



# RÉMUNÉRATIONS ALTERNATIVES ET RÉDUCTIONS DE COTISATIONS SOCIALES : EFFETS SUR LE FINANCEMENT, LA SOLIDARITÉ ET L'ÉQUITÉ DU RÉGIME DE SÉCURITÉ SOCIALE DES TRAVAILLEURS SALARIÉS <sup>(1)</sup>

**Nicolas Docquier,**

*Diplômé en droit de l'Université de Liège*

*Étudiant en master en sciences de gestion, à finalité spécialisée en  
droit et gestion à l'Université de Liège*

(1) Cet article est issu d'un travail de fin d'études défendu durant l'année académique 2022-2023, par la suite actualisé et agrémenté de nouvelles perspectives. À cet égard, l'auteur remercie chaleureusement Quentin Detienne qui, bien au-delà du rôle de promoteur dudit travail, a guidé et inspiré l'auteur du texte par des échanges nombreux et nourris, menant ce dernier jusqu'à la présente publication. Il remercie également Alain Joustien et Jérôme Martens, membres du jury, ainsi que les deux relecteurs anonymes pour leurs commentaires et enfin Daniel Braibant pour ses renseignements précieux. L'auteur reste bien entendu l'unique responsable des analyses développées.

LEXNOW

CONTENU

<b>INTRODUCTION</b>	251
<b>I. RÉMUNÉRATIONS ALTERNATIVES</b>	254
A. Introduction	255
B. Chèques-repas	257
1. Régime social des chèques-repas	257
2. Origines et principes du régime parafiscal des chèques-repas	258
3. Analyse sous l'angle des articles 10 et 11 de la Constitution et du principe d'équité	262
4. Objectifs et justifications économiques	265
C. Éco-chèques	267
1. Régime social des éco-chèques	267
2. Origines et principes du régime parafiscal des éco-chèques	267
3. Objectifs et justifications économiques	268
4. Analyse sous l'angle des articles 10 et 11 de la Constitution et du principe d'équité	269
D. Voitures de société	270
1. Régime social des voitures de société	270
2. Origines et principes du régime parafiscal des voitures de société	272
3. Objectifs et justifications économiques	274
4. Analyse sous l'angle des articles 10 et 11 de la Constitution et du principe d'équité	275
E. Options sur actions	277
1. Régime social des options sur actions	277
2. Origines et principes du régime parafiscal des options sur actions	278
3. Objectifs et justifications économiques	280
4. Analyse sous l'angle des articles 10 et 11 de la Constitution et du principe d'équité	280
F. Incidences sur le financement, la solidarité redistributive et l'équité du régime de sécurité sociale des travailleurs salariés	281
1. Financement	282
2. Équité verticale et solidarité redistributive	284
3. Équité horizontale et différences de traitement	287
<b>II. RÉDUCTIONS DE COTISATIONS SOCIALES</b>	288
A. Introduction	288
B. Réduction structurelle	290
C. Réductions groupes-cibles	292
1. Travailleurs âgés	292
2. Travailleurs ordinaires Horeca	294
3. Sportifs rémunérés	295
4. Premiers engagements	297
D. Réductions de cotisations personnelles	299
	247

1. Bonus à l'emploi	299
2. Bonus sport	300
E. Incidences sur le financement, la solidarité redistributive et l'équité du régime de sécurité sociale des travailleurs salariés	300
1. Financement et justifications économiques	300
2. Équité verticale et solidarité redistributive	302
3. Équité horizontale et différences de traitement	304
<b>III. CONCLUSION</b>	<b>305</b>
<b>ANNEXE : TABLEAU DES RECETTES ONSS – GESTION GLOBALE DES TRAVAILLEURS SALARIÉS</b>	<b>309</b>

*Depuis la fin des années 1970, diverses mesures ont été adoptées en vue de stimuler le marché du travail belge dans une volonté d'augmentation de l'activité et de compétitivité internationale. Certaines de ces mesures ont eu une incidence importante sur le financement du régime de sécurité sociale belge des travailleurs salariés mais également sur certains de ses principes fondateurs, dont la solidarité et l'équité.*

*La première partie de cet article analyse les rémunérations alternatives que sont les chèques-repas, les éco-chèques, les voitures de société et les options sur actions sous cet angle, en portant par ailleurs une attention particulière à l'évolution historique de celles-ci permettant d'en éclairer le régime social actuel.*

*En seconde partie, diverses réductions de cotisations sociales accordées aux employeurs et aux travailleurs sont étudiées afin de déterminer, de la même manière, leur incidence sur le budget et les principes fondamentaux du régime de sécurité sociale des salariés. Nous nous sommes intéressés, au-delà du seul aspect juridique, aux justifications économiques de ces mesures.*

*Sinds het einde van de jaren 1970 zijn verschillende maatregelen genomen om de Belgische arbeidsmarkt te stimuleren teneinde de activiteit en het internationale concurrentievermogen te vergroten. Sommige van deze maatregelen hebben belangrijke gevolgen gehad voor de financiering van het Belgische socialezekerheidsstelsel voor werknemers, maar ook voor enkele van de grondbeginselen ervan, waaronder solidariteit en billijkheid.*

*Het eerste deel van dit artikel analyseert alternatieve beloningen, zoals maaltijdcheques, eco-cheques, bedrijfswagens en aandelenopties, vanuit dit perspectief geanalyseerd, met bijzondere aandacht voor hun historische ontwikkeling, die een licht werpt op hun huidige sociale regime.*

*In het tweede deel worden verschillende verlagingen van de sociale premies voor werkgevers en werknemers onderzocht om op dezelfde wijze de gevolgen daarvan voor de begroting en de grondbeginselen van het stelsel van sociale bescherming vast te stellen. Wij hebben daarbij niet alleen aandacht voor het juridische aspect, maar ook voor de economische rechtvaardiging van deze maatregelen.*

LEXNOW

## INTRODUCTION

1. Si le régime de sécurité sociale belge des travailleurs salariés est assurément assurantiel à l'origine<sup>(2)</sup>, il n'en demeure pas moins que l'idée de solidarité et de redistribution est dès le départ une caractéristique essentielle de la sécurité sociale. En témoigne le Rapport au Régent précédant l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs – acte fondateur de la sécurité sociale belge dans sa forme moderne – dans lequel on peut lire qu'il faut « répartir plus justement les fruits du travail commun »<sup>(3)</sup>. La solidarité de la sécurité sociale se manifeste de plusieurs manières. Cet article porte sur diverses mesures influençant le montant des cotisations sociales. Nous nous concentrerons dès lors sur la manifestation suivante de la solidarité : la « solidarité redistributive », qui se définit par la rupture du lien entre contributions et prestations. Cette solidarité s'accomplit par un plafonnement des prestations associé à des cotisations payées sur l'ensemble de la rémunération, sans plafond<sup>(4)</sup>. Si la sécurité sociale belge connaissait dès l'origine des traits importants de solidarité, cette solidarité redistributive ne fut pleinement atteinte qu'en 1981, à la suite de la suppression du plafond de rémunération pour le calcul des cotisations<sup>(5)</sup>. Aujourd'hui, les cotisations sont donc proportionnelles à la rémunération<sup>(6)</sup> alors que les prestations sociales sont soit forfaitaires, comme les allocations familiales, soit soumises à un plafond, comme le chômage, la pension ou l'indemnité d'incapacité de travail. La branche prenant en compte le plafond de rémunération le plus élevé est celle des pensions<sup>(7)</sup> avec un montant annuel brut, pour 2021, de 63.944,74 euros<sup>(8)</sup>, ce qui représente donc environ 5.329 euros par mois. Au-delà de ce montant, la rémunération perçue n'octroie aucun droit supplémentaire à des prestations de sécurité sociale. Ce système redistributif organise ainsi une solidarité verticale entre « riches » et « pauvres » qui dépasse la seule solidarité horizontale<sup>(9)</sup> accomplie par la mutualisation des dépenses liées aux risques, sans prise en compte du profil de risque dans la détermination des « primes » à payer.

Cette solidarité redistributive se rapproche du concept plus général d'équité verticale exigeant que les inégaux soient traités inégalement, ce qui revient en la matière à ce que « les ménages possédant différentes capacités contributives contribuent inégalement au financement du système »<sup>(10)</sup>. Son corollaire, l'équité horizontale, qui implique que « des individus égaux doivent être traités également »<sup>(11)</sup>, est aussi au cœur du financement de la sécurité sociale. Fondamentalement, ces notions issues de la conception aristotélicienne

- (2) Projet de loi établissant les principes généraux de la sécurité sociale des travailleurs salariés, exposé des motifs, *Doc.*, Sén., 1979-1980, n° 508/1, p. 1 ; J. VAN LANGENDONCK *et al.*, *Handboek socialezekerheidsrecht* (10de editie), Anvers-Cambridge, Intersentia, 2020, p. 15.
- (3) Rapport au Régent précédant l'arrêté-loi du 28 décembre 1944, *M.B.*, 30 décembre 1944, p. 1730.
- (4) Q. DETIENNE, « La délimitation du champ des activités exclusivement sociales dans la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne : essai de clarification », *R.D.S.*, 2017, p. 340.
- (5) Loi du 29 juin 1981 établissant les principes généraux de la sécurité sociale des travailleurs salariés, *M.B.*, 2 juillet 1981, art. 23 ; B. SMEESTERS, « L'assujettissement des chèques-repas et chèques-cadeaux à la sécurité sociale », *J.T.T.*, 1994, p. 366.
- (6) J. VAN LANGENDONCK *et al.*, *op. cit.*, p. 215 ; G. VAN LIMBERGHE *et al.*, « L'accès des travailleurs salariés et indépendants à la sécurité sociale en Belgique », FOD Sociale Zekerheid, disponible sur [https://cris.vub.be/ws/portalfiles/portal/69359927/Access\\_to\\_Social\\_protection\\_in\\_Belgium\\_final\\_report\\_30\\_04\\_2020.pdf](https://cris.vub.be/ws/portalfiles/portal/69359927/Access_to_Social_protection_in_Belgium_final_report_30_04_2020.pdf), novembre 2020, p. 565.
- (7) J. CLESSE, « Quelques réflexions sur les rémunérations alternatives », in *De taal is gans het recht*, Malines, Wolters Kluwer, 2018, p. 14.
- (8) Données du Service fédéral des pensions disponibles sur <https://www.sfpd.fgov.be/fr/montant-de-la-pension/calcul/types-de-pensions/salaries/salaires/plafond-salarial#normal>.
- (9) Q. DETIENNE, *op. cit.*, p. 340.
- (10) C. LACHAUD et L. ROCHAIX, « Équité dans le financement et la prestation de soins de santé en Europe », *Revue d'économie financière*, n° 34, 1995, p. 369.
- (11) L. ROCHAIX et S. TUBEUF, « Mesures de l'équité en santé », *Revue économique*, n° 60, 2009, p. 328.

de la justice renvoient à l'idée que « le juste est quelque chose de proportionnel »<sup>(12)</sup>. En matière de financement de la sécurité sociale, le critère de référence pour l'évaluation de cette équité est celui de la rémunération. Ainsi, cette équité est fonction du rapport de proportionnalité entre ladite rémunération, qui équivaut à la capacité contributive des individus, et le niveau de contribution qui se matérialise dans les cotisations payées.

**2.** Ces concepts représentent des enjeux fondamentaux de tout système de protection sociale. Leur réalisation demeure tributaire de nombreuses variables telles que les modalités de financement du système soumis à certaines contraintes économiques. Il n'est pas inutile de rappeler qu'en raison de ses origines historiques<sup>(13)</sup>, le financement de la sécurité sociale des salariés est principalement assuré par des contributions provenant du monde du travail, ce qui conduit à une tension permanente entre marché du travail et sécurité sociale. Les fonctions de redistribution, de solidarité et d'équité, inhérentes aux mécanismes de protection sociale se distinguent nettement des nécessités de compétitivité et d'efficience du marché du travail, qui, de manière fondée ou non, est généralement compris comme répondant fondamentalement à la loi de l'offre et de la demande<sup>(14)</sup>. Face au développement d'un chômage de masse et aux contraintes de compétitivité rencontrés dès la fin des années 1970, à la suite d'une série de crises économiques et à l'internationalisation des économies, la sécurité sociale est parfois apparue comme une « charge » sur l'économie, dont il était possible de limiter le poids<sup>(15)</sup> et d'ainsi libérer quelque peu les initiatives privées de la pression étatique. Dans ce contexte, le budget de la sécurité sociale a été utilisé comme variable macro-économique permettant, par sa malléabilité, de répondre à certains défis posés par le marché du travail et le système de protection sociale s'est vu soumis à de nombreuses interrogations quant à ses modalités, son étendue et ses objectifs fondamentaux.

**3.** Solidarité, équité, efficience économique : la confrontation marché du travail-sécurité sociale offre un vaste champ d'étude. Nous avons choisi d'étudier ces enjeux sous le prisme d'un objet de recherche plus resserré. Nous étudierons dans cet article deux mesures spécifiques : d'une part, une série de rémunérations alternatives bénéficiant d'un régime social avantageux et, d'autre part, différentes réductions de cotisations sociales, dont la réduction structurelle, certaines réductions groupes-cibles et certaines réductions de cotisations personnelles. Il nous semble en effet que ces mesures constituent un exemple éclatant de l'évolution du conflit marché du travail-sécurité sociale ces dernières décennies et illustrent l'articulation complexe entre la solidarité, l'équité et le financement du système social d'une part et la stimulation du secteur marchand et de la prospérité économique de l'autre.

**4.** Notre recherche questionne donc l'incidence des rémunérations alternatives et des réductions de cotisations sociales sur le financement, la solidarité redistributive et l'équité horizontale de la sécurité sociale des travailleurs salariés. En effet, ces mesures viennent rompre le lien de proportionnalité entre rémunération et cotisations et peuvent donc conduire à des situations contraires aux principes de solidarité redistributive et d'équité horizontale.

Plus encore, les notions d'équité verticale et horizontale trouvent, selon nous, une traduction juridique dans les principes d'égalité et de discrimination, consacrés aux articles 10 et 11 de la Constitution. Par conséquent, nous analysons également, en complément à notre première question de recherche, la constitutionnalité des divers régimes dérogatoires

(12) ARISTOTE, *Éthique à Nicomaque*, V, 3, § 5, Paris, Librairie générale française, 1992, p. 201.

(13) Voy. pour un résumé limpide de l'évolution historique de la sécurité sociale belge K. VLEMINCKX, *op. cit.*

(14) J. CLESSE et F. KÉFER, *Manuel de droit du travail*, Bruxelles, Larcier, 2018, p. 10.

(15) J. VAN LANGENDONCK *et al.*, *op. cit.*, p. 27 et 28 ; J. VAN LANGENDONCK, *Een andere kijk op sociale zekerheid*, Anvers, Interstentia, 2009, p. 83.



étudiés. En rompant l'équité horizontale, ceux-ci pourraient en effet créer des discriminations actives consistant en le traitement différent non justifié de personnes se trouvant dans une situation similaire. De même qu'en rompant l'équité verticale, ils pourraient engendrer des discriminations passives en traitant de façon identique des personnes qui sont pourtant dans une situation manifestement distincte, de manière non justifiée<sup>(16)</sup>. Relevons d'emblée que, comme nous le verrons plus en détail, le législateur dispose, selon une jurisprudence constante de la Cour constitutionnelle, d'une marge d'appréciation étendue en matière fiscale, sociale et économique<sup>(17)</sup> lui permettant d'élaborer une diversité de régimes à condition de répondre à la condition de justification objective et raisonnable<sup>(18)</sup>. Il en résulte que toute atteinte à la notion d'équité au sens défini plus haut n'entraîne pas *ipso facto* une infraction aux principes d'égalité et de non-discrimination ; le concept abstrait et la règle de droit ne jouent pas sur les mêmes plans.

Enfin, notre troisième question de recherche porte sur la rationalité économique et l'évolution historique des mesures étudiées, qui éclairent selon nous leurs modalités actuelles et qui, dans le contexte des réflexions sur une potentielle réforme fiscale<sup>(19)</sup>, remettant notamment en cause diverses rémunérations alternatives, présentent un intérêt tout particulier. Nous développons spécifiquement les raisons ayant conduit à l'émergence de ces régimes parafiscaux et en analysons l'adéquation avec les objectifs sous-jacents aujourd'hui proclamés. À cette fin, et sans prétendre à une analyse économique en bonne et due forme, nous nous intéressons à diverses études ayant estimé les effets sur l'économie desdites mesures.

**5.** Avant de rentrer dans le cœur de notre analyse, quelques précisions préliminaires s'imposent encore concernant la délimitation précise de notre domaine de recherche et de notre matériau.

Premièrement, nous avons décidé de concentrer notre champ d'étude sur la sécurité sociale des travailleurs salariés. En effet, il nous semblait utile de ne prendre en compte ni les indépendants ni les agents statutaires en raison des différences fondamentales entre leurs protections sociales et celle des salariés. Par ailleurs, notre analyse concerne les travailleurs du secteur privé dès lors que la plupart des mesures abordées leur sont réservées.

Deuxièmement, nous ne rentrerons pas ici dans les débats d'ordre métajuridique sur la nature des cotisations sociales et sur la distinction entre cotisations patronales et personnelles. Lorsque certains y voient un « salaire différé », d'autres parlent de « charges sociales »<sup>(20)</sup>. De façon très concrète, il peut être dit que les cotisations sociales, tant patronales que personnelles, financent des prestations sociales accordées aux travailleurs et représentent un coût, élément de la masse salariale, du point de vue de l'employeur. Ainsi, nous considérerons les cotisations patronales et personnelles comme un ensemble unique. Par ailleurs, si le taux de cotisations personnelles est dans tous les cas équivalent à 13,07%, le taux de cotisations patronales est variable selon de très nombreux critères. Il convient également de ne pas oublier que les cotisations sociales des ouvriers sont calculées sur une base équivalente à 108% de leur rémunération brute, ce qui a une incidence

(16) C. BEHRENDT et M. VRANCKEN, *Principes de droit constitutionnel belge*, Bruxelles, la Charte, 2019, p. 680.

(17) Voy. notamment C.C., 17 septembre 2009, n° 145/2009, B.5. ; C.C., 27 novembre 2014, n° 172/2014, B.5. ; C.C., 23 avril 2020, n° 53/2020, B.6.6. ; C.C., 7 octobre 2021, n° 128/2021, B.7.

(18) C. BEHRENDT et M. VRANCKEN, *op. cit.*, p. 680.

(19) Voy. à ce sujet V. VAN PETEGHEM (vice-premier ministre et ministre des Finances), « Épure pour une vaste réforme fiscale », disponible sur <https://vanpeteghem.belgium.be/fr/le-ministre-van-peteghem-propose-une-reforme-fiscale>, juillet 2022.

(20) Voy. notamment à ce sujet E. DELRUELLE, *Philosophie de l'État social. Civilité et dissensus au XXI<sup>e</sup> siècle*, Paris, Kimé, 2020, p. 55 ; S. DAVID, « De la nature juridique des cotisations patronales à la sécurité sociale », *Bull. ass.*, 1950, pp. 719 à 738.

sur le taux réel rencontré par leurs employeurs. Le taux de cotisations sociales total – comprenant les cotisations personnelles et patronales –, hors vacances annuelles, varie entre 38,38% et 40,12%, selon le nombre de travailleurs engagés<sup>(21)</sup>. Parce qu'il est impossible de coller à toutes ces variations, nous prendrons pour nos calculs un taux total de 40%, peu ou prou représentatif du taux réel rencontré par la plupart des entreprises belges. Cette approximation constitue une limite évidente du présent article ; il nous semble ceci dit que ce choix est la meilleure option, compte tenu des données à notre disposition.

Par ailleurs, la question de la base sur laquelle ce taux de 40% s'applique est également épineuse. Vaut-il mieux reconstituer le montant brut à partir des montants actuels qui, à défaut de cotisations sociales, sont des montants nets ou bien faut-il appliquer à ces montants le taux de 40% ? Dans le premier cas, les montants actuels sont considérés comme représentant 60% d'une somme brute à reconstruire (si le montant actuel est de 100 euros, la somme brute correspondante est de 166,66 euros). Dans le second, ils sont la base de calcul des cotisations (si le montant actuel est de 100 euros, les cotisations à payer sont de 40 euros). Nous faisons le choix de la seconde option. Si, demain, les autorités décidaient de mettre fin aux réductions ou aux exonérations de cotisations sociales actuelles, il nous semble en effet plus probable qu'elles décident de prendre les masses salariales existantes comme base de calcul des cotisations à payer désormais – c'est-à-dire d'en (re)faire du salaire ordinaire. Nos calculs doivent donc être compris comme dégageant les sommes qui devraient être versées à l'ONSS si les cotisations ordinaires étaient désormais appliquées sur l'ensemble de la rémunération, sans plus d'exception – autrement dit ce que « rapporterai », en termes de cotisations sociales, une telle décision pour le futur. Ils ne permettent par contre pas d'établir les sommes qui auraient dû revenir à l'ONSS si les cotisations ordinaires avaient d'emblée été prélevées sur ces rémunérations, en supposant que le montant net de ces dernières soit resté identique. Remarquons que dans la seconde option, celle que nous décidons de suivre, la question reste ouverte de savoir qui, des employeurs ou des travailleurs, devrait supporter l'augmentation du volume des cotisations ordinaires. Il est possible d'amputer les rémunérations « poche » des travailleurs du montant de cotisations sociales, tout comme il est possible de maintenir ce salaire net en augmentant alors du montant de cotisations sociales obtenu les coûts salariaux des employeurs.

Pour nos calculs, nous avons récolté les données les plus récentes possibles. Pour les rémunérations alternatives, celles-ci datent de 2021 alors que pour notre étude des réductions groupes-cibles, les données les plus complètes non biaisées par la crise de la Covid-19 sont de 2019. C'est pourquoi nous comparerons leur incidence budgétaire par rapport à l'ensemble des recettes de cotisations sociales par année respective. À cet effet, relevons qu'en 2021 l'ONSS a perçu, en ce qui concerne la gestion globale des travailleurs salariés, 52,088 milliards d'euros de cotisations sociales. En 2019, le montant s'élevait à 50,168 milliards<sup>(22)</sup>.

## I. RÉMUNÉRATIONS ALTERNATIVES

**6.** Après une brève introduction (A) exposant les enjeux que représentent les rémunérations alternatives, notamment quant à leurs masses salariales, nous abordons successivement les quatre rémunérations alternatives ayant retenu notre attention : chèques-repas (B), éco-chèques (C), voitures de société (D) et options sur actions (E). Chaque rémunération alternative sera étudiée selon le schéma suivant : exposé du régime social de ladite rémunération (1), développement des origines et des principes du régime parafiscal (2),

(21) Voy. FÉDÉRATION DES ENTREPRISES DE BELGIQUE, « Cotisations sociales – troisième trimestre 2022 », disponible sur [https://www.feb.be/domaines-daction/securite-sociale/cotisations-de-securite-sociale2/cotisations-sociales--troisieme-trimestre-2022\\_2022-07-11/](https://www.feb.be/domaines-daction/securite-sociale/cotisations-de-securite-sociale2/cotisations-sociales--troisieme-trimestre-2022_2022-07-11/).

(22) Voy. l'annexe 1.

objectifs et justifications économiques des mesures (3) et enfin analyse sous l'angle des articles 10 et 11 de la Constitution et du principe d'équité (4). Concernant les chèques-repas, nous avons néanmoins procédé à cette analyse de constitutionnalité à la suite de l'exposé historique, ce dernier étant directement nécessaire à notre propos subséquent. Enfin, nous poncturons notre propos par une section transversale étudiant l'incidence des rémunérations alternatives sur le financement, la solidarité redistributive et l'équité du régime de sécurité sociale des travailleurs salariés (F).

## A. Introduction

7. Les cotisations sociales sont la principale source de financement du système de sécurité sociale des travailleurs salariés, les 50,168 milliards d'euros récoltés en 2019 représentant 72,9% de son budget<sup>(23)</sup>. Sachant qu'elles sont calculées sur les rémunérations brutes octroyées aux travailleurs salariés, on comprend aisément que la notion de rémunération est d'une importance capitale en droit de la sécurité sociale. En déterminer les contours exacts revient à inclure et à exclure de l'application de cotisations sociales ordinaires certains montants ou avantages obtenus dans le cadre d'un travail salarié. Nous précisons « ordinaires » car il existe des cotisations spéciales s'appliquant uniquement à certains employeurs ou à certains travailleurs, ou encore à des avantages spécifiques<sup>(24)</sup>.

8. Malgré l'importance du concept de rémunération, il n'en existe pas de définition autonome clairement établie en droit de la sécurité sociale. En effet, tant la loi du 27 juin 1969<sup>(25)</sup> que la loi du 29 juin 1981<sup>(26)</sup> se contentent de renvoyer à l'article 2 de la loi du 12 avril 1965 concernant la protection de la rémunération des travailleurs<sup>(27)</sup>, qui considère comme constitutifs de rémunération le salaire en espèces, le pourboire et les avantages évaluable en argent à charge de l'employeur auxquels a droit le travailleur en raison de son contrat de travail. La Cour de cassation a fortement élargi cette définition en considérant que « la rémunération est la contrepartie du travail fourni en exécution du contrat de travail » et que « le droit à cette contrepartie n'est pas en soi caractéristique de la notion de rémunération mais uniquement la conséquence nécessaire de l'exécution du travail en vertu du contrat »<sup>(28)</sup>. Cette interprétation a conduit à inclure dans la notion de rémunération des éléments rétributifs octroyés aux travailleurs sans qu'ils constituent pour eux une créance contractuellement fondée tels que des primes de fin d'année ou des gratifications de Noël<sup>(29)</sup>.

Si ces considérations jurisprudentielles ont permis de déterminer une assiette de cotisations sociales ordinaires large, il convient de noter que le Roi fut habilité à modifier l'étendue de la notion de rémunération<sup>(30)</sup>. Au-delà des rares extensions réalisées<sup>(31)</sup>, cette habilitation a surtout été utilisée pour exclure certains éléments de salaire et par conséquent

(23) Durant la crise de la Covid-19, impactant à la baisse les cotisations perçues et à la hausse les dépenses de prestations sociales, ce pourcentage a diminué et c'est donc pour éviter ce biais que nous utilisons les chiffres de 2019.

(24) J.-F. FUNCK et L. MARKEY, *Droit de la sécurité sociale*, Bruxelles, Larcier, 2014, p. 195.

(25) Loi du 27 juin 1969 révisant l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs, *M.B.*, 25 juillet 1969, art. 14.

(26) Loi du 29 juin 1981 précitée, art. 23.

(27) *M.B.*, 30 avril 1965.

(28) Cass., 20 avril 1977, *R.D.S.*, 1977, p. 353.

(29) *Ibid.*, p. 354.

(30) Loi du 27 juin 1969 précitée, art. 14 ; loi du 29 juin 1981 précitée, art. 23.

(31) On notera principalement l'assujettissement du simple pécule de vacances, pourtant exclu de la notion de rémunération par l'article 2 de la loi du 12 avril 1965, aux cotisations sociales, par l'article 19 de l'arrêté royal du 28 novembre 1969 pris en exécution de la loi du 27 juin 1969 révisant l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs, *M.B.*, 5 décembre 1969.

à éroder la notion de rémunération<sup>(32)</sup>. Dès lors, si la définition proposée par la Cour de cassation peut résoudre certains cas à la marge, l'habilitation donnée au Roi a abouti à une multiplication de régimes spécifiques et avantageux. Dans le cadre du présent article, c'est sur ces régimes dérogatoires que nous nous focalisons, en étudiant une série de rémunérations dites « alternatives » bénéficiant d'un régime social avantageux. Nous nous interrogeons ainsi sur les différences de traitements et l'incidence budgétaire que de tels régimes occasionnent.

9. Il n'est pas envisageable d'analyser l'ensemble des rémunérations alternatives sujettes à un régime social avantageux. En se fondant sur une étude statistique menée conjointement par l'ONSS, l'Antwerp Management School et SDWorx<sup>(33)</sup> et portant sur les données salariales des années 2018 à 2021, nous avons utilisé deux critères afin de choisir les avantages les plus pertinents à prendre en compte : le pourcentage de travailleurs concernés et les montants globaux des rémunérations étudiées. Par ailleurs, les rémunérations alternatives qui demeurent soumises au régime ordinaire de cotisations sociales telles que la mise à disposition d'un téléphone portable et d'internet ont été exclues. Nous avons également exclu les avantages non récurrents liés aux résultats dès lors qu'ils ne sont pas soumis à un régime particulièrement avantageux du point de vue de la sécurité sociale. En effet, bien qu'ils ne soient pas assimilés à de la rémunération en dessous d'un certain montant, ils entraînent tout de même paiement d'une cotisation patronale spéciale de 33% et de cotisations personnelles à hauteur de 13,07%<sup>(34)</sup>. Ensuite, nous n'avons pas pris en compte l'intervention de l'employeur dans les frais de déplacement domicile-lieu de travail dès lors que contrairement aux autres avantages, il s'agit d'un simple remboursement de frais, n'octroyant pas de revenus supplémentaires.

Sur la base de cette étude, quatre rémunérations alternatives se démarquaient : les titres-repas, les éco-chèques, les voitures de société, et les options sur actions.

En effet, en 2021, au moins 69,72% des travailleurs salariés du secteur privé bénéficieraient de chèques-repas, ce qui en fait la rémunération alternative la plus courante. En seconde place, on retrouve les frais de déplacement en voiture domicile-lieu de travail, que nous excluons, avec 49,24%. Les éco-chèques concernent 48,90% de la même population, suivis de la voiture de société avec 20,07% puis des avantages non récurrents liés aux résultats avec 18,93%. Il y a enfin une série d'avantages concernant un nombre plus modeste de salariés ; seuls 136.014 travailleurs bénéficient d'options sur actions<sup>(35)</sup>.

(32) Voy. à ce sujet CONSEIL SUPÉRIEUR DES FINANCES, « Réduction des prélèvements sur le travail et possibilités de financement », disponible sur <https://www.conseilsuperieurdessinances.be/fr/publications>, mai 2020.

(33) ANTWERP MANAGEMENT SCHOOL, OFFICE NATIONAL DE SÉCURITÉ SOCIALE et SD WORX, « Évaluation des différents systèmes de rémunérations alternatives existants – Volet 3 – Données salariales 2021 », disponible sur <https://www.onss.be/actualites/2022/12/08/matinee-detude-sur-le-theme-des-remunerations-alternatives-telechargements>, 30 septembre 2022. Cette étude statistique se limite aux travailleurs salariés du secteur privé assujettis à la sécurité sociale belge. L'extrapolation effectuée sur base d'un échantillon qui ne peut être parfaitement représentatif, comporte évidemment une part d'incertitude inhérente à toute analyse statistique. Les données ont été pondérées par deux méthodes : stratification et ratissage ; les pourcentages et montants alors obtenus ont ensuite été encadrés par des intervalles de confiance à 99%, ce qui assure d'une certaine fiabilité. Toutefois, par principe de précaution, nous utilisons soit des approximations soit les pourcentages ou montants de l'intervalle de confiance inférieur de la méthode donnant la proportion ou le montant le plus faible. Relevons que l'échantillon a été prélevé en 2018 et dès lors ce sont des montants estimés pour cette année-là. Voy. pour des développements concernant les notions statistiques d'intervalles de confiance C. DEHON, J. DROESBEKE et C. VERMANDELE, *Éléments de statistiques*, Bruxelles, Éditions de l'Université de Bruxelles, 2015, pp. 523 et s.

(34) Loi du 29 juin 1981 précitée, art. 38, § 3 novies.

(35) Les données concernant les options sur actions ne sont pas issues de l'extrapolation statistique mais directement de la base de données du SPF Finances, ce qui permet d'en donner un chiffre exact. Re-

Quant aux montants en euros de ces rémunérations, les chèques-repas arrivent à nouveau en tête avec une somme totale de 2.462.816.418,37 euros suivis par les options sur actions avec 1.423.882.628,00 euros qui ont donc un poids financier très important bien que peu de salariés en bénéficient. La valeur des voitures de société, évaluée forfaitairement comme pour les options sur actions, est de 1.129.511.778,64 euros. Ce montant forfaitairement établi peut mener à une sous-évaluation, la valeur catalogue de l'ensemble des voitures de sociétés étant d'ailleurs estimée à 22.153.224.835,54 euros. Enfin, les éco-chèques se placent parmi les rémunérations alternatives ayant une moindre importance économique avec 285.971.149,29 euros.

**10.** Relevons qu'une rémunération alternative avantageuse et très répandue n'est pas analysée ici : les pensions complémentaires. Nous avons fait ce choix en raison de la différence importante - si pas de nature, du moins de degré - entre les versements d'indemnités en vue de la constitution d'une pension supplémentaire et les autres formes de rémunérations alternatives. Si toutes les formes de rémunérations alternatives offrent une liberté de disposition moindre qu'un salaire cash, elles s'en rapprochent toutefois fortement dans les faits, tandis que les versements ici évoqués ne seront en principe accessibles au salarié que lors de sa mise à la retraite<sup>(36)</sup>. Eu égard à cette observation, distinguant nettement ces indemnités des compléments salariaux classiques, il nous semble moins opportun de les inclure dans notre analyse<sup>(37)</sup>.

## B. Chèques-repas

### 1. Régime social des chèques-repas

**11.** Selon l'article 19bis de l'arrêté royal du 28 novembre 1969<sup>(38)</sup>, les titres-repas sont en principe considérés comme de la rémunération, soumis donc aux cotisations patronales et personnelles ordinaires. Toutefois, sous certaines conditions énumérées au paragraphe 2 du même article, le titre-repas est exclu de la notion de rémunération, et exonéré de cotisations sociales. Sans détailler l'ensemble de ces conditions, relevons que la durée de validité des titres-repas doit être de 12 mois, que le montant de l'intervention de l'employeur ne peut excéder 6,91 euros, laissant 1,09 euro à charge du travailleur, et que le nombre de titres octroyés doit correspondre au nombre de journées de travail effectif sur un mois. Le cumul de ces deux dernières conditions limite mécaniquement le montant mensuel qui peut être octroyé à ce titre. Par ailleurs, les titres-repas doivent être délivrés au nom du travailleur, ils doivent servir à payer un repas ou à acheter des aliments prêts à la consommation et ne peuvent être utilisés qu'en Belgique. Enfin, l'article 19bis précise que les titres-repas ne peuvent pas être utilisés pour remplacer tout autre élément de rémunération.

levons qu'en 2019, lorsque l'étude précitée se fondait toujours sur une extrapolation statistique pour les options sur actions, celles-ci concernaient uniquement 4,43 % des salariés.

(36) S. PAQUES, « Les palliatifs à l'indisponibilité des droits de pension complémentaire du travailleur salarié », *R.D.S.*, 2020, p. 536.

(37) Voy. néanmoins à ce sujet M. DEGROOTE, « Werkgeversbijdragen in aanvullende pensioenen: katalysator tot een hoger wettelijk werknemerspensioen? Een rechtshistorisch onderzoek naar de loon(dis)kwalificatie van werkgeversbijdragen ter financiering van aanvullende pensioenen », *R.D.S.*, 2020, pp. 49 et s. ; BUREAU FÉDÉRAL DU PLAN (H. PEETERS et J. SCHOLS), « Belastinguitgaven voor tweedepijlerpensioenen in België Een analyse van de omvang van de overheidssubsidies voor werknemers en zelfstandigen », disponible sur [https://www.plan.be/publications/publication-2115-nl-belastinguitgaven\\_voor\\_tweedepijlerpensioenen\\_in\\_belgie\\_een\\_analyse\\_van\\_de\\_omvang\\_van\\_de\\_overheidssubsidies](https://www.plan.be/publications/publication-2115-nl-belastinguitgaven_voor_tweedepijlerpensioenen_in_belgie_een_analyse_van_de_omvang_van_de_overheidssubsidies), mai 2021.

(38) Arrêté royal du 28 novembre 1969 précité, art. 19bis.

## 2. Origines et principes du régime parafiscal des chèques-repas

**12.** Le système des « tickets-restaurant » est apparu dès 1965, en dehors de toute réglementation, dans les entreprises dont la taille ne permettait pas de mettre en place un restaurant d'entreprise aux repas gratuits ou bon marché pour les travailleurs. La volonté était alors d'éradiquer ou, à tout le moins, d'atténuer la discrimination existant entre employés bénéficiant d'un tel restaurant et ceux n'en bénéficiant pas<sup>(39)</sup>, en offrant à ces derniers la possibilité de prendre un repas dans les environs immédiats de leur lieu de travail<sup>(40)</sup>. Dans la pureté des principes, il s'agissait donc de couvrir le surcoût engendré par la relation de travail dans le chef du travailleur dès lors qu'elle l'amène à se trouver ailleurs que dans son foyer lors du repas de midi.

**13.** Jusqu'en 1987, aucune réglementation n'encadrait l'usage de ce système, les chèques rentrant alors a priori dans la définition extensive de rémunération définie par la Cour de cassation et étant soumis dès lors aux cotisations sociales ordinaires<sup>(41)</sup>. Pourtant, en considération de la finalité restreinte du système, l'ONSS se montrait tolérant en considérant que cela relevait de remboursements de frais propres à l'employeur, exonérés de cotisations sociales en vertu de l'article 19, § 2, 4°, de l'arrêté royal du 28 novembre 1969, au même titre que les frais de déplacement entre le domicile et le lieu de travail. Par ailleurs, l'administration s'appuyait sur l'article 19, § 2, 6°, du même arrêté excluant de la notion de rémunération les sommes payées au travailleur afin qu'il se procure de la nourriture « lorsque le travailleur est occupé dans un endroit éloigné de son domicile ». Une troisième interprétation<sup>(42)</sup> consistait à assimiler ces titres-repas à l'avantage en nature « deuxième repas-repas principal », soit la prise de repas dans un restaurant d'entreprise, forfaitairement fixé à 44 francs<sup>(43)</sup>, fiscalement taxable et en principe soumis au paiement de cotisations sociales pour ce montant<sup>(44)</sup>.

**14.** La détermination de la nature – rémunératoire ou simple remboursement de frais – des chèques-repas restait ainsi floue et conduisait à une insécurité juridique importante et à de nombreux litiges<sup>(45)</sup>. Toutefois, en raison de la position accommodante de l'ONSS et de l'administration fiscale, les affaires judiciaires ne se nouaient, pour l'essentiel, pas avec les autorités publiques mais entre employeurs et travailleurs, principalement quant à l'inclusion ou non de la valeur des chèques dans la rémunération, base de calcul d'indemnités de préavis.

Il y eut toutefois une affaire dans laquelle l'ONSS tenta d'assimiler les chèques-repas à de la rémunération afin de percevoir des cotisations sociales sur ceux-ci. Il fut débouté par le tribunal du travail d'Anvers<sup>(46)</sup>, qui considéra qu'il s'agissait d'un simple remboursement de frais couvrant « *het verschil tussen de prijs van een maaltijd thuis en die van een buitenhuis genomen maaltijd* »<sup>(47)</sup>. Cette expression nous semble particulièrement pertinente car elle permet de définir l'étendue du concept de remboursement de frais en la matière. La rému-

(39) B. SMEESTERS, *op. cit.*, p. 365 ; M. MORSA, *La notion de rémunération: aspects du droit de la sécurité sociale et du droit fiscal*, Bruxelles, Larcier, 2012, p. 373.

(40) Réponse donnée à la question n° 270 de M. PERDIEU du 12 mai 1989, Q.R., Ch., 1988-1989, n° 888921521, p. 5385.

(41) M. MORSA, *op. cit.*, p. 374.

(42) M. DISPERSYN, « Les titres-repas. Observations sur l'arrêté royal du 11 décembre 1987. », *J.T.T.*, 1988, p. 121.

(43) Arrêté royal du 28 novembre 1969 précité, art. 20.

(44) B. SMEESTERS, *op. cit.*, p. 365 ; arrêté royal du 28 novembre 1969 précité, art. 20.

(45) Voy. notamment le préambule de l'arrêté royal du 11 décembre 1987 modifiant l'arrêté royal du 28 novembre 1969 pris en exécution de la loi du 27 juin 1969 révisant l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs, *M.B.*, 30 décembre 1987.

(46) Trib. trav. Anvers (5e ch.), 9 décembre 1985, *J.T.T.*, 1986, p. 170.

(47) *Ibid.*, p. 171.



nération équivaut au montant correspondant à l'économie du prix du repas tel qu'il aurait été supporté par le salarié en l'absence de la relation de travail, puisqu'il s'agit alors d'un véritable enrichissement dans son chef, alors que le surplus constitue des remboursements de frais, n'ayant pas enrichi le travailleur mais simplement compensé le surcoût occasionné par la prise de repas en dehors de son foyer. En l'espèce, les travailleurs intervenaient pour 44 francs par chèque de 200 francs. Ce montant, fixé en référence à la valeur de l'avantage en nature de la prise de repas gratuite dans le restaurant d'entreprise, représentait donc le prix d'un repas en l'absence de relation de travail. Le tribunal a dès lors décidé, de façon cohérente, que ces chèques-repas ne rentraient pas dans la définition de la notion de rémunération.

Divers autres litiges, impliquant cette fois uniquement des employeurs et travailleurs, ont conduit à l'analyse de la nature des chèques-repas en droit de la sécurité sociale. Si dans l'affaire impliquant l'ONSS, la question se posait sous l'angle de l'assujettissement au paiement de cotisations sociales, réglé par l'arrêté royal du 28 novembre 1969, les débats se sont portés dans ces affaires sur la notion de rémunération telle que définie par d'autres législations sociales, dont la loi du 10 avril 1971 sur les accidents de travail <sup>(48)</sup> et la loi du 3 juillet 1978 relative aux contrats de travail <sup>(49)</sup>. Les décisions judiciaires n'ont ainsi pas déterminé clairement la nature des chèques-repas, les incluant ou les excluant, selon les affaires, de la rémunération.

Ainsi, la cour du travail de Bruxelles abondait dans le même sens trois ans plus tard <sup>(50)</sup>, en considérant que les chèques-repas devaient être totalement exclus de la notion de rémunération en vertu de l'article 19, § 2, 6°, de l'arrêté royal du 28 novembre 1969 évoqué précédemment, à moins d'avoir été qualifiés rémunération « déguisée ». La cour du travail de Liège a repris cette argumentation pour refuser la qualification de rémunération à des remboursements de frais de repas forfaitaires accordés par une convention collective de travail <sup>(51)</sup>.

Par ailleurs, la cour du travail de Mons connut une autre affaire de ce type en 1985 <sup>(52)</sup>. Un représentant de commerce avait interjeté appel afin, notamment, de voir son forfait « indemnités de déplacement » de 6.250 francs être incorporé dans la base de calcul de son indemnité de congé. Après avoir rappelé que des remboursements de frais ne concernant « que les dépenses provoquées par des actes constitutifs de la prestation de travail » <sup>(53)</sup> ne constituaient pas un élément de rémunération, la cour a constaté que ce forfait couvrait en réalité principalement les frais de restauration, dès lors que les frais de voiture étaient directement pris en charge par la société. À ce titre, la juridiction d'appel a considéré qu'ils devaient être partiellement inclus dans la rémunération en ce qu'ils offraient au travailleur l'économie du prix d'un repas. La cour a alors réintégré ces indemnités dans la rémunération de l'appelant pour un montant de 44 francs par jour, soit 1.100 francs par mois. De la sorte, la juridiction montoise reprenait implicitement le raisonnement du tribunal du travail anversois. En effet, contrairement à ce qu'avait connu la juridiction anversoise, aucune contribution du travailleur n'était prévue dans les chèques-repas pour compenser l'enrichissement qu'ils lui offraient.

(48) Loi du 10 avril 1971 sur les accidents de travail, *M.B.*, 24 avril 1971.

(49) Loi du 3 juillet 1978 relative aux contrats de travail, *M.B.*, 22 août 1978. Bien que la loi du 3 juillet 1978 relève du droit du travail, le droit de la sécurité sociale renvoie au droit du travail quant à la définition de la notion de rémunération et les décisions rendues en matière de droit du travail sont donc pertinentes.

(50) C. trav. Bruxelles (4e ch.), 13 avril 1988, *J.T.T.*, 1989, p. 441.

(51) C. trav. Liège (4e ch.), 26 novembre 1990, *J.T.T.*, 1991, p. 334.

(52) C. trav. Mons (3e ch.), 19 décembre 1985, *J.T.T.*, 1986, p. 451.

(53) *Ibid.*, p. 451.

À l'inverse, la cour du travail de Gand a considéré en 1985<sup>(54)</sup> que la somme allouée à titre d'indemnité de repas devait être intégralement qualifiée de rémunération. La juridiction d'appel s'est bornée à constater que l'indemnité était payée mensuellement via la fiche de paie et ne concernait pas des frais engendrés par la fonction de *kantoor directeur* de l'appelant. Toutefois, l'indemnité étant *in casu* de 46 francs par jour de travail, et bien que la cour n'ait pas explicité son raisonnement sur cette base, il nous semble opportun de mettre ce montant en relation avec les 44 francs, tels que déterminés par la cour du travail de Mons. Le montant alloué à titre d'indemnité de repas compensait peu ou prou le prix d'un repas privé tel qu'estimé par la réglementation et il convenait dès lors de le considérer comme une rémunération.

**15.** En raison de ces controverses jurisprudentielles, l'arrêté royal du 11 décembre 1987 a inséré un article 19bis dans l'arrêté royal du 28 novembre 1969 pour apporter une réponse relativement à la nature des chèques-repas<sup>(55)</sup>. Ainsi, les chèques-repas étaient dorénavant considérés comme un élément de rémunération sauf à répondre aux conditions explicitement prévues par le paragraphe 2 de l'article 19bis, qui était l'ancêtre proche du régime d'exonération actuellement en vigueur. Il y eut bien des modifications mais celles-ci concernaient principalement l'adaptation de la réglementation au passage à la carte électronique en lieu et place des titres papiers. Par cet arrêté, le gouvernement venait donc d'entériner la pratique alors admise d'exonération de cotisations sociales tout en encadrant de conditions la délivrance des chèques afin que l'esprit et les principes du système soient préservés. Comme le relevait pertinemment madame Smeesters, maître de conférences en droit social à l'ULB, en 1994, cette réglementation voulait répondre à la « généralisation » et au « détournement » des chèques-repas de leurs objectifs initiaux<sup>(56)</sup>.

**16.** Toutefois, il nous semble que cette réglementation manqua doublement son objectif.

D'abord sur le plan de la sécurité juridique : de nombreuses juridictions de l'ordre judiciaire continuèrent en effet de débattre, lors du calcul d'indemnités de préavis ou d'incapacité de travail, du caractère rémunérateur des chèques-repas<sup>(57)</sup>, avec l'aval de la Cour de cassation qui justifia sa position en considérant qu'en raison des différences d'objectifs existant entre les législations – financement d'une part, prestations de l'autre – « il en résulte que la notion de rémunération dans la loi du 27 juin 1969 et dans l'arrêté royal du 28 novembre 1969 n'est pas nécessairement analogue à la rémunération de base prévue par la loi du 10 avril 1971 »<sup>(58)</sup>.

Ensuite, cet arrêté royal a, en présumant un caractère rémunérateur aux chèques-repas et en leur imposant des conditions relativement modestes d'exonération, institutionnalisé les dérives d'un système de remboursement de frais initialement cohérent mais se transformant déjà en élément rétributif échappant aux prélèvements sociaux et fiscaux. Certes, la prolifération et l'éloignement des objectifs initiaux des titres-repas avaient déjà eu lieu dans les années 1980 en raison notamment d'un contexte économique difficile, face auquel les autorités publiques avaient réagi avec diverses lois de blocage des rémunérations

(54) C. trav. Gand, div. Bruges (8e ch.), 15 mars 1985, *J.T.T.*, 1986, p. 168.

(55) Arrêté royal du 11 décembre 1987 précité, art. 2. L'article 1er du même arrêté exonère également de cotisations sociales « la fourniture de repas à un prix inférieur au prix coûtant dans le restaurant de l'entreprise ».

(56) B. Smeesters, *op. cit.*, p. 370 ; M. Dispersyn, *op. cit.*, p. 121.

(57) Voy. par exemple C. trav. Bruxelles (5e ch.), 7 mars 1994, *J.T.T.*, 1997, p. 38 ; C. trav. Bruxelles (4e ch.), 31 mars 1993, *J.T.T.*, 1993, p. 393 ; C. trav. Liège (14e ch.), 17 mai 1993, *J.T.T.*, 1993, p. 439 ; C. trav. Liège (15e ch.), 11 mars 1999, *Chron. D.S.*, 2000, p. 82 ; *contra* : C. trav. (1re ch.), 10 juin 1993, *Bull. ass.*, 1994, p. 235 ; Trib. trav. Liège (4e ch.), 30 janvier 1992, *Bull. ass.*, 1992, p. 683.

(58) Cass. (3e ch.), 25 novembre 1996, *J.T.T.*, 1997, p. 25.



et de modération salariale, réduisant les marges de manœuvre des entreprises dans leurs politiques salariales. Une autre mesure ayant poussé les entreprises à utiliser abusivement le système de chèques-repas est le déplaçonnement des cotisations de sécurité sociale en 1981, avec maintien du plafonnement des prestations<sup>(59)</sup>. Comme nous l'avons exposé dans l'introduction, c'est ce mécanisme qui met en place une « solidarité redistributive » en rompant le lien entre cotisations et prestations. Les travailleurs n'ayant alors plus d'intérêt à percevoir une rémunération soumise à la sécurité sociale au-delà d'un certain seuil, les entreprises ont puisé dans divers mécanismes, dont les chèques-repas, pour augmenter les salaires, par l'octroi d'avantages associés à une charge parafiscale faible voire inexistante.

**17.** La généralisation des titres-repas avait donc certes déjà eu lieu, mais la réglementation n'a pas enrayé le phénomène, comme le démontrent les chiffres de la Vouchers Issuers Association, représentant les trois sociétés émettrices de chèques-repas en Belgique<sup>(60)</sup>. En effet, alors que le volume total d'émission des chèques en 1985, peu avant l'adoption de l'arrêté royal, se chiffrait à 166 millions d'euros, il est passé à 518 millions d'euros en 1995 et s'élevait en 2019 à 2,65 milliards d'euros. Si la neutralité de ces chiffres n'est pas acquise, il n'en reste pas moins qu'ils donnent à voir une évolution incontestable démontrant l'absence d'efficacité de l'intervention réglementaire. Par ailleurs, ils sont corroborés par l'étude de SDWorx et de l'ONSS en 2021, estimant le total à un montant légèrement inférieur à 2,5 milliards d'euros pour les seuls travailleurs salariés du secteur privé, excluant par conséquent tous les travailleurs du secteur public<sup>(61)</sup>.

**18.** Si ce détour par la « préhistoire » des titres-repas a pu sembler long, il nous semblait nécessaire de s'y appesantir afin de montrer le caractère contingent du système aujourd'hui en vigueur, en ce qu'il est issu d'initiatives privées l'ayant détourné de ses objectifs originels et de réactions réglementaires n'y ayant que très partiellement répondu. Il n'y avait donc pas de volonté claire d'instaurer un tel régime, répondant à une rationalité économique sous-jacente. Il s'agit plutôt d'une simple réaction à un système tronqué de remboursement de frais. Confronté à des pratiques abusives, le gouvernement est certes intervenu mais devant un contexte économique et social tendu, il était alors politiquement difficile de prendre des mesures fortes, qui auraient eu pour conséquence de réduire le pouvoir d'achat des travailleurs bénéficiant desdites pratiques. Aujourd'hui encore, il s'agit d'un sujet extrêmement sensible, comme le démontre la levée de boucliers consécutive à la fuite dans la presse d'une ébauche de rapport au sujet d'une future réforme fiscale du Conseil supérieur des finances recommandant la suppression des chèques-repas<sup>(62)</sup>. En conséquence, le projet porté par le ministre des Finances ne prévoit pas de traiter les chèques-repas comme de la rémunération car « pour de nombreuses familles, ils constituent un soutien financier considérable chaque mois »<sup>(63)</sup>.

Si on peut s'interroger sur le caractère « hypocrite » du système dès sa fondation, il est en tout cas certain que les chèques-repas, pensés en tant que remboursement de frais, sont rapidement devenus un simple élément de rémunération à moindre coût.

(59) B. SMEESTERS, *op. cit.*, p. 366.

(60) Voy. les chiffres de la VOUCHERS ISSUERS ASSOCIATION, disponibles sur <https://www.viabelgium.be/titre-repas/index.html>.

(61) ANTWERP MANAGEMENT SCHOOL, OFFICE NATIONAL DE SÉCURITÉ SOCIALE et SD WORX, *op. cit.*, pp. 25 à 27.

(62) D. COPPI, « Polémique sur la future réforme fiscale », *Le Soir*, 10 mai 2022, disponible sur <https://www.lesoir.be/441391/article/2022-05-10/polemique-sur-la-future-reforme-fiscale>.

(63) V. VAN PETEGHEM (vice-premier ministre et ministre des Finances), *op. cit.*

### 3. Analyse sous l'angle des articles 10 et 11 de la Constitution et du principe d'équité

19. Comme nous l'exposons ci-avant, une lente évolution a eu lieu, modifiant au fur et à mesure l'appréciation des chèques-repas. Plus personne ne les envisage aujourd'hui comme un mécanisme de remboursement de frais. Ce processus se marque également dans la terminologie avec l'abandon presque complet du terme « ticket-restaurant », cohérent dès lors qu'il ne s'agit plus de compenser l'obligation pour le travailleur de manger dans un lieu à proximité de son travail. L'obligation de contribution financière du travailleur fait dans ce contexte figure de structure vestigiale, le montant de 1,09 euro ayant d'ailleurs perdu tout lien avec la réalité économique à défaut d'indexation<sup>(64)</sup>.

20. Dès 1990 d'ailleurs, une proposition de loi<sup>(65)</sup>, portée notamment par Louis Michel, alors député fédéral, souhaitait autoriser l'achat de biens non alimentaires au moyen de chèques-repas. Cette initiative, qui ne s'est pas concrétisée, avait pour objectif d'éviter une concentration des achats dans les grandes surfaces acceptant les titres-repas, au détriment des commerçants de détail vendant exclusivement des produits non alimentaires. Cela pointe la dissonance entre réalité du terrain – où, à l'époque, les grandes surfaces ne contrôlaient pas toujours ce qui était acheté au moyen de chèques-repas<sup>(66)</sup> – et conditions légales, et illustre donc une nouvelle fois l'oubli presque complet de la *ratio legis* du système.

21. Ces observations nous conduisent à penser que la différence entre rémunération en espèces et chèques-repas est aujourd'hui des plus ténues. Évidemment, ces derniers ne permettent toujours que d'acheter des produits alimentaires et ont une durée d'utilisation limitée, ce qui réduit leur liquidité et prêche longtemps flanc à la critique<sup>(67)</sup> au regard de la liberté du travailleur de disposer de sa rémunération comme il l'entend<sup>(68)</sup>. En considération de cette caractéristique, il semble difficile de les assimiler *mutatis mutandis* à une rémunération en espèces. Il nous paraît toutefois intéressant, pour effectuer cette comparaison, d'étudier le rapport existant entre les dépenses totales des Belges dans les secteurs alimentaires et de l'Horeca et le montant moyen des chèques-repas reçus.

Selon l'enquête sur le budget des ménages menée par Statbel en 2018<sup>(69)</sup>, un ménage belge dépense en moyenne 5.018 euros par an en produits alimentaires et boissons non alcoolisées et 2.351 euros dans la restauration et l'Horeca, ce qui représente respectivement 14% et 6,6% de ses dépenses totales (35.764 euros). Il ne s'agit bien entendu que d'une moyenne et la ventilation par quartile de revenus<sup>(70)</sup> montre déjà d'importantes disparités dans les chiffres absolus, avec une certaine stabilité en termes relatifs. Pour un montant annuel total de dépenses de 21.791 euros en moyenne, les ménages du premier quar-

(64) Ces 1,09 euro correspondent aux 44 francs fixés par l'arrêté royal du 28 novembre 1969 (!) précité.

(65) Proposition de loi visant à permettre l'utilisation des chèques-repas pour l'achat de biens non alimentaires, développements, *Doc., Ch.*, 1990-1991, n° 1395/1.

(66) *Ibid.*, p. 2 : « Mais dans la réalité, les bénéficiaires achèteront inévitablement, avec ces chèques-repas, des biens non alimentaires (textile, électroménager, hifi, etc.). Tout ce qui se vend normalement chez le commerçant de détail, s'achètera dorénavant dans les grandes surfaces ».

(67) Voy. notamment C.C., 27 janvier 1993, n° 6/93, 2.B.5.

(68) Loi du 12 avril 1965 concernant la protection de la rémunération des travailleurs, *M.B.*, 30 avril 1965, art. 3.

(69) STATBEL, « Enquête sur le budget des ménages 2018 », disponible sur <https://statbel.fgov.be/fr/themes/menages/budget-des-menages#figures>. En raison de la crise de la Covid-19 en 2020 et du bouleversement entraîné sur les modes de consommation, il nous a semblé préférable de se référer à la dernière année antérieure étudiée.

(70) Un quartile est une notion statistique distinguant en 4 effectifs de taille équivalente une population, selon un critère spécifique – ici, le niveau de revenus –, le 1er quartile est donc formé des 25% de la population percevant les revenus les plus faibles, et le 4e des 25 % de la population percevant les revenus les plus importants. Voy. sur cette notion C. DEHON, J. DROESBEKE et C. VERMANDELE, *op. cit.*, p. 101.

tile dépensent en effet 2.996 euros en produits alimentaires et 951 euros dans l'Horeca, lorsque les ménages du quartile supérieur atteignent 7.570 et 2.995 euros pour un total de dépenses de 52.252 euros. Calculé par personne, le total de dépenses s'élève en moyenne à 15.919 euros dont 2.234 euros en produits alimentaires et 1.046 euros pour l'Horeca. L'enquête n'a pas distingué les montants par personne selon les quartiles de revenus mais en rapportant les données générales, tant pour les dépenses globales que pour les dépenses alimentaires, nous obtenons un coefficient d'environ 0,445 pour déterminer le rapport entre ménage et individu. Nous estimons donc, par nous-même, le volume de dépenses alimentaires pour une personne du premier quartile à 1.022 euros et de dépenses Horeca à 423 euros pour une consommation totale de 9.697 euros. Pour les personnes du quatrième quartile, nous obtenons 23.252 euros de consommation totale, 3.369 euros de dépenses alimentaires et 1.333 euros de dépenses Horeca.

Quant au montant moyen annuel de chèques-repas perçu par les 69,72% de travailleurs salariés bénéficiant de cet avantage, il est d'environ 1.200 euros<sup>(71)</sup>. Par ailleurs, il est automatiquement limité par les conditions réglementaires exposées précédemment : un chèque par jour effectif de travail et 8 euros par chèque. Sachant qu'il y a approximativement 250 jours ouvrés en Belgique, et sans même prendre en compte les jours de congés légaux, le plafond serait donc d'environ 2.000 euros. Dans les faits, il n'atteint évidemment pas cette somme.

Il semble donc que, dans la plupart des cas, un agent économique rationnel ne souffrira pas de voir sa rémunération être partiellement composée de chèques-repas en ce sens qu'il ne sera pas contraint d'augmenter ses dépenses alimentaires en raison de la restriction d'utilisation d'une partie de sa rémunération. Toutefois, eu égard à la moyenne pour les 25% de personnes disposant des plus bas revenus, il y a certainement des cas « contraints » dans lesquels une personne disposera d'un montant de titres-repas plus important que ce qu'elle souhaiterait consommer en denrées alimentaires. Notons qu'il est patent qu'un nombre important de personnes relevant du premier quartile de revenus bénéficierait d'un mécanisme d'assurance ou d'aide sociale et ne disposent donc ni d'un emploi ni *a fortiori* de chèques-repas. Ce constat, dont il n'est pas possible de mesurer ici l'ampleur, vient réduire le nombre de cas « contraints », les personnes d'autres quartiles de revenus dépensant de façon plus exceptionnelle des sommes moins importantes en denrées alimentaires que les chèques-repas dont ils bénéficient.

Pour les ménages non contraints, les restrictions posées par le régime des chèques-repas ont donc une incidence toute relative sur l'utilisation de leurs revenus. Ils auraient de toute façon dépensé cette somme pour se nourrir. C'est ce qui nous amène à penser que les chèques-repas sont économiquement comparables à de la rémunération en monnaie ayant cours légal.

**22.** Le glissement des chèques-repas vers la notion de rémunération a atteint son apogée avec les récentes propositions de loi portées principalement par le CD&V et l'Open VLD, souhaitant transformer les titres-repas en une indemnité nette, directement versée sur le compte du travailleur<sup>(72)</sup>. Ces propositions suggèrent donc d'allouer un montant en espèces exonéré de charges sociales, dans les limites du régime actuel. Le but est, d'une part, de lutter contre les coûts administratifs du système, dès lors que les frais d'émission

(71) ANTWERP MANAGEMENT SCHOOL, OFFICE NATIONAL DE SÉCURITÉ SOCIALE et SD Worx, *op.cit.*, pp. 23 et 24.

(72) Proposition de loi portant modification du Code des impôts sur les revenus 1992 en ce qui concerne les titres-repas et les écochèques, développements, *Doc., Sén.*, 2012-2013, n° 5-2182/1 ; Proposition de loi visant à adapter le système des titres-repas, développements, *Doc., Ch.*, 2013-2014, n° 53-3282/001 ; Proposition de loi relative au remplacement des écochèques par une indemnité nette, amendement, *Doc., Ch.*, 2016-2017, n° 54-2287/002 ; Proposition de loi remplaçant les titres-repas et les écochèques par une indemnité nette, développements, *Doc., Ch.*, 2019-2020, n° 55-0684/001.

demeurent importants malgré le passage à la carte électronique et, d'autre part, de ne plus laisser survenir de pertes suite à l'expiration d'une partie des chèques. Elles sont en effet estimées à 0,07% du total en 2018, ce qui représente tout de même 1,8 million d'euros <sup>(73)</sup>.

Dans le régime proposé, il n'y aurait plus aucune différence de nature entre le salaire en espèces de base et l'indemnité de repas ; celle-ci deviendrait simplement une partie du salaire immunisée de toute charge fiscale et parafiscale.

**23.** Dans un avis rendu le 21 mars 2017 <sup>(74)</sup>, la section de législation du Conseil d'État a soulevé un problème de constitutionnalité au regard des principes d'égalité et de non-discrimination consacrés par les articles 10 et 11 de la Constitution.

Selon la jurisprudence de la Cour constitutionnelle, ces principes interdisent toute différence de traitement qui ne repose pas sur un critère objectif et qui n'est pas raisonnablement justifiée. Il est donc interdit de « traiter différemment des situations égales » <sup>(75)</sup> sans justification adéquate.

Le point de départ de la réflexion du Conseil d'État est de pointer le particularisme des titres-repas en ce qu'ils doivent respecter des « conditions strictes » <sup>(76)</sup> d'octroi, de délivrance et d'utilisation pour ne pas être soumis à la sécurité sociale. Il poursuit alors en considérant que « ce sont précisément ces conditions particulières qui, dans l'état actuel de la législation, peuvent, au regard du principe d'égalité, justifier que les titres-repas et les éco-chèques qui satisfont à ces conditions bénéficient d'un régime spécifique – plus avantageux – sur le plan de la fiscalité et des cotisations de sécurité sociale » <sup>(77)</sup>. En abrogeant toutes ces conditions et en remplaçant les chèques-repas par une indemnité nette, le législateur contreviendrait donc au principe d'égalité dès lors qu'une catégorie de travailleurs bénéficierait d'une indemnité de repas rémunératoire au régime (para)fiscal avantageux et qu'une seconde catégorie ne bénéficierait que d'une rémunération classique, intégralement soumise aux cotisations sociales.

En réalité, l'action du législateur ne créerait pas un régime différencié. Il ne ferait que l'approfondir en modifiant les conditions d'accès audit régime avantageux, accentuant de la sorte la comparabilité avec la rémunération ordinaire, ce qui rendrait alors la différence de traitement inconstitutionnelle selon le Conseil d'État. Autrement dit, par le passage de chèques-repas à une indemnité nette, des situations différentes – et donc légitimes à recevoir un traitement différencié – deviendraient similaires. À la suite de cet avis, les propositions de loi n'ont pas abouti.

**24.** Nous rejoignons le raisonnement du Conseil d'État. Plus encore, en raison de nos développements précédents, il nous semble que l'on peut s'interroger sur la constitutionnalité du régime actuel des chèques-repas à l'aune des principes d'égalité et de non-discrimination. Il eût été difficile de censurer le régime actuel tant les répercussions économiques et sociales auraient été importantes. Pour autant, l'argument invoqué de conditions strictes dans la liberté de disposition des chèques, bien que juridiquement soutenable, nous semble relativement artificiel en considération de la réalité actuelle du système, avec des possibilités d'utilisation très larges. C'est d'ailleurs ce qui conduit la même juridiction à s'opposer au traitement fiscal et parafiscal avantageux des chèques-consommation et

(73) Proposition de loi remplaçant les titres-repas et les écochèques par une indemnité nette, *ibid.*, p. 4.

(74) Proposition de loi relative au remplacement des écochèques par une indemnité nette, avis du Conseil d'État, *Doc.*, Ch., 2016-2017, n° 54-2287/004.

(75) C. BEHRENDT et M. VRANCKEN, *op. cit.*, p. 680.

(76) Proposition de loi relative au remplacement des écochèques par une indemnité nette, avis du Conseil d'État, *op. cit.*, p. 5.

(77) *Ibid.*, p. 5.

primes corona<sup>(78)</sup> en considérant notamment que « même si la liberté d'utilisation n'est pas totale, les possibilités en sont tellement nombreuses que le chèque consommation et la prime corona peuvent être utilisés sans restriction significative pour des dépenses que l'intéressé ferait de toute façon et l'argent épargné peut également être dépensé librement. Cette possibilité de substitution est bien plus grande que, par exemple, pour les éco-chèques ainsi que pour les chèques sport et culture existants »<sup>(79)</sup>. On relèvera l'omission des chèques-repas, qui nous semble tout sauf anodine.

En dépit de l'avis du Conseil d'État, le projet relatif aux chèques consommation et prime corona a abouti<sup>(80)</sup>. Sans rentrer dans les détails de cette prime, à vocation temporaire, relevons toutefois qu'elle est limitée à 500 euros par travailleur<sup>(81)</sup> et est soumise à une cotisation patronale spéciale de 16,5%<sup>(82)</sup>. S'il est vrai que ce système étend encore plus les possibilités de consommation, il nous semble que les chèques-repas n'entraînent, eux non plus, pas de restriction significative pour les dépenses du bénéficiaire et partant, devraient subir un jugement similaire.

Si les chèques-repas respectent les principes constitutionnels d'égalité et de non-discrimination, ce qui est douteux selon nous, ils contreviennent en tout cas au principe d'équité horizontale et posent des questions quant à la solidarité redistributive et au financement du système de sécurité sociale. Nous y reviendrons.

#### 4. Objectifs et justifications économiques

**25.** En dépit des écueils évoqués au point précédent, les chèques-repas bénéficient d'une popularité incontestable, comme le montrent les récents développements entourant le projet de réforme fiscale. Ils sont en effet un « coup de pouce » au pouvoir d'achat des travailleurs sans constituer une charge salariale trop importante. C'est pour cette raison que tant les travailleurs que les employeurs en défendent le maintien<sup>(83)</sup>.

**26.** Outre cette justification économique, il est également défendu que les chèques-repas stimulent l'économie belge et principalement le secteur de la distribution. Selon une étude commandée par la Vouchers Issuers Association<sup>(84)</sup>, cette stimulation est due à deux facteurs principaux : l'impossibilité d'épargner les revenus obtenus sous cette forme, d'une part, et l'impossibilité de les consommer en dehors des frontières belges, d'autre part. Par ailleurs, il est soutenu que cela engendre une consommation plus importante dans les secteurs de la grande distribution et de l'Horeca. Or ceux-ci exigent beaucoup de main-d'œuvre et ont un effet multiplicateur<sup>(85)</sup> sur l'économie plus important que d'autres

(78) C.E., avis n° 69.627/1 du 27 juin 2021 précédant l'arrêté royal modifiant l'article 19quinquies de l'arrêté royal du 28 novembre 1969 pris en exécution de la loi du 27 juin 1969 révisant l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs, points 7.3 et 7.4.

(79) *Ibid.*, point 7.3.

(80) Arrêté royal du 21 juillet 2021 modifiant l'article 19quinquies de l'arrêté royal du 28 novembre 1969 pris en exécution de la loi du 27 juin 1969 révisant l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs, *M.B.*, 29 juillet 2021.

(81) *Ibid.*, art. 2.

(82) Loi du 18 juillet 2021 portant des mesures de soutien temporaires en raison de la pandémie du COVID-19 (1), *M.B.*, 29 juillet 2021, art. 56.

(83) Voy. les réactions de la FGTB et de l'UCM dans G. DOS SANTOS, « Réforme fiscale : "La fin des chèques-repas ? Supprimons les cotisations, alors !" », *La DH Les Sports+*, disponible sur <https://www.dhnet.be/actu/belgique/2022/07/07/reforme-fiscale-la-fin-des-cheques-repas-supprimons-les-cotisations-alors-QMEJ7PEHVJEKBBNH72DDV6TS2M/>, 7 juillet 2022.

(84) IDEA CONSULT (D. VAALSAMIS, J.-F. ROMAINVILLE et M. GERARD), « Impact macro-économique des chèques-repas. Rapport final », disponible sur <http://www.viabbelgium.be/titre-repas/index.html>, septembre 2013.

(85) *Ibid.*, p. 18 pour une définition exacte. L'effet initial sur la demande se répercute sur la demande des différents intermédiaires ce qui conduit à un effet total plus important (effet initial + effet direct sur

secteurs. *In fine*, l'étude soutient que supprimer le système des chèques-repas conduirait à 8.290 licenciements et réduirait la valeur ajoutée de 179 millions d'euros <sup>(86)</sup>.

27. S'ils engendrent certainement un effet de stimulation économique, nous souhaitons modestement nous interroger sur la fiabilité des chiffres proposés par cette étude. En effet, elle repose sur deux prémisses qui nous paraissent discutables. D'abord, l'étude précise que les effets économiques dépendent de la « propension des consommateurs à utiliser les chèques comme un remplacement, un substitut, aux dépenses effectuées habituellement en liquide » <sup>(87)</sup>. C'est l'effet de substitution ou de remplacement. Si celui-ci est total, le système ne modifie pas les comportements de consommation par rapport à un montant en euros. Dans ce cas, le montant du salaire ordinaire qui est libéré par les chèques-repas sera utilisé de façon classique, c'est-à-dire avec des taux de consommation extérieure et d'épargne du même ordre qu'en l'absence de chèques-repas. L'étude défend que cet effet n'est que partiel en raison des spécificités des chèques, ce qui conduit à appliquer sur le montant libéré un taux d'épargne plus faible de moitié que sur la rémunération classique mais aussi à considérer que si les dépenses alimentaires effectuées avec le salaire cash diminuent, cette diminution n'est que partielle, n'atteignant pas le montant injecté dans les secteurs alimentaires par les chèques. Comme nous l'avons dit, il nous semble pourtant qu'il existe aujourd'hui une grande commutativité entre chèques-repas et cash et qu'il convient donc de minimiser les effets engendrés par ceux-ci.

Il est ensuite soutenu que la part de consommation totale dans les secteurs liés à l'alimentaire est plus importante que s'il s'agissait d'indemnités cash car tant les ménages contraints que les ménages non contraints que nous évoquions précédemment auraient tendance à consommer plus de denrées alimentaires en présence de tels chèques. Cette affirmation est issue d'une étude américaine relative aux *food stamps* <sup>(88)</sup> réalisée en 1990 <sup>(89)</sup> et, bien qu'il soit précisé que ses résultats doivent être interprétés avec prudence, tout le développement est fondé sur ceux-ci. Pourtant, dans cette étude, il est clairement mentionné qu'en théorie, il n'y aura une augmentation de la consommation de biens alimentaires que si « *a large proportion of participating households are constrained* » <sup>(90)</sup> et que dans le cas inverse l'effet sur la consommation alimentaire ne serait que « *slightly greater* » <sup>(91)</sup>.

Il est tout de même reconnu que, dans les études empiriques, même les ménages non contraints semblaient augmenter leur consommation, en contradiction avec le modèle théorique, ce qui conduisait donc à une plus grande consommation dans le secteur alimentaire. C'est cette constatation qui est mise en avant par l'étude d'Ideaconsult sur le système belge de chèques-repas.

Néanmoins, le système américain se différencie fortement des chèques-repas belges dès lors qu'il s'agit avant tout d'un soutien public envers les ménages les plus défavorisés, ce qui se remarque dans les critères d'éligibilité qui prennent en compte les revenus professionnels mais également les avoirs bancaires <sup>(92)</sup>, alors qu'en Belgique, les chèques-repas ne sont pas soumis à de telles conditions et ne s'intègrent pas dans un système d'aide

les fournisseurs + effet indirect sur les intermédiaires suivants + effet induit par la consommation des ménages).

(86) *Ibid.*, p. 31.

(87) *Ibid.*, p. 10.

(88) Bons alimentaires distribués par les pouvoirs publics américains aux ménages à faibles revenus (Supplemental Nutrition Assistance Program).

(89) T. FRAKER, « The effects of food stamps on food consumption: a review of the literature », U.S. Dept. of Agriculture, Food and Nutrition Center, Office of Analysis and Evaluation, disponible sur <https://naldc.nal.usda.gov/catalog/56196>, 1990.

(90) *Ibid.*, p. 53.

(91) *Ibid.*, p. 53.

(92) *Ibid.*, p. 24.



sociale mais trouvent plutôt leur source dans une relation de travail. Il nous semble donc discutable de se fonder sur cette étude américaine dans le cadre du système belge.

Dès lors, si les chèques-repas ont sans doute un effet bénéfique sur la consommation et l'emploi en Belgique, il nous semble douteux que l'ampleur de cet effet soit aussi fort qu'avancé par cette étude.

## C. Éco-chèques

### 1. Régime social des éco-chèques

**28.** Un article 19<sup>quater</sup> relatif au régime social des éco-chèques fut inséré en 2009 dans l'arrêté royal du 28 novembre 1969<sup>(93)</sup>. Dans la continuité de la réglementation des chèques-repas, les éco-chèques sont considérés comme de la rémunération sauf à répondre aux conditions prévues au second paragraphe du même article, auquel cas ils sont alors exonérés de cotisations sociales. Tout comme les chèques-repas, ils doivent être attribués au nom du travailleur, ont une durée d'utilisation ainsi qu'un montant limités<sup>(94)</sup> et ne peuvent être utilisés en remplacement d'un autre élément de rémunération. Par ailleurs, ils sont limités à 250 euros par an et par travailleur.

Dès lors qu'au-delà de l'article 19<sup>quater</sup> précité, le système des éco-chèques est réglé par une convention collective de travail conclue au sein du Conseil national du travail<sup>(95)</sup>, seuls sont concernés les travailleurs et employeurs du secteur privé<sup>(96)</sup>.

Quant aux biens et services pouvant être achetés au moyen d'éco-chèques, il s'agit de produits écologiques tels qu'ils sont déterminés, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2022, par l'annexe de la convention collective de travail n° 98/9<sup>(97)</sup>, présentée sous forme de tableau et reprenant comme principales catégories « produits et services écologiques », « mobilité et loisirs durables », « réutilisation, recyclage et prévention des déchets » et « circuit court ».

### 2. Origines et principes du régime parafiscal des éco-chèques

**29.** Le régime d'exonération que connaissent les éco-chèques est très clairement inspiré du régime des chèques-repas, qui constituait pourtant à l'origine un simple remboursement de frais, n'occasionnant pas d'enrichissement du travailleur. Toutefois, comme nous l'avons montré, ce régime est simplement devenu un moyen avantageux d'octroyer une rémunération supplémentaire à un travailleur. Le système des éco-chèques s'inscrit pleinement dans cette démarche visant à offrir aux travailleurs une soupape de pouvoir d'achat sans pour autant que l'employeur ait à payer, outre le montant reçu par son employé, des charges fiscales et parafiscales. Il n'est d'ailleurs pas anodin de constater que ce système a été mis en place par le gouvernement dans le cadre du plan de relance européen

(93) Arrêté royal du 14 avril 2009 insérant un article 19<sup>quater</sup> dans l'arrêté royal du 28 novembre 1969 pris en exécution de la loi du 27 juin 1969 révisant l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs, *M.B.*, 20 mai 2009.

(94) La durée maximale est de 24 mois contrairement aux chèques-repas, valides 12 mois. Quant au montant, il est de 10 euros par éco-chèque maximum mais sans intervention du travailleur.

(95) Convention collective de travail n° 98 du 20 février 2009 concernant les éco-chèques, rendue obligatoire par l'arrêté royal du 28 juin 2009, *M.B.*, 13 juillet 2009.

(96) Loi du 5 décembre 1968 sur les conventions collectives de travail et les commissions paritaires, *M.B.*, 15 janvier 1969, art. 2.

(97) Convention collective de travail n° 98/9 du 21 décembre 2021 modifiant la convention collective de travail n° 98 du 20 février 2009 concernant les éco-chèques, rendue obligatoire par l'arrêté royal du 15 mars 2022, *M.B.*, 5 mai 2022.

consécutif à la crise financière de 2008<sup>(98)</sup>, dont le premier pilier consistait en « une injection massive de pouvoir d'achat dans l'économie pour stimuler la demande et restaurer la confiance »<sup>(99)</sup> et dont le second visait à favoriser les investissements dans les technologies propres et l'efficacité énergétique<sup>(100)</sup>. La mesure a d'ailleurs été reconnue en 2019 comme une bonne pratique de l'économie circulaire par la plate-forme des acteurs européens de l'économie circulaire mise en place par la Commission européenne et le Comité économique et social européen<sup>(101)</sup>.

Ce récent avantage extra-légal a connu un succès rapide<sup>(102)</sup>. Il concerne aujourd'hui, nous l'avons dit, 48,90% des travailleurs salariés pour une masse salariale « éco-chèques » totale de 285.971.149,29 euros. Au contraire des chèques-repas, les éco-chèques furent peu remis en question. Cela s'explique par leur finalité de consommation et par leur montant plus limité mais aussi par l'époque d'introduction de la mesure, les chèques-repas leur ayant ouvert la voie bien des années auparavant.

### 3. Objectifs et justifications économiques

**30.** En ce qui concerne les objectifs économiques sous-jacents à cette rémunération alternative, il s'agit très clairement d'encourager l'économie verte et de soutenir d'une certaine manière le pouvoir d'achat des travailleurs, sans augmenter le coût salarial au-delà des 250 euros accordés. Toutefois, l'étendue de la liste de produits risque de produire un « effet d'aubaine » en ce sens que l'achat du produit dit éco-compatible aurait été réalisé par l'individu en l'absence d'éco-chèques. Cela se marque particulièrement dans la catégorie « appareils électriques » dont certains répondent à des besoins de base auxquels le consommateur répondrait même en l'absence de chèques : réfrigérateurs, congélateurs, machines à laver... Or, selon une étude commanditée par la Vouchers Issuers Association, la grande majorité des appareils électriques commercialisés aujourd'hui répondent désormais aux conditions exigées pour l'achat par éco-chèques, ce qui aboutit à une situation où les produits écologiques ne sont plus que très marginalement encouragés<sup>(103)</sup>.

**31.** En parallèle de cet effet d'aubaine, il est aussi possible que l'impossibilité d'épargner des chèques conduise parfois le consommateur à acheter un produit ne répondant pas à un réel besoin : montres connectées, outillage électrique de jardinage, tourne-disques et frigos à vin ; les exemples, plutôt cocasses, sont nombreux<sup>(104)</sup>. Dans une logique de développement durable et d'économie circulaire, c'est un écueil évident de la mesure.

(98) Voy. notamment la justification de l'urgence par le gouvernement dans l'avis du Conseil d'État 45.913/1 du 3 février 2009 précédant l'arrêté royal insérant un article 19<sup>quater</sup> dans l'arrêté royal du 28 novembre 1969 pris en exécution de la loi du 27 juin 1969 révisant l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs.

(99) Communication de la Commission au Conseil européen. Un plan européen pour la relance économique, COM(2008)800 final, 26 novembre 2008, p. 3.

(100) *Ibid.*, p. 3.

(101) N. WELLEMANS, *Les rémunérations alternatives : comment doper (le salaire de) vos travailleurs ?*, Limal, Anthemis, 2020, p. 108 ; plateforme disponible sur <https://circulareconomy.europa.eu/platform/fr/financing/eco-vouchers-encourage-sustainable-consumption-including-second-hand-and-refurbished-goods>.

(102) ROLAND BERGER (G. TONDREAU), « Les avantages du système des écochèques par rapport à un montant net équivalent. Analyse d'impact pour les pouvoirs publics », disponible sur <https://www.viabelgium.be/les-principaux-produits/eco-cheque/index.html>, février 2017, p. 4.

(103) CO<sub>2</sub>LOGIC, « Évaluation de l'impact climatique associé à l'utilisation d'éco-chèques en Belgique. Executive summary », disponible sur <https://www.viabelgium.be/les-principaux-produits/eco-cheque/index.html>, 30 avril 2019, p. 5.

(104) Voy. à titre parfaitement illustratif <https://www.krefel.be/fr/eco-produits>.



**32.** Un autre objectif, au-delà du bonus de pouvoir d'achat octroyé aux travailleurs, est de soutenir la consommation intérieure et la création d'emplois. En effet, de la même manière que, pour les chèques-repas, les éco-chèques ne peuvent être épargnés ou utilisés ailleurs qu'en Belgique. En considérant qu'ils remplacent une partie des dépenses classiques, il y a toutefois une compensation sur le revenu cash dont une partie est ainsi libérée et peut être épargnée. Toutefois, le taux d'épargne qui serait appliqué à cette partie libérée serait inférieur à celui appliqué à un montant cash, en raison des restrictions sur les possibilités d'achat avec éco-chèques. Une étude du cabinet de conseil Roland Berger, également commanditée par la Voucher Issuers Association, estime que ce taux d'épargne ne serait que d'un quart par rapport au taux classique. Considérant ce taux d'épargne inférieur cumulé à l'impossibilité de consommation extérieure et à l'effet catalyseur de l'achat, en ce sens que la perception de l'écochèque et le complément de pouvoir d'achat conduisent à provoquer l'achat envisagé depuis quelque temps, l'étude estime que convertir les éco-chèques en une indemnité nette réduirait la consommation intérieure de 50 millions d'euros et provoquerait une perte de 1.300 emplois, principalement dans le secteur de la distribution <sup>(105)</sup>.

Si nous émettions certains doutes dans l'analyse des chèques-repas, nous ne sommes pas en mesure de déterminer scientifiquement la pertinence de ce choix quelque peu arbitraire du taux d'épargne et par conséquent d'évaluer la validité des conséquences économiques. Il semble en tout cas que les caractéristiques propres des éco-chèques ont une influence positive sur l'économie belge.

#### 4. Analyse sous l'angle des articles 10 et 11 de la Constitution et du principe d'équité

**33.** En raison de leur finalité limitée, il nous semble moins évident de déceler, dans le régime des éco-chèques, une différence de traitement non justifiée en comparaison à de la rémunération ordinaire. Toutefois, de la même manière que pour les chèques-repas, les propositions de loi visant à les transformer en indemnité nette <sup>(106)</sup> ont été critiquées, selon nous à juste titre, par le Conseil d'État <sup>(107)</sup>.

La question n'est pas totalement futile dès lors que la liste de produits pouvant être achetés par le biais d'éco-chèques est relativement étendue : tous les produits de jardinage, électriques ou non <sup>(108)</sup>, de très nombreux produits électriques, les produits d'alimentation ou de cosmétique labellisés bio, etc. Il semble qu'*in fine* le Belge moyen consacre bien plus de 250 euros par an à des produits pouvant potentiellement être achetés par éco-chèques, grâce entre autres à l'émergence du bio dans les modes de consommation <sup>(109)</sup>, mais aussi évidemment aux produits électriques relativement onéreux. Toutefois, le caractère unique de l'octroi des chèques et la limite annuelle de 250 euros conduisent bien à une restriction des possibilités de consommation ne permettant pas, selon nous, de les comparer avec de la rémunération classique du point de vue des principes d'égalité et de non-discrimination. Il n'en reste pas moins étonnant de constater qu'environ 40% des salariés bénéficient de 250 euros de rémunération annuelle sans charge fiscale et sociale, au contraire des

(105) R. BERGER, *op. cit.*, p. 15.

(106) Proposition de loi portant modification du Code des impôts sur les revenus 1992 en ce qui concerne les titres-repas et les écochèques, développements, *op. cit.* ; Proposition de loi relative au remplacement des écochèques par une indemnité nette, développements, *op. cit.* ; Proposition de loi remplaçant les titres-repas et les écochèques par une indemnité nette, développements, *op. cit.*

(107) Proposition de loi relative au remplacement des écochèques par une indemnité nette, avis du Conseil d'État, *op. cit.*, p. 5.

(108) À l'exception évidente des produits phytopharmaceutiques.

(109) Voy. à ce sujet les 121,5 euros dépensés en moyenne en 2021 par les Wallons en produits bios : BIOWALLONIE, « Les chiffres du bio 2021 en Wallonie », disponible sur <https://www.biowallonie.com/chiffres-du-bio/>, 24 mai 2022, p. 22.

60 autres pourcents, et cela à l'initiative de leurs employeurs ou de conventions collectives de travail sectorielles, ce qui semble soulever des questions du point de vue de l'équité horizontale.

## D. Voitures de société

### 1. Régime social des voitures de société

**34.** Au contraire des chèques-repas et des éco-chèques, l'avantage salarial octroyé à un travailleur sous la forme d'une voiture de société est soumis au paiement d'une cotisation sociale patronale dite « de solidarité », qui est déterminée depuis le 1er janvier 2005<sup>(110)</sup> en fonction des émissions CO<sub>2</sub> et du type de carburant du véhicule<sup>(111)</sup>. Il n'est pas soumis aux cotisations sociales ordinaires.

**35.** Cet avantage consiste donc en la mise d'un véhicule à la disposition d'un travailleur par son employeur à des fins non exclusivement professionnelles. Cela inclut les déplacements privés mais également le trajet domicile-lieu de travail. Une exception est posée à ce principe : l'utilisation, pour effectuer le trajet domicile-travail, d'un véhicule dit utilitaire, ce qui renvoie en réalité à une « camionnette » telle qu'elle est définie par l'administration fiscale<sup>(112)</sup>, n'est pas considéré comme un avantage accordé au travailleur. Précisons que, pas davantage que pour les autres rémunérations alternatives, nous n'aborderons pas le régime fiscal des voitures de société, qui est lui-même très avantageux<sup>(113)</sup>. Par ailleurs, nous n'évoquerons pas les voitures de société octroyées aux dirigeants d'entreprises, considérés comme indépendants par l'ONSS<sup>(114)</sup>. En revanche, le secteur public est aussi concerné par cette rémunération alternative et il ne nous sera pas possible de l'écarter de notre analyse. Son importance est toutefois relative, les voitures de société se concentrant dans le secteur privé<sup>(115)</sup>.

**36.** Le montant de la cotisation de solidarité mensuelle, qui est indexé en fonction de l'indice-santé chaque 1er janvier<sup>(116)</sup>, est déterminé comme suit<sup>(117)</sup> :

- pour les véhicules à essence :  $((Y \times 9 \text{ euros}) - 768) / 12$
- pour les véhicules au diesel :  $((Y \times 9 \text{ euros}) - 600) / 12$
- pour les véhicules LPG, CNG ou méthane :  $((Y \times 9 \text{ euros}) - 990) / 12$

Y représente les émissions de CO<sub>2</sub> en grammes par kilomètre émises par le véhicule. Lorsque celles-ci ne sont pas connues, elles sont fixées à 182 g/km pour les véhicules essence et 165 g/km pour le diesel<sup>(118)</sup>. Pour tenir compte de l'indexation, il convient de multiplier les montants par 1,5 depuis le 1er janvier 2023<sup>(119)</sup>.

(110) Loi-programme du 27 décembre 2004, *M.B.*, 31 décembre 2004, art. 2.

(111) Loi du 29 juin 1981 précitée, art. 38, § 3<sup>quater</sup>, 3°.

(112) B. PAIRON et D. BERCKMANS, *Le régime fiscal et social des voitures de société en Belgique*, Waterloo, Wolters Kluwer, 2017, p. 51.

(113) Voy. à ce sujet N. HOOFTMAN, T. ERMANS et X. MAY, « Les voitures de société : diagnostics et enjeux d'un régime fiscal », in J. VAESSEN (dir.), *Voitures de société et mobilité durable. Diagnostics et enjeux*, Bruxelles, Éditions de l'Université de Bruxelles, 2019, p. 41 à 46.

(114) *Ibid.*, p. 19.

(115) *Ibid.*, p. 24.

(116) Loi du 29 juin 1981 précitée, art. 38, § 3<sup>quater</sup>, 9°.

(117) *Ibid.*, 3° et 7°.

(118) *Ibid.*, 5°.

(119) Instructions administratives (2023) – Les cotisations spéciales – Véhicules de société, disponibles sur <https://www.socialsecurity.be/employer/instructions/dmfa/fr>. Ce chiffre de 1,5 équivaut plus précisément à 171,64 divisé par 114,08.

Par ailleurs, la cotisation, applicable aux véhicules électriques équivaut à la cotisation minimale de 20,83 euros <sup>(120)</sup> atteignant, en raison de l'indexation, 31,34 euros depuis le 1er janvier 2023 <sup>(121)</sup>.

**37.** *In fine*, le montant annuel dû à ce titre se situe généralement en dessous de 1.600 euros à l'exception de quelques voitures très polluantes <sup>(122)</sup>. En effet, en appliquant les formules mentionnées, seules les voitures à essence atteignant des émissions CO<sub>2</sub> de 210 g/km et les voitures diesel atteignant 190 g/km dépassent ce seuil. Relevons enfin que l'attribution d'une « carte essence », c'est-à-dire le paiement par l'employeur des frais de carburant n'entraîne aucune cotisation sociale supplémentaire : cet avantage est donc totalement exonéré <sup>(123)</sup>, ce qui est évidemment à souligner en raison de l'importance que de tels frais peuvent représenter pour un salarié et des conséquences environnementales engendrées.

**38.** L'ONSS perçoit chaque année plus de 200 millions d'euros au titre de la cotisation de solidarité. Alors qu'en 2009, le montant agrégé atteignait près de 275 millions, celui-ci a ensuite diminué jusqu'à atteindre son point minimal en 2016 à 219 millions, alors pourtant que le nombre de voitures de société parmi les salariés augmentait, passant de moins de 300.000 en 2007 à environ 450.000 en 2016 <sup>(124)</sup>. Il semblerait donc que cela soit lié à l'amélioration des performances des véhicules. On constate toutefois, depuis 2016, une remontée des montants perçus, avec 226 millions d'euros en 2018 et 263 millions d'euros en 2021 <sup>(125)</sup>. À défaut de modification des formules de calcul, cela semble indiquer une augmentation du volume de voitures de société. Cette constatation est corroborée par une étude du SPF Mobilité et Transports qui avance le chiffre de 540.264 voitures à la disposition de salariés en 2021, et 560.941 en 2022, en se fondant sur les données de l'ONSS <sup>(126)</sup>.

**39.** À ce stade, nous avons estimé que les cotisations annuelles dépassaient rarement 1.600 euros mais sans toutefois démontrer que cela représentait un régime avantageux du point de vue de la sécurité sociale. Il convient donc de se prêter à un jeu de comparaison. Il est toutefois difficile de comparer l'avantage retiré de l'utilisation d'une voiture de société à une rémunération ordinaire. En effet, cet avantage consiste en l'économie des frais qui seraient supportés pour l'achat et l'entretien d'une voiture personnelle. Or, cette économie dépend de nombreux critères : modèle choisi, kilomètres parcourus, présence d'une carte essence et *cætera*. Par ailleurs, l'évaluation fiscale de cet avantage en sous-estime notoirement la valeur économique réelle et ne permet donc pas d'y appliquer les taux de cotisations sociales classiques pour déterminer le bénéfice social octroyé au détenteur du véhicule.

Aucune estimation ne pourra donner de chiffre parfaitement fiable mais nous relevons toutefois une étude jugeant la valeur économique réelle de l'avantage, carte essence comprise, à 948 euros par mois. Ce résultat est obtenu sur base des valeurs moyennes estimées de kilomètres parcourus à titre privé (22.000/an) et du coût en frais de leasing

(120) Loi du 29 juin 1981 précitée, art. 38, § 3<sup>quater</sup>, 4°.

(121) Instructions administratives (2023) – Les cotisations spéciales – Véhicules de société, disponibles sur <https://www.socialsecurity.be/employer/instructions/dmfa/fr>.

(122) N. HOOFMAN, T. ERMANS et X. MAY, *op. cit.*, p. 23. Le montant donné est de 1.100 euros. Nous avons pris en compte le coefficient d'indexation pour obtenir 1.500 euros.

(123) B. PAIRON et D. BERCKMANS, *op. cit.*, p. 59.

(124) N. HOOFMAN, T. ERMANS et X. MAY, *op. cit.*, p. 47.

(125) ONSS, « Rapport annuel 2022. Partie Activités principales – Financement des institutions de sécurité sociale », disponible sur <https://www.onssrapportannuel.be/2021/fr/activites-principales/financer/index.html>, 2022.

(126) SPF Mobilité et Transports, « Le nombre de voitures de société en Belgique en 2022 », disponible sur <https://mobilit.belgium.be/fr/publications/le-nombre-de-voitures-de-societe-en-belgique-en-2022>, 7 décembre 2022.

et de carburant par kilomètre<sup>(127)</sup>. En y appliquant les taux ordinaires de cotisations, nous obtenons alors un montant de 379,2 euros par mois ou 4.550,4 euros par an, ce qui est donc bien supérieur au montant habituel de la cotisation de solidarité, que nous avons estimé inférieur à 1.600 euros. Relevons par ailleurs que l'étude précitée date de 2011 et qu'il est permis d'estimer que, sous les effets de l'inflation, cette valeur économique réelle est aujourd'hui supérieure à 1.000 euros par mois.

**40.** Pour clôturer nos propos sur le régime social des voitures de société, il convient de noter que des coefficients multiplicateurs augmenteront sensiblement les montants de cotisation à partir du 1er juillet 2023. En effet, les véhicules de société se verront appliquer une cotisation multipliée par « un facteur de 2,25 à partir du 1er juillet 2023, par un facteur de 2,75 à partir du 1er janvier 2025, par un facteur de 4,00 à partir du 1er janvier 2026 et par un facteur de 5,50 à partir du 1er janvier 2027 »<sup>(128)</sup>. Toutefois, pour les véhicules se voyant appliquer la cotisation minimale, celle-ci est simplement forfaitairement revalorisée progressivement jusqu'à 31,15 euros par mois en 2028 – hors indexation. Le système fiscal orientant fortement les voitures de société vers l'électrification, la grande majorité du parc automobile professionnel devrait se voir appliquer la cotisation minimale<sup>(129)</sup>.

## 2. Origines et principes du régime parafiscal des voitures de société

**41.** Il est difficile d'appréhender les origines des voitures de société. La première réglementation de sécurité sociale applicable spécifiquement à cette rémunération est un arrêté royal de 1996<sup>(130)</sup> qui avait pour objectif d'assujettir au paiement d'une cotisation spéciale de 33% tant les déplacements privés que le trajet domicile-travail effectués au moyen d'une voiture mise à disposition du salarié par l'employeur, et cela en vue d'assurer l'équilibre financier de la sécurité sociale, considéré comme une condition d'adhésion à l'Union économique et monétaire européenne se mettant alors en place<sup>(131)</sup>. L'avantage en nature que constituait cette utilisation privée était évalué par renvoi à la législation fiscale, qui prenait comme déterminants la puissance de la voiture et le nombre de kilomètres parcourus annuellement<sup>(132)</sup>.

Avant cet arrêté, aucune cotisation n'était due sur les trajets domicile-lieu de travail mais les taux de cotisations ordinaires, personnelles et patronales, à l'époque de 13,07% et environ 34%<sup>(133)</sup>, s'appliquaient aux déplacements purement privés, selon une valorisation de l'avantage spécifique à la sécurité sociale, distincte de celle utilisée par le fisc<sup>(134)</sup>.

(127) P. COURBE, « Voitures de société. Oser la réforme ! », disponible sur <https://www.iew-test.be/wp-content/uploads/2012/01/voituressociete.pdf>, décembre 2011, p. 28.

(128) Loi du 25 novembre 2021 organisant le verdissement fiscal et social de la mobilité, *M.B.*, 3 décembre 2021, art. 34.

(129) Projet de loi organisant le verdissement fiscal et social de la mobilité, exposé des motifs, *Doc.*, Ch., 2020-2021, n° 55-2170/001, p. 24.

(130) Arrêté royal du 20 décembre 1996 portant des mesures en vue de l'instauration d'une cotisation de solidarité pour l'utilisation d'un véhicule de société pour les déplacements du domicile au lieu du travail, en application de l'article 3, § 1, 4°, de la loi du 26 juillet 1996 visant à réaliser les conditions budgétaires de la participation de la Belgique à l'Union économique et monétaire européenne, *M.B.*, 31 décembre 1996.

(131) Voy. le rapport au Roi précédant l'arrêté royal du 20 décembre 1996 précité et la loi du 26 juillet 1996 visant à réaliser les conditions budgétaires de la participation de la Belgique à l'Union économique et monétaire européenne, *M.B.*, 1er août 1996, art. 3, 4°.

(132) B. PAIRON et D. BERCKMANX, *op. cit.*, p. 50.

(133) Voy. B. MARISCAL, « Cotisation de solidarité de 33 % sur les voitures de société », *Comptabilité et fiscalité pratiques*, février 1997, p. 66.

(134) B. PAIRON et D. BERCKMANX, *op. cit.*, p. 50.

L'arrêté royal de 1996 élargissait donc la base de perception en incluant le déplacement vers le lieu de travail. Mais, en supprimant toute cotisation personnelle sur l'ensemble des déplacements – qu'ils soient privés ou professionnels –, il réduisait le taux total d'environ 47,07 à 33%. En tout état de cause, il s'agissait clairement d'une mesure budgétaire, ayant pour objet un accroissement des recettes de la sécurité sociale. Dans une réponse écrite à un parlementaire, la ministre des Affaires sociales, Magda De Galan, estimait les recettes ainsi glanées à environ 4 milliards de francs pour une perte en cotisations personnelles de l'ordre de 200 millions de francs<sup>(135)</sup>. Cela impliquait également une perte de 520 millions de francs pour les cotisations patronales. La mesure devait ainsi permettre un gain financier important malgré la baisse du taux.

Ce gain ne s'explique pas tant par la prise en compte du trajet domicile-travail que par l'effectivité de la mesure. Il semble en effet qu'antérieurement, les déclarations étaient relativement rares et que le nombre de kilomètres déclarés pour des déplacements privés était la plupart du temps particulièrement faible. Puisque les cotisations ordinaires étaient applicables à l'avantage, celui-ci se mêlait à la rémunération en espèces et le contrôle était alors difficile<sup>(136)</sup>. Cela était renforcé par la possibilité de contourner l'assujettissement via une contribution financière du travailleur, qui excluait alors le véhicule du champ d'application de la réglementation. Ce constat de la ministre fut corroboré par diverses décisions judiciaires, en matière d'indemnité de préavis, qui s'évertuaient à évaluer l'avantage que représentait la voiture de société, à défaut de toute convention, et donc de toute déclaration sociale et fiscale<sup>(137)</sup>.

Par l'établissement de la cotisation spécifique, les espoirs de la ministre et de son administration étaient d'obtenir une vue plus claire sur les voitures de société en circulation en Belgique et d'en voir pas moins de 200.000 être déclarées<sup>(138)</sup>. Il apparaît donc que, de la même manière que pour les chèques-repas, la première intervention spécifique aux voitures de société n'avait pas pour objectif d'offrir un avantage, mais bien de mieux contrôler une forme de rémunération jusqu'alors difficilement appréhendée.

**42.** Les objectifs ne furent toutefois pas atteints, avec seulement 79.817 travailleurs salariés ayant payé la cotisation de solidarité en 1998 pour un montant d'environ 1,6 milliard de francs<sup>(139)</sup>. Cela amena d'ailleurs l'ONSS à pratiquer des contrôles ponctuels des véhicules possédés par les sociétés<sup>(140)</sup>. Il semble toutefois que malgré ces contrôles, un grand nombre de véhicules de sociétés continuaient d'échapper à cet assujettissement social. En effet, lors de l'élaboration du régime actuel en 2004, le nombre de véhicules déclarés, et donc assujettis, était estimé à 120.000 et la volonté de l'exécutif était de porter ce nombre à 300.000 dès 2005, afin de dégager 255,8 millions d'euros de recettes supplémentaires<sup>(141)</sup>.

La loi-programme du 27 décembre 2004 est donc venue répondre aux différents écueils du système mis en place en 1996. Les formules prévues par cette loi sont les mêmes qu'aujourd'hui<sup>(142)</sup>. Elles suppriment les critères difficilement contrôlables du nombre de kilomètres parcourus et de la puissance des voitures<sup>(143)</sup>, en prenant comme seule référence les émissions de CO<sub>2</sub>. Par ailleurs, qu'il y ait une contribution financière ou non du travail-

(135) Réponse donnée le 17 mars 1997 à la question n° 382 de P. ROOSE, *Q.R.*, Ch., 1996-1997, n° 74, p. 10010.

(136) *Ibid.*, p. 10010.

(137) Voy. notamment Cass., 4 janvier 1993, *J.T.T.*, 1993, p. 328 ; Trib. trav. Hainaut, div. Charleroi, 20 février 1996, *R.G.*, n° 116180A, disponible sur [www.juportal.be](http://www.juportal.be).

(138) Réponse donnée le 17 mars 1997, *op. cit.*, p. 10010.

(139) Réponse donnée le 8 novembre 1999 à la question n° 10 de J. ANSOMS, *Q.R.*, Ch., 1999-2000, n° 50/005, p. 501.

(140) *Ibid.*, p. 501 ; X, « L'O.N.S.S. s'en prend aux voitures de société », *Fiscologue*, 1999, n° 732, p. 1.

(141) Projet de loi-programme, exposé des motifs, *Doc.*, Ch., 2004-2005, n° 51-1437/001, p. 17.

(142) Loi-programme du 27 décembre 2004 précitée, art. 2.

(143) Projet de loi-programme, *op. cit.*, p. 17.

leur ne modifie plus la qualification donnée à l'avantage ce qui évite ainsi le contournement de la mesure tel qu'il existait jusqu'alors<sup>(144)</sup>. L'objectif était, comme en 1996, de dégager des recettes plus conséquentes<sup>(145)</sup>, via une perception plus efficace de la cotisation.

**43.** Finalement, il nous semble que ces interventions législatives voulaient, comme pour les chèques-repas, limiter les dégâts occasionnés par une situation de fait ayant échappé dès le départ au contrôle fiscal et social, afin de dégager des marges budgétaires sans pour autant s'interroger en profondeur sur le régime d'exception mis en place ou s'opposer frontalement à celui-ci. Même si le régime aujourd'hui en vigueur permet d'établir un cadastre relativement clair du parc automobile professionnel, ce régime très avantageux profite tout de même à 20% des salariés du secteur privé, ce qui rend toute refonte du régime des « voitures-salaires » politiquement sensible, particulièrement à défaut de compensation de la suppression dudit avantage salarial. La voie actuellement empruntée à moyen terme n'est d'ailleurs pas celle de la suppression du régime mais bien celle de son « verdissement »<sup>(146)</sup>.

### 3. Objectifs et justifications économiques

**44.** Pour les voitures de société plus encore que pour les éco-chèques et les chèques-repas, il semble que la justification économique du système soit surtout de permettre à des travailleurs de bénéficier d'un salaire plus élevé, sans trop de charges parafiscales afin de ne pas nuire à la compétitivité des entreprises belges. Cela étant, certains secteurs sont sans doute stimulés par ce régime, comme l'était le secteur de la distribution avec les différents chèques. Toutefois, si la production automobile belge existe, elle est principalement tournée vers l'exportation<sup>(147)</sup>. En revanche, pour les concessionnaires, le système des voitures de société semble être une aide précieuse même s'il est difficile d'évaluer l'incidence qu'aurait une suppression du régime social de faveur actuellement en place sur le nombre et le type de voitures du parc automobile belge. Quoi qu'il en soit, soutenir artificiellement la demande d'un marché sans prendre en compte les externalités – écologiques, sociales, de congestion du trafic – n'est pas une politique publique des plus opportunes, comme le soulignait dès 2009 le Conseil supérieur des finances<sup>(148)</sup>. En se fondant sur différentes expertises, la Commission européenne se montre d'ailleurs très critique envers ce régime et encourage la suppression progressive des incitants fiscaux qui y sont associés. Elle pointe, au-delà de la rupture de la neutralité fiscale – concept rejoignant nos développements concernant l'équité horizontale de la sécurité sociale –, les conséquences néfastes des voitures de société sur l'environnement, la santé et le trafic urbain<sup>(149)</sup>.

(144) *Ibid.*, p. 17.

(145) Voy. pour illustration C.C., 14 juin 2006, n° 94/2006, B.8. : « le financement du système de la sécurité sociale des travailleurs salariés constitue l'objectif principal de la mesure attaquée ».

(146) Projet de loi organisant le verdissement fiscal et social de la mobilité, résumé, *op. cit.*, p. 3.

(147) Depuis 2017, plus de 94 % de la production belgo-luxembourgeoise est exportée et c'est 99,7% en 2020, année marquée par la Covid-19. Voy. les chiffres de la F.E.B.I.A.C. – tableau Excel « Évolution de l'assemblage et de l'exportation de véhicules », disponible sur <https://www.febiac.be/public/statistics.aspx?FID=23&lang=FR>.

(148) CONSEIL SUPÉRIEUR DES FINANCES, « La politique fiscale et l'environnement », disponible sur <https://www.conseilsuperieurdesfinances.be/fr/publications>, septembre 2009, p. 134.

(149) Voy. notamment S. PRINCE, « Taxation of Company Cars in Belgium – Room to Reduce their Favourable Treatment – Economic Brief 026 », disponible sur <https://data.europa.eu/doi/10.2778/13821>, mai 2017 ; S. NAESS-SCHMIDT et M. WINIARCZYK, « Company Car Taxation: Subsidies, Welfare and Environment – Taxation Paper n° 22, European Commission », disponible sur <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/578abad6-831e-4707-aed6-6356cbeaf344>, novembre 2009.



#### 4. Analyse sous l'angle des articles 10 et 11 de la Constitution et du principe d'équité

**45.** Il convient d'analyser le régime social des véhicules de société à l'aune des principes constitutionnels d'égalité et de non-discrimination.

La première étape est de vérifier si la voiture de société est comparable à de la rémunération ordinaire et s'il existe une différence de traitement entre ces éléments salariaux. Autant nous avons pu montrer la grande commutativité entre chèques-repas et rémunération cash, autant les véhicules de société sont limités à une fonction bien définie : la mobilité du travailleur. Pour le dire autrement, la transformation de l'avantage salarial que représente la voiture de société en salaire ordinaire entraînerait, très probablement et dans un nombre important de cas, des modifications des comportements de consommation des travailleurs, ce qui n'est, à notre avis, pas le cas des chèques-repas, nous l'avons dit. Voir des situations égales entre véhicules de société et rémunération ordinaire susceptibles de censure pour inconstitutionnalité serait donc osé.

Il est néanmoins opportun de noter que les considérations climatiques et de congestion routière, abordées au point précédent, ont amené le législateur à réagir par le biais de l'introduction d'une allocation de mobilité qui permet aux employeurs d'offrir un substitut en cash à la voiture de société sans que cela entraîne une hausse du coût salarial<sup>(150)</sup>. Cette loi, entrée en vigueur le 1er janvier 2018, prévoit l'application d'une cotisation de solidarité au montant ainsi alloué identique à celle que connaissent les voitures de société<sup>(151)</sup>. En adoptant cette loi, le législateur a fait fi des critiques du Conseil d'État qui estimait, dans son avis, que le projet présentait des éléments d'inconstitutionnalité relatifs aux principes d'égalité et de non-discrimination<sup>(152)</sup>.

En se référant directement aux avis rendus précédemment sur la conversion des chèques-repas et éco-chèques en indemnités nettes, le Conseil a constaté que ce projet de loi reproduisait la même méthode, même si, cette fois, l'allocation de mobilité n'échappait pas totalement au paiement de cotisations sociales. Il a constaté que « l'allocation de mobilité sera affectée *de facto* au financement de déplacements, mais cette constatation vaut également pour la rémunération ordinaire, dont on peut raisonnablement admettre qu'une partie de celle-ci est également utilisée *de facto* pour des déplacements »<sup>(153)</sup> et qu'en cela, il y a bien une différence de traitement portant sur des éléments de rémunération comparables.

La seconde étape du test de constitutionnalité consiste à vérifier s'il existe une justification objective et raisonnable à la différence de traitement, se matérialisant dans un but légitime mis en œuvre par des moyens adéquats et proportionnés<sup>(154)</sup>.

À ce sujet, le Conseil a considéré que la justification repose bien sur un but concret et légitime, à savoir la réduction du parc automobile en vue de réduire la congestion routière et de préserver la santé. Il considère néanmoins que l'atteinte de cet objectif n'est pas mise en œuvre par des moyens adéquats, en pointant différents écueils à la mesure : maintien du régime avantageux des voitures de société, absence d'irréversibilité du choix de l'allocation de mobilité, possibilité de cumuler voiture de société et allocation de mobilité si le travailleur disposait au préalable de plusieurs véhicules de société et surtout absence de

(150) Projet de loi concernant l'instauration d'une allocation de mobilité, exposé des motifs, *Doc.*, Ch., 2017-2018, n° 54-2838/001, p. 4.

(151) Loi du 30 mars 2018 concernant l'instauration d'une allocation de mobilité, *M.B.*, 7 mai 2018, art. 22.

(152) Projet de loi concernant l'instauration d'une allocation de mobilité, avis du Conseil d'État, *op. cit.*, p. 67.

(153) *Ibid.*, p. 74.

(154) C. BEHRENDT et M. VRANCKEN, *op. cit.*, p. 680.

contrainte quant à l'affectation de l'allocation, ce qui n'assure donc absolument pas de l'utilisation de moyens de transport « durables ».

Le Conseil d'État fut rejoint par la Cour constitutionnelle qui censura la loi le 23 janvier 2020<sup>(155)</sup>. La Cour a largement repris les arguments avancés dans l'avis de la section de législation du Conseil d'État à ce sujet<sup>(156)</sup>. La Cour a également répondu aux justifications supplémentaires données par le gouvernement à la suite de l'avis du Conseil d'État. Particulièrement, la Cour a relevé que l'allocation de mobilité ne garantit pas une réduction marquée du trafic routier dès lors que rien n'assure que le salarié n'utilisera plus un véhicule personnel pour ses déplacements professionnels, l'allocation de mobilité pouvant être affectée à l'achat d'un véhicule. La haute juridiction a également réfuté l'argument porté par le gouvernement qui considère que le caractère exceptionnel des cas de cumul d'une voiture de société et d'une allocation de mobilité justifie à suffisance ce défaut du régime<sup>(157)</sup>.

**46.** Comme nous l'avons expliqué lors de l'étude de l'avis du Conseil d'État quant aux indemnités nettes remplaçant les chèques-repas et éco-chèques, les projets de loi ne créent pas un régime différencié mais ne font qu'accentuer la comparabilité des deux types de rémunération. Bien que nous ne pensons pas pouvoir classer au sein d'une même catégorie voiture de société et rémunération cash et donc en comparer le régime social à l'aune des articles 10 et 11 de la Constitution, il est toutefois piquant de lire la réaction du ministre des Finances de l'époque, Johan Van Overtveldt, ayant suivi l'avis négatif du Conseil d'État, telle que reprise dans les travaux parlementaires : « Il fait notamment valoir que, si une discrimination existe entre les travailleurs, cette dernière ne découle pas de l'introduction d'une allocation de mobilité mais bien du fait que certains travailleurs ont une voiture de société tandis que d'autres en sont privés, et que cette réalité ne peut pas être ignorée. La voiture de société est remplacée par une allocation en espèces qui bénéficie d'un traitement identique sur le plan fiscal. Le ministre souligne que rien ne change donc par rapport à la situation actuelle »<sup>(158)</sup>.

Cette justification nous paraît, d'un point de vue juridique, à tout le moins légère. Déclarer en réponse à un questionnaire sur la constitutionnalité d'une mesure que « rien ne change » par rapport au système antérieur revient à reconnaître, pour autant que du crédit soit donné à l'avis du Conseil d'État, que le régime des voitures des sociétés dont bénéficient 20% des travailleurs salariés est inconstitutionnel sans qu'un recours en annulation ne soit directement ouvert contre celui-ci<sup>(159)</sup>. Là n'est évidemment pas l'intention de l'auteur de la réponse, qui ne saisit tout simplement pas que le problème ne se situe pas dans l'introduction d'une différence de traitement mais bien dans la comparabilité accrue des situations, ce que pointera d'ailleurs la Cour constitutionnelle en rejetant ledit argument avancé par le gouvernement car « l'allocation de mobilité déroge fondamentalement au régime légal des voitures de société, étant donné qu'un avantage en nature, qui de par sa nature est ciblé, est remplacé par un avantage pécuniaire, dont l'utilisation n'est pas nécessairement ciblée »<sup>(160)</sup>. Cette réponse ministérielle est toutefois intéressante en ce qu'elle pointe, presque par mégarde, que si le régime actuel est constitutionnellement valide se-

(155) C.C., 23 janvier 2020, n° 11/2020.

(156) *Ibid.*, B.10.

(157) *Ibid.*, B.11.

(158) Projet de loi concernant l'instauration une allocation de mobilité, Rapport de la première lecture, Doc. Ch., 2017-2018, n° 54-2838/003, p. 24.

(159) Loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, *M.B.*, 7 janvier 1989, art. 3. Le délai d'introduction d'un recours en annulation est de 6 mois à partir de la publication de la norme au *Moniteur belge*. Rappelons qu'il existe la possibilité d'introduire en recours suite à un jugement d'inconstitutionnalité posé dans le cadre d'une question préjudicielle (art. 4 de la même loi).

(160) C.C., 23 janvier 2020, n° 11/2020, B.11.



lon le Conseil d'État, il y a bien dans cette façon de rémunérer des travailleurs un problème fondamental d'équité horizontale.

**47.** Relevons enfin que, sans attendre l'arrêt de la Cour constitutionnelle, le législateur a adopté une loi instaurant un nouveau système de « budget mobilité » permettant d'octroyer au travailleur un montant déterminé en vue de couvrir ses dépenses en matière de mobilité, en bénéficiant d'un régime avantageux et en « échange » de la voiture de société dont il bénéficiait au préalable<sup>(161)</sup>. Un des objectifs poursuivis par ce nouveau cadre était de répondre aux critiques émises par le Conseil d'État et d'anticiper la censure, considérée comme probable, de la Cour constitutionnelle.

Ce budget octroyé par l'entreprise à son travailleur se divise en trois piliers : une voiture de société « respectueuse de l'environnement »<sup>(162)</sup> (pilier 1), un financement des moyens de transport durables (pilier 2) et le solde restant est attribué comme une indemnité en cash (pilier 3). La voiture de société octroyée dans ce cadre est soumise à la cotisation de solidarité classique, alors que le financement de moyens de transport durables est, à titre de mesure incitative, exonéré de cotisations sociales. Quant à l'indemnité cash, elle est soumise à une cotisation personnelle spéciale de 38,07%<sup>(163)</sup>, peu ou prou équivalente au taux ordinaire total. Par ailleurs, l'enveloppe accordée au titre de budget mobilité est plafonnée à 16.000 euros<sup>(164)</sup>. En raison de cette limite, le « budget mobilité » rencontre un succès modeste selon les statistiques d'Acerta qui estime que seul 0,48% des personnes ayant droit à une voiture de société l'ont utilisé<sup>(165)</sup>.

## E. Options sur actions

### 1. Régime social des options sur actions

**48.** Une option sur action se définit comme « le droit d'acheter ou de souscrire, à l'occasion de l'augmentation du capital d'une société, un nombre déterminé d'actions à un prix déterminé ou déterminable pendant une période déterminée »<sup>(166)</sup>. Cette définition légale est restrictive dès lors qu'elle définit exclusivement le concept d'*option call* (d'achat) alors qu'une option sur action peut également être une *option put* (de vente). Cela s'explique par le contexte dans lequel cette loi s'inscrit : celui de l'attribution d'options sur actions d'une entreprise à ses travailleurs salariés. Il ne s'agit donc fort logiquement que d'options d'achat.

Pour faire simple et afin de contextualiser les considérations juridiques à suivre, on peut résumer ce mécanisme comme suit : l'option d'achat permet de dégager une plus-value lorsque le prix d'exercice de l'option est inférieur au prix de l'action sous-jacente. Imaginons une société qui décide de distribuer gratuitement à ses salariés des options d'achat à un prix d'exercice de 100 euros par action avec une durée de validité de 6 mois. Si la valeur de l'action est de 90 euros, exercer l'option immédiatement n'a aucun intérêt puisque le

(161) Loi du 17 mars 2019 concernant l'instauration d'un budget mobilité, *M.B.*, 29 mars 2019.

(162) Le premier pilier peut comprendre les frais connexes à la voiture de société tels que les frais de carburant. Néanmoins, cela change la donne par rapport au système antérieur puisque le montant de ces frais est pris en compte dans le pilier 1.

(163) *Ibid.*, art. 22.

(164) *Ibid.*, art. 12.

(165) T. GUILLAUME, « Le budget mobilité est peu attractif pour les salaires les plus élevés », *La Libre Belgique*, 29 juillet 2022, p. 7 ; Communiqué de presse du 21 février 2022 d'Acerta, disponible sur <https://www.acerta.be/fr/a-propos-dacerta/dans-la-presse/trois-fois-plus-de-travailleurs-optent-pour-le-budget-mobilite-par-rapport-a-2020>.

(166) Loi du 26 mars 1999 relative au plan d'action belge pour l'emploi 1998 et portant des dispositions diverses, *M.B.*, 1er avril 1999, art. 41.

salarié devra payer 100 euros pour obtenir une action d'une valeur de 90 euros. Par contre, il est possible qu'à la fin de la durée de validité, l'action soit évaluée à 110 euros. Dans ce cas, le salarié exercera ses options et obtiendra des actions valorisées à 110 euros, ce qui lui permettra de dégager une plus-value de 10 euros par action.

**49.** L'arrêté royal du 28 novembre 1969 prévoit que l'avantage retiré des options sur actions ne constitue pas de la rémunération et n'est donc pas soumis au paiement de cotisations sociales<sup>(167)</sup>. Il y a toutefois deux exceptions à ce principe. Tout d'abord, si le prix d'exercice de l'action est inférieur à la valeur de l'action au moment de l'émission (*option in the money*), la différence entre les deux montants est considérée comme de la rémunération<sup>(168)</sup>. Cela est cohérent avec le mécanisme expliqué ci-avant dès lors que le salarié a la possibilité de réaliser une plus-value immédiate, sans la moindre incertitude. Pour reprendre notre exemple, le travailleur reçoit le droit d'acheter les actions à 90 euros alors que l'action vaut 100 euros. S'il revend immédiatement, il réalise une plus-value de 10 euros. La seconde exception est résiduelle. Elle concerne tous les cas, autres que celui de l'*option in the money*, où l'attribution d'options est assortie de clauses offrant un avantage certain au travailleur<sup>(169)</sup>.

Ce régime fait des options sur actions une rémunération alternative particulièrement avantageuse en matière de sécurité sociale à la condition que le cours de l'entreprise soit haussier<sup>(170)</sup>. En effet, en cas de baisse du cours, le travailleur n'a pas intérêt à lever l'option et ne reçoit donc aucun avantage.

**50.** Relevons enfin qu'il existe de nombreuses autres possibilités d'intéressement aux résultats pour les travailleurs telles que le plan d'épargne investissement, la participation financière ou encore les avantages non récurrents liés aux résultats<sup>(171)</sup>.

## 2. Origines et principes du régime parafiscal des options sur actions

**51.** Les options sur actions soulèvent de nombreuses questions juridiques, dépassant largement le cadre de la présente étude. En effet, en attribuant à des travailleurs la possibilité d'obtenir des produits financiers, ce mécanisme s'affranchit de la dichotomie classique entre revenus du travail et revenus du capital. Lors de l'attribution de l'option, le travailleur se voit accorder un avantage en raison de sa relation de travail et, en cela, il semble bien s'agir d'un revenu professionnel. Toutefois, ce revenu n'est pas encore réalisé et n'est pas certain. C'est un gain aléatoire. Il ne se matérialisera qu'à la levée de l'option. Or, il est défendu que la levée de l'option est un acte posé dans le cadre du patrimoine privé, qui ne peut donc être traité comme un revenu professionnel, même si l'option est obtenue en contrepartie du travail presté dans le cadre d'un contrat de travail. C'est ce raisonnement qui a amené la Cour de cassation à exclure les options sur action de la notion de rémunération<sup>(172)</sup>. Par ailleurs, même lors de la levée de l'option, la plus-value n'est encore que

(167) Arrêté royal du 28 novembre 1969 précité, art. 19, § 2, 18°.

(168) La valeur de l'action est déterminée selon le cours boursier de clôture du jour précédant l'offre ou, à défaut de cotation, selon sa valeur réelle déterminée par l'entreprise sur avis conforme du commissaire-réviseur de la société en vertu de la loi du 26 mars 1999 précitée, art. 43, §§ 2 à 4.

(169) Arrêté royal du 28 novembre 1969 précité, art. 19, § 2, 18°, al. 2. Par exemple, si le salarié reçoit une option de vente « *put* » à un prix d'exercice supérieur au prix d'exercice de l'option d'achat « *call* », la différence entre ces deux prix d'exercice étant alors un avantage certain.

(170) C. DELMARCELLE, « Stock-options – Comparaison et aspects pratiques (Partie I) », *Orientations*, octobre 2009, p. 5.

(171) *Ibid.*, pp. 6 et s.

(172) Cass. (1re ch.), 16 janvier 2003, *Pas.*, 2003, p. 154 ; Cass. (3e ch.), 20 octobre 2008, *J.T.T.*, 2009, p. 297 ; A. DE SCHOUTHEETE et P. MALHERBE, « Le nouveau régime tributaire des plans d'options sur actions », *J.T.*, 2000, pp. 440 et 441.

virtuelle dès lors que la vente des actions n'est en rien obligatoire, le travailleur pouvant décider de les conserver durant une certaine période, en espérant une hausse de leur valeur.

**52.** Si le cadre juridique belge est clair, il reste possible d'assimiler ces plus-values à des revenus du travail comme le montre l'exemple de plusieurs États. Il est nécessaire de le préciser car, à défaut d'une telle analyse, il ne peut être question d'un manque à gagner pour la sécurité sociale. Ainsi, l'Allemagne, les Pays-Bas, le Luxembourg et sous certaines réserves la France, soumettent les plus-values obtenues dans ce cadre au paiement de cotisations sociales<sup>(173)</sup>. Comme le relevait un rapport européen rédigé en 2003, « s'agissant des cotisations sociales, la situation varie dans l'UE. Dans la plupart des pays, l'employeur est tenu d'acquitter des charges sociales, en principe, car les gains dérivés des options sur actions des salariés sont assimilés à un revenu d'emploi »<sup>(174)</sup>.

**53.** Il existait bien une réglementation fiscale depuis 1984<sup>(175)</sup>, mais ses conditions particulièrement strictes d'application la rendaient pratiquement inutilisée, seules 14 entreprises l'ayant utilisée entre 1986 et 1989<sup>(176)</sup>. Cette loi obligeait notamment le travailleur qui décidait de lever l'option à conserver les actions pendant deux ans<sup>(177)</sup>, alors que les travaux préparatoires envisageaient même une durée de cinq ans<sup>(178)</sup>. Ce système était évidemment particulièrement peu attrayant, les travailleurs devant déboursier une certaine somme pour lever l'option d'achat sur une action qu'ils ne pouvaient aliéner que deux ans plus tard. Cette loi a été abrogée et remplacée par un régime fiscal moins lourd, prévoyant une taxation à l'attribution des options avec une base imposable équivalente au prix de l'option lorsque celle-ci s'échange en bourse, et à 18% de la valeur de l'action lorsque l'option n'est pas cotée<sup>(179)</sup>. Il n'y a donc aucune imposition lors de l'exercice des options.

En matière de cotisations sociales, à défaut de réglementation, la position de l'ONSS demeurerait floue. Les options réglées par la loi de 1984 étaient exclues du paiement de cotisations selon le comité de gestion, mais pour les options non réglementées, soit la grande majorité d'entre elles, aucune position claire n'était tenue, l'administration ne réclamant pas de cotisations lors de l'attribution des options mais se bornant, de temps en temps, à le faire lors de la levée de l'option, ce qui contredit l'idée de l'appartenance au patrimoine privé<sup>(180)</sup>.

La première réglementation offrant un statut de sécurité sociale clair aux *stock-options* date seulement de 1999 avec l'exclusion des options sur actions de la notion de rémunération dans l'arrêté royal du 28 novembre 1969<sup>(181)</sup>. Ce régime est toujours en vigueur aujourd'hui. La logique de non-assujettissement à la sécurité sociale de ces revenus provient

(173) CONSEIL SUPÉRIEUR DES FINANCES, « Avis relatif au régime fiscal des stock-options », disponible sur <https://www.conseilsuperieurdesfinances.be/fr/publications>, février 2013, p. 21.

(174) COMMISSION EUROPÉENNE, « Les options d'achat d'actions des salariés. Le cadre juridique et administratif relatif aux options d'achat d'actions des salariés dans l'UE : Rapport final du groupe d'experts », disponible sur <https://ec.europa.eu/docsroom/documents/2150/attachments/1/translations/fr/renditions/native>, juin 2003, p. 43. Il existe toutefois dans certains cas des mécanismes de plafonnement de rémunération soumise aux charges sociales.

(175) Loi du 27 décembre 1984 portant des dispositions fiscales, *M.B.*, 29 décembre 1984, art. 45.

(176) Projet de loi relatif au plan d'action belge pour l'emploi 1998 et portant des dispositions diverses, exposé des motifs, *Doc.*, Ch., 1998-1999, n° 1912/1, p. 7.

(177) Loi du 27 décembre 1984 précité, art. 45.

(178) Projet de loi portant des dispositions fiscales diverses, exposé des motifs, *Doc.*, Ch., 1984-1985, n° 1010/1, p. 12.

(179) Loi du 26 mars 1999 précitée, art. 45, § 2 et 5. Cela peut être un taux de 9 % en respectant certaines conditions strictes. Jusqu'au 1er janvier 2012, la base imposable était de 15% de la valeur de l'action : loi du 28 décembre 2011 portant des dispositions diverses, *M.B.*, 30 décembre 2011, art. 72.

(180) A. DE SCHOUTHEETE et P. MALHERBE, *op. cit.*, p. 440.

(181) Arrêté royal du 5 octobre 1999 modifiant, en ce qui concerne les avantages octroyés sous la forme d'options sur actions, l'article 19 de l'arrêté royal du 28 novembre 1969 pris en exécution de la loi du

donc de cette idée que le revenu obtenu dans le cadre des *stock-options*, sous la forme d'une plus-value, appartient à la sphère privée. Cela rejoint le régime fiscal ne prévoyant aucune taxation à la levée de l'option.

### 3. Objectifs et justifications économiques

**54.** En réalité, il semble que le législateur se montrait, avant ces réformes de 1999, peu friand de ce mécanisme<sup>(182)</sup> et que c'est cela qui l'a conduit à adopter la législation fiscale restrictive en 1984. Le but de celle-ci était d'encourager une participation réelle des travailleurs au capital de leur entreprise en vue d'améliorer la productivité grâce à la motivation qu'un tel intéressement peut engendrer<sup>(183)</sup>. Cela change en 1999 avec la volonté assumée de créer un système de *stock-options* attrayant afin de rendre compétitives les entreprises belges qui œuvrent à l'international en s'alignant sur les différents mécanismes similaires existant ailleurs<sup>(184)</sup>. Si l'idée de motivation des travailleurs et de liaison entre actionnaires et managers est présente<sup>(185)</sup>, il est toutefois possible d'attribuer à ses travailleurs des options sur actions d'entreprises tierces, sans aucune condition de lien avec l'entreprise employant le salarié<sup>(186)</sup>. Il semble qu'en réalité, le régime est pensé en vue d'opérations où l'option est levée et suivie d'une aliénation de l'action dans la foulée en vue de dégager une plus-value cash. Cela ressort également de la disparition des conditions d'investissement de long terme<sup>(187)</sup>. Il s'agit donc bien d'une rémunération alternative faisant partie d'un « package salarial ». Si l'objectif était une participation pérenne des travailleurs au capital de l'entreprise, il serait moins alambiqué d'octroyer un régime avantageux à l'attribution gratuite d'actions de cette entreprise, ce qui n'est pas le cas en Belgique où elles sont imposées et soumises au paiement de cotisations sociales ordinaires<sup>(188)</sup>.

Les objectifs économiques poursuivis par ce régime s'inscrivent donc peut-être dans cette démarche d'association des cadres et dirigeants aux intérêts des actionnaires, mais il n'en demeure pas moins que l'attribution de rémunérations plus importantes que le salaire ordinaire à moindre coût semble bien être la première utilité de ce système, comme pour les autres rémunérations alternatives étudiées.

### 4. Analyse sous l'angle des articles 10 et 11 de la Constitution et du principe d'équité

**55.** En raison du caractère très spécifique des options sur actions, s'écartant résolument de la rémunération ordinaire, celles-ci n'ont, à notre connaissance, jamais été remises en cause à l'aune des articles 10 et 11 de la Constitution<sup>(189)</sup>. Il nous semble en effet que le ca-

27 juin 1969 révisant l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs, *M.B.*, 28 octobre 1999, art. 1.

(182) *Ibid.*, p. 434.

(183) Sur cette question du lien entre intéressement et productivité, voy. notamment D. KRUSE, « Does employee ownership improve performance? », *IZA World of Labor*, disponible sur <https://wol.iza.org/articles/does-employee-ownership-improve-performance/long>, mai 2022.

(184) Projet de loi relatif au plan d'action belge pour l'emploi 1998 et portant des dispositions diverses, *op. cit.*, p. 7.

(185) *Ibid.*, p. 7.

(186) CONSEIL SUPÉRIEUR DES FINANCES, « Avis relatif au régime fiscal des stock-options », *op. cit.*, p. 3.

(187) À tout le moins de conditions obligatoires. En effet, l'évaluation forfaitaire de l'option à 9% au lieu de 18% de la valeur de l'action sous-jacente n'est possible que si les options sont conservées au moins 3 ans.

(188) Il existe toutefois une valorisation à 100/120 de la valeur de l'avantage si les actions sont conservées deux ans (Instructions administratives ONSS 2022, disponibles sur <https://www.socialsecurity.be/employer/instructions/dmfa/fr>).

(189) Il existe bien un arrêt de la Cour constitutionnelle concernant les options réglementées par la loi du 26 mars 1999 (C.C., 28 juillet 2006, n° 125/2006) mais il consiste en une analyse de la différence de

ractère aléatoire du gain qui sera potentiellement obtenu justifie à suffisance l'impossibilité d'associer les options à du salaire cash, écartant l'hypothèse de situations comparables sujettes au respect du principe d'égalité et de non-discrimination en tant que tel.

Néanmoins, il convient de ne pas omettre l'hypothèse d'options négociables en ce sens qu'il est possible de vendre et acheter lesdites options sans attendre la potentielle levée de l'option. Si ce n'est pas le cas le plus courant pour les sociétés de taille modeste, cela l'est pour les sociétés cotées. Par ailleurs, nous avons évoqué la possibilité pour un employeur d'octroyer à ses travailleurs des options de sociétés tierces. Dans cette occurrence, il s'agit principalement d'options cotées en bourse et donc échangeables sans délai. Elles ont donc une valeur monétaire intrinsèque et peuvent être converties en revenu cash immédiatement, ce qui les rend fort similaires à une rémunération ordinaire. On pourrait objecter qu'il est encore nécessaire de trouver preneur pour pareilles options et que cela dépend donc de la liquidité<sup>(190)</sup> de l'option, qui est très variable selon la taille de l'entreprise. Dès lors, si une censure du régime social des *stock-options* pour contrariété aux principes d'égalité et de non-discrimination est envisageable, cela reste aventureux.

S'il était néanmoins possible d'associer dans certains cas, les options négociables (et uniquement celles-ci) à de la rémunération et donc de les soumettre à une comparaison sous l'angle des articles 10 et 11 de la Constitution, la différence de traitement quant à l'assujettissement au paiement de cotisations sociales ne constitue une discrimination que si elle manque d'une justification objective et raisonnable<sup>(191)</sup>. Eu égard à la large marge de manœuvre laissée au législateur dans ces matières (para)fiscales, le but avancé par les travaux préparatoires d'association des travailleurs et actionnaires<sup>(192)</sup> peut certainement être reconnu comme légitime. Il est néanmoins douteux que l'octroi de *stock-options* de sociétés tierces à l'entreprise dans laquelle travaille le salarié soit une mesure adéquate pour réaliser cet objectif. À cet égard, il nous semble que le régime peut prêter le flanc à la critique alors qu'il serait possible de répondre à cet objectif proclamé en limitant le régime parafiscal avantageux aux seules options de la société employant le travailleur.

Quoi qu'il en soit, le régime social des *stock-options* est également critiquable sous l'angle plus général du principe d'équité, tant dans son versant vertical qu'horizontal. Nous revenons plus amplement sur cette question dans la section suivante.

## F. Incidences sur le financement, la solidarité redistributive et l'équité du régime de sécurité sociale des travailleurs salariés

**56.** Dans cette section, nous allons analyser l'incidence des rémunérations alternatives précédemment étudiées sur le financement de la sécurité sociale des travailleurs salariés (1). Nos estimations sont évidemment sujettes à diverses incertitudes et sont avant tout indicatives. Cette précision est renforcée par l'impossibilité d'établir avec précision la valeur macro-économique de certains avantages, particulièrement les voitures de société et les options sur actions.

traitement (en matière fiscale) entre les personnes ayant exercé l'option et celle ne l'ayant pas exercée – à défaut de progression du cours de l'action – qui toutes deux subissent une taxation à l'attribution de l'option. Il ne s'agit donc pas d'une analyse comparative entre *stock-options* et rémunération ordinaire.

(190) La liquidité d'un actif financier, notamment d'une option, peut se définir comme la facilité avec laquelle ledit actif peut être vendu ou acheté rapidement, sans influencer son prix.

(191) C. BEHRENDT et M. VRANCKEN, *op. cit.*, p. 680

(192) Projet de loi relatif au plan d'action belge pour l'emploi 1998 et portant des dispositions diverses, *op. cit.*, p. 7.

Nous envisageons ensuite les conséquences de l'introduction de ces avantages rémunérateurs (partiellement) exonérés de cotisations sociales sur l'équité verticale et la solidarité redistributive du régime des travailleurs salariés, en nous intéressant particulièrement à la répartition des *stock-options* et des voitures de société parmi les salariés (2).

Enfin, nous synthétisons les ruptures au principe d'équité horizontale précédemment relevées, qui se retrouvent dans le régime de chaque rémunération alternative (3).

## 1. Financement

**57.** Relativement au financement, il est évident que les différentes rémunérations alternatives représentent un manque à gagner important qui fut, dès 1991, en ce qui concerne les chèques-repas, source d'inquiétudes. De nombreuses interventions parlementaires soulignèrent le danger général qu'ils représentaient pour la sécurité sociale : développement « anarchique », « *een financiële hypotheek op de sociale zekerheid* »<sup>(193)</sup>, ce qui conduisit la Chambre à adopter une motion majoritaire demandant au gouvernement de prendre des mesures contre la prolifération des chèques-repas dans les 12 mois<sup>(194)</sup>.

Une estimation de cette perte pour l'ensemble des rémunérations alternatives abordées est forcément aléatoire en raison du problème posé par l'estimation des masses salariales concernées, en particulier pour les voitures de société et les *stock-options*, mais également en raison des taux variables de cotisations sociales et de la base de calcul différant selon le statut – ouvrier ou employé – du travailleur<sup>(195)</sup>. Nous nous permettons donc d'insister sur le caractère approximatif des calculs suivants.

En prenant le taux de cotisations ordinaires de 40%, tel que déterminé en introduction, appliqué sur les 2.462.816.418,37 euros de chèques-repas estimés par l'étude SDWorx précitée, nous obtenons un montant de cotisations sociales non perçues de 985.126.567,35 euros. Cela représente tout de même approximativement 1,9% de l'ensemble des cotisations sociales en 2021 (52,088 milliards). Pour ce qui est des éco-chèques, leur volume estimé est de 285.971.149,29 euros ce qui représente donc un manque à gagner de 114.388.459,72 euros. Notons que l'épure de réforme fiscale proposée par le ministre des Finances suggère d'ailleurs de les traiter « comme une rémunération »<sup>(196)</sup>, dans la lignée du rapport d'experts menés par le Professeur Delanote qui recommande l'abandon des « exonérations *ad hoc* »<sup>(197)</sup>, qui comprennent, au contraire de l'embryon de projet du ministre, les chèques-repas. Cela ramènerait donc, à salaires constants et dans une évaluation statique forcément imparfaite, plus de 114 millions d'euros à la sécurité sociale, outre l'impôt des personnes physiques.

En ce qui concerne les voitures de société, nous rencontrons la principale limite de l'étude menée par SDWorx : les montants utilisés pour les voitures de société proviennent de l'évaluation de l'avantage toute nature en matière fiscale et représentent dans l'hypothèse la plus prudente 1.129.511.778,64 euros<sup>(198)</sup>. En appliquant le taux de 40% à ce montant, nous obtenons 451.804.711,46 euros, montant supérieur de plus de 180 millions d'euros à

(193) Vote de l'ordre du jour déposé en conclusion de l'interpellation de J. De Roo, discussion générale, *Ann. parl.*, Ch., 1990-1991, séance du 6 février 1991, p. 1997.

(194) *Ibid.*, p. 2005.

(195) Voy. la loi du 29 juin 1981 précitée, art. 38, § 3 *quindécies* prévoyant une multiplication par 1,08 pour les ouvriers.

(196) V. VAN PETEGHEM (vice-premier ministre et ministre des Finances), *op. cit.*, p. 7.

(197) M. DELANOTE, « Note de vision générale concernant la réforme fiscale plus large », disponible sur [https://finances.belgium.be/fr/statistiques\\_et\\_analyses/publications](https://finances.belgium.be/fr/statistiques_et_analyses/publications), juin 2022, p. 76.

(198) ANTWERP MANAGEMENT SCHOOL, OFFICE NATIONAL DE SÉCURITÉ SOCIALE et SD WORX, *op. cit.*, p. 27.



la somme perçue au titre de cotisation de solidarité en 2021. En raison de la sous-estimation fiscale de l'avantage de toute nature, il semble bien qu'il y ait un manque à gagner encore bien plus important pour la sécurité sociale. L'étude évoquée précédemment, fixant à 948 euros par mois la valeur réelle de l'avantage, évalue la perte à 1,75 milliard d'euros par an<sup>(199)</sup>. Toutefois, comme nous l'avons mentionné, il convient d'être prudent dès lors que l'estimation de l'avantage est relativement hasardeuse et comprend une carte essence. À ce sujet, il est estimé qu'environ 90% des personnes détentrices d'un véhicule de société sont remboursées pour l'ensemble de leurs kilomètres<sup>(200)</sup>.

En prenant en compte les taux de cotisations ordinaires appliqués sur la valeur estimée de 948 euros par véhicule<sup>(201)</sup> et sur les 540.264 véhicules de 2021, cela représente 2.458.417.305,6 euros. En soustrayant les 263 millions d'euros perçus à titre de cotisation de solidarité en 2021, nous obtenons un montant de 2.195.417.305,6 euros, en hausse par rapport au 1,75 milliard estimé par l'étude précitée datant de 2011. Cela représente donc environ 4,2% du montant total des cotisations sociales perçues en 2021.

Concernant les options sur actions, l'étude de SDWorx nous donne les chiffres du SPF Finances, établi sur base des fiches fiscales et ceux-ci sont donc particulièrement précis. La valeur fiscale des options attribuées à des salariés était en 2016 de 710,30 millions d'euros, en forte progression par rapport aux années antérieures<sup>(202)</sup>. Ces sommes ont explosé ces dernières années, passant à 1.216.714.039 euros en 2019 et atteignant 1.423.882.628 euros en 2021<sup>(203)</sup>.

Malgré ces données, il nous semble impossible d'établir un montant, même imprécis, du manque à gagner que cela représente en raison de la taxation très particulière de cette rémunération alternative, fondée sur la valeur de l'option et non sur l'importance de la plus-value, seul véritable revenu potentiellement engrangé, ce qui s'explique par le choix de taxation au moment de l'attribution de l'option et non au moment de la levée de celle-ci. Il n'en demeure pas moins qu'au vu de la spécificité du régime fiscal et de l'apparente popularité dont témoignent les chiffres du SPF Finances, cela représente certainement une masse salariale non assujettie encore plus conséquente, dépassant largement le montant de 1.423.882.628 d'euros déclarés qui ne représentent que la valeur des options. Dans son projet de réforme fiscale, le ministre des Finances a d'ailleurs annoncé en des termes vagues sa volonté d'endiguer « l'utilisation de plans d'options à des fins d'optimisation (para)fiscale »<sup>(204)</sup>.

**58.** En prenant en compte le manque à gagner engendré par les chèques-repas, les éco-chèques et les voitures de société, nous obtenons déjà une estimation de 3.294.932.332,67 euros soit environ 6,3% de l'ensemble des cotisations sociales perçues en 2021. Au-delà de ces trois cas, il serait particulièrement intéressant de disposer d'une évaluation fiable concernant les plus-values engendrées par les *stock-options*, mais aussi d'envisager l'intégralité des autres régimes avantageux, ce qui dépasse le cadre de notre article.

(199) P. COURBE, *op. cit.*, pp. 67 et 68.

(200) M. CASTAIGNE *et al.*, « Professional mobility and company car ownership "Promoco" », disponible sur <https://trimis.ec.europa.eu/project/professional-mobility-and-company-car-ownership>, 2009, p. 53.

(201) Non-indexé par prudence. Il s'agit donc du montant estimé en 2011.

(202) SERVICE PUBLIC FÉDÉRAL FINANCES (J.-B. TRAVERSA et C. VALENDUC), « Les avantages extra-salariaux et les modalités d'imposition particulière des salaires », disponible sur <https://eservices.minfin.fgov.be/myminfin-web/pages/public/fisconet/document/64baaf4b-95c3-4e45-a460-14a1f729011b>, décembre 2020, p. 31.

(203) ANTWERP MANAGEMENT SCHOOL, OFFICE NATIONAL DE SÉCURITÉ SOCIALE et SD WORX, « Évaluation des différents systèmes de rémunérations alternatives existants – Volet 4 – Évolution 2018-2021 », disponible sur <https://www.onss.be/actualites/2022/12/08/matinee-detude-sur-le-theme-des-remunerations-alternatives-telechargements>, 30 septembre 2022, p. 13.

(204) V. VAN PETEGHEM (vice-premier ministre et ministre des Finances), *op. cit.*, p. 8.

Quoi qu'il en soit, on perçoit clairement l'incidence majeure des différentes rémunérations alternatives ici analysées sur le financement de la sécurité sociale. Si cela peut se justifier de bien des manières, il nous semble que le développement contingent de ces différents types de revenus, que nous avons exposé précédemment, appelle à une réflexion plus profonde sur leur régime social.

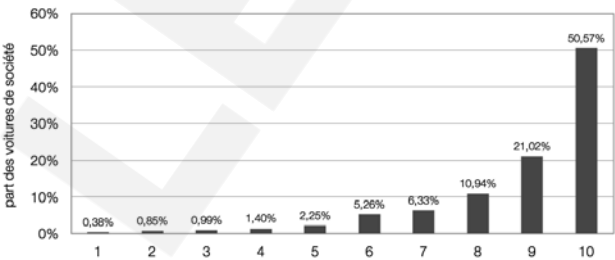
2. Équité verticale et solidarité redistributive

59. Les rémunérations alternatives posent, nous semble-t-il, un problème général au regard des principes de solidarité et d'équité verticale. En effet, d'une part, elles permettent aux travailleurs dont la rémunération excède le plafond salarial au-delà duquel aucun droit supplémentaire en termes de prestations n'est octroyé de se soustraire au paiement de cotisations sociales sur la partie de leur rémunération qui excède ce plafond<sup>(205)</sup>. De la sorte, l'effort de solidarité verticale devient, en partie à tout le moins, purement facultatif. D'autre part, et à l'inverse, un travailleur percevant une rémunération inférieure à ce plafond ne bénéficie pas de la possibilité d'utiliser ces rémunérations alternatives sans subir *in fine* une perte sur sa pension, voire sur d'autres revenus de remplacement. Leur utilisation reste néanmoins relativement répandue, principalement pour les chèques-repas et les éco-chèques, mais il est clair qu'elle entraîne alors un préjudice, souvent méconnu, pour les travailleurs concernés.

60. Outre ce constat applicable à l'ensemble des rémunérations alternatives, deux d'entre elles appellent des observations plus spécifiques : les voitures de société et les options sur actions. En effet, la répartition de ces avantages dans la population de salariés témoigne d'une forte concentration dans les déciles de revenus supérieurs, c'est-à-dire parmi les salariés les mieux rémunérés.

61. Ainsi, en ce qui concerne les voitures de société, il ressort des données du SPF Finances qu'aux alentours de la moitié d'entre elles sont détenues par les individus appartenant au décile supérieur, c'est-à-dire aux 10% percevant les revenus les plus importants. Relevons toutefois qu'aucune donnée ne permet de distinguer salariés et dirigeants d'entreprise (indépendants) à ce sujet. Par ailleurs, plus de 80% des voitures de société sont possédées par les trois déciles supérieurs, laissant donc aux 70% de travailleurs les moins bien rémunérés moins de 20% des voitures de société. Eu égard à l'importance de ces données, nous reproduisons ci-dessous les graphiques issus de l'étude du Brussels Studies Institute (chiffres de 2013)<sup>(206)</sup> et ceux issus du *working paper* du SPF Finances déjà évoqué (chiffres de 2017)<sup>(207)</sup>.

Répartition des voitures de société par décile de revenu (Belgique, 2013)



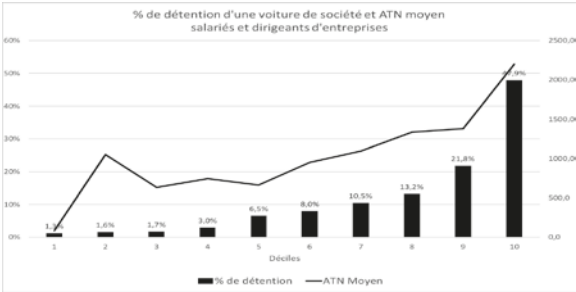
Source : Base de données du modèle SIRE du SPF Finances

(205) Pour rappel : 5.329 euros comme mentionné dans l'introduction.

(206) N. HOOFTMAN, T. ERMANS et X. MAY, *op. cit.*, p. 45.

(207) SERVICE PUBLIC FÉDÉRAL FINANCES (J.-B. TRAVERSA et C. VALENDUC), *op. cit.*, p. 40.





Source : Modèle SIRe 2017

D'autres données illustrent également ce phénomène de concentration. Selon l'étude de SDWorx, seuls 2,41% des ouvriers possèdent une voiture de société pour 30,05% des employés. Par ailleurs, 14,64% des femmes disposent d'une voiture de société alors que cela concerne 27,98% des salariés masculins <sup>(208)</sup>, ce qui, en raison du phénomène du « plafond de verre » existant toujours, bien qu'en recul <sup>(209)</sup>, illustre d'une autre manière la répartition des voitures de société selon le niveau de revenus.

Dès 2009, le Conseil supérieur des finances pointait le problème posé par ce régime de faveur en déclarant que « du point de vue de l'équité verticale, la concentration des bénéficiaires de voitures de société dans le dixième décile, conjuguée au traitement fiscal de faveur de ce type d'avantage de toute nature, réduit la progressivité de l'impôt. Elle rompt par ailleurs avec la proportionnalité des cotisations sociales » <sup>(210)</sup>.

**62.** Seconde rémunération concernée par cette forte concentration dans les classes de revenus les plus élevés : les *stock-options*. En effet, si nous ne disposons pas de la ventilation de ce revenu par décile de revenus, les données du Conseil supérieur des finances <sup>(211)</sup> montrent qu'en 2010, en dessous d'un revenu imposable globalement (RIG) de 62.500 euros, une très faible part des contribuables bénéficie de ce type de revenu (moins de 1%). Au-delà de 125.000 euros, plus de 10% en bénéficient et près d'un quart des personnes disposant d'un RIG supérieur à 1.000.000 euros possèdent des options sur actions.

Par ailleurs, le pourcentage que représentent ces montants fiscaux (a priori fortement sous-évalués) par rapport au RIG total est relativement stable, autour de 6,5% <sup>(212)</sup> avant d'augmenter progressivement au-delà d'un RIG supérieur à 100.000 euros, atteignant même 15,1% pour les personnes percevant un RIG supérieur à un million d'euros par an.

En analysant les chiffres issus du SPF Finances concernant l'année 2016 <sup>(213)</sup>, on constate une évolution notable dans la répartition de ces revenus. S'ils concernent toujours très peu de contribuables en dessous de 62.500 euros, ils dépassent allègrement la barre des 20% de contribuables concernés au-delà d'un RIG de 250.000 euros, alors que ce n'était que 18,3% en 2010. Au-delà d'un million d'euros, c'est désormais plus de 30% des individus qui sont concernés. Le phénomène est encore plus marqué dans le pourcentage représenté par les *stock-options* dans la rémunération globale car s'il n'était que d'environ 15% du RIG

(208) ANTWERP MANAGEMENT SCHOOL, OFFICE NATIONAL DE SÉCURITÉ SOCIALE et SD WOrx, *op. cit.*, p. 34.

(209) Voy. à ce sujet INSTITUT POUR L'ÉGALITÉ DES FEMMES ET DES HOMMES et SPF EMPLOI, TRAVAIL ET CONCERTATION SOCIALE, « L'écart salarial entre les femmes et les hommes en Belgique. Rapport 2021 », disponible sur <https://igvm-iefh.belgium.be/fr/publications>, 2021.

(210) CONSEIL SUPÉRIEUR DES FINANCES, « La politique fiscale et l'environnement », *op. cit.*, p. 134.

(211) CONSEIL SUPÉRIEUR DES FINANCES, « Avis relatif au régime fiscal des stock-options », *op. cit.*, p. 12.

(212) Pour les revenus les plus faibles, ce pourcentage est important en raison de la faiblesse du RIG malgré des montants absolus faibles.

(213) SERVICE PUBLIC FÉDÉRAL FINANCES (J.-B. TRAVERSA et C. VALENDUC), *op. cit.*, p. 33.

au-delà de 250.000 euros en 2010, il est en 2016 d'environ 40% et atteint même les 60% au-delà d'un million d'euros.

Il y a donc sans conteste une utilisation de plus en plus forte de ce type de revenu, particulièrement dans les classes de revenus les plus importantes, ce qui peut évidemment susciter des interrogations quant à l'incidence engendrée sur la solidarité redistributive de la sécurité sociale, mais également sur son financement.

**63.** Un autre indicateur mobilisable dans l'évaluation de l'inégalité engendrée par la nature des revenus est le coefficient de Gini qui se définit comme « une mesure synthétique des inégalités de revenu au sein d'une population. Il varie de 0, quand l'égalité est totale (c'est-à-dire que tous les revenus sont égaux), à 1 quand l'inégalité est maximale (quand la totalité des revenus est perçue par un seul individu) »<sup>(214)</sup>. Le SPF Finances établit cet indice à 0,32 pour les salaires ordinaires alors qu'il s'élève à 0,681 dans la répartition des détenteurs de *stock-options* et à 0,89 pour la répartition des montants fiscaux de ces options<sup>(215)</sup>. Sans surprise, l'indice de la répartition des détenteurs de voitures de sociétés est de 0,848 et en ce qui concerne leur valeur fiscale, c'est 0,863<sup>(216)</sup>. Cela confirme la répartition très inégalitaire de ces deux types de revenus dans la population.

**64.** Comme nous l'avons dit, les rémunérations alternatives posent un problème général au regard de la solidarité redistributive et de l'équité verticale de la sécurité sociale, problème renforcé par la concentration de certains avantages dans les plus hauts revenus. La proportionnalité entre cotisations et rémunérations est rompue et permet aux salariés des déciles de revenus supérieurs d'échapper à l'effort de solidarité. Quel que soit le regard que l'on pose sur ce principe solidaire, il est incontestable qu'il est existant *de lege lata* dans le mécanisme de financement de la sécurité sociale dès lors qu'aucun plafonnement de cotisations n'est en principe prévu. L'utilisation de rémunérations spécifiques a donc bien un effet désolidarisant entre « riches » et « pauvres » qui contrevient aux caractéristiques actuelles du système social.

Toutefois, lorsque le Conseil supérieur des finances pointe le problème de solidarité que pose le régime des voitures de société, il reconnaît derechef que l'absence de plafonnement des cotisations de sécurité sociale aboutit à une situation où « les cotisations sont, à ce stade, de véritables impôts »<sup>(217)</sup>, ce qui, en se plaçant dans une logique économique, contrevient au principe de contributivité d'un régime à la logique assurantielle. Si la sécurité sociale belge ne peut se résumer à une assurance, il n'en demeure pas moins possible de contester qu'un mécanisme de protection sociale doive reposer sur un effort de solidarité verticale. À l'origine, cette solidarité était d'ailleurs bien moins prégnante en raison du plafonnement des cotisations<sup>(218)</sup>.

Même dans cette optique, l'utilisation de rémunérations alternatives pose toutefois deux problèmes majeurs.

(214) I.W.E.P.S., définition disponible sur <https://www.iweps.be/indicateur-statistique/coefficient-de-gini/>.

(215) SERVICE PUBLIC FÉDÉRAL FINANCES (J.-B. TRAVERSA et C. VALENDUC), *op. cit.*, p. 34.

(216) *Ibid.*, p. 42.

(217) CONSEIL SUPÉRIEUR DES FINANCES, « La politique fiscale et l'environnement », *op. cit.*, p. 134 ; voy. également à ce sujet A. JOUSTEN, « Financement : dépasser la logique budgétaire de court terme », *R.B.S.S.*, 2019, p. 324 : « les cotisations sociales au-delà de ce montant jouent le rôle d'un pur impôt sur le revenu sans en porter le nom » ; FONDS MONÉTAIRE INTERNATIONAL, « Belgium: IMF commentary on the general vision note on the broader tax reform », disponible sur [https://finances.belgium.be/fr/statistiques\\_et\\_analyses/analyses/publications](https://finances.belgium.be/fr/statistiques_et_analyses/analyses/publications), 5 juillet 2022, p. 4 : « the regular social security contributions above the maximum pensionable amount [...] are taxes in economic terms ».

(218) J. CLESSE, *op. cit.*, p. 17.

D'abord, leur développement historique montre que c'est presque par accident <sup>(219)</sup> que ces rémunérations ont pu bénéficier d'un traitement parafiscal avantageux sans que cela ne relève de choix sociétaux et politiques clairs. Elles représentent aujourd'hui un important enjeu de financement du système de protection sociale et ont donc des conséquences importantes sur l'intérêt général. Il ne nous semble dès lors pas acceptable de laisser de telles orientations collectives se décider sans réflexion profonde dépassant le constat d'une situation de fait complexe à modifier.

Ensuite, ces rémunérations posent un problème d'équité horizontale. C'est en cela que le Conseil poursuit alors en critiquant tout de même vivement le régime en vigueur. À considérer qu'il faille limiter ce qui s'apparente à un impôt, il convient selon l'institution publique de le faire par le biais d'une refonte structurelle du système, par exemple en replaonnant les cotisations sociales <sup>(220)</sup>, ce qui aurait pour intérêt de traiter identiquement les travailleurs ayant des revenus de même importance.

### 3. *Équité horizontale et différences de traitement*

**65.** Nous avons tenté de déceler dans les divers avantages étudiés les différences de traitement entre travailleurs créant potentiellement des ruptures du principe d'équité horizontale, voire des discriminations au sens des articles 10 et 11 de la Constitution. À l'exception des chèques-repas où il nous a semblé possible de soutenir l'existence d'une discrimination, les autres rémunérations alternatives paraissent pouvoir résister au contrôle de la Cour constitutionnelle en raison de leurs spécificités. Indépendamment de cette question juridique, les rémunérations alternatives conduisent à des différences importantes dans le traitement social que reçoivent des personnes bénéficiant pourtant d'une rémunération, entendue comme l'avantage économique global retiré de leur travail, équivalente. On peut s'interroger sur la légitimité qu'il y a à permettre qu'un cadre percevant une rémunération mensuelle brute de 10.000 euros contribue à hauteur d'environ 40% à la sécurité sociale – 4.000 euros donc – alors qu'un autre, percevant des revenus similaires, se contente de contribuer à ce même taux jusqu'au plafond de 5.329 euros – ce qui représente 2.131,6 euros – avant d'user des diverses possibilités ouvertes par le législateur afin de ne plus contribuer. Ces cas sont évidemment trop simples : le calcul ne se fera certainement pas qu'au regard de la sécurité sociale ou même de la fiscalité et certains avantages se voient appliquer des cotisations spéciales. Il n'en demeure pas moins que cela conduit à un traitement inégal de personnes dans des situations similaires.

**66.** Au-delà de cette rupture d'équité horizontale entre travailleurs, la possibilité d'avoir recours aux rémunérations alternatives peut également engendrer des distorsions de concurrence entre employeurs dès lors que ces mécanismes d'optimisation salariale requièrent « une connaissance du droit, une créativité, un savoir-faire qui n'est pas aisément accessible aux petites et aux toutes petites entreprises » <sup>(221)</sup>, comme le relève pertinemment Monsieur Clesse. Si l'utilisation des voitures de société, chèques-repas et éco-chèques est assez facile d'accès, ce constat s'applique sans le moindre doute aux options sur actions qui exigent une sophistication indéniable.

**67.** Ces considérations nous amènent à nouveau à penser qu'une réflexion sur le système des rémunérations alternatives se doit de dépasser les « calculs de boutiquier » pour s'inscrire dans un cadre plus large s'intéressant aux principes fondateurs mis en tension.

(219) À l'exception notable des éco-chèques.

(220) CONSEIL SUPÉRIEUR DES FINANCES, « La politique fiscale et l'environnement », *op. cit.*, p. 134.

(221) J. CLESSE, *op. cit.*, p. 11.

À ce titre, nous saluons le processus actuel de réflexion sur une réforme fiscale débutant par le biais d'un travail académique qui tente d'embrasser une vision générale fondée sur des principes fondateurs. Néanmoins, le financement de la sécurité sociale demeure a priori exclu de cette analyse, ce qui nous semble préjudiciable en considération des enjeux financiers importants et des liens forts qui existent entre fiscalité et parafiscalité. C'est d'ailleurs là une des principales critiques du Fonds monétaire international qui, dans son avis rédigé sur invitation du gouvernement fédéral, considère que « *the exclusion of key social protection aspects from the scope of Note might impact the validity and effects of some of its proposals* »<sup>(222)</sup>. Il nous semble donc que ce processus de réflexion, bien que salubre, gagnerait à inclure le système de sécurité sociale dans son analyse.

## II. RÉDUCTIONS DE COTISATIONS SOCIALES

### A. Introduction

**68.** Comme les rémunérations alternatives, les réductions de cotisations sociales sont apparues à la suite de la situation économique difficile de la fin des années 1970 et des années 1980 consécutive aux chocs pétroliers. S'inscrivant dans la lutte contre le chômage de masse, l'objectif de ces mesures était de favoriser l'emploi via des exonérations temporaires pour les nouveaux emplois créés, mais également de diminuer le coût de la main-d'œuvre dans un objectif de compétitivité face aux voisins européens<sup>(223)</sup>.

**69.** Le 1er janvier 2004 est entrée en vigueur une réforme simplifiant les différentes couches du système, qui s'étaient accumulées de façon disparate en les regroupant en deux grandes catégories : la réduction structurelle de cotisations patronales et les réductions de cotisations patronales s'adressant à des groupes-cibles telles que, par exemple, les travailleurs âgés ou les jeunes travailleurs<sup>(224)</sup>. Malgré cette volonté de simplification, le système demeure complexe. En principe, seuls les travailleurs salariés du secteur privé sont concernés par les réductions groupes-cibles, mais le Roi est habilité à modifier les travailleurs et employeurs concernés pour chaque réduction, ce qui a conduit à une grande diversité des champs d'application<sup>(225)</sup>. Il existe par ailleurs des réductions de cotisations personnelles.

**70.** Pour le cumul des mesures, la règle de base est assez simple : pour un même travailleur, la réduction structurelle peut se cumuler avec une réduction groupe-cible mais il n'est pas possible de lui appliquer simultanément deux réductions groupes-cibles<sup>(226)</sup>. Il existe toutefois de nombreuses règles spécifiques (notamment pour le secteur non marchand avec la mesure du « Maribel social ») que nous ne développerons pas mais qui ont à nouveau complexifié le système.

**71.** Cet éclatement des mesures s'est accentué en 2014, dans le cadre de la sixième réforme de l'État, dès lors que les réductions de cotisations patronales dépendant des caractéristiques des travailleurs furent transférées aux Régions, laissant à l'autorité fédérale la réduction structurelle, les réductions de cotisations personnelles et les réductions dépendant de l'employeur ou du secteur d'activités à l'exception de divers secteurs que nous n'aborderons pas dans le présent article<sup>(227)</sup>. Relevons toutefois que cette régionalisation s'est accompagnée de la suppression de plusieurs mesures dans les trois régions du pays.

(222) FONDS MONÉTAIRE INTERNATIONAL, *op. cit.*, p. 4.

(223) M. COIBION et L. FOURNEAU, *Les réductions groupes-cibles*, Liège, Wolters Kluwer, 2019, pp. 2 et 3.

(224) *Ibid.*, p. 7.

(225) Loi-programme (I) du 24 décembre 2002, *M.B.*, 31 décembre 2002, art. 335.

(226) *Ibid.*, art. 325.

(227) Loi spéciale du 6 janvier 2014 relative à la Sixième Réforme de l'État, *M.B.*, 31 janvier 2014, art. 22, 7°.

**72.** Dans un premier temps, nous présentons la réduction structurelle (B), une série non exhaustive de réductions groupes-cibles (C) et les réductions de cotisations personnelles que sont le bonus à l'emploi et le récent bonus sport (D). Dans un second temps, nous procédons à une analyse de l'incidence de ces diverses mesures sur le financement, la solidarité redistributive et l'équité horizontale de la sécurité sociale tout en nous intéressant aux effets économiques escomptés et produits desdites réductions (E). Nous avons limité notre propos aux réductions les plus conséquentes pour le budget de l'ONSS, c'est-à-dire celles concernant les travailleurs âgés, les premiers engagements, le secteur Horeca et les sportifs rémunérés<sup>(228)</sup> en excluant également celles applicables au secteur public (article 60, remplaçants secteur public etc.) dès lors que nous nous concentrons, dans cet article, sur le secteur privé.

Nous n'aborderons pas les réductions « jeunes travailleurs » et « demandeurs d'emploi de longue durée ». En effet, celles-ci ont pour la plupart été supprimées<sup>(229)</sup> suite à leur régionalisation et remplacées par diverses mesures, principalement des « allocations de travail » financées par les budgets régionaux que les employeurs peuvent alors déduire sur les salaires de leurs travailleurs concernés<sup>(230)</sup>. Ce n'est donc plus en tant que tel le budget de la sécurité sociale qui supporte cette charge mais bien les budgets des Régions financés par divers impôts, non par des cotisations. Il n'en demeure pas moins que, lors de la sixième réforme de l'État, le budget de la sécurité sociale fut ajusté en fonction des différentes régionalisations de compétences, dont la politique d'emploi qu'est la subvention salariale par le biais de réductions de cotisations. La diminution du manque à gagner auparavant encouru par l'ONSS a été compensée de diverses manières, réduisant de la sorte son budget<sup>(231)</sup>. L'effet des réductions accordées par le passé est donc toujours indirectement présent.

Cela montre une des limites de notre étude : se concentrer sur les rémunérations alternatives et les réductions de cotisations comme variables d'ajustement macro-économiques, nous oblige à rester prudent sur l'incidence que la modification, la suppression ou l'élargissement d'une de ces mesures peut avoir sur le financement de la sécurité sociale, dès lors qu'une multitude d'autres paramètres peuvent venir contrebalancer ces effets. Cela illustre également que la porosité entre financement par l'impôt et financement par la cotisation ne peut que s'accroître dans le cadre des régionalisations et que ces questions de financement ont des influences sur les principes fondateurs de la sécurité sociale<sup>(232)</sup>, ce que nous montrons dans cet article par un autre angle.

**73.** Avant d'entamer notre analyse, relevons que l'ONSS fournit des données étayées quant aux montants globaux des réductions par trimestre<sup>(233)</sup>. Toutefois, en raison des champs d'application variables des différentes mesures, ces données peuvent parfois inclure une partie relative aux administrations locales et provinciales, voire encore à d'autres organismes publics, ce qui biaise forcément notre analyse portant a priori sur les seuls travailleurs salariés du secteur privé. C'est pourquoi nous avons recoupé ces informations

(228) Pour ces derniers, il n'existe pas encore de données chiffrées mais il nous a semblé que les modalités du régime de réduction pouvaient avoir un poids financier non négligeable.

(229) La Région flamande a maintenu une réduction pour les jeunes travailleurs peu ou moyennement qualifiés.

(230) M. RENNOIR et I. TOJEROW, « Orientation des politiques régionales de l'emploi après la 6<sup>e</sup> réforme de l'État », *Dynamiques régionales*, 2018, p. 104.

(231) Voy. la proposition de loi spéciale relative à la Sixième Réforme de l'État, *Doc.*, Sén., 2012-2013, n° 5-2232/1, p. 116 ; P. PALSTERMAN, « Les aspects sociaux de l'accord de réformes institutionnelles du 11 octobre 2011 », *Courrier hebdomadaire du C.R.I.S.P.*, 2012, p. 15.

(232) Voy. au sujet du passage d'une solidarité interpersonnelle vers une solidarité inter-régionale : B. CANTILLON, « De zesde staatshervorming: Quo vadis sociale zekerheid? », in P. POPELIER et al., *België, quo vadis? Waarheen na de zesde staatshervorming*, Anvers, Intersentia, 2012, p. 348.

(233) Données disponibles sous format Excel sur <https://www.O.N.S.S.be/stats/series-temporelles-sur-les-reductions-des-cotisations#data>.

avec le rapport au gouvernement du comité de gestion de l'ONSS, concernant l'actualisation du budget 2019, estimant les réductions de cotisations, sans prise en compte des pouvoirs locaux <sup>(234)</sup>. Ce rapport contient l'estimation réalisée en septembre 2019 et actualisée en février 2020. Nous reprenons les deux montants. Cette confrontation permet également d'observer une certaine imprécision dans le chiffrage et nous conduira à rappeler le caractère approximatif de ces données macro-économiques. En nous concentrant sur l'année 2019, pour laquelle nous disposons du plus de données, sans biais induit par la crise de la Covid-19, nous présentons dans chaque section ces chiffres en tableaux reprenant les trois évaluations. Par ailleurs, la réduction « sportifs rémunérés » et le « bonus sport » sont entrés en vigueur le 1er janvier 2022 ; aucune donnée n'est donc disponible à leur sujet.

**74.** Au niveau micro-économique des entreprises, les montants de ces réductions sont non négligeables. Le législateur a organisé un système de calcul pour les réductions groupes-cibles en fonction de montants forfaitaires trimestriels désignés par la lettre « G » dans la législation <sup>(235)</sup> et de critères relatifs à la fraction d'occupation du travailleur (nombre de jours/heures de travail). Les forfaits varient entre 300 euros et la totalité des cotisations patronales dues.

## B. Réduction structurelle

**75.** Avant d'entrer dans le cœur de notre analyse, précisons que nous n'aborderons pas les détails particulièrement techniques de cette mesure lorsque les prestations effectuées par le travailleur sont incomplètes, dès lors qu'ils ne modifient pas nos considérations. Nous considérons donc un travailleur temps plein classique, auquel s'applique pleinement la réduction structurelle. Il convient juste de noter qu'en dessous de 27,5% de prestations temps plein, la mesure n'est pas accessible au salarié concerné <sup>(236)</sup>.

**76.** Cette réduction est issue du regroupement réalisé en 1999 <sup>(237)</sup> des mesures de réductions spécifiques aux bas salaires et de la réduction forfaitaire accordée dès 1980 aux employeurs du secteur privé pour les travailleurs manuels <sup>(238)</sup> dans un contexte de crise du marché du travail et de compétitivité. C'est ce qui explique qu'elle se composait dans sa version initiale introduite par la loi-programme (I) du 24 décembre 2002 d'une partie forfaitaire fixe et d'un montant spécifique variable réservé aux bas salaires.

**77.** Le législateur distingue 3 catégories auxquelles la mesure peut s'appliquer. Tout d'abord, on trouve les travailleurs qui sont assujettis à l'ensemble des régimes de sécurité sociale (catégorie 1) <sup>(239)</sup>, ce qui exclut *de facto* la majorité du secteur public. Viennent ensuite deux catégories numériquement moins importantes : le secteur non marchand entrant dans le champ d'application du Maribel social (catégorie 2) d'une part et les ateliers protégés ainsi que les entreprises de travail adapté (catégorie 3) d'autre part <sup>(240)</sup>.

**78.** Eu égard au champ d'application extrêmement large de la première catégorie, qui s'apparente peu ou prou à l'ensemble des salariés du secteur privé, et au caractère général de la partie forfaitaire de la réduction, cette mesure a eu jusqu'en 2018 une incidence

(234) COMITÉ DE GESTION DE LA SÉCURITÉ SOCIALE, « Soixante-troisième Rapport au Gouvernement. Actualisation du budget 2019 et du budget 2020. Estimation des recettes et des dépenses », 11 mars 2020, p. 22.

(235) Voy. pour la liste des montants G l'article 336 de la loi-programme (I) du 24 décembre 2002 précitée.

(236) Arrêté royal du 16 mai 2003 pris en exécution du chapitre 7 du Titre IV de la loi-programme du 24 décembre 2002 (I), visant à harmoniser et à simplifier les régimes de réductions de cotisations de sécurité sociale, *M.B.*, 6 juin 2003, art. 2, 2°, i).

(237) Loi du 26 mars 1999 précitée.

(238) M. COIBION et L. FOURNEAU, *op. cit.*, p. 5.

(239) Tels que définis à l'article 21 de la loi du 29 juin 1981 précitée.

(240) G. VANDERSTEENE et E. VERHAEGEN, « La réduction structurelle », *Indic. soc.*, février 2022, p. 9.



financière particulièrement importante. Depuis le 1er janvier 2018 toutefois, seule la partie applicable aux bas salaires reste d’application, le montant forfaitaire ayant été réduit à 0,00 euro, à l’exception des travailleurs relevant de la catégorie 3<sup>(241)</sup>. Cette réforme est tout à fait visible dans l’évolution du coût de la mesure. En effet, selon les données de l’ONSS, le coût total de cette réduction était en 2017 de 4.809.297.500 euros alors qu’elle n’est plus en 2019 que de 1.473.204.400 euros, ce qui n’en reste pas moins un montant très important, représentant un peu moins de 3% de l’ensemble des cotisations sociales perçues cette année-là<sup>(242)</sup>.

Source (année 2019)	Données ONSS publiques	Estimation rapport au gouvernement 09/2019	Estimation rapport au gouvernement 02/2020
Montant (en milliers d’euros)	1.473.204,4	1.468.323	1.488.259

Cette mesure de « réduction de la réduction » s’est réalisée dans le contexte du « *tax shift* » mené par le gouvernement Michel<sup>(243)</sup>, ayant progressivement descendu le taux facial des cotisations patronales de 32,4 à 25% dans l’objectif de diminuer les charges fiscales et sociales pesant sur le travail<sup>(244)</sup>. Les marges financières dégagées par l’abandon de la réduction forfaitaire ont donc été une des sources de financement de cette baisse<sup>(245)</sup>.

Pour revenir au montant de cette réduction structurelle – qui n’en porte donc plus que le nom s’agissant aujourd’hui d’une réduction bas salaires –, la formule est déterminée par un arrêté royal<sup>(246)</sup> en fonction d’un salaire trimestriel de référence  $S_1$  indexé selon l’indice-pivot et de coefficients multiplicateurs. Le salaire de référence est, depuis le 1er juillet 2022, de 9.975,37 euros<sup>(247)</sup>. Par ailleurs, une réduction « très bas salaires » a récemment été adoptée afin de compenser le coût salarial engendré par le relèvement du salaire minimum convenu lors de l’accord interprofessionnel 2021-2022<sup>(248)</sup>. Il s’agit d’un exemple éclatant d’utilisation de la sécurité sociale comme mesure compensatoire d’un surcoût imposé aux employeurs. Le salaire de référence ( $S_2$ ) pour ces très bas salaires est actuellement fixé à 6.007,49 euros<sup>(249)</sup>.

*In fine*, le calcul de cette réduction se présente, pour la catégorie 1, comme suit :  $0,1400 \times (9.975,37 - S) + 0,4000 \times (6.007,49 - S)$ , ce qui signifie, pour être tout à fait clair, qu’une réduction de 14% s’applique sur la différence entre le salaire de référence « bas salaires » et le salaire brut, auquel s’additionne une réduction de 40% entre le salaire de référence « très bas salaires » et le salaire brut. Ainsi, à titre d’exemple et afin de rendre plus concret l’impact individuel de cette mesure, une personne percevant un salaire mensuel brut de 2.000 euros bénéficiera d’une réduction trimestrielle de cotisations patronales de 559,55 euros lors-

(241) Loi du 16 mai 2016 portant des dispositions diverses en matière sociale, *M.B.*, 23 mai 2016, art. 16.  
(242) Pour rappel, il s’agit d’environ 50,168 milliards euros de cotisations sociales.  
(243) Loi du 26 décembre 2015 relative aux mesures concernant le renforcement de la création d’emplois et du pouvoir d’achat, *M.B.*, 30 décembre 2015.  
(244) Projet de loi relatif aux mesures concernant le renforcement de la création d’emplois et du pouvoir d’achat, *Doc., Ch.*, 2015-2016, n° 54-1520/001, pp. 6 et 7.  
(245) *Ibid.*, p. 7 ; B. VAN DER LINDEN et M. DEJEMPEPE, « Réduction des cotisations patronales : tout miser sur les bas salaires ! », *Regards économiques*, octobre 2015, p. 4.  
(246) Arrêté royal du 16 mai 2003 précité, art. 3.  
(247) Instructions administratives (2022) – Adaptation des plafonds salariaux réductions disponibles sur <https://www.socialsecurity.be/employer/instructions/dmfa/fr>.  
(248) Loi du 12 décembre 2021 exécutant l’accord social dans le cadre des négociations interprofessionnelles pour la période 2021-2022, *M.B.*, 31 décembre 2021, art. 13.  
(249) Instructions administratives (2022) précitées.



qu'une personne gagnant 3.000 euros et ne bénéficiant donc pas de la réduction très bas salaires se verra octroyer 136,55 euros de réduction.

## C. Réductions groupes-cibles

### 1. Travailleurs âgés

**79.** Cette mesure fut introduite par la loi-programme (I) du 24 décembre 2002 déjà évoquée en vue d'encourager les employeurs à maintenir la relation de travail avec leurs travailleurs de plus de 58 ans<sup>(250)</sup> et d'ainsi doper le taux d'emploi de cette catégorie d'âge.

En effet, les 55-64 ans connaissent et connaissent d'ailleurs toujours une présence assez faible sur le marché de l'emploi par rapport aux 20-54 ans. En 2002, leur taux d'emploi était seulement de 26,6% alors que pour l'ensemble de la population active (20-64 ans), il était de 65%. Suite à une série d'évolutions sociétales<sup>(251)</sup> et conjoncturelles mais aussi de politiques d'emploi dont la présente mesure en est un exemple évident, le taux d'emploi des 55-64 ans était en 2021 de 54,5% pour un taux d'emploi général de 70,6%, également en progression mais de façon bien moins spectaculaire que pour les « seniors »<sup>(252)</sup>.

Divers facteurs contribuent à cette situation de faible activité des plus âgés.

Il y a tout d'abord ce qu'on appelle « l'écart salaire-productivité » qui signifie qu'à partir d'un certain âge, la productivité stagne ou régresse et le salaire continuant d'augmenter, le travailleur finit par « coûter plus cher » que ce qu'il ne produit. L'âge auquel cette inversion a lieu est estimé aux alentours de 56 ans en Belgique<sup>(253)</sup>, même si cela concerne avant tout le secteur ouvrier. Cela pourrait donc conduire à de vastes licenciements mais il semble que la législation du droit du travail limite relativement ce phénomène dans notre pays<sup>(254)</sup>.

Par ailleurs, il ne faut pas négliger l'importance des malades de longue durée. Comme le pointait récemment la Cour des comptes, le nombre de personnes en incapacité de travail durant plus d'un an a plus que doublé en 20 ans et ce sont, en 2019, plus de 400.000 personnes qui se trouvaient dans cette situation<sup>(255)</sup>. Il est désormais de notoriété publique que ce contingent est plus important que celui des chômeurs indemnisés, qui étaient 314.140 au 31 décembre 2019<sup>(256)</sup>. Or ce phénomène est particulièrement saillant pour les plus de 55 ans non encore pensionnés avec pas moins de 185.379 malades de longue durée, ce qui représente 44% du total des indemnisés<sup>(257)</sup> et plus de 12% des personnes appartenant à cette tranche d'âge<sup>(258)</sup>.

(250) Projet de loi-programme, première partie, exposé des motifs, Doc., Ch., 2002-2003, n°s 50-2124/001 et 2125/001, p. 167.

(251) En particulier, le renforcement de la présence des femmes sur le marché du travail.

(252) STATBEL, « Emploi et chômage. Chiffres », disponible sur <https://statbel.fgov.be/fr/themes/emploi-formation/marche-du-travail/emploi-et-chomage#figures> et particulièrement le tableau Excel « EU2020\_EFT (2000-2021) ».

(253) A. ALBANESE et B. COCKX, « Les allègements permanents des charges salariales pour travailleurs âgés. Un instrument efficace pour maintenir l'emploi et retarder la prépension ? », *R.B.S.S.*, 2016, p. 356.

(254) *Ibid.*, p. 357.

(255) COUR DES COMPTES, « Malades de longue durée. Mesures de réintégration sur le marché du travail », disponible sur <https://www.ccrek.be/FR/Publications.html>, décembre 2021, p. 15.

(256) Statistiques de l'ONEM disponibles sur <https://www.onem.be/fr/documentation/statistiques/publications-statistiques/chiffres-federaux-des-chomeurs-indemnisés/chiffres-federaux-2019/les-chiffres-federaux-des-chomeurs-indemnisés-decembre-2019>.

(257) Statistiques de l'INAMI disponibles sur <https://www.inami.fgov.be/fr/statistiques/indemnités/2019/Pages/statistiques-invalidité.aspx>.

(258) Selon Statbel, il y avait en 2019 environ 1.500.000 Belges âgés de 55 à 64 ans, ce chiffre variant selon les trimestres.

Enfin, la Belgique a longtemps connu de nombreux mécanismes de pension anticipée dont la célèbre « prépension » qui octroyait aux bénéficiaires de ce régime une allocation de chômage avec complément d'entreprise. En 2004, plus de 75% des travailleurs belges prenaient ainsi leur pension de façon anticipée <sup>(259)</sup>. Cela nuisait évidemment à l'activité des plus de 55 ans et c'est pourquoi une série de réformes ont drastiquement limité les possibilités de recours à ce régime <sup>(260)</sup>. Alors qu'environ 108.000 personnes en bénéficiaient en 2004 <sup>(261)</sup>, ils ne sont plus que 57.000 en 2019 et même 32.000 en 2021 <sup>(262)</sup>.

**80.** En raison de ce faible taux d'emploi donc, il fut décidé dès 2002 d'octroyer un subside à l'emploi de travailleurs de plus de 58 ans sous la forme d'une réduction trimestrielle de cotisations patronales à hauteur de 400 euros, avec des modulations si ce n'était pas un travail à temps plein <sup>(263)</sup>. Il y eut ensuite diverses réformes en sens contraire, avec pour variables l'âge auquel le droit à la réduction s'ouvre – descendu jusqu'à 50 ans puis remonté à 54 – et le niveau de revenus, aboutissant à des montants de réductions différenciés <sup>(264)</sup>. En 2013, à l'aube de la régionalisation de cette mesure de politique d'emploi, seuls les travailleurs âgés percevant des revenus inférieurs à un certain seuil pouvaient bénéficier de la réduction et cela à partir de 54 ans (400 euros), avec une augmentation de la réduction trimestrielle octroyée après 58 ans (1.000 euros) et encore après 62 ans (1.500 euros) avant de diminuer après 65 ans (800 euros) <sup>(265)</sup>.

**81.** En 2014, cette mesure fut régionalisée dès lors qu'il s'agissait d'une réduction s'appliquant selon les caractéristiques propres des travailleurs. La Communauté germanophone est compétente en la matière suite au transfert de compétences décidé sur pied de l'article 139 de la Constitution <sup>(266)</sup>.

Si chaque Région a pu mener sa propre politique d'emploi, la forme initiale de cette mesure fut relativement préservée, au contraire des mesures à destination des jeunes et des demandeurs d'emploi de longue durée. En effet, chaque entité fédérée a conservé l'orientation de la mesure vers les plus faibles revenus en maintenant un salaire trimestriel maximal au-delà duquel la mesure n'est plus accessible <sup>(267)</sup>. Par ailleurs, toutes les entités fédérées ont relevé l'âge d'accès à la mesure : la partie sud du pays à 55 ans alors que Bruxelles choisissait le seuil de 57 ans et la Région flamande celui de 59 ans. En Flandre, ce rehaussement se poursuit puisqu'il est prévu que dès 2024, la réduction ne soit plus accessible qu'à partir de 61 ans <sup>(268)</sup>.

(259) OCDE, « Live longer, work longer », disponible sur <https://www.oecd.org/employment/livelongerworklonger.htm>, 2006, p. 43.

(260) T. CLAES, « La prépension conventionnelle (1974-2012) », *Courrier hebdomadaire du C.R.I.S.P.*, 2012, pp. 64 et 84.

(261) *Ibid.*, p. 52.

(262) ONEM, « Rapport annuel 2021. Volume 2 : Indicateurs du marché du travail et de l'évolution des allocations », disponible sur <https://www.onem.be/fr/documentation/publications/rapports-annuels>, 2021, p. 168.

(263) A. ALBANESE et B. COCKX, *op. cit.*, p. 354.

(264) *Ibid.*, p. 355.

(265) Voy. pour la base légale des différents montants l'arrêté royal du 16 mai 2003 précité, art. 6.

(266) Décret de la Communauté germanophone du 15 décembre 2015 modifiant différents décrets en vue de l'exercice, par la Communauté germanophone, de certaines compétences de la Région wallonne en matière d'emploi et de patrimoine, *M.B.*, 30 décembre 2015.

(267) Ce plafond salarial varie relativement peu entre entités. Il est, selon les articles 6 (Bruxelles-Capitale), 6/1 (Région Wallonne), 6/1 (Communauté germanophone) et 6/2 (Région Flamande) de l'arrêté royal du 16 mai 2003 précité, de 10.500,00 euros à Bruxelles, de 13.942,47 euros en Région Wallonne et en Communauté germanophone et de 13.945,00 euros en Flandre. Les montants sont indexés selon l'indice-pivot pour la Wallonie et Bruxelles et s'élève depuis le 1er juillet 2022 respectivement à 11.827,70 et 15.701,50 euros.

(268) Arrêté du Gouvernement flamand du 14 janvier 2022 modifiant l'article 6 de l'arrêté royal du 16 mai 2003 pris en exécution du chapitre 7 du Titre IV de la loi-programme du 24 décembre 2002 (I), visant

Quant aux montants accordés, la Région wallonne est restée très proche du système fédéral alors que Bruxelles et la Flandre se montrent un peu plus restrictifs. Cela s’explique par la volonté de la région bruxelloise d’orienter les politiques en fonction de sa démographie, plus jeune que dans le reste du pays <sup>(269)</sup>, tandis qu’en Flandre, un système dual s’est mis en place avec un soutien différencié pour les travailleurs âgés déjà employés et ceux cherchant un emploi. Ces derniers, à partir de 58 ans <sup>(270)</sup>, sont fortement subsidiés puisqu’aucune cotisation patronale ne sera due par l’employeur durant les 8 trimestres suivant l’embauche <sup>(271)</sup>.

**82.** Relevons enfin que cette réduction est réservée aux employeurs occupant des travailleurs assujettis à l’ensemble des branches de la sécurité sociale, ce qui exclut donc presque totalement les contractuels du secteur public <sup>(272)</sup>.

**83.** Il s’agit de la réduction groupe-cible la plus importante en termes financiers, avec un coût estimé en 2019 à plus de 630 millions d’euros, n’étant dépassé que par les mesures plus générales que sont la réduction structurelle et le bonus à l’emploi.

Source (année 2019)	Données ONSS publiques	Estimation rapport au gouvernement 09/2019	Estimation rapport au gouvernement 02/2020
Montant (en milliers d’euros)	631.823,9	630.778	635.121

2.    *Travailleurs ordinaires Horeca*

**84.** Cette réduction groupe-cible est spécifique à un secteur d’activités, celui de l’industrie hôtelière <sup>(273)</sup> qui est resté dans l’escarcelle de l’autorité fédérale. Seules les entreprises employant maximum 49 travailleurs <sup>(274)</sup> sont concernées et celles-ci doivent posséder une caisse enregistreuse déclarée au fisc <sup>(275)</sup>. Cette condition, qui peut sembler anecdotique, révèle en réalité l’esprit dans lequel cette mesure a été adoptée en 2013. L’objectif était de lutter contre la fraude et le « travail au noir » dans le secteur Horeca en le rendant plus viable <sup>(276)</sup>. Il s’agissait donc de diminuer le coût salarial et de rapprocher celui-ci, autant que faire se peut, du prix du travail non déclaré.

**85.** La réduction est applicable pour une période illimitée mais se limite à cinq travailleurs fixes à temps plein maximum. Le montant de cette réduction est de 500 euros ou de 800 euros si le travailleur n’a pas 26 ans à la fin du trimestre concerné <sup>(277)</sup>.

à harmoniser et à simplifier les régimes de réductions de cotisations de sécurité sociale et l’article 2 de l’arrêté du Gouvernement flamand du 17 février 2017 portant octroi d’allocations de primes à l’embauche de demandeurs d’emploi de longue durée, *M.B.*, 10 mars 2022, art. 1.

(269) M. RENNOIR et I. TOJEROW, *op. cit.*, p. 114.

(270) Depuis le 1er janvier 2022 suite à l’entrée en vigueur de l’arrêté du Gouvernement flamand du 14 janvier 2022 précité. C’était auparavant 55 ans.

(271) Arrêté du Gouvernement flamand du 26 octobre 2018 portant exécution de diverses dispositions du décret du 4 mars 2016 relatif à la politique flamande des groupes cibles, *M.B.*, 25 janvier 2019.

(272) Arrêté royal du 16 mai 2003 précité, art. 5.

(273) Commission paritaire 302.

(274) Équivalents temps-plein (ETP).

(275) Loi-programme (I) du 24 décembre 2002 précitée, art. 353bis/8.

(276) Projet de loi modifiant la section 3 du chapitre 7 du Titre IV de la loi-programme du 24 décembre 2002, résumé, *Doc.*, Ch., 2012-2013, n° 2989/001, p. 3.

(277) Arrêté royal du 16 mai 2003 précité, art. 28/7.

86. Le coût de cette mesure est estimé à un peu plus de 17 millions et demi d’euros, ce qui reste relativement modeste par rapport aux autres réductions représentant plusieurs centaines de millions d’euros.

Source (année 2019)	Données ONSS publiques	Estimation rapport au gouvernement 09/2019	Estimation rapport au gouvernement 02/2020
Montant (en milliers d’euros)	17.677,8	17.482	17.694

3. Sportifs rémunérés

87. De la même manière que pour les travailleurs Horeca, il s’agit d’une réduction applicable à un secteur d’activités qui est resté de compétence fédérale. Cette mesure est en application depuis le 1er janvier 2022<sup>(278)</sup>. Elle s’applique sur le montant de cotisations patronales à payer par les employeurs du monde du sport<sup>(279)</sup> pour leurs travailleurs qui ressortissent de la définition de « sportif rémunéré » ou de « coureur cycliste professionnel ». Il doit donc s’agir d’une « personne qui s’engage à se préparer ou à participer à une compétition ou à une exhibition sportive sous l’autorité d’une autre personne moyennant une rémunération en application de la loi du 24 février 1978 relative au contrat de travail du sportif rémunéré ou de la loi du 3 juillet 1978 relative aux contrats de travail » ou du « titulaire d’une licence de “coureur élite avec contrat” délivrée par la Royale Ligue Vélo-cipédique Belge »<sup>(280)</sup>. Relevons que, contrairement à l’ancien régime de sécurité sociale que nous aborderons ci-après, cela ne concerne pas uniquement les sportifs relevant de la loi du 24 février 1978 mais tout sportif engagé conformément à un contrat de travail. Ce n’est pas sans importance puisque le statut de sportif rémunéré ne concerne que ceux percevant une rémunération supérieure à un seuil, fixé pour la saison 2021-2022 à 10.824 euros annuels<sup>(281)</sup>. Il est donc possible de bénéficier de la mesure, même en dessous de ce seuil, à condition de se trouver dans les liens d’un contrat de travail.

88. Cette réduction s’élève à 65% des cotisations patronales dues après déduction de la réduction structurelle<sup>(282)</sup>. Cela peut évidemment représenter d’importants montants, particulièrement pour certains sports et pour les niveaux de compétition les plus élevés. Ainsi, dans ce qui est certainement la compétition la plus lucrative en Belgique, la Pro League (football), le salaire brut moyen s’élevait pour la saison 2019-2020 à 245.000 euros hors assurance-groupe<sup>(283)</sup>. Exclusion importante dès lors que le montant de cotisations versées à titre d’assurance-groupe s’élevait en moyenne à 35.000 euros cette année-là. Il s’agissait d’une rémunération particulièrement avantageuse, qui aurait pu être abordée dans la première partie de cet article, dès lors que ce montant capitalisé était soumis à une imposition

(278) Loi-programme du 27 décembre 2021, *M.B.*, 31 décembre 2021, art. 155 et arrêté royal du 14 février 2022 modifiant diverses dispositions relatives aux sportifs rémunérés, *M.B.*, 18 février 2022, art. 16.  
(279) Voy. pour la détermination du champ d’application précis l’article 353bis/16 de la loi-programme (I) du 24 décembre 2002 précitée.  
(280) *Ibid.*, n<sup>os</sup> 3 et 4.  
(281) Arrêté royal du 11 mai 2021 fixant le montant minimal de la rémunération dont il faut bénéficier pour être considéré comme sportif rémunéré, *M.B.*, 28 mai 2021, art. 1.  
(282) Loi-programme du 24 décembre 2002 précitée, art. 336 mis en œuvre par l’arrêté royal du 16 mai 2003 précité, art. 28/16.  
(283) DELOITTE et PRO LEAGUE, « Étude sur l’impact socio-économique de la Pro League sur l’économie belge », disponible sur <https://www2.deloitte.com/be/en/pages/technology-media-and-telecommunications/articles/deloitte-pro-league.html>, juin 2021, p. 26.

avantageuse de 20% <sup>(284)</sup> et qu'il pouvait être reçu dès 35 ans, au contraire des travailleurs classiques devant attendre leur retraite dans la soixantaine pour en bénéficier <sup>(285)</sup>.

**89.** Ce régime d'exception fut supprimé par la même loi qui créa la réduction « sportifs rémunérés » <sup>(286)</sup>. Ce n'est pas un hasard. En effet, cette réduction, qui peut de prime abord sembler étonnante et onéreuse pour les finances publiques est en réalité le fruit d'une réforme allant dans le sens d'une plus grande contribution des sportifs de haut niveau au système de protection sociale, avec pour corollaire leur assujettissement complet à la sécurité sociale des travailleurs salariés, ce qui inclut comme principale nouveauté l'ajout de la branche « vacances annuelles », ouvrant le droit à un double pécule de vacances <sup>(287)</sup>. Pour les footballeurs, cela ne représente toutefois aucune différence réelle dès lors qu'une convention collective de travail leur attribuait déjà cet avantage depuis 2006 <sup>(288)</sup>.

**90.** L'ancien système de calcul de cotisations sociales se fondait sur une rémunération plafonnée, qui n'était autre que la rémunération maximale prise en compte dans le cadre de la réglementation de l'allocation de chômage : 2.474,22 euros du 1er septembre 2021 jusqu'à la réforme du système applicable aux sportifs <sup>(289)</sup> et d'approximativement 3.000 euros en cette fin d'année 2022. Il est piquant de constater que la persistance, jusqu'à un passé très récent donc, du plafonnement des rémunérations soumises aux cotisations sociales se faisait par renvoi au seuil de rémunération ouvrant un droit à des prestations maximales. La logique assurantielle est ici purement respectée. Si ce n'est que de façon plus pittoresque encore, ce plafond n'était pas fixé par renvoi à la branche de sécurité sociale prenant en compte le seuil de rémunération le plus élevé, à savoir les pensions <sup>(290)</sup>, mais à celle du chômage, ce qui représente tout de même une division par plus de deux. De la sorte, le montant des cotisations sociales était limité dans des sommes relativement modestes. À titre d'illustration, si nous prenions ce montant de 2.474,22 euros sur un an et que nous y appliquions le taux ordinaire fixé en introduction de 40%, cela représenterait un montant annuel de 11.876,26 euros.

**91.** En considération du salaire moyen de Pro League et sachant que plusieurs joueurs de cette compétition gagnent plusieurs millions d'euros par an, cela suscita un déchaînement de réactions dans la société ces dernières années <sup>(291)</sup>. Cette indignation ne se

(284) C. PRIEM et E. VERHAEGEN, « Hervorming van het fiscaal en sociaal statuut van betaalde sportbeoefenaars », *Soc. Weg.*, 2022, n° 6, p. 6.

(285) Loi relative aux pensions complémentaires et au régime fiscal de celles-ci et de certains avantages complémentaires en matière de sécurité sociale du 28 avril 2003, art. 27, § 3, inséré par la loi-programme (I) du 22 décembre 2003, *M.B.*, 31 décembre 2003, art. 85.

(286) Loi-programme du 27 décembre 2021 précitée, art. 11.

(287) T. DRIESSE, « Nouveautés concernant le statut social des sportifs rémunérés : l'occasion de faire le point en la matière ! », *Ors.*, 2022, p. 21.

(288) Convention collective de travail du 7 juin 2006, conclue au sein de la Commission paritaire nationale des sports, relative au pécule de vacances du footballeur rémunéré, rendue obligatoire par l'arrêté royal du 10 novembre 2006, *M.B.*, 10 janvier 2007.

(289) T. DRIESSE, *op. cit.*, p. 23 ; arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage, *M.B.*, 31 décembre 1991, art. 111.

(290) Pour rappel : environ 5.329 euros. Le SPF Pensions nous a confirmé que le montant pris en compte pour le calcul de la pension était alors bien la rémunération établie par renvoi à la branche chômage (courriel du 4 août 2022).

(291) Voy. à ce sujet D. THUSKENS, « De Block wil RSZ-korting van voetballers aanpakken », *De Standaard*, 11 octobre 2018, disponible sur [https://www.standaard.be/cnt/dmf20181011\\_03828037](https://www.standaard.be/cnt/dmf20181011_03828037) ; S. BAERT, « Un footballeur paie moins de cotisations sociales qu'une infirmière. Cela doit cesser », *La Libre*, 30 novembre 2019, disponible sur <https://www.lalibre.be/debats/opinions/2019/11/30/un-footballeur-paie-moins-de-cotisations-sociales-quune-infirmiere-cela-doit-cesser-> VHGIRBNEABF7XME-QTBZPVL7M2I/ ; Opinion de É. DELRUELLE dans l'article de W. BOURTON, « Édouard Delruelle : "Le foot de haut niveau est un reflet de notre société" », *Le Soir*, 13 octobre 2018, disponible sur <https://www.lesoir.be/184285/article/2018-10-13/edouard-delruelle-le-foot-de-haut-niveau-est-un-reflet-de-notre-societe>.

comprend, dès lors qu'il ne s'agit pas d'un impôt sur le revenu mais bien de cotisations, qu'à l'aune de la pénétration dans les différentes couches de la société du principe de solidarité redistributive de la sécurité sociale. Autrement dit, dans ce contexte quelque peu « extrême », l'idée que la sécurité sociale n'est pas seulement un mécanisme de mutualisation des risques organisant une solidarité entre individus exposés à l'aléa et ceux l'étant moins, mais également un système de solidarité verticale entre « riches » et « pauvres »<sup>(292)</sup>, est partagée par un vaste horizon politique, dépassant les clivages classiques « gauche/droite »<sup>(293)</sup>.

**92.** Quoi qu'il en soit, cela a mené à la réforme actuellement en vigueur dont l'objectif est de « parvenir à s'aligner sur le système des travailleurs ordinaires »<sup>(294)</sup>. Toutefois, suite à une négociation avec la Pro League, principalement visée, et les autres acteurs du sport professionnel, et en vue d'assurer la compétitivité des championnats belges ainsi que la capacité financière des clubs<sup>(295)</sup>, cet assujettissement complet à la sécurité sociale s'est accompagné de l'importante réduction évoquée ci-avant mais aussi du « bonus sport » qui complète le dispositif via une réduction de cotisations personnelles, que nous évoquerons dans la quatrième section de ce titre.

#### 4. Premiers engagements

**93.** Cette mesure de réduction de cotisations patronales, également de compétence fédérale<sup>(296)</sup>, dont l'objectif est d'assurer la pérennité d'entreprises débutant leurs activités en limitant leurs coûts salariaux tout en encourageant l'emploi, existe depuis 1982<sup>(297)</sup> et a connu une longue évolution séquentielle en plusieurs phases. Initialement conçue pour l'embauche du seul premier travailleur, cette réduction fut étendue à plusieurs reprises. Aujourd'hui, les six premiers travailleurs engagés peuvent en bénéficier. La phase la plus intéressante dans le cadre de cette étude est certainement celle ayant eu cours entre le 1er janvier 2016 et le 1er janvier 2022 avec le système dit de « zéro cotisation » pour le premier salarié. C'est pourquoi nous la présentons ci-après, en lien avec le régime actuellement en vigueur qui n'en est qu'une adaptation face à certains abus.

**94.** Tout d'abord, il convient de préciser que cette mesure concerne exclusivement les employeurs du secteur privé occupant des travailleurs assujettis à la loi du 27 juin 1969 concernant la sécurité sociale des travailleurs salariés<sup>(298)</sup> et à condition que ceux-ci soient de « nouveaux employeurs », c'est-à-dire, en ce qui concerne la première embauche, qu'ils n'aient pas été assujettis à ladite loi dans les 12 mois qui précèdent, et pour l'embauche

(292) Q. DETIENNE, *op. cit.*, p. 340.

(293) Voy. les différentes propositions de loi suivantes portées respectivement par des parlementaires sp.a, Egbert LACHAERT (Open VLD), Jean-Marie DEDECKER (indé.) et des parlementaires NVA : Proposition de loi abrogeant diverses dispositions relatives aux cotisations sociales et aux impôts sur les revenus des sportifs rémunérés, *Doc.*, Ch., 2019-2020, n° 55-0764/001 ; Proposition de loi relative aux cotisations sociales dues sur le salaire des sportifs rémunérés et instaurant une cotisation spéciale sur les montants des transferts, *Doc.*, Ch., 2019-2020, n° 55-0837/001 ; Proposition de loi modifiant diverses dispositions relatives aux cotisations sociales et aux impôts sur les revenus des sportifs rémunérés, *Doc.*, Ch., 2019-2020, n° 55-1151/001 ; Proposition de résolution relative à la réforme des avantages fiscaux et sociaux dont bénéficient les sportifs, *Doc.*, Ch., 2021-2022, n° 55-2378/001.

(294) SPF CHANCELLERIE DU PREMIER MINISTRE, « Conseil des ministres du 3 décembre 2021. Modification de diverses dispositions relatives aux sportifs rémunérés », 4 décembre 2021.

(295) Projet de loi-programme, exposé des motifs, *Doc.*, Ch., 2021-2022, n° 55-2349/001, p. 117.

(296) Loi spéciale du 6 janvier 2014 précitée, art. 22, 7°.

(297) Arrêté royal du 13 octobre 1981 modifiant l'arrêté royal du 12 août 1981 accordant des primes de réadaptation et des primes d'adaptation aux employeurs assujettis pour la première fois à la sécurité sociale des travailleurs au cours de l'année 1981 ou de l'année 1982, *M.B.*, 27 novembre 1981.

(298) Arrêté royal du 16 mai 2003 précité, art. 15.



d'un *n*-ième travailleur, de ne l'avoir été que pour un engagement simultané de *n*-1 travailleurs <sup>(299)</sup>.

**95.** Depuis le 1er janvier 2016, la réduction prévue pour l'embauche du premier travailleur est illimitée dans le temps. La réforme entrée en vigueur le 1er janvier 2022 n'a pas modifié cela. Suite à certains abus sur lesquels nous reviendrons en section 5, il a été décidé, à l'occasion de cette réforme, de plafonner la réduction au montant G18, c'est-à-dire 4.000 euros par trimestre <sup>(300)</sup>, lorsqu'auparavant ce montant correspondait à l'intégralité des cotisations patronales <sup>(301)</sup>.

**96.** Au contraire de l'embauche du premier travailleur, les réductions accordées pour les travailleurs 2 à 6 sont limitées dans le temps avec une période de 13 trimestres découpés en 3 phases (5-4-4). Par ailleurs, les montants accordés pour l'embauche de ces travailleurs sont forfaitaires et constants depuis le 1er janvier 2017 <sup>(302)</sup>. Ils sont présentés dans le tableau ci-après.

Travailleur	Forfait			Montant (euros)			Total (euros)
2	5 x G14	4 x G15	4 x G16	5 x 1.550	4 x 1.050	4 x 450	13.750
3 à 6	5 x G15	4 x G15	4 x G16	5 x 1.050	4 x 1.050	4 x 450	11.250

**97.** *In fine*, cette mesure encourage l'emploi dans les PME en offrant un avantage relativement intéressant de coût salarial pour l'embauche des premiers travailleurs même si les cotisations personnelles de 13,07% restent un élément non affecté par la mesure.

**98.** Relativement à l'incidence sur les finances publiques, les données de l'ONSS sont présentées ci-après et permettent de constater l'importance de cette réduction : environ 500 millions d'euros en 2019.

Source (année 2019)	Données ONSS publiques	Estimation rapport au gouvernement 09/2019	Estimation rapport au gouvernement 02/2020
Montant (en milliers d'euros)	495.231,9	530.583	489.387

**99.** Selon une étude portée par la Cour des comptes, le coût de la mesure a fortement augmenté suite à l'introduction de la mesure « zéro cotisation » sur le premier engagement, passant de 210,4 millions d'euros en 2015 à 427,4 millions en 2018 <sup>(303)</sup>. On voit que

(299) Loi-programme (I) du 24 décembre 2002 précitée.  
(300) Arrêté royal du 27 janvier 2022 portant modifications de l'arrêté royal du 16 mai 2003 pris en exécution du chapitre 7 du Titre IV de la loi-programme du 24 décembre 2002 (I), visant à harmoniser et à simplifier les régimes de réductions de cotisations de sécurité sociale, *M.B.*, 10 février 2022, art. 4.  
(301) Arrêté royal du 26 janvier 2016 modifiant l'arrêté royal du 16 mai 2003 pris en exécution du Chapitre 7 du Titre IV de la loi-programme du 24 décembre 2002 (I), visant à harmoniser et à simplifier les régimes de réductions de cotisations de sécurité sociale, en vue d'étendre la réduction groupes cible premiers engagements, *M.B.*, 2 février 2016, art. 1.  
(302) Arrêté royal du 31 janvier 2017 modifiant l'arrêté royal du 16 mai 2003 pris en exécution du Chapitre 7 du Titre IV de la loi-programme du 24 décembre 2002 (I), visant à harmoniser et à simplifier les régimes de réductions de cotisations de sécurité sociale, en vue de l'harmonisation et de l'augmentation des montants de la réduction groupes-cibles lors de l'engagement d'un troisième à un sixième travailleur, *M.B.*, 7 février 2017, art. 1 et 3.  
(303) COUR DES COMPTES, « Premiers engagements. Réduction groupe cible pour les cotisations patronales à l'O.N.S.S. », disponible sur <https://www.ccrek.be/FR/Publications.html>, janvier 2021, p. 29.



ce coût a encore augmenté en 2019. Par ailleurs, dans une estimation portant sur la période 2021-2024, le comité de gestion de l'ONSS estime que le coût total s'élèvera à près de quatre milliards d'euros, dont trois pour la seule mesure concernant le premier travailleur à défaut de réforme du mécanisme. Cela représente donc un manque à gagner annuel de près d'un milliard d'euros. Une des explications, parmi d'autres, de cette forte augmentation réside sans doute dans la disparition de la limitation dans le temps de la mesure pour le premier travailleur engagé, ce qui conduit à un effet cumulatif et à une hausse continue du nombre de salariés concernés dès lors que l'arrivée de nouveaux travailleurs dans ce régime n'est pas compensée par le départ d'autres.

**100.** Si la dispense accordée au premier travailleur était supprimée à partir de 2021<sup>(304)</sup>, ce coût est estimé à 2.782,3 millions d'euros soit un montant annuel moyen de 695,58 millions d'euros en hausse par rapport à celui établi pour 2019<sup>(305)</sup>. Dans la réforme de cette année, le mécanisme a été limité dans son montant mais n'a pas été totalement supprimé et il est donc probable que le coût réel se situera entre ces deux estimations. Cette mesure représente donc certainement un manque à gagner encore plus important ces trois dernières années qu'en 2019 et cela devrait se confirmer dans les années à venir.

## D. Réductions de cotisations personnelles

### 1. Bonus à l'emploi

**101.** Cette mesure<sup>(306)</sup>, adoptée en 1999 et qui concerne tant les salariés du secteur privé que public<sup>(307)</sup>, est d'une certaine manière le pendant « cotisations personnelles » de la réduction structurelle étudiée auparavant. En effet, elle accorde une réduction de cotisations personnelles pour les bas salaires avec un montant forfaitaire, couvrant plus ou moins la totalité des charges personnelles en dessous d'un salaire mensuel de référence  $S_1$  fixé à 103% du revenu minimum mensuel moyen<sup>(308)</sup>, indexé lors du dépassement de l'indice-pivot<sup>(309)</sup>. Au-delà de ce seuil, fixé depuis le 1er mai 2022 à 1.897,55 euros, un calcul dégressif s'effectue, diminuant le montant de la réduction, jusqu'à atteindre le salaire maximal fixé à 157,6814% du même revenu minimum et s'élevant actuellement à 2.904,93 euros, au-delà duquel aucun bonus à l'emploi n'est disponible.

**102.** En dessous de ce salaire mensuel brut de 1.897,55 euros, la réduction est forfaitaire et s'élève à 233,05 euros<sup>(310)</sup> sans pouvoir dépasser le total des cotisations personnelles

(304) Il s'agit de l'hypothèse où l'arrêté royal du 31 janvier 2017 précité, qui prévoit une dispense entre le 1er janvier 2016 et le 31 décembre 2020, n'était pas prolongé.

(305) COUR DES COMPTES, *op. cit.*, p. 28. Le coût estimé a priori pour la période 2016-2020 par le Conseil des ministres est de 1.614,7 millions euros pour un coût réel estimé à 2.147,6 millions euros.

(306) Mesure instaurée par la loi du 20 décembre 1999 visant à octroyer un bonus à l'emploi sous la forme d'une réduction des cotisations personnelles de sécurité sociale aux travailleurs salariés ayant un bas salaire, à certains travailleurs qui ont été victimes d'une restructuration et aux sportifs rémunérés, *M.B.*, 26 janvier 2000.

(307) Tous les salariés redevables de cotisations personnelles ordinaires (au taux de 13,07%) sont concernés.

(308) Arrêté royal du 17 janvier 2000 pris en exécution de l'article 2 de la loi du 20 décembre 1999 visant à octroyer une réduction des cotisations personnelles de sécurité sociale aux travailleurs salariés ayant un bas salaire, à certains travailleurs victimes d'une restructuration et aux sportifs rémunérés, *M.B.*, 28 janvier 2000, art. 1, § 2, 3°, a).

(309) Convention collective de travail n° 43 relative à la garantie d'un revenu minimum mensuel moyen telle que modifiée par divers conventions collectives de travail et pour la dernière fois par la convention collective de travail du 43/16 du 9 mars 2022 rendue obligatoire par l'arrêté royal du 29 juillet 1988, *M.B.*, 26 août 1988, art. 8.

(310) Voy. pour l'ensemble des montants à jour les instructions administratives (2022) précitées.

dues <sup>(311)</sup>. Au-delà, la réduction diminue selon le calcul suivant : 233,05 - (0,2313 x (S - 1.897,55)) <sup>(312)</sup>. Dernière précision d'ordre technique : les ouvriers obtiennent une réduction de 251,69 euros, soit 108% du montant forfaitaire des employés, ce qui correspond assez logiquement à la base de calcul de leurs cotisations sociales.

**103.** Cette mesure s'inscrit donc, comme la réduction structurelle, dans la volonté de baisser les charges sociales sur les plus bas salaires. Elle représente actuellement un manque à gagner pour le budget de l'ONSS supérieur à un milliard d'euros.

Source (année 2019)	Données ONSS publiques	Estimation rapport au gouvernement 09/2019	Estimation rapport au gouvernement 02/2020
Montant (en milliers d'euros)	1.111.235	1.019.495	1.029.298

2.    *Bonus sport*

**104.** La loi-programme du 27 décembre 2021 précitée octroie aux sportifs rémunérés et aux coureurs cyclistes professionnels une réduction de cotisations personnelles, selon le même champ d'application et les mêmes conditions que la réduction de cotisations patronales <sup>(313)</sup>.

**105.** Cette mesure, également entrée en vigueur le 1er janvier 2022, se décompose en deux parties. D'une part, elle donne droit à une réduction forfaitaire de 281,73 euros par mois ou de 137,81 euros si le sportif n'atteint pas 19 ans au cours de l'année civile concernée et d'autre part, le solde des cotisations personnelles restant dues se voit appliquer une réduction de 60% <sup>(314)</sup>. Cela représente, comme dans le cadre de la réduction groupe-cible, des sommes importantes sans qu'aucune donnée ne soit malheureusement disponible à ce jour.

E.    **Incidences sur le financement, la solidarité redistributive et l'équité du régime de sécurité sociale des travailleurs salariés**

**106.** De la même manière que dans notre titre consacré aux rémunérations alternatives, nous analysons dans cette section l'incidence des diverses réductions étudiées sur le financement mais également sur l'équité verticale, la solidarité redistributive et l'équité horizontale du régime de sécurité sociale des travailleurs salariés.

1.    *Financement et justifications économiques*

**107.** Comme nous le mentionnions dans notre introduction, 50,168 milliards d'euros ont été collectés au titre de cotisations sociales dans le cadre du budget de la gestion globale de l'ONSS en 2019. En cumulant les différentes mesures que nous avons abordées, nous obtenons un manque à gagner total estimé à partir des données publiques de l'ONSS à 3.729.173.000 euros, soit plus de 7% des cotisations sociales perçues cette année-là. Cela

(311) Arrêté royal du 17 janvier 2000 précité, art. 1, § 4.  
(312) *Ibid.*, art. 1, § 2, 3°, c).  
(313) Loi-programme du 27 décembre 2021 précitée, art. 136 insérant un article 3bis/2 dans la loi du 20 décembre 1999 précitée.  
(314) Arrêté royal du 17 janvier 2000 précité, art. 1, § 3bis/1.

ne prend pas en compte les mesures relatives aux sportifs ni évidemment les mesures pour les jeunes travailleurs et les demandeurs d'emploi de longue durée qui relèvent désormais des budgets régionaux, comme nous l'avons dit. Par ailleurs, il ne s'agit que de quelques-unes des importantes réductions de cotisations sociales. En 2015, l'ensemble des réductions accordées, en ce compris aux salariés du secteur public, était estimé à plus de 7 milliards d'euros<sup>(315)</sup>. À l'époque, la réduction structurelle était particulièrement plus importante ce qui explique la forte différence avec 2019. Il n'en demeure pas moins que d'autres réductions groupes-cibles non abordées dans cette étude viennent augmenter le manque à gagner<sup>(316)</sup>.

**108.** Il nous semble que contrairement aux rémunérations alternatives dont les objectifs ne relevaient pas forcément de choix politiques délibérés, ces différentes réductions ont été réfléchies en fonction d'objectifs socio-économiques clairs. Certaines mesures sont plutôt tournées vers la création ou le maintien d'emplois lorsque d'autres visent d'abord à soutenir certains secteurs en difficulté. Ceci dit, toutes utilisent le même moyen qu'est la diminution des charges salariales. Nous considérons donc utile de présenter ces objectifs dans un ensemble cohérent ci-après sans prétendre à une analyse détaillée<sup>(317)</sup>.

**109.** La diminution des cotisations sociales conduit à une réduction du coût du travail, ce qui, en présence d'une demande de main-d'œuvre relativement élastique, c'est-à-dire sensible audit coût, a une influence théorique positive sur l'emploi<sup>(318)</sup>. C'est d'ailleurs cette élasticité, bien plus forte pour les travailleurs les moins qualifiés et donc les salaires les plus bas<sup>(319)</sup>, qui justifie les mesures que sont la réduction structurelle et le bonus à l'emploi. En ciblant les bas salaires, elles diminuent le coût du travail là où celui-ci a l'incidence la plus importante sur la demande de main d'œuvre stimulant donc le plus efficacement l'emploi. Par ailleurs, il s'agit aussi d'éviter le phénomène des « pièges à l'emploi »<sup>(320)</sup>.

**110.** En ce qui concerne la mesure relative aux travailleurs âgés, nous avons explicité que l'objectif était de doper le taux d'emploi de la tranche 55-64 ans en maintenant les travailleurs au travail, en dépit de leur potentielle baisse de productivité et des possibilités de pension anticipée. Il semble toutefois que les résultats produits ne soient pas particulièrement brillants. En effet, selon une étude de 2016 portant sur le régime où la réduction était de 400 euros par trimestre au-delà de 58 ans, la probabilité d'emploi de la cohorte étudiée (58-59,5 ans) n'augmente que de 0,4%. Les auteurs notent toutefois qu'en restreignant leur population étudiée aux individus plus susceptibles de prendre leur prépension, l'effet est de 2,2% ce qui est déjà bien plus significatif<sup>(321)</sup>. Il serait intéressant de voir l'incidence qu'ont pu avoir les augmentations de réductions accordées à partir de 2013 et les régionalisations consécutives. Malheureusement, aucune étude n'existe à ce sujet en Wallonie ni à Bruxelles, tandis que la principale analyse sur les réductions groupes-cibles en Flandre n'a pas pu estimer l'effet de la mesure pour diverses raisons pratiques<sup>(322)</sup>. Si les résultats

(315) M. RENNOIR et I. TOJEROW, *op. cit.*, p. 103.

(316) Au-delà des jeunes travailleurs et des demandeurs d'emploi de longue durée, on retrouve les agents contractuels subventionnés pour 524,3 millions d'euros et pour des montants moins importants les réductions « article 60 », « artistes », « restructurations », « réduction collective du temps de travail »...

(317) Voy. pour une analyse détaillée en Région flamande : B. COCKX, S. DESIERE et S. CABUS, « Evaluatie van het Vlaamse doelgroepenbeleid », disponible sur <https://www.vlaanderen.be/publicaties/evaluatie-van-het-vlaamse-doelgroepenbeleid>, 2020.

(318) A. ALBANESE et B. COCKX, *op. cit.*, p. 355 ; D. HAMERMESH, « Do labor costs affect companies' demand for labor? », *IZA World of Labor*, disponible sur <https://wol.iza.org/articles/do-labor-costs-affect-companies-demand-for-labor>, février 2021, p. 10.

(319) B. VAN DER LINDEN et M. DEJEMPEPE, *op. cit.*, p. 6.

(320) L. SIMAR et V. KAISER, « Les politiques d'emploi en Wallonie après la sixième réforme de l'État », *Dynamiques régionales*, 2015, p. 39.

(321) A. ALBANESE et B. COCKX, *op. cit.*, p. 362.

(322) B. COCKX, S. DESIERE et S. CABUS, *op. cit.*, p. 131.

obtenus en 2016 se confirmaient, il serait permis de s'interroger sur la pratique qui consiste à adopter une mesure pour contrer les effets d'une autre politique publique mise en place : la prépension. Que les pouvoirs publics adoptent une réponse face à des contraintes économiques externes (diminution de productivité, risque de licenciements...) est une chose, qu'ils mettent en place deux politiques quelque peu contradictoires en est une autre. Il semble toutefois qu'une réflexion ait eu lieu quant au système de prépension, comme nous l'avons mentionné : il convient alors de s'interroger sur l'utilité actuelle – ou à tout le moins sur les modalités – de la réduction « travailleurs âgés ».

**111.** Quant à la mesure « premiers engagements », elle cherche à promouvoir l'emploi en subventionnant les entreprises débutantes dans leurs premières embauches et en misant sur leur pérennité. Toutefois, la mesure ne porte pas sur des travailleurs spécifiques et l'absence de ciblage quant au profil des travailleurs engagés conduit à un effet d'aubaine relativement important en ce sens que certains travailleurs auraient été engagés même en l'absence de la mesure. C'est l'un des effets qui peut conduire à une réduction de l'efficacité de la mesure<sup>(323)</sup>. Toutefois, ici, l'objectif est avant tout d'augmenter la probabilité de survie des jeunes entreprises et c'est sous cet angle que l'a analysé le Bureau fédéral du Plan. À nouveau, les résultats ne sont pas forcément au rendez-vous dès lors que, s'il y a bien un effet positif, celui-ci est assez limité. En effet, la probabilité de survie des employeurs ayant démarré leurs activités en 2012 n'augmente que d'au maximum 2,7% par rapport à ceux ne bénéficiant pas de cette mesure. Par ailleurs, il semble que la réforme onéreuse de 2016 « zéro cotisation » n'ait pas renforcé cet effet<sup>(324)</sup>.

**112.** Pour ce qui est des mesures destinées au secteur Horeca et au monde du sport, celles-ci ne cherchent pas à promouvoir directement l'emploi mais plutôt à soutenir des secteurs fournisseurs d'emplois mais en difficulté. En effet, la mesure Horeca a été adoptée face à la crainte de faillites dans un secteur qui emploie de nombreuses personnes peu qualifiées, le but étant d'en assurer la rentabilité et donc indirectement d'y maintenir l'emploi<sup>(325)</sup>. La réduction applicable aux sportifs rémunérés, elle, quant à elle, est, comme nous l'avons dit, issue d'un compromis visant à réduire l'inégalité de l'ancien régime sans pour autant compromettre la viabilité financière des clubs sportifs, mais aussi sans voir les joueurs « s'expatrier pour bénéficier d'un régime fiscal et social avantageux »<sup>(326)</sup>. Il est permis de s'interroger sur la rationalité d'une politique subventionnant fortement un secteur pour le maintenir artificiellement rentable, comme nous l'avons fait pour le secteur automobile dans le cadre des voitures de société, même si la Pro League met en avant les 4.493 emplois directement ou indirectement liés à son championnat pendant la saison 2020-2021<sup>(327)</sup>.

## 2. Équité verticale et solidarité redistributive

**113.** Relativement à la solidarité redistributive du système de sécurité sociale, il nous semble que la plupart de ces mesures ne l'affectent pas particulièrement dès lors qu'elles se concentrent sur des individus aux rémunérations relativement faibles. En effet, la réduction structurelle et le bonus à l'emploi visent explicitement les bas salaires tout comme la réduction groupe-cible « travailleurs âgés » qui n'est pour rappel accessible qu'en dessous

(323) *Ibid.*, p. 28.

(324) BUREAU FÉDÉRAL DU PLAN (M. LOPEZ NOVELLA), « Analyse des effets de la mesure premiers engagements sur la survie des jeunes entreprises qui emploient des salariés », disponible sur <https://www.plan.be/publications/publication.php?lang=fr>, février 2021, p. 34.

(325) Projet de loi modifiant la section 3 du chapitre 7 du Titre IV de la loi-programme du 24 décembre 2002, rapport, *Doc.*, Ch., 2012-2013, n° 2989/003, pp. 3 et 11.

(326) Projet de loi-programme, exposé des motifs, *op. cit.*, p. 117.

(327) DELOITTE et PRO LEAGUE, *op. cit.*, p. 47.

d'un salaire maximal <sup>(328)</sup>, inférieur au plafond applicable en matière de pension légale <sup>(329)</sup>. Quant à la réduction « Horeca », son public-cible n'est a priori pas amené à recevoir d'importantes rémunérations.

**114.** Les mesures relatives aux sportifs rémunérés posent par contre évidemment question en matière de solidarité redistributive. Comme nous le mentionnions dans la partie consacrée à ce sujet, l'absence de solidarité des sportifs de haut niveau, et particulièrement des footballeurs professionnels, est justement ce qui a conduit à la suppression du régime social ultra-avantageux dont ils bénéficiaient, avec en contrepois l'adoption de ces réductions de cotisations patronales et personnelles. Ce compromis conduit tout de même à de très fortes réductions de cotisations tant patronales que personnelles sur des salaires qui sont, pour la D1 belge de football, près de 50 fois supérieurs au plafond salarial de la branche pensions. Il est évident que l'effort de solidarité imposé aux salaires importants est ici rompu. Il ne faut toutefois pas négliger les sports moins lucratifs qui bénéficient également de cette mesure. Dans leur cas, la mesure ne porte sans doute pas atteinte à la solidarité redistributive du système. À l'origine, les mesures spécifiques aux sportifs furent d'ailleurs adoptées pour régler des situations où la frontière entre amateurisme et professionnalisme était floue et visait donc des salaires « ordinaires », voire même assez faibles <sup>(330)</sup>. Ce n'est que par la professionnalisation fulgurante du sport que ces mesures aboutirent à la situation actuelle où un avantage est parfois accordé à des hauts revenus même si la catégorie professionnelle visée est hétérogène, allant de l'athlète semi-pro disposant de faibles revenus jusqu'aux footballeurs de Pro League, et il nous est donc impossible de mesurer l'ampleur de la concentration de cette réduction dans certaines catégories de revenus.

**115.** Quant à la mesure « premiers engagements », elle se démarque des autres en ce qu'elle ne cible pas une certaine catégorie de travailleurs mais bien des employeurs. Si l'idée est de soutenir des PME débutantes dans l'engagement de leurs premiers travailleurs, on pense instinctivement que cela concerne avant tout des salaires relativement modestes. Cela dépend toutefois du secteur d'activité mais aussi des « éventuels abus » <sup>(331)</sup> que l'absence de ciblage de la mesure permet.

Ainsi, la Cour des comptes constate dans son analyse que les employeurs ont de plus en plus tendance à appliquer la mesure aux déciles de salaires les plus élevés, ce qui se répercute sur le coût de la mesure avec une augmentation de celui-ci de 480% pour le décile supérieur entre 2013 et 2018 alors que pour les 10% des revenus les plus faibles, cette augmentation n'est que de 38% <sup>(332)</sup>. Par ailleurs, l'organe de contrôle constate que depuis 2016 et la dispense intégrale de cotisations patronales, il est souvent fait utilisation de cette mesure pour des salaires mensuels bruts supérieurs à 10.000 euros. Jusque-là, les réductions accordées à ceux-ci ne dépassaient pas le demi-million d'euros mais dès 2016, le coût passe à 4,1 millions euros et s'élève à 11 millions euros en 2019 pour les seuls trois premiers trimestres. La Cour relève un abus presque peu croyable : le salaire mensuel brut le plus élevé sur lequel s'est appliquée la mesure était de 3 millions euros, représentant une réduction trimestrielle de près de 2 millions euros <sup>(333)</sup> !

(328) Pour rappel : 10.500,00 euros à Bruxelles (avec indexation), 13.942,47 euros en Région wallonne (avec indexation) et en Communauté germanophone et 13.945,00 euros en Flandre trimestriellement.

(329) Pour rappel, il était de 63.944,74 euros annuel en 2021 soit 5.329 euros par mois.

(330) T. DRIESSE, *op. cit.*, p. 16.

(331) COUR DES COMPTES, « Premiers engagements. Réduction groupe cible pour les cotisations patronales à l'O.N.S.S. », *op. cit.*, p. 45.

(332) *Ibid.*, p. 31.

(333) *Ibid.*, p. 45.

Dans le contexte d'une dispense intégrale de cotisations patronales, telle qu'elle a existé entre 2016 et 2022, la solidarité verticale du régime pouvait ainsi être fortement affectée par la mesure dès lors que certains travailleurs gagnant des revenus élevés pouvaient se contenter du paiement de cotisations personnelles. Comme nous l'avons dit, cette mesure a été limitée à 4.000 euros de réduction trimestrielle, ce qui représente peu ou prou le montant de cotisations patronales dues pour un salaire équivalent au plafond salarial « pensions » de 5.329 euros. Cette limite trimestrielle réduit l'incidence sur l'équité verticale du système mais il n'en demeure pas moins que cela peut fortement réduire la charge parafiscale d'un travailleur, alors peut-être qu'il dispose de revenus élevés. Cette constatation s'applique aussi, mais dans une moindre mesure au vu des montants forfaitaires accordés, aux travailleurs « 2 à 6 » qui en bénéficient également.

### 3. *Équité horizontale et différences de traitement*

**116.** Plus encore que les rémunérations alternatives, certaines des réductions de cotisations sociales rompent avec le principe d'équité horizontale entre travailleurs en exigeant une contribution différente de personnes pourtant identiques quant à leurs rémunérations. Cela se marque encore plus visiblement pour les réductions dépendant des caractéristiques des employeurs car dans ce cas, il est possible de se figurer un travailleur qui en sus d'une rémunération équivalente est en tous points identique – âge, qualifications, etc. – à un autre travailleur mais dont il est pourtant exigé une autre contribution exclusivement en raison du secteur ou de l'entreprise dans lesquels il opère.

**117.** Ainsi, une personne percevant un revenu mensuel brut de 3.000 euros grâce à son travail dans l'Horeca contribuera moins que si elle travaillait dans le secteur de la distribution. Il est vrai qu'économiquement, le coût est supporté par l'employeur, ce qui pourrait conduire à juger que l'inégalité se situe entre employeurs. Ce n'est pas faux mais, du point de vue du système de financement de la sécurité sociale des travailleurs, cela aboutit à ce que la contribution relative à un individu spécifique soit inférieure selon le secteur d'activité de son employeur, alors même qu'il bénéficie de prestations identiques. Au-delà du secteur Horeca où la réduction est relativement peu importante, il y a évidemment la mesure « premiers engagements » qui conduit à des différences de traitement beaucoup plus fortes. Si l'objectif économique sous-jacent justifie cette différence, il reste particulier que, par exemple, une secrétaire engagée par un courtier en assurances fraîchement établi bénéficie d'une réduction complète de cotisations patronales<sup>(334)</sup> alors que la même secrétaire qui s'engagerait chez un autre courtier installé depuis de nombreuses années et bénéficiant déjà d'une large équipe ne bénéficierait d'aucune réduction à ce titre. Les caractéristiques déterminant la contribution au système de sécurité sociale pour la personne concernée dépendent alors pleinement de son employeur. À nouveau, le coût en est pour l'employeur et il s'agit bien d'une mesure portant sur les cotisations patronales, ce qui atténue quelque peu notre constat. Cela étant, les prestations dont pourra bénéficier ladite secrétaire seront identiques alors même que sa contribution sera modifiée. Par ailleurs, si la taille des effectifs de l'employeur semble être un critère objectif de distinction, l'absence de limitation dans le temps de la réduction pour le premier engagement introduite en 2016 conduit à une situation assez étonnante où un employeur ayant engagé son premier travailleur cette année-là recevra une aide substantielle sur toute la durée de vie de son entreprise, alors qu'une entreprise similaire mais ayant engagé son premier travailleur quelques mois auparavant ne bénéficiera que d'une aide à court terme et bien moins élevée. Il est permis de s'interroger sur la distorsion de concurrence engendrée et

(334) Sauf à imaginer qu'elle bénéficie d'un salaire mensuel brut supérieur à 5.333,33 euros puisque la réduction est limitée à 4.000 euros trimestriel depuis le 1er janvier 2022.



sur les possibilités de mise en place de mesures plus adéquates de réduction du coût du travail pour les PME.

**118.** Venons-en ensuite à la réduction « sportifs rémunérés » : elle est certes applicable selon le secteur d'activité mais elle porte sur des travailleurs aux caractéristiques spécifiques, comme il en est des travailleurs âgés. Bien que ceux-ci se différencient des autres travailleurs, le critère pris en compte dans l'équité du système de financement est celui du niveau de rémunération. Ainsi, il y a toujours une rupture au principe d'équité fixé en fonction du revenu, mais les justifications de celle-ci proviennent de critères immanents aux individus, non de critères externes. Pour les sportifs, cette différence de traitement est très forte puisqu'en comparaison aux salariés bénéficiant d'une même rémunération, ils sont redevables de seulement 35% des cotisations patronales et de moins de 40% des cotisations personnelles ordinaires. Pour les personnes âgées, il y a là aussi une entorse à l'équité horizontale dans le financement du système social dès lors qu'à revenus identiques, la contribution est différente en raison de l'âge du contribuable.

**119.** L'ensemble de ces régimes spéciaux conduisent donc à d'importantes différences de traitement entre travailleurs mais il nous semble toutefois qu'il n'y a pas dans ces mesures matière à qualification de discriminations inconstitutionnelles dès lors que les différences de traitement pointées ci-avant reposent sur une justification « objective et raisonnable » et qu'elles semblent bien « nécessaires et proportionnées »<sup>(335)</sup>. Si l'adéquation des modalités des mesures peut parfois être économiquement contestée, il n'en demeure pas moins que le test de constitutionnalité semble assez aisément rempli au regard de la large marge d'appréciation reconnue au législateur en matière socio-économique et (para)fiscale par la Cour constitutionnelle. Cela ne peut toutefois justifier à suffisance un *statu quo* dans la complexité réglementaire et la multiplicité de régimes. En effet, le principe d'équité, tant dans son versant horizontal que vertical, demeure un concept fondateur des régimes de protection sociale européens. C'est ce qui a conduit le Conseil de l'Union européenne à adopté une recommandation appelant les États membres à respecter la proportionnalité entre cotisations et capacité contributive mais également à veiller à ce que l'application de réductions ou d'exonérations de cotisations sociales « s'appliquent à tous les types de relation de travail et de statut sur le marché du travail »<sup>(336)</sup>. Les régimes étudiés dans la présente partie créent une multitude de spécificités, au sein même du groupe des travailleurs salariés, et sont donc largement incompatibles avec cette recommandation. Ce constat s'applique également aux rémunérations alternatives, dont nous avons pu montrer qu'elles n'étaient pas réparties de façon équitable dans la population.

### III. CONCLUSION

**120.** Nous l'évoquions en introduction de cet article, un mouvement critique de l'État-Providence s'est développé depuis la fin des Trente Glorieuses et a marqué de son empreinte les conceptions modernes du système de protection sociale en considérant que « dans un contexte marqué par l'ouverture et la mondialisation des économies, [...] la sécurité sociale est devenue un poids pour l'économie »<sup>(337)</sup>. Cet article souhaitait éclairer cette tension indéniable entre marché du travail et sécurité sociale, qui s'est particulièrement développée depuis lors. Ainsi, nous avons pu montrer que, sous des apparences diverses,

(335) C. BEHRENDT et M. VRANCKEN, *op. cit.*, p. 680.

(336) Recommandation du Conseil relative à l'accès des travailleurs salariés et non salariés à la protection sociale, *J.O.U.E.*, C387/01, 8 novembre 2019, points 12 et 13 ; G. VAN LIMBERGHE *et al.*, « L'accès des travailleurs salariés et indépendants à la sécurité sociale en Belgique », FOD Sociale Zekerheid, disponible sur [https://cris.vub.be/ws/portafiles/portal/69359927/Access\\_to\\_Social\\_protection\\_in\\_Belgium\\_final\\_report\\_30\\_04\\_2020.pdf](https://cris.vub.be/ws/portafiles/portal/69359927/Access_to_Social_protection_in_Belgium_final_report_30_04_2020.pdf), novembre 2020, p. 567.

(337) B. PALIER, *Gouverner la sécurité sociale*, Paris, Presses universitaires de France, 2002, p. 345.

rémunérations alternatives et réductions de cotisations sociales participent à cette remise en question des fondements des systèmes de protection sociale et conduisent toutes deux à une baisse du financement par le biais de cotisations. En effet, ces deux types de mesures, poursuivant un objectif commun de soutien à l'économie privée, utilisent le budget de la sécurité sociale comme outil macro-économique via une baisse de la parafiscalité sur les revenus du travail perçus par les travailleurs salariés.

**121.** Avec des estimations prudentes, nous avons pu montrer que le manque à gagner s'élevait à 6,3% du total des cotisations sociales pour les seuls chèques-repas, éco-chèques et voitures de société alors que les plus-values générées par les options sur actions, bien qu'impossibles à évaluer, constituent a priori des sommes importantes échappant à l'assujettissement social. Quant aux réductions de cotisations sociales, nous n'en avons étudié qu'un échantillon parcellaire – uniquement les plus importantes du secteur privé – et nous obtenons pourtant un total avoisinant les 7% du total des cotisations sociales. En définitive, l'ensemble de ces régimes d'exception avoisine un manque à gagner de 7 milliards d'euros soit environ 13,5% du total des cotisations perçues sur une année<sup>(338)</sup>. L'incidence majeure exercée sur le financement de la sécurité sociale n'est donc plus à prouver.

**122.** Comme nous avons pu le montrer, cela se justifie par des objectifs économiques variables. Du côté des réductions de cotisations sociales, c'est assez clair : la finalité des mesures est de stimuler l'emploi ou de le préserver, en diminuant le coût salarial des entreprises. L'efficacité de ces politiques publiques ne résiste pas toujours à une analyse *cost-benefit*, particulièrement pour les mesures « premiers engagements » et « travailleurs âgés » aux effets d'emploi très faibles pour un coût important. Pour ce qui est des rémunérations alternatives, nos développements sur leur évolution historique montrent que leurs régimes (para)fiscaux relèvent plus d'un parcours accidentel que de choix sociétaux délibérés et, par conséquent, parler d'objectifs économiques déterminés à leur égard serait abusif. Tant pour les chèques-repas que pour les voitures de société, il s'agissait à l'origine de contrôler un élément rétributif échappant alors à l'assujettissement social sans pour autant leur appliquer le régime ordinaire. Pour les options sur actions, la difficulté du législateur à leur attribuer un régime clair est sans conteste lié à leur caractère hybride, entre revenus du travail et du capital. Quoi qu'il en soit, le but premier des différentes rémunérations alternatives est par contre clairement devenu aujourd'hui de permettre aux entreprises de rester compétitives dans leurs offres salariales en évitant les charges parafiscales élevées que connaît la Belgique et d'offrir aux travailleurs des compléments de pouvoir d'achat à moindre coût pour leurs employeurs.

**123.** Au-delà de l'incidence budgétaire sur la sécurité sociale, ces mesures se distinguent particulièrement par les entorses aux principes d'équité et de solidarité qu'elles engendrent. En effet, la proportionnalité entre rémunération et cotisations, représentant à nos yeux la condition de l'éthique aristotélicienne du régime, tant dans son acception horizontale que verticale, est rompue par les réductions de cotisations et par les rémunérations alternatives. Le traitement social de deux travailleurs à la rémunération identique peut, avec ces multiples régimes d'exception, fortement varier. Quant à la solidarité redistributive que nous évoquions en introduction, il est clair qu'en permettant de se soustraire, en tout ou en partie, au paiement de cotisations sociales au-delà d'une certaine rémunération, sans en subir de préjudice du côté des prestations, cette solidarité devient facultative, en inadéquation avec l'essence obligatoire du système de sécurité sociale. Nous avons également observé que ce phénomène était parfois renforcé par la concentration des avantages

(338) Pour rappel : environ 50 milliards d'euros avec une légère variation passant de 50,168 à 52,088 milliards entre les deux années de référence de ce travail, 2019 et 2021. Nous n'envisageons que la gestion globale des travailleurs salariés.

octroyés dans les classes de revenus les plus aisés, particulièrement pour les *stock-options* et les voitures de société.

**124.** Si elles contreviennent nettement au principe d'équité horizontale, il semble par contre aléatoire de juger les rémunérations alternatives contraires aux articles 10 et 11 de la Constitution, en raison des différences trop fortes existant entre ces éléments rétributifs et la rémunération ordinaire. Néanmoins, il nous a semblé que la forte commutativité entre chèques-repas et salaire cash permettrait à la Cour constitutionnelle d'en censurer le régime. Quant aux réductions de cotisations sociales, leurs justifications économiques et la large marge d'appréciation reconnue au législateur par la Cour constitutionnelle en la matière ne nous semble pas permettre d'y déceler des éléments d'inconstitutionnalité, en dépit des défauts de certains de ces régimes, relevant alors plutôt de questions d'opportunité et de rationalité économique. Néanmoins, les réductions de cotisations sociales conduisent également à des ruptures nettes au principe d'équité horizontale.

**125.** En guise de conclusions finales, relevons enfin que cet article ouvre à des réflexions complémentaires nous menant vers d'autres horizons, éloignés des seules rémunérations alternatives et réductions de cotisations sociales. Nous en pointerons deux. Premièrement, on peut s'interroger sur le lien existant entre les mesures ici étudiées et l'économie collaborative, qui nous semble constituer une forme d'aboutissement de celles-ci. Du point de vue de la technique juridique et des questions de constitutionnalité que ces mesures entraînent, le Conseil d'État a mis en évidence les liens forts existant entre elles dès lors que si, pour les rémunérations alternatives, c'est une partie de salaire qui est immunisée alors que pour l'économie collaborative c'est l'activité elle-même qui est exonérée, il n'en demeure pas moins que, dans les deux cas, « en substance, il en résulte [...] qu'en contrepartie d'un travail, un montant déterminé est mis à la disposition du prestataire de ce travail, qui peut en disposer librement »<sup>(339)</sup>. Il nous semble qu'au-delà de la technique juridique, il est possible d'y voir un certain *continuum* historique dans la dualité existant entre marché du travail et sécurité sociale, les rémunérations alternatives n'étant sous cet angle qu'un précédent à l'économie collaborative, les deux phénomènes conduisant tous deux à une « convergence à la baisse »<sup>(340)</sup> du financement de la sécurité sociale en diminuant la pression exercée par les prélèvements sociaux sur des éléments rétributifs de travail. En soustrayant totalement une activité au paiement de cotisations sociales, en dessous d'un certain plafond, le législateur a souhaité créer un régime d'exception plus libéral que le marché du travail, régulé par de nombreuses lois sociales et prélèvements (para)fiscaux. Cela conduit à un système où le marché retrouve la plupart de ses droits et où le système de protection sociale est en grande partie écarté<sup>(341)</sup>. Nous voyons là une nouvelle fois un choix dans la dualité marché du travail et sécurité sociale, le premier étant ici privilégié sur le second, d'une façon bien plus prononcée encore qu'il n'en est pour les rémunérations alternatives et les réductions de cotisations sociales.

**126.** Ces politiques publiques – rémunérations alternatives, réductions de cotisations mais aussi économie collaborative – adoptées en réaction à une certaine pression exercée sur le marché du travail et sur la compétitivité des entreprises belges par des contraintes internationales, peuvent répondre à des logiques économiques parfaitement légitimes. Toutefois, en raison des ruptures aux principes de solidarité redistributive et d'équité que nous avons développées, elles doivent être soigneusement justifiées et élaborées par les

(339) Projet de loi relative à la relance économique et au renforcement de la cohésion sociale, avis du Conseil d'État, *Doc.*, Ch., 2017-2018, n° 54-2839/001, p. 515.

(340) « *Neerwaarste convergentie* », in J. PUT & Y. STEVENS, « Het laatste heilige huisje: professionele apartheid in de sociale zekerheid », *De taal is gans het recht*, Mechelen, Wolters Kluwer, 2018, pp. 142-143.

(341) Ce constat ne vaut que pour l'économie collaborative, le travail associatif et les services entre citoyens exigeant des conditions de travail (4/5e temps) afin d'assurer aux individus concernés une protection sociale.

pouvoirs publics. Nous avons montré que cela ne fut pas toujours le cas et plus encore, que l'efficacité de ces politiques était parfois toute relative.

**127.** Par ailleurs, les deux types de mesures abordés dans cet article amènent, derrière leur apparence technique, à s'interroger sur le système de sécurité sociale et particulièrement sur son financement. Il nous semble que le modèle « corporatiste », tel que défini par Gøsta Esping-Andersen <sup>(342)</sup>, dont le modèle de financement se fonde avant tout sur des cotisations des travailleurs et des employeurs, est quelque peu agité par les modalités de financement étudiées. Il est indéniable que la contributivité du système s'est atténuée au fil des années, et particulièrement depuis le déplafonnement des cotisations en 1981, mais il semble que cet effilement du lien contributif n'est pas sans lien avec l'apparition de nombreux régimes échappatoires que représentent les rémunérations alternatives et les réductions de cotisations sociales, atténuant l'effet de solidarité redistributive, éloignée du modèle assurantiel, qu'un tel effilement pouvait engendrer.

Ces régimes conduisent à un financement de la protection sociale de plus en plus hybride, bien loin du modèle assurantiel et corporatiste originel. Devant cette mixité de sources de financement, nous nous interrogeons sur la pertinence de la séparation actuelle entre cotisation et impôt. Dès lors que les systèmes de prestations convergent graduellement vers un système plus uniforme qu'assurantiel et que le financement se diversifie, il nous semble pouvoir déceler, au-delà des rémunérations alternatives et des réductions de cotisations sociales, un basculement progressif du modèle conservateur/corporatiste vers un des deux autres modèles définis par Gøsta Esping-Andersen <sup>(343)</sup>. Il est néanmoins impossible de déterminer si ce mouvement aboutit à un modèle plus anglo-saxon, fondé sur l'aide sociale et le financement par l'impôt de prestations *a minima*, ou sur un modèle social-démocrate connu des pays nordiques, dont les prestations, plus généreuses et à caractère universel, sont financées par l'impôt.

Néanmoins, ce mouvement nous semble relever avant tout d'une logique budgétaire, sans interrogation profonde sur les objectifs poursuivis par le système de protection sociale et c'est pourquoi il apparaît important d'organiser une large réflexion à ce sujet. Notre recommandation finale serait donc d'étendre les débats actuels portant sur une réforme fiscale au financement de la sécurité sociale dans une perspective holistique interrogeant en profondeur les liens entre mécanismes de financement et principes d'équité et de solidarité redistributive, en incluant également les questions institutionnelles qui ont, nous avons pu le montrer – particulièrement dans le cadre des réductions jeunes travailleurs et demandeurs d'emploi de longue durée –, une influence sur les modalités de financement de la sécurité sociale et par conséquent, sur ses principes essentiels.

(342) G. ESPING-ANDERSEN, *Les trois mondes de l'État-providence. Essai sur le capitalisme moderne*, Paris, Presses universitaires de France, pp. 41 et s.

(343) *Ibid.*, pp. 41 et s.

ANNEXE : TABLEAU DES RECETTES ONSS – GESTION GLOBALE DES TRAVAIL-  
LEURS SALARIÉS

	RSZ-bijdragen Cotisations ONSS			Staats- tussenkost Intervention Etat		Tota(a)l	
1995	24.021		78,1%	6.718		30.739	
1996	24.194	0,7%	77,0%	7.238	7,7%	31.433	2,3%
1997	25.632	5,9%	77,3%	7.511	3,8%	33.143	5,4%
1998	26.921	5,0%	77,9%	7.635	1,7%	34.556	4,3%
1999	28.037	4,1%	76,8%	8.453	10,7%	36.490	5,6%
2000	29.351	4,7%	77,4%	8.577	1,5%	37.928	3,9%
2001	30.466	3,8%	78,0%	8.577	0,0%	39.043	2,9%
2002	31.952	4,9%	77,0%	9.546	11,3%	41.498	6,3%
2003	32.295	1,1%	76,4%	9.954	4,3%	42.249	1,8%
2004	33.095	2,5%	73,8%	11.744	18,0%	44.839	6,1%
2005	34.060	2,9%	74,0%	11.952	1,8%	46.012	2,6%
2006	34.890	2,4%	71,6%	13.855	15,9%	48.745	5,9%
2007	36.868	5,7%	72,7%	13.853	0,0%	50.721	4,1%
2008	39.071	6,0%	72,7%	14.679	6,0%	53.750	6,0%
2009	39.694	1,6%	71,9%	15.519	5,7%	55.213	2,7%
2010	40.412	1,8%	68,3%	18.774	21,0%	59.186	7,2%
2011	42.137	4,3%	68,1%	19.775	5,3%	61.912	4,6%
2012	44.169	4,8%	67,7%	21.059	6,5%	65.228	5,4%
2013	44.809	1,4%	66,4%	22.671	7,7%	67.480	3,5%
2014	45.269	1,0%	65,4%	23.915	5,5%	69.184	2,5%
2015	46.836	3,5%	79,7%	11.915	-50,2%	58.751	-15,1%
2016	47.063	0,5%	78,6%	12.841	7,8%	59.904	2,0%
2017	47.609	1,2%	74,4%	16.351	27,3%	63.960	6,8%
2018	48.861	2,6%	74,5%	16.713	2,2%	65.574	2,5%
2019	50.168	2,7%	72,9%	18.648	11,6%	68.816	4,9%
2020	49.286	-1,8%	64,5%	27.152	45,6%	76.438	11,1%
2021	52.088	5,7%	67,3%	25.269	-6,9%	77.357	1,2%
		3,04%			7,08%		4,32%

Source : Département financier ONSS, réponse reçue par de Daniel Braibant le 20 juin 2022 par courriel