitsen van de vergoedingen in vier categorieën (25, 50, 75 en 100 %) kan onze instemming niet meedragen omdat het noodzakelijkerwijze de marge waarbinnen de subjectieve beoordeling mogelijk is, nog zou verruimen.

" Het VBO is bereid alternatieve voorstellen uit te werken tot instelling van een meer coherente wetgeving voor de verzekering tegen de beroepsrisico's.

" b) Invoeren van het begrip gedeeltelijke arbeidsongeschiktheid in de ziekteverzekering :

- de toepassing van het begrip gedeeltelijke ongeschiktheid zal onvermijdelijk leiden tot een zeer aanzienlijke aangroei van het aantal personen die, zowel voor primaire ongeschiktheid als voor invaliditeit, door de ziekteverzekering zullen worden vergoed. (cfr. toestand in Nederland);

- De beoordeling en de controle van de ongeschiktheid zullen op het vlak van de verzekeringsinstellingen de oprichting vragen van een over het land verspreide net van controle-diensten belast met de medische evaluatie van de arbeidsongeschiktheid.

" d) Versterking van de controle en van de straffen, met name wat de ondernemingen betreft :

- De koninklijke commissie "sociale zekerheid" is in deze gelegenheid niet bevoegd vermits er een koninklijk commissaris belast werd met het opstellen van een voorontwerp van wet houdende een nieuw strafwetboek;

- De hervormingsvoorstellen inzake straffen zijn duidelijk overdreven vermits zij niet in verhouding staan tot de gepleegde inbreuken; zij zijn bovendien eenzijdig gericht tegen de ondernemingen;

- De invoering van het beginsel van de aansprakelijkheid van de rechtspersonen stuit op tal van nadelen, ondermeer om de volgende redenen :

- . het uitwerken van een systeem van strafrechtelijke aansprakelijkheid van de rechtspersoon zal de verantwoordelijkheidszin van het personeel van de ondernemingen, en meer in het bijzonder van de kaderleden, sterk afzwakken;
- . er zal overlapping bestaan tussen de aansprakelijkheid van de rechtspersoon en die van fysische persoon die de materiële inbreuk heeft gepleegd;
- . de boeten zullen systematisch worden gedifferentieerd naar gelang zij aan fysische personen of aan rechtspersonen worden opgelegd."

Afdeling III. Standpunt van de leden-parlementairen en raadpleging van het Parlement

Daar waar voor de globale beoordeling van de vertegenwoordigster van de Parti Socialiste zich grotendeels aansloot bij het standpunt van het A.B.V.V., hebben verscheidene parlementairen in de schoot van de Commissie bij gelegenheid van de besprekingen van de verschillende titels belangrijke opmerkingen gemaakt en hun goedkeuring of hun twijfels over bepaalde oriëntaties en bepaalde voorstellen laten kennen. Aldus heeft bv. de heer Lagae zich niet kunnen verenigen met de gedachte van een uniek stelsel van kinderbijslag voor allen, en beoordeelde de heer Leeters ons voorstel van de toekomstige regeling van de pensioenen zeer gunstig ...

Hier wordt ons de gelegenheid geboden te verklaren waarom wij het niet nuttig of opportuun hebben geoordeeld een beroep te doen op de mogelijkheid die ons werd geboden door artikel 6, lid 4 van de wet van 23 juli 1980 en bepaalde vragen rechtstreeks voor te leggen aan het parlement voor dewelke een "politiek" antwoord ons had kunnen vooruit helpen.

Onze redenen waren ingegeven door consideratie en respect.

Enerzijds ten overstaan van de sociale partners in onze Commissie, die, terecht het gevoel zouden hebben gehad dat men hen in de loop van de werkzaamheden standpunten zou hebben opgedrongen die zij niet noodzakelijkerwijze deelden en die in zekere zin zouden moeten beschouwd worden als definitief verworven, nog voor onze werkzaamheden tot een goed eind waren gekomen. Anderzijds, ten overstaan van de parlementairen in onze Commissie, die het best geplaatst waren om ons aanwijzingen te geven in de een of andere richting en wier stilzwijgen op bepaalde punten en onder meer op dit punt van een eventuele vraag aan de Wetgevende Kamers, voor ons een aanduiding was dat het ogenblik niet gekomen was om de vertegenwoordigers van het volk te ondervragen buiten de tribune die hen in de schoot van onze Commissie was aangeboden.

Men ziet trouwens niet goed hoe het parlement binnen de werktermijnen die de onze waren zelf een antwoord had kunnen uitwerken voor een of ander aspect voor de codificatie of de hervorming, zonder het geheel van de voorstellen te kennen en zonder ze in rekening te nemen om tot een meerderheidsstemming te komen.

Afdeling 4. Besluit

Het ontwerp van Wetboek Sociale Zekerheid dat in de schoot van de Koninklijke Commissie is tot stand gekomen, kan aldus de laatste fasen ingaan van een aanneming door de gemeenschap die het uit zijn werkplaats haalt en op de weg zet, de weg die leidt naar de XXIIe eeuw tot waar het zeker zou moeten reiken.

BIJLAGE I

GLOBAAL VOORSTEL VAN DE VOORZITTER MET BETREK~~KING~~ING TOT
DE GEZINSMODALISERING IN DE SOCIALE ZEKERHEID.

- * Dit voorstel werd reeds opgenomen in het Voorontwerp van Wetboek van de Sociale Zekerheid, juni 1984, p. 156-161.

APPENDIX BIJ HET VOORONTWERP VAN WETBOEK SOCIALE ZEKERHEID.

GLOBAAL VOORSTEL MET BETREKKING TOT DE GEZINSMODALISERING
IN DE SOCIALE ZEKERHEID.

Met het oog op bespreking in de schoot van de Koninklijke Commissie Sociale Zekerheid wordt in deze beknopte nota een voorstel gedaan met betrekking tot het probleem van de gezinsmodalisering van de uitkeringen van sociale zekerheid.

- 1.1. De plenaire vergadering van de Commissie heeft zich reeds in grote meerderheid gesteld achter het verder behoud van het beginsel van de modalisering van de uitkeringen volgens de gezinstoestand en de gezinslast van de rechthebbende, zodanig dat onze sociale zekerheid verder zou uitgebreid worden rond in beginsel individuele uitkeringen (verzekeringsaspect), maar dan gedifferentieerd naargelang de gezinstoestand (aspect solidariteit).*
 - 2. In de betreffende subcommissie werd geoordeeld dat hierbij in ruime mate rekening moest gehouden worden met de feitelijke gezinseenheid, het "huishouden", maar dan in beide richtingen, d.w.z. niet alleen wanneer de feitelijke samenwoning voor de rechthebbende aanleiding is tot een hogere uitkering.*
 - 3. De vraag blijft dan hoe en in welke mate met de gezinstoestand moet worden rekening gehouden en waar zulks zich moet situeren.*
- II.1. In ons Tussentijds Verslag dd. 31 december 1982 werd voorgesteld de gezinsmodalisering verder binnen de sociale zekerheid door te voeren en wel door hantering van het reeds in enkele sectoren ingevoerd onderscheid tussen gezinshoofden, alleenstaanden en samenwonenden.*

2. In de betreffende subcommissie werden verder studienota's van Prof. P. VANDERVORST en van lic. jur. FALCINELLI neergelegd, die ondermeer het probleem van de man-vrouw discriminatie ten aanzien van de betreffende E.G.-richtlijn behandelen. Het probleem van de gezinsmodalisering werd van all zijden onderzocht. Zo werd in de subcommissie het voorstel ontwikkeld de gezinsmodalisering door te voeren door naast een uniform percentage aan vervangingsinkomen een forfaitair supplement te voorzien voor personen ten laste, dat, in geval van kinderen, via een verhoogde kinderbijslag zou toegekend worden. In een vergelijkbare zin zijn ook gesteld de voorstellen tot hervorming van de sociale zekerheid, uitgaande van Minister DEHAENE. Zij bieden ondermeer het voordeel de delikate aangelegenheid van de discriminatie ten aanzien van vrouwelijke rechthebbenden minder scherp te stellen, met grotere verfijning rekening te houden met de reële gezinslasten en aanzienlijke vereenvoudiging toe te laten.

III. Thans tekent zich een verdere benadering af die de gehele problematiek van de gezinsfactor in de sociale zekerheid zou willen samen beschouwen met de regeling in de fiscaliteit - dat is tot dusver inderdaad veel te weinig gebeurd.

1. Sommigen gaan zo ver dat zij de differentiatie volgens gezinslast uitsluitend in de fiscale behandeling zouden laten spelen. Aldus zou in de sociale zekerheid een uniform percentage vervangingsinkomen worden voorzien, dat hoger zou liggen dan het huidige hoogste bedrag. Dat vervangingsinkomen zou worden belast zoals het beroepsinkomen. De inkomens binnen het gezin zouden in beginsel gecumuleerd worden en dan zou voor personen ten laste een aftrok van de belastbare grondslag (of van de belastingen) toegepast worden die hoger zou zijn dan in de huidige gezinsonvriendelijke personenbelasting. Het macro-financieel resultaat zou een blanco-operatie moeten zijn.

Tegen deze oplossing zijn veel bezwaren, principiële, rechtsvergelijkende, praktische en vooral politieke : dergelijke revolutie met vooralsnog onberekenbare en niet te overziene resultaten voor heel veel rechthebbenden lijkt gewoon niet haalbaar.

De fiscaliteit is erop gericht aan de Staat inkomen te bezorgen en niet sociale risico's te dekken; de fiscale techniek is hierop niet afgestemd en de resultaten zullen dan ook gebrekkig zijn.

Er zijn vooral ook praktische bezwaren :

- een hoog vervangingsinkomen met fiscale modulatie biedt geen oplossing voor wie geen vervangingsinkomen geniet maar wel gezinslast heeft (bv. een alleenstaande met een inkomen net boven het bestaansminimum en met kinderen);*
- het fiscaal voordeel speelt alleen als er een belastbaar inkomen is;*
- de fiscale aftrek biedt slechts een voordeel na verloop van tijd en is geen oplossing voor kortdurende probleemsituaties;*
- het fiscaal voordeel komt toe aan wie de onderhoudslast heeft en niet aan wie echt opvoedt;*
- het fiscaal voordeel biedt geen oplossing voor specifieke situaties als die van wezen, kinderen opgenomen in een instelling of bij een pleeggezin, enz.*

Het is te verwachten dat het fiscaal voordeel niet of minder snel dan de index zal stijgen en na enige tijd zal uitgehold zijn.

De gelijke behandeling tussen feitelijke samenwoning en wettig gezinsverband is makkelijker in de sociale zekerheid (uitkeringen) dan in de fiscaliteit (invorderingen).

Tenslotte moet men wel beseffen dat alles over de fiscale boeg gooien aan het stelsel een groter onrechtvaardigheid bezorgt omwille van de aanzienlijke fiscale fraude.

- 2. Daarentegen lijkt het mogelijk in een evenwichtige tussenformule alle valabele objectieven - en vooral het objectief van een grotere rechtvaardigheid - te verwezenlijken zowel in de richting van de verzekeringsgedachte als in die van de solidariteit, zonder het hele stelsel overhoop te halen.*

Deze oplossing zou er als volgt kunnen uitzien :

1° Er worden eenvormige voor alle regelingen van sociale zekerheid geldende basisbegrippen opgesteld die als aanhechtingsfactoren moeten dienst doen, zoals "persoon ten laste", "huisgezin", "referteloon", enz. die dan met de begrippen in de inkomstenbelasting zouden geharmoniseerd worden, zodat men tot identieke grondslagen van identificatie komt.

2° Voor de drie soorten vervangingsinkomens in de sociale verzekeringen (arbeidsongeschiktheid, werkloosheid, pensioen) wordt de uitkering berekend op een vast en universeel percentage van het verloren inkomen.

Sommigen zouden uiteindelijk tot hetzelfde percentage willen komen voor alle vervangingsinkomens. Dit zou een enorme vereenvoudiging betekenen en heel wat "berekening" van de rechthebbende uitsluiten (overgang van werkloosheid naar arbeidsongeschiktheid en naar pensioen...). Er kunnen nochtans redenen worden aangevoerd om het percentage voor arbeidsongeschiktheid iets hoger te stellen dan dat voor werkloosheid (bv. vrijetijdsbeschikking voor huishoudelijk werk).

3° Er wordt een kinderbijslag uitgekeerd aan alle "kinderen van het Rijk", die dezelfde zou zijn voor kinderen van werknemers, zelfstandigen en andere. Het bedrag zou een basisbedrag zijn dat de minimale uitgaven van een kind zou dekken. Het is niet belastbaar. Deze kinderbijslag wordt gefinancierd via de algemene middelen van het Rijk en niet meer via bijdragen op het loon of het bedrijfsinkomen.

De kinderbijslag wordt uitbetaald aan de persoon die het kind opvoedt.

Alternatief : Het bedrag zou in beginsel de waarachtige gemiddelde meeruitgaven van een kind dekken (6.000 à 7.000 Fr. per maand) en het zou bij het belastbaar inkomen gevoegd worden.

4° De vervangingsuitkeringen sub. 2° worden verhoogd met een supplementaire vergoeding in de vorm van een forfait per persoon ten laste (kind of volwassene), gezinsbijslag geheten; het totaal van vervangingsinkomen plus supplement is geplafonneerd op bv. 80 % van het verloren, geplafonneerd loon.

Eenzelfde supplement wordt voorzien ten aanzien van het gewaarborgd inkomen en de uitkeringen voor minder-validen, die, zelf, op forfaitaire wijze worden vastgesteld op individuele basis.

- 5° Alle vervangingsinkomens plus de "gezinsbijslagen" bedoeld in 4°, worden belast zoals het beroepsinkomen.
- 6° Het belastingsstelsel wordt grondig hervormd om in grotere rechtvaardigheid rekening te houden met de reële draagkracht van de burger, dus met zijn inkomen en zijn bestedingsverantwoordelijkheid (aantal "verbruikseenheden"). Dit betekent samen-belasting van alle inkomens van de leden van het "huisgezin", maar toepassing, tot aan een zeker plafond, van een correctiefactor volgens de samenstelling van het huishouden in verbruikseenheden; aangewezen lijkt dit te doen volgens het stelsel van de "gezinsquotiënten": splitsing van de inkomens (tot een bepaald plafond; het spaarvermogen daarboven uit wordt weer globaal belast) in een aantal inkomens volgens het aantal leden van het huishouden met voor elk een bepaalde coëfficiënt: bv. 1 voor een eerste persoon, 0,6 voor de echtgenoot, 0,4 voor het eerste kind, 0,3 voor het tweede kind, 0,5 voor het derde kind enz. (zie de bijdrage van F. VANISTENDAELE "Gezinsfiscaliteit", Rechtskundig Weekblad 1981-82, 2371-2390).
- 7° Zowel in de sociale zekerheid als in de fiscaliteit wordt met het feitelijk criterium van het ten laste zijn (sociale zekerheid) of het samenwonen (personenbelasting) rekening gehouden. Maar in dit nieuwe voorstel zal het probleem van het bewijs niet meer onoverkomelijk zijn.

In de sociale zekerheid is het de aanspraakmakende partij die het bewijs moet leveren. Door de registratie in de sociale gegevensbank zal men kunnen beletten dat een persoon voor meerdere rechthebbenden als persoon ten laste "dienst doet".

In de personenbelasting moet het bewijs door de overheid geleverd worden en dat blijft dus een delikate aangelegenheid, die nooit een afdoende oplossing zal krijgen.

Toch is dit voorstel van aard om de meeste (misschien niet de ergste ?) misbruiken te bannen : in het type-geval waar een vervangingsinkomen gecumuleerd wordt in het gezin met een loon of ander beroepsinkomen, zal dat toch meestal werkelijk minder bedragen dan dat loon of beroepsinkomen en dan zal het hier aanbevolen stelsel van de gezinsquotiënten tot een vrij neutraal stelsel komen (wat de bedoeling is) : of men apart woont dan wel samen, telkens zal een (gedeeltelijke) splitsing optreden ten aanzien van de personenbelasting en haar progressiviteit.

- 8° *Het macro-financieel resultaat zou een blanco-operatie moeten zijn. Daarvan uitgaand dient dan het hoger bedoeld percentage (2°), het bedrag van de kinderbijslag (3°) en dat van de gezinsbijslag (4°) bepaald.*
-

BIJLAGE II

Tekst van het Voorstel van

BASISOPTIES

opgesteld door de Voorzitter

(zie blz. 232 van het Verslag)

Deze tekst werd in februari 1985 aan de plenaire vergadering van de Koninklijke Commissie voorgelegd en daar besproken. Hij leidde tot een aantal opmerkingen en reacties, waarvan men de weerslag vindt in de verslagen van de betreffende vergaderingen en in de nota's uitgaande van een aantal organisaties, welke in het Verslag zijn opgenomen onder Hoofdstuk II van Deel III. (blz. 232 tot 247 en Doc. Experts n° 85/1).

De tekst werd dan verder, in een poging om zoveel mogelijk tegemoet te komen aan die opmerkingen en reacties, omgewerkt door het Voorzitterschap tot een uitgebreider tekst die eveneens is opgenomen in het Verslag als Hoofdstuk I van Deel III.

De aanzet die via een eerste "Rundschau" in de schoot van de Commissie werd gegeven aan een aantal fundamentele opties werd praktisch volledig volgehouden en doorgezet in de loop van de verdere uitwerking en bespreking van de verschillende hoofdstukken en titels. Op enkele punten werd de orientatie omgebogen of sommige accenten verlegd, zoals uit de hiernavolgende inventaris moge blijken.

Afdeling I. Algemeen perspectief

Dus geen sensationele hervormingen die slopen en wegvagen.

- Geen algemene fiscalisatie, geen negatieve inkomstenbelasting.
- De drie professionele groepen : werknemers, openbare sector, zelfstandigen behouden voor een stuk hun afzonderlijke opstelling : hun interne (beperkte) solidariteit wordt nog verstevigd.
- Geen "privatisering", en ook geen nationalisatie, geen onbeperkt mandaat aan de sociale partners, doch wel reële inspraak.
- Geen regionalisering of communautarisering.
- Geen invoering van een onderzoek naar het inkomen.

Dat wij geen grootse hervormingen hebben voor te stellen, komt omdat wij steeds getracht hebben via de leden van de Commissie in voeling te blijven met wat de mensen wensen, of tenminste de vermoedelijke meerderheid onder hen, en ook met de kostbare aanbreng van het verleden : wij hebben het gebouw dus niet willen afbreken, omdat wij denken dat de sociale zekerheid anno 1985 een verworvenheid is die onze naoorlogse Westerse maatschappijen behoed heeft en nog behoedt voor verpaupering, marginalisatie en aliënatie van een groot deel van de bevolking. Ook al is het zo dat velen door de plaats die zij in de maatschappij zijn gaan innemen, weggegroeid zijn van de ware problemen van de vele mensen aan de rand van diezelfde maatschappij, de gehandicapten, de jonge werklozen (het schandaal van onze tijd), de andere werklozen, de chronisch zieken, de infra-gesalarieerden, de "onaangepasten", de bejaarden met een te laag pensioen, de te kleine zelfstandigen, de niet geïntegreerde vreemdelingen, dan wilden wij graag de menselijke en sociale prioriteiten van een personalistisch beleid dat de mens, elke mens centraal stelt, onderschrijven.

De sociale zekerheid is steeds de hefboom bij uitstek geweest daartoe.

Boven een bepaalde breedtegraad sterft men niet meer van honger. In onze gewesten is men niet meer systematisch ondervoed. (Het is de overvoeding die nu voor de problemen zorgt).

Men moet alhier niet meer werken om te leven. De aarde is niet meer zo vijandig. De distels zijn er niet meer of, tenminste, ze worden gekapt door één of andere dienst.

De kinderen blijven leven. Ten tijde van onze grootouders telde men niet de overledenen, wel de overlevenden.

Als een arme vrouw ziek wordt, dan is dat nu geen onoverkomelijke ramp. Zij krijgt dezelfde verpleegster en -soms- zelfs dezelfde chirurg als de rijke dame.

Wij hebben de beste gezondheidsinfrastructuur ter wereld.

Wij laten niemand meer vallen. Lidmaatschap van onze maatschappij verwerft men niet meer alleen door wat men kan of doet of koopt, maar door dat men er is, zonder meer.

Gehandicapten worden niet alleen meer opgeborgen, — ze worden nu ook verzorgd.

Veel oudere mensen hebben het nu beter dan toen zij werkten.

Dus geen afbouw. Ook al kennen wij de gebreken van de huidige sociale zekerheid : het zijn de negatieve aspecten van overbouw, sclerosering, overinvestering en overrijp bestel.

- a) Zij is niet meer zo "zeker" : wij kijken tegen een ondoorzichtig geheel aan, een chaotische overwoekerende wetgeving; talloze aparte stelsels; een labyrint van parastatalen, diensten en besturen; massa's disparate voorzieningen; kilo's formulieren. Een bestendige frustratie voor de jurist en een aliënatie voor de "rechtzoekende".
- b) Zij is niet altijd sociaal : zij herbergt veel interne onrechtvaardigheden, historisch gegroeide scheeftrekkingen en overtrokken deelprioriteiten; aan de ene kant duidelijke lacunes (de bejaarden, de mentaal gehandicapten, de dienstboden ...), aan de andere kant onverantwoorde cumuls en oneigenlijk gebruik; het verzekeringsbeginsel heeft veel slechte risico's uitgesloten en lange tijd als technisch onverzekerbaar aangezien degenen bij wie het risico reeds opgetreden was, zoals de gehandicapten van bij

de geboorte; de (secundaire) sociale verdelingscyclus is niet altijd sociaal, telt veel transferten binnen de groep en weinig herverdeling; de sociale zekerheid wordt vooral het stelsel van de mid-dengroep, die zich in het arbeidsproces bevinden en wier accidentele risico's zij dekt, en minder dat van het miljoen "armen"; er wordt, niet correct rekening gehouden met de ware behoeften, die functie zijn van de globale toestand, d.i. ook de relationele of feitelijke gezinstoestand van de rechthebbende.

- c) Het financieel evenwicht blijft een bestendige bekommernis : meer dan 1.200 miljard jaarlijkse lasten, meer dan 1 miljard pensioenen per dag. Men kent de voornaamste oorzaken; er zijn de "interne" oorzaken (de ingebouwde dynamieken en expansie...) en de "externe" (relatief externe) :

1) de werkloosheid met haar dubbel impact (uitkeringen en nog meer de minder-inkomst aan bijdragen), 2) de ongunstige demografische evolutie - er is niet alleen het cijfer van de 500.000 werklozen, er is ook dat van de stilaan 2 miljoen gepensioneerden, 3) de stijging van de gezondheidskosten, vooral voor de ... gepensioneerden en invaliden.

Voegen wij eraan toe : een stuk sociale fraude en vooral een wijd verbreid profitaat naar het gezellig Belgisch recept.

Het antwoord op deze driedubbele uitdaging ligt, ons inziens, niet in de uitkijk naar een alternatief model; noch het collectivistische van Oost-Europa en verder, waar geen officiële werklozen zijn, waar de staat de behoeften bepaalt en de utopie van de gelijkheid het zeer reële gevolg heeft van de ontzegging van de vrijheid die ook alle sociale zekerheid fictief maakt; noch de Reaganomie, waarin de structurele armoede zo vlot wordt ingebouwd; noch het succesmodel van de nieuwe rijke landen in Zuid Oost-Azië, die ons thans aan het koloniseren zijn, dank zij hun lage lonen en negatie van een van de waarden die de West-Europese mens groot maakten : de solidariteit.

Het antwoord ligt evenmin natuurlijk in de koestering van de religie der verworven rechten, lees voorrechten.

Het is, zoals gezegd, ook niet te vinden in de afbouw van het bestaande stelsel.

Het ligt, ons inziens, in het behoud van de beginselen van het stelsel : verzekering en solidariteit, maar met uitzuivering, vereenvoudiging, stelling van prioriteiten, een scherpere selectie van de risico's en de risico-gevallen en een soliede financiële basis.

Op de driedubbele uitdaging dient dus telkens een engagerend antwoord gegeven.

- a) Op de eerste uitdaging moet gereageerd door een felle poging om de sociale zekerheid zekerder te maken, eenvoudiger, doelmatiger en meer toegankelijk voor de mensen. Het niet utopisch denkbeeld van een wetgeving die geschreven is naar de gebruiker toe, een bestuur dat voor alles op service is afgestemd en een radicale vereenvoudiging van procedures, formulieren en werkwijzen.

Centralisatie van de gegevens en decentralisatie van de bedeling en de dienstverlening moet de leuze zijn.

Een echt Wetboek Sociale Zekerheid, beknopt, transparant, coherent en eenvoudig.

- b) Tegenover de tweede uitdaging moeten wij stellen het onverwoestbaar ideaal van een grotere gelijkheid (van kansen), ook binnen de sociale zekerheid.

Een globale visie neergelegd in een transparant Wetboek alleen zal de lacunes en ongerechtvaardigde cumuls aanwijzen.

- c) Het antwoord ligt voor een deel buiten de sociale zekerheid, maar toch ook voor een stuk daarbinnen, nl. in een beleid van grotere doelmatigheid en dus van selectiviteit met prioriteit voor de laagste inkomens en de laagste vergoedingen. Als criteria van selectiviteit moeten worden weerhouden : een strakker en meer eenvormige toepassing van de bestaande reglementering, belastbaarstelling van de sociale vervangingsuitkeringen, de vestiging van maxima in elk stelsel, beperking van de cumuls (van verschillende prestaties, van prestaties met gebruik van collectieve diensten en instellingen en van prestaties met beroepsactiviteit) en het uitroeien van misbruiken of vormen van "oneigenlijk" gebruik differentiatie van de prestaties in functie van de gezins-toestand; beheersing in het aanbod van de gezondheidszorgen ...

Afdeling II. Toepassing, verdere uitwerking, aanvulling en aanpassing van de "Basisopties als bakens voor de Codificatie"

Voor de tekst van deze "Basisopties", zij verwezen naar Afdeling 4 van het Eerste Hoofdstuk van Deel II van het "Verslag van de werkzaamheden van de Commissie".

1. Wat het voorwerp en de objectieven van de sociale zekerheid aangaat, blijven de voorheen aangegeven principes verder onderschreven.

Ons Wetboek bevat derhalve onder de sociale zekerheid in ruime zin ook de zogenoemde sociale bijstand.

De jaarlijkse vacantie en de fondsen van bestaanszekerheid werden daarentegen overgelaten aan het arbeidsrecht, waar zij, zeker de eerste, naar wij menen, thuis horen.

Het rechtstreeks doel van de sociale zekerheid blijft verder gericht op de dekking van de sociale risico's, in ruime zin, en dus niet op de herverdeling van de inkomens als dusdanig.

Zij is alleen geroepen om individuele prestaties te verschaffen zonder zich rechtstreeks in te laten met de inrichting van collectieve diensten of infrastructuur.

Het "universaliteitsprincipe" blijft gehuldigd zodat niemand wordt uitgesloten op grond van zijn inkomsten.

2. Wat de grondstructuren van de sociale zekerheid betreft en hun basisopdeling in verschillende stelsels en sectoren, hebben wij gemeend uiteindelijk het volgende duidelijk schema te mogen voorstellen :

- 1) Het stelsel van de gezinsprestaties : geen bijdragen van de betrokkenen, geen onderzoek naar het inkomen.
- 2) De stelsels van sociale verzekering, omvattende de gezondheidszorgen en de beroepsgebonden vervangingsinkomens : bijdragen, geen onderzoek naar het inkomen; een afzonderlijk stelsel voor elk van de drie professionele groepen : werknemers, overheidssector, zelfstandigen.
- 3) Het stelsel van de sociale bijstand omvattende het gewaar-

borgd inkomen en de tegemoetkomingen voor minder-validen : geen bijdragen, wel onderzoek naar het inkomen.

Het ware wellicht nog "logischer" geweest de gezinsprestaties, de gezondheidszorgen en de sociale bijstand ten laste te leggen van de nationale solidariteit, en de beroepsgebonden vervangingsinkomens : arbeidsongeschiktheid, werkloosheid (eventueel beperkt tot het niet-conjuncturele risico en de (rust)pensioenen, volledig aan de betrokken partijen over te laten -binnen wettelijke grenzen- zowel qua financiering als qua bepaling van de hoogte van de bijdragen; waardoor de solidariteit binnen de beroepsgroep, een waarachtig paritair bestuur (dat er nu niet is), en uiteindelijk de zo nodige responsabilisering zouden bevorderd worden. Maar, rekening houdend met wat in vorige afdeling werd gezegd, is de (vermeende) logica van het stelsel niet het enige criterium terzake.

In de sociale verzekeringen blijven de afzonderlijke stelsels van de drie beroepsgroepen dus bestaan, met eigen financiering, eigen structuur en soms een geëigend pakket aan gedekte risico's.

Dit heeft ons niet belet, zoals voorgesteld van bij den beginne, te zoeken naar geharmoniseerde definities en naar algemene regelen die voor ieder zouden gelden. In de tak van de pensioenen hebben wij ons zelfs veroorloofd, tegenover de moeilijkheid een geharmoniseerde codificatie op te stellen, een regeling voor de toekomst uit te werken die zoveel mogelijk definities, technische regelen, referentie-bepalingen en berekeningswijzen unificeert.

3. Inzake het Toepassingsgebied zijn wij sterk vereenvoudigend opgetreden.

Aansluitend bij het schema in vorig punt kan men de rechthebbenden nu duidelijk indelen in 1) sociaal verzekerden - die aanspraak kunnen maken op de solidariteit binnen de professionele groep van de gezondheidszorgen en vooral de vervangingsinkomens, op basis van het verzekeringsbeginsel, en 2) de ingezetenen, die recht hebben op sociale bijstand, maar nu ook op gezinsprestaties en terugbetaling van gezondheidszorgen : deze twee takken werden in ons voorstel inderdaad tot alle burgers uitgebreid.

Meteen werden onder de "ingezetenen" de vreemdelingen opgenomen die een voldoende en blijvende band met ons land hebben.

Voor het eerst werd een doorgedreven poging gedaan om de groep van de leden van de openbare sector die ook de bescherming van de sociale zekerheid verdienen nauwkeurig, en, volledig, zo hopen wij, te omschrijven.

Uitzonderingen, zoals de "twee-uur-regel", die duidelijke motivering missen en die trouwens tot misbruiken aanleiding geven, werden geschrapt.

Geschrapt werden ook (in ons voorstel...) de verschillende gunstregelingen die men ontmoet op de weg van de eenmaking en die geen andere dan een historische verklaring hebben, tenzij deze afzonderlijke stelsels dus aan een bijzondere behoefte beantwoorden of - naar het verzoek van de vakbonden - wanneer zij het bewijs leveren van hun doelmatige dienstverlening tegen beperkte kosten. Op dit uiterst gevoelige punt is het laatste woord nog niet gezegd en moet het gewetensonderzoek nog even doorgaan ...

4. In het algemeen was ons streven gericht op een doortastende vereenvoudiging.

Vooreerst van de wetgeving. Zij wordt in volume gereduceerd tot minder dan één tiende van het huidig arsenaal.

Eenvormige begrippen en terminologie die voor het ganse Wetboek gelden.

Hetzelfde voor de procedure : een algemeen statuut voor de prestaties inzake termijnen, kennisgevingen, herziening, intresten, verjaring, verzaking, terugvordering, uitbetaling.

Hetzelfde voor de organisatie en de structuren : één enkel statuut voor de talrijke parastatalen en hun bestuurders.

Instelling van een uniek identificatienummer dat voor alle sectoren geldt, ondersteund door een netwerk van gegevensbanken.

Een enkele functionele notie arbeidsongeschiktheid die geldt zowel in de ziekteverzekering als voor de arbeidsongevallen, de beroepsziekten en de sector van de minder-validen.

Drastische vermindering van het aantal categorieën rechthebbenden, bv. in het stelsel van de gezinsprestaties.

De bedoeling is dat velen zelfs hun eigen pensioen kunnen berekenen ...

De drie stelsels van gewaarborgde inkomens worden gefusioneerd.

5. Meteen werd daardoor ook een stap gezet in de richting van een ware humanisering van de sociale zekerheid.

De teksten zijn niet, zoals thans voor vele wetten het geval is, vanuit de administratie geschreven voor haar later gemak in de toepassing; wij hebben gepoogd ze te schrijven naar de burger toe. In eenvoudige taal. Zonder de ontelbare kruisverwijzingen van thans.

Voor het eerst komt er nu een uitgewerkt stuk in onze wetgeving over de plicht tot medewerking, informatie en advisering vanwege de officiële instanties; als een burger zich tot de verkeerde dienst wendt wordt zijn aanvraag toch geldig geacht, enz.

De "huizen van sociale zekerheid" zijn er om de toepassing van de sociale zekerheid dichter te brengen bij en in het bereik van degenen voor wie zij gemaakt is.

Privacy-garanties worden ingebouwd.

Dat alles moet maken dat de diensten van sociale zekerheid echte "diensten" worden.

De papierberg aan onleesbare formulieren die verwijzen naar ongekende wetten en vragen stellen die slechts met de grootste moeite en met advies van experts kunnen beantwoord worden, wordt gesloopt door de eenmaking van zoveel regelingen die nu op mekaar afgestemd zijn en vooral door de invoering van het bevrijdend identificatienummer dat herhaalde opvragingen zal overbodig maken.

De beruchte "terugvorderingen" worden beperkt tot de kwaadwillige gevallen.

De sancties worden tot redelijke proporties en dus efficiënter toepassing teruggebracht en gesitueerd waar zij thuis horen.

De talrijke gunstregimes voor minder-validen met hun kunstmatige grenzen worden afgebouwd naar behoorlijke dekking toe van de twee ware risico's : inkomensverlies en bijkomende uitgaven voor integratie.

Een "ombudsman" wordt voorzien.

6. Wij hebben getracht niet alleen lippendienst te bewijzen aan de huidige hoogmenselijke idealen van gelijkheid van kansen en solidariteit en in elk geval een aantal van de hoger gesignaleerde interne ongelijkheden recht te trekken.

Dat is niet gemakkelijk in een zware blijvende economische crisis als die waarmee wij nu reeds sinds 1975 geconfronteerd zijn.

Harmonisering door optrekking naar boven toe van de lagere situaties is niet zo moeilijk. Onze opdracht tot harmonisering had in de jaren van overvloed moeten gegeven zijn!

Er rest dan alleen herschikkingen voor te stellen binnen het bestaande volume aan uitkeringen. Daarbij moet vanzelfsprekend de prioriteit gaan naar de nog zo talrijke onderbedeelden, van wie hoger sprake.

Zo werd het stelsel van de gezinsprestaties en de verplichte verzekering gezondheidszorgen uitgebreid tot de laatste 2 à 3 % van de burgers die daarvoor nog niet in aanmerking kwamen - en dat zijn nu niet bepaald de welgestelden.

Vreemdelingen die zich hier definitief hebben gevestigd moeten men, ons inziens, ook integreren in beide regelingen alsmede in aanmerking laten komen voor de sociale bijstand.

Het gewaarborgd inkomen doet als residuaire basisvergoeding en "vangnet" zijn officiële intrede in de eigenlijke sociale zekerheid en het bedrag ervan moet voorzeker worden opgetrokken.

De nieuwe "integratievergoeding" moet de minder-validen toelaten zich volwaardig te integreren in de maatschappij. Hun stelsel wordt nu sterk vereenvoudigd en op de ware noden afgestemd.

Een belangrijke -weliswaar gedurfde- stap is die van de gelijk-schakeling van de gezinstoelagen onder de kinderen zonder verdere differentiatie volgens het beroep van de ouders.

En voor wat ongeveer alle hoger vermelde rechtscontacten aangaat tussen burger en officiële instanties van de sociale zekerheid werd gelijkheid, evenwicht en wederkerigheid gebracht in de verhoudingen - die er thans niet is.

7. Aansluitend bij vorig punt en in antwoord op de hoger genoemde uitdaging die vanuit de crisis in 's lands economie en in de financiën van de sociale zekerheid op ons drukt - men kan geen sociale paradijzen bouwen op economische kerkhoven - en die onze marge van beslissing zo heeft verkleind, rest er alleen nog met maximale rationaliteit en op een democratische besluitvorming gesteunde veerkracht de ware prioriteiten te onthullen, aan zichzelf en aan mekaar te zeggen welke de "posterioriteiten" zijn, de zaken "die niet zonder meer, dadelijk, volledig moeten verwezenlijkt worden" en dus selectief beleid te voeren.

- a) De verleiding om opnieuw in de sociale verzekering het onderzoek naar het inkomen in te stellen hebben wij afgewezen als strijdig met de verzekeringsgedachte die op verantwoordelijkheidszin steunt - de hefboom voor de heropleving - en met de huidige verworvenheid dat niet alleen een gewaarborgd basisinkomen voor ieder moet worden gewaarborgd, maar dat men ook moet blijven houden aan een stelsel waarbij in de mate van het mogelijke het relatief behoud van de levensstandaard voor de actieve bevolking wordt nagestreefd. (Wel blijft het inkomen nog een rol spelen bij de toekenning van het gunstregime voor de W.I.W.G.'s en terzake van de cumulatie met een pensioen).

Er is in onze ogen een beter middel dat, zonder de gemelde nadelen, minstens even rechtvaardig is, sociaal-psychologisch meerderwaardig en zeker veel doelmatiger : de belastbaarstelling van de vervangingsinkomsten op dezelfde wijze als de beroepsinkomsten, die zij geroepen zijn te vervangen. En zulks dan liefst in het kader van een fiscaal stelsel van samenbelasting van alle leden van een huisgezin, opgevat als sociaal-economische unit, maar rekening houdend niet alleen met het gezamenlijk inkomen, maar ook met het aantal verbruikerseenheden in het gezin, bv. door toepassing van een systeem van "familiale quotiënten".

Ook de gezinstoelagen zouden, o.i. bij het belastbaar inkomen mogen gevoegd worden op voorwaarde dat a) eerst hun bedrag zou worden opgetrokken tot dat van de reële basisonkosten en dat b) een duidelijke gezinsvriendelijke fiscale hervorming zoals de genoemde voorafgaandelijk zou worden doorgevoerd ...

Voor ons is geen afdoende rechtvaardige regeling mogelijk als men niet de fiscaliteit en de sociale zekerheid samen in rekening brengt.

- b) Anderzijds, wil men de reële risico's dekken, moet rekening gehouden worden in de uitkeringsbedragen met de "relationele toestand" van de rechthebbende.

De meeste mensen leven in een gezinsverband, feitelijk of wettelijk. Man kan, noch in de fiscaliteit, noch in de sociale zekerheid naast deze werkelijkheid kijken, met haar groot impact op de sociaal-economische mogelijkheden van de leden.

In de sociale bijstand kan rechtstreeks en volledig met de gezinstoestand worden rekening gehouden.

In de sociale verzekering komt deze zich als een tweede criterium, dat van de behoefte en van de solidariteit, voegen

bij dat van het verzekeringsbeginsel om dat laatste in zijn louter economische gevolgen te milderen.

Hoe en waar en in welke mate de differentiatie volgens gezinslast moet spelen was dan de vraag.

Sommigen wensten de differentiatie uitsluitend in de fiscale behandeling te laten spelen. Aldus zou in de sociale zekerheid een uniform percentage vervangingsinkomen worden voorzien, dat hoger zou liggen dan het huidige hoogste bedrag. Dat vervangingsinkomen zou worden belast zoals het beroepsinkomen. De inkomens binnen het gezin zouden in beginsel gecumuleerd worden en dan zou voor personen ten laste een aftrek van de belastbare grondslag (of van de belastingen) toegepast worden die hoger zou zijn dan de huidige gezinsonvriendelijke personenbelasting. Het macro-financieel resultaat zou een blanco-operatie moeten zijn.

Tegen deze oplossing zijn veel bezwaren, principiële, rechtsvergelijkende, praktische en vooral politieke : dergelijke revolutie met vooralsnog onberekenbare en niet te overziene resultaten voor heel veel rechthebbenden lijkt gewoon niet haalbaar.

De fiscaliteit is erop gericht aan de Staat inkomen te bezorgen en niet sociale risico's te dekken; de fiscale techniek is hierop niet afgestemd en de resultaten zullen dan ook gebrekkig zijn.

Er zijn vooral ook praktische bezwaren :

- een hoog vervangingsinkomen met fiscale modulatie biedt geen oplossing voor wie geen vervangingsinkomen geniet maar wel gezinslast heeft (bv. een alleenstaande met een inkomen net boven het bestaansminimum en met kinderen);
- het fiscaal voordeel speelt alleen als er een belastbaar inkomen is;
- de fiscale aftrek biedt slechts een voordeel na verloop van tijd en is geen oplossing voor kortdurende probleemsituaties;
- het fiscaal voordeel komt toe aan wie de onderhoudslast heeft en niet aan wie echt opvoedt;
- het fiscaal voordeel biedt geen oplossing voor specifieke situaties als die van wezen, kinderen opgenomen in een instelling of bij een pleeggezin, enz.

Het is te verwachten dat het fiscaal voordeel niet of minder snel dan de index zal stijgen en na enige tijd zal uitgehold zijn.

De gelijke behandeling tussen feitelijke samenwoning en wet-
tig gezinsverband is makkelijker in de sociale zekerheid
(uitkeringen) dan in de fiscaliteit (invorderingen).

Tenslotte moet men wel beseffen dat alles over de fiscale
boeg gooien aan het stelsel een groter onrechtvaardigheid
bezorgt omwille van de aanzienlijke fiscale fraude.

Daarentegen lijkt het mogelijk in een evenwichtige tussenfor-
mule alle valabele objectieven - en vooral het objectief van
een grotere rechtvaardigheid - te verwezenlijken zowel in de
richting van de verzekeringsgedachte als in die van de soli-
dariteit, zonder het hele stelsel overhoop te halen.

- 1) Voor de drie soorten vervangingsinkomens in de sociale
verzekeringen (arbeidsongeschiktheid, werkloosheid, pen-
sioenen) wordt de uitkering berekend op een vast en uni-
form percentage van het verloren inkomen.

Sommigen zouden uiteindelijk tot hetzelfde percentage
willen komen voor alle vervangingsinkomens. Dit zou een
enorme vereenvoudiging betekenen en heel wat "berekening"
van de rechthebbende uitsluiten (overgang van werkloosheid
naar arbeidsongeschiktheid en naar pensioen ...). Er
kunnen nochtans redenen worden aangevoerd om het percen-
tage voor arbeidsongeschiktheid iets hoger te stellen dan
dat voor werkloosheid (bv. vrijetijdsbeschikking voor
huishoudelijk werk). Inzake arbeidsongevallen moet het
percentage in elk geval hoger zijn.

- 2) Er wordt een kinderbijslag uitgekeerd aan alle "kinderen
van het Rijk", die dezelfde zou zijn voor kinderen van
werknemers, zelfstandigen en andere. Het bedrag zou een
basisbedrag zijn dat de minimale uitgaven van een kind zou
dekken. Het is niet belastbaar. Deze kinderbijslag wordt
gefinancierd via de algemene middelen van het Rijk en niet
meer via bedragen op het loon of het bedrijfsinkomen.
De kinderbijslag wordt uitbetaald aan de persoon die het
kind opvoedt.
Alternatief : Het bedrag zou in beginsel de waarachtige
gemiddelde meeruitgaven van een kind dekken (6.000 à 7.000
Fr. per maand) en het zou bij het belastbaar inkomen
gevoegd worden.

- 3) De gemelde vervangingsuitkeringen worden verhoogd met een
supplementaire vergoeding in de vorm van een forfait per

persoon ten laste (kind of volwassene), gezinsbijslag geheten; het totaal van vervangingsinkomen plus supplement is geplafonneerd op bv. 80 % van het verloren, geplafonneerd loon.

Eenzelfde supplement wordt voorzien ten aanzien van het gewaarborgd inkomen en de uitkeringen voor minder-validen, die, zelf, op forfaitaire wijze worden vastgesteld op individuele basis.

- 4) Alle vervangingsinkomens plus de "gezinsbijslagen" bedoeld in 3), worden belast zoals het beroepsinkomen.
- 5) Het belastingsstelsel wordt grondig hervormd om in grotere rechtvaardigheid rekening te houden met de reële draagkracht van de burger, dus met zijn inkomen én zijn bestedingsverantwoordelijkheid (aantal "verbruikseenheden"). Dit betekent samen-belasting van alle inkomens van de leden van het "huisgezin", maar toepassing, tot aan een zeker plafond, van een correctiefactor volgens de samenstelling van het huishouden in verbruikseenheden; aangewezen lijkt dit te doen volgens het stelsel van de "gezinsquotiënten" : splitsing van de inkomens (tot een bepaald plafond; het spaarvermogen daarboven uit wordt weer globaal belast) in een aantal inkomens volgens het aantal leden van het huishouden met voor elk een bepaalde coëfficiënt : bv. 1 voor een eerste persoon, 0,6 voor een tweede, 0,4 voor het eerste kind, 0,3 voor het tweede kind, 0,5 voor het derde kind, enz.
- 6) Zowel in de sociale zekerheid als in de fiscaliteit wordt met het feitelijk criterium van het ten laste zijn (sociale zekerheid) of het samenwonen (personenbelasting) rekening gehouden.
Maar in dit nieuw voorstel zal het probleem van het bewijs niet meer onoverkomelijk zijn.

In de sociale zekerheid is het de aanspraakmakende partij die het bewijs moet leveren. Door de registratie in de Sociale Gegevensbank zal men kunnen beletten dat een persoon voor meerdere rechthebbenden als persoon ten laste "dienst doet".

In de personenbelasting moet het bewijs door de overheid geleverd worden en dat blijft dus een delikate gelegenheid, die nooit een afdoende oplossing zal krijgen.

Toch is dit voorstel van aard om de meeste (misschien niet de ergste ?) misbruiken te bannen : in het type-geval waar een vervangingsinkomen gecumuleerd wordt in het gezin met

een loon of ander beroepsinkomen, zal dat toch meestal werkelijk minder bedragen dan dat loon of beroepsinkomen en dan zal het hier aanbevolen stelsel van de gezins-quotiënten tot een vrij neutraal stelsel komen (wat de bedoeling is) : of men apart woont dan wel samen, telkens zal een (gedeeltelijke) splitsing optreden ten aanzien van de personenbelasting en haar progressiviteit.

- 7) Het macro-financieel resultaat zou een blanco-operatie moeten zijn. Daarvan uitgaand dient dan het hoger bedoeld percentage (1)), het bedrag van de kinderbijslag (2)) en dat van de gezinsbijslag (3)) bepaald.

- c) Wie selectiviteit zegt en besparingen kan niet naast het probleem kijken van de "onverantwoorde" cumuls.

Het probleem is maar op te lossen mits een transparant en coherent Wetboek dat deze toestanden aan het licht brengt. Onze bijdrage ligt dan ook vooral dàr. Het voorbeeld van de pensioenen is maar al te goed gekend : men kent de pensioenen maar niet de gepensioneerden, die soms 5 tot 6 soorten pensioenen kunnen cumuleren. Het identificatienummer en de Sociale Gegevensbank zullen hier heil brengen.

Een algemene regel is niet zo gemakkelijk te stellen, tenzij dan dat men door combinatie van verschillende sociale vervangingsinkomens of van sociale vervangingsinkomens en beroepsinkomen niet meer mag ontvangen dan wat men ontving voor het intreden van het risico.

Het probleem van de uitkeringen ingeval van opname in een instelling, lijkt te moeten worden geregeld door een gepaste tussenkomst van de uitkeringsgerechtigde in de kosten van deze opname.

In elk geval kan maar één uitkering ontvangen worden voor hetzelfde risico en kan men geen blijvende uitkering voor arbeidsongeschiktheid ontvangen ingeval men zijn arbeid hernomen heeft; het begrip arbeidsongeschiktheid is in ons Ontwerp geen forfaitair maar wel een functioneel begrip geworden.

- d) Besparingen zijn er vanzelfsprekend te doen in de gezondheidszorgen, o.m. door beperking van het aanbod, maar dit ligt eerder buiten het domein van onze opdracht; bepaalde van onze voorstellen zijn besparend zoals de incorporatie van de snel stijgende technische diagnose-verstrekkingen in de verpleegdagprijs en de nadruk op de rol van de huisarts, de

eerstelijnszorg en de preventie. Ondertussen zijn de "medische profielen" binnen de ziekenfondsen in opgang, voor zover onze gevoeligheid aan de bescherming van de privacy die opgang verder zal toelaten.

- e) Voor de zelfstandigen werd geen uitbreiding voorzien van het pakket gedekte risico's : niet de "kleine risico's" in de gezondheidszorgen, geen proportionele uitkering bij ziekte, geen werkloosheidsuitkering voor de zelfstandigen, zulks naar de wens van de vertegenwoordigers van hun organisaties, die beducht zijn voor de verhoging van de bijdragen en de nadruk willen blijven leggen op een stuk eigen verantwoordelijkheid.

x
x x

Onze opdracht was niet een besparingsplan op te stellen. Hoewel wij, zoals iedereen op dit ogenblik, beseffen hoe zeer de financiële noodsituatie tot deze besparingen noopt.

Wij hebben alleen getracht binnen een door het politiek beleid te stellen financieel kader een zo transparant en zo rechtvaardig mogelijke toewijzing en verdeling in te richten.

Het is te hopen dat de inderdaad noodzakelijke afslanking niet in paniek zal gebeuren, noch in gevaarlijke improvisatie, maar ordelijk en rechtvaardig. Als men dan toch in het vlees moet snijden, dan liefst bij hen met de dikste vetlaag, dat schijnt minder pijn te doen.

Ons Wetboek is dan een poging om een raster of een stramien op te bouwen waarop deze operaties van besparing ordelijk kunnen gebeuren.

8. Inzake de technische aspecten van de financiering vindt men, naast de innovatie van de financiering uit 's lands middelen van de gezinstoelagen - onvermijdelijk gevolg van de gelijkstelling van de uitkeringen - het concreet voorstel een forfaitaire ondergrens te stellen aan de werkgeversbijdrage met het oog op de bevordering van tewerkstelling; daarnaast wordt een mogelijke toekomstige vestiging van de bijdrage op de toegevoegde waarde voorzien.

9. In de tak gezondheidszorgen werd het bestaande stelsel van conventies behouden (en sterk geharmoniseerd), maar daarnaast werd een stelsel van forfaitaire akkoorden voorzien dat soepeler is dan het huidige; de bijdragebon wordt hier afgeschaft; de jaarlijkse budget-prijs wordt voorzien voor de ziekenhuizen en een differentiële terugbetaling van specialistische zorgen naar gelang verwijzing door de huisarts.
10. Inzake Arbeidsongeschiktheid werden, zoals reeds gezegd, de begrippen geharmoniseerd; naast de uitkering voor eigenlijke arbeidsongeschiktheid (nieuw functioneel begrip), wordt een integratievergoeding voorzien in alle regimes en bij het beroepsrisico nog een vergoeding voor gezondheidsschade.

Een gedeeltelijke arbeidsongeschiktheid wordt voorzien in de ziekteverzekering, ook voor de openbare sector en de zelfstandigen.

In de schoot van de streekcentra voor sociale zekerheid wordt een medisch-sociale dienst voor multidisciplinaire evaluatie van arbeidsongeschiktheid voorzien.

De arbeidsongeschiktheidsregeling wordt voor de openbare sector losgemaakt van de pensioenregeling.

Het Beroepsrisico wordt nog in een aparte Titel ondergebracht; de schadeloosstelling van arbeidsongevallen door de verzekeraars blijft nog hoger dan de gewone uitkering voor ziekteverzekering; zij kan regelmatig worden herzien.

Wij hebben, op aandringen van de betreffende intens gevolgde subcommissie, het accent duidelijk verlegd naar de preventie - een ware "derde golf" in de ontwikkeling van de sociale zekerheid -; en vervolgens naar de revalidatie, reclassering, reïntegratie en herstel in de arbeidssituatie.

11. Inzake Werkloosheid werd geen consensus bereikt in de schoot van de Commissie; hier is ons werk er één van echte codificatie geweest, in een sector waar men het tot dusver van een (erg wisselende) reglementering moest hebben.
12. Wat de moeilijke sector van de Pensioenen betreft, hebben wij onze eigenlijke opdracht niet terdege kunnen vervullen om redenen die ter plaatse worden aangegeven. In de plaats daarvan hebben we een globale sterk geharmoniseerde tekst uitgewerkt (of uitgedroomd?), die voor de toekomst in staat moet zijn deze hoogst ongeordende en "expansieve" sector in rationele banen te leiden.

x x x

13. Tenslotte nog een woord over dat verdere hoogst delicate probleem van de nationale solidariteit versus regionalisatie.

De wetten van 1980 op de staatshervorming laten de sociale zekerheid een nationale materie. Wij hebben deze politieke afspraak geëerbiedigd.

Ondertussen blijft de steeds verdere dringende eis naar regionalisatie de politieke actualiteit in ons land regelmatig beheersen. Van studies die tot een besluit komen dat het ene landsgedeelte relatief meer opgebruikt van de nationale sociale zekerheid dan het andere, tot de meest recente verklaring, van een bekende sociaal-economische vereniging : "Wij verwerpen het uitgave-federalisme en het inkomsten-unitarisme".

Ons standpunt was dus duidelijk : nationale solidariteit, op twee -voor zichzelf sprekende- voorwaarden nochtans : 1) dat in alle gedeelten van het land dezelfde feitelijke criteria worden aangewend bij de toepassing van die nationale sociale zekerheid en 2) dat de verschillende hefbomen die worden in werking gesteld in het regionaal sociaal beleid geen grote verschillen in de uitgavenstroom voor sociale zekerheid tot gevolg hebben; wij denken op dit ogenblik natuurlijk aan het tewerkstellingsbeleid en de beroepsopleiding, de preventieve geneeskunde, de ziekenhuisprogrammatie en in het algemeen aan de zich waarschijnlijk steeds verder regionaliserende gezondheidszorg.

x
x x

14. Op elk ogenblik zijn wij attent gebleven op de grote stromingen inzake sociale zekerheid in de andere Europese landen. Waar de nationale context ons openheid bood was de referentie naar het model in het buitenland beslissend. Hoewel wij niet anders konden dan vaststellen dat tot enige waarachtige harmonisatie in Europees verband nog geen echte aanzet is gegeven.



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</u> <u>FONCTIONNEMENT DE LA COMMIS-</u> <u>SION ROYALE</u>	 1
 <u>CHAPITRE PREMIER. - GENESE ET OBJET</u>	 1
 <u>Section première. - La sécurité sociale : une</u> <u>législation complexe</u>	 1
 <u>Section II. - Les propositions de loi</u> <u>DELEECK et VERHAEGEN - VAN</u> <u>ACKER</u>	 2
 <u>Section III. - La loi du 23 juillet 1980</u>	 2
 <u>Section IV. - L'installation de la Com-</u> <u>mission royale</u>	 4
 <u>CHAPITRE II. - COMPOSITION</u>	
 <u>Section première. - Composition générale</u>	 9
 <u>Section II. - Experts particuliers et</u> <u>chargés de liaison</u>	 10
 <u>Section III. - 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. - 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>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.</u>	- <u>Perspective générale</u>	197
<u>Section II.</u>	- <u>Lignes de force de l'avant-projet de Code de sécurité sociale</u>	204
§ 1er.	<u>Objet et objectifs, notion de sécurité sociale codifiée</u>	204
§ 2.	<u>Schéma général de la sécurité sociale</u>	205
§ 3.	<u>Simplification, harmonisation et uniformisation</u>	207
§ 4.	<u>Gestion paritaire et responsable</u>	210
§ 5.	<u>Humanisation</u>	211
§ 6.	<u>Equité sociale</u>	213
§ 7.	<u>Sélectivité</u>	214
§ 8.	<u>Organisation financière</u>	217
§ 9.	<u>Organisation administrative</u>	221

§ 10.	Surveillance et sanctions	223
§ 11.	Allocations familiales, allocations de naissance, allocations d'attente, allocations pour personnes à charge	224
§ 12.	Incapacité de travail et risque professionnel	
§ 13.	Chômage	226
§ 14.	Pensions	227
§ 15.	Revenu minimum garanti et allocations aux handicapés	229
§ 16.	Majorité sociale	230

CHAPITRE II. - APPRÉCIATION GLOBALE DES MEMBRES 231 A L'ISSUE DES TRAVAUX

Section première. - Point de vue général 231

Section II. - Points de vue particuliers des organisations sociales 233

Sous-section première. - Simplification, harmonisation, codification 233

Sous-section 2. - Réformes 234

§ 1er. Fédération générale du travail 235
de Belgique

§ 2. Confédération générale des syndicats chrétiens 240

§ 3. Belgische Boerenbond 244

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

A N N E X E S

1.	Propositions globales du Président relatives à la modulation familiale dans le domaine de la sécurité sociale	259
2.	Projet d'options de base du Président en vue du rapport final	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 matériau 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 DELECK, 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 DEHOORE 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.

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 examiner
" 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.

(x) Approuvé le 19 mai 1981.

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 on 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'exclusion de la T.V.A., les frais financiers, la dotation de l'exercice 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'étudier 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 accidents 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 anticrise et si on se référait pour les subventions aux anciennes dispositions légales, les 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 insuffisants 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 allocations 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. (salariés) - 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.C.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 souhaitable, 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 déconcentration 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 reconnaissant 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 tenir 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 tout
" cher aux pensions extra-légales et aux assurances de groupe. Ceci 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 organisation 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
" problématique depuis environ 25 ans et depuis 25 ans, j'entends parler de l'adaptation et même d'une réforme fondamentale de la
" sécurité 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

REPOSE 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 vieillesse, 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 imposer 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 également 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 redistribution, 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 + invalidité : 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 compris) est de l'ordre d'au moins 60 % des unités de consommation. Cela donne une idée de l'objectif et du volume potentiels 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 fondamentaux 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 également considérer le problème de l'épargne et de l'investissement 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 prestations 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 considération 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'investissement.

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) deviendrait 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 sécurité 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 part 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-solidari-
" rité, 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 Finances a soutenu les mesures de taxation des revenus de remplacement, dans une allocution télévisée. Il s'agissait en l'occurrence 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 profession dont la rémunération était supérieure au plafond retenu pour le calcul de l'indemnité maximum de chômage. L'un et l'autre perdent leur emploi suite à une fermeture d'entreprise et "bénéficie" 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 rapport 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'assistance publique et non l'assurance, la garantie contre un aléas, un risque social. Encore une fois dans ce contexte, il me paraît évident qu'il faut répondre non à la proposition de taxation des revenus de remplacement. On ne pourrait répondre oui que dans la mesure où ces revenus de remplacement seraient équivalents au revenus d'origine ou si leur niveau était supérieur au revenu d'origine net d'impôt. 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 services 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 position ou de l'activité sociale et productive personnelle de l'individu ou du ménage. Par exemple, en matière de soins de santé proprement 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 situations personnelles tendant elles-mêmes à s'unifier ou les obligations 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-
" tirent 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. Avanatges 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 devrons 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 revenu 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-commissions chargées de débayer 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.

" Comprendons-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 désidérata 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'aujour-
" 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 cumuls. 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 responsabilité 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 complémentaires 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 considérable des dépenses.

Ces dernières années, la crise économique et l'évolution 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 politique 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 équitable 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 intensité 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 responsables.

" 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, avant 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 devrons sûrement en tenir
" compte ultérieurement. Certaines enfin se recoupent.

" - En ne répondant qu'à la première question (x), 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 certaines 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 prestations.

" LE PLANCHER

" Il doit exister tant au plan des prestations que des cotisations.
" 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 permettre de rester dans les limites normales des tensions entre
" groupes de revenus.

" Venons-en au 6èmepoint :

" 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 pourrons 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 progressivement. L'unité de vue et de conception qui était à l'origine 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'allocations 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 redistribution. Le système ne doit plus être axé exclusivement sur le travail, mais bien sur la sécurité d'existence.

" 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 consomma-
" 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 reven-
" 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 mi-
nimum 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 - ris-
ques - avantages)."

(1) Annuaire-Statistique de la Belgique

(2) Rapport Général sur la sécurité sociale et les prévision 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 forte-
ment 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 renouveau 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'autre 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.

" REPOSE 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 exis-
" 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 meilleur 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'entrepri-
" se 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.

REPOSE 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 sécuri-
" té 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 soumis 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.

REPOSE 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 IAT
" 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 VOLKSUNIE,

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 problème 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 raison, tendre vers le même objectif.

Dès lors, nous devons, au préalable, situer la question 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 relatifs 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 volume 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 principalement - 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 détien-
" nent le pouvoir. Par voie de conséquence, ils doivent précisé-
" ment aussi assumer la responsabilité lorsque ce pouvoir détermi-
" ne 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 bénéficier 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 ÉMISES 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'ordonnancer 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 déplaçonnement 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 bénéficiaire 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 désarmé 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 rationne 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 essaiera 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 handicapés 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 communautari-sées. 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, socialement et 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 liées 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 Ier 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 rédiger 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 aigüe, 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 celle 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 indirectivement affecté à l'une ou l'autre branche), fait l'objet de nombreuses critiques, encore avivées 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 éd., 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, parastatux 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, légalité 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 conviendrait 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 jusqu'à 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 intérimaire 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 vœu (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 la 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'instau-
" rer un régime unique, les caisses de compensation
" pour le paiement des allocations continueront d'exis-
" ter.

" 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 représen-
" tants 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 consé-
" quences 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 mê-
" mes critères que pour les salariés, contrairement à
" ce que prévoient les projets distribués par le Prési-
" dent.

" 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. CONFEDERATION GENERALE DES SYNDICATS CHRETIENS (*)

" 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 fiscalisation des allocations familiales.

" Les conséquences économiques de la réforme proposée
" ne sont pas suffisamment précisées et les réaménagements
" de la structure administrative n'entraîneront pas nécessairement une plus grande efficience
" sociale".

§ 5. FEDERATION DES ENTREPRISES DE BELGIQUE (*)

" 1. Concernant le but visé

" La Présidence a estimé qu'il n'était pas de sa mission
" d'élaborer des propositions destinées à mieux
" adapter les dépenses de la sécurité sociale à nos
" possibilités économiques afin de la rendre à nouveau
" 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 familia-
" les 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 remplace-
" ment 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 socia-
" le" ou "centres régionaux", au sein desquelles
" un "service médico-social chargé de l'évalua-
" tion multidisciplinaire de l'incapacité de tra-
" vail" 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 par-
" tielle 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 émousser 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 impossible. 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 "Gezinsfiscaleit" 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 parastats, 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'usager, 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'impossibilité 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 parastatux 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 différenciation 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'impossibilité 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.

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 impossible. 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 "Gezinsfiscaleit" 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 une 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 grande 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.
-