PUBLICATIONS
DE L'INSTITUT BELGE
DE FINANCES PUBLIQUES

PUBLICATIES VAN HET
BELGISCH INSTITUUT
VOOR OPENBARE FINANCIËN

HISTOIRE DES FINANCES PUBLIQUES EN BELGIQUE

TOME IV-2
LA PÉRIODE 1950-1980

AVANT-PROPOS par
Mark EYSKENS
Ministre des Finances

Textes réunis par
Max FRANK
Professeur ém. à
l'Université libre de Bruxelles

GESCHIEDENIS VAN DE OPENBARE FINANCIËN IN BELGIË

DEEL IV-2
DE PERIODE 1950-1980

VOORWOORD door
Mark EYSKENS
Minister van Financiën

Teksten bijeengebracht door
Max FRANK
Professor em. aan de
Université libre de Bruxelles

BRUYLANT
BRUXELLES – BRUSSEL

1 9 8 8

Eden: 4420
469 488

HISTOIRE DES FINANCES PUBLIQUES EN BELGIQUE

TOME IV-2
LA PÉRIODE 1950-1980

GESCHIEDENIS VAN DE OPENBARE FINANCIËN IN BELGIË

7.A.
88228

DEEL IV-2
DE PERIODE 1950-1980

7A 88228/IV/2

PUBLICATIONS
DE L'INSTITUT BELGE
DE FINANCES PUBLIQUES

PUBLICATIES VAN HET
BELGISCH INSTITUUT
VOOR OPENBARE FINANCIËN

HISTOIRE DES FINANCES PUBLIQUES EN BELGIQUE

GESCHIEDENIS VAN DE OPENBARE FINANCIËN IN BELGIË

TOME IV-2
LA PÉRIODE 1950-1980

DEEL IV-2
DE PERIODE 1950-1980

AVANT-PROPOS par
Mark EYSKENS
Ministre des Finances

VOORWOORD door
Mark EYSKENS
Minister van Financiën

Textes réunis par
Max FRANK
Professeur ém. à
l'Université libre de Bruxelles

Teksten bijeengebracht door
Max FRANK
Professor em. aan de
Université libre de Bruxelles

BRUYLANT
BRUXELLES – BRUSSEL

1 9 8 8

BIBLIOTHECA BELGICA

7.A.
88228

TABLE DES MATIÈRES / INHOUDSOPGAVE

Pages-Blz.

Avant-propos / Voorwoord
par / door Mark EYSKENS, Ministre des Finances / Minister van Financiën 9

Introduction / Inleiding
par / door Max FRANK, Président honoraire de l'Institut / Erevoorzitter van het Instituut 17

TOME IV-1 / DEEL IV-1

Chapitre / Kapitel I. **Institutionele ontwikkelingen (1950-1980)**
Ch. DEPOORTERE & E. KRINGS 21

Chapitre / Kapitel II. **Evolution des finances publiques: vue globale (1955-1980)**
M. FRANK 79

Chapitre / Kapitel III. **Rijksuitgaven (1950-1980)**
Ch. DEPOORTERE 207

Chapitre / Kapitel IV. **Rijksontvangsten (1950-1980)**
L. DE RYCK 321

Chapitre / Kapitel V. **De staatsschuld in België (1950-1980)**
V. VAN ROMPUY & A. VLEMINCKX 409

Chapitre / Kapitel VI. **Le recours du secteur public à la Banque Nationale de Belgique (1950-1980)**
P. PETIT 467

TOME IV-2 / DEEL IV-2

Chapitre / Kapitel VII. **Het budgetair beleid (1950-1980)**
R. BOELAERT 509

Chapitre / Kapitel VIII. **Statut financier des communes et des provinces (1948-1979)**
M. VAN AUDENHOVE 543

Chapitre / Kapitel IX. **De sociale zekerheid (1945-1980)**
M. DELHUVENNE, M. J. FESTJENS, A. BERCKMANS & H. DE LANGE 635

Chapitre / Kapitel X. **Entreprises et services publics: évolution institutionnelle générale et dix-huit études de cas (1950-1980)**
F. ROBERT, F. X. DE DONNÉA, M. MARCHAND & H. TULKENS 819

Chapitre / Kapitel XI. **Les finances coloniales jusqu'en 1960 et leurs conséquences**
M. ZIMMER 931

Chapitre / Kapitel XII. **A la recherche des déterminants des dépenses et des recettes publiques (1955-1980)**
M. FRANK 991

HOOFDSTUK VII

HET BUDGETTAIRE BELEID 1953-1980

door

Prof. Dr. R. BOELAERT
Hoogleraar aan de Economische Hogeschool Limburg

INHOUDSTAFEL

blz.

Inleiding 511

I. Algemeen overzicht 512
A. Conjuncturele omgeving 512
B. Evolutie der begrotingssaldi 515

II. Bespreking van het budgettair beleid 519
A. Budgettair beleid gedurende de periode 1953-70 519
B. Budgettair beleid gedurende de periode 1971-80 525

III. Nadere analyse van het overheidsbeleid tot aanmoediging van investeringen 531
A. Overzicht van de genomen maatregelen 531
B. Omvang en verdeling van de kredieten toegekend in het kader van de expansiewetgeving 535

Slotbeschouwingen 542

INLEIDING

Het onderwerp van dit hoofdstuk is zeer ruim. Het budgettaire beleid van de overheid kan zowel conjuncturele, structurele als sociale objectieven hebben. In wat volgt beperken we ons tot het conjunctuurbeleid en het beleid tot aanmoediging van investeringen.

Volgende onderwerpen worden aldus niet behandeld :

a) structurele aspecten van het budgettair beleid zoals vervoerbeleid, energiepolitiek, gezondheidsbeleid, prijsbeleid, arbeidsbeleid, etc.

b) effecten van het budgettair beleid op de inkomensverdeling.

Sommige andere aspecten worden niet uitgebreid behandeld om overlapping te vermijden met andere hoofdstukken. We denken hier bv. aan de openbare investeringen (cfr. hoofdstuk ... over de overheidsuitgaven), belastingmaatregelen (cfr. hoofdstuk ...). Zeer recente heroriëntaties in het budgettair beleid (zoals de plannen tot opslorping van de werkloosheid) worden evenmin uitgebreid behandeld aangezien ze nog geen deel van de geschiedenis uitmaken.

In principe beschouwen we alleen maatregelen getroffen door de Centrale Overheid. De overige twee grote overheidssectoren, lokale besturen en sociale zekerheid werden immers behandeld in hoofdstukken ... en ... .

De structuur van het hoofdstuk is als volgt. In een eerste deel gaan we in op de conjuncturele omgeving waarin het overheidsbeleid plaatsgreep en geven we een algemeen overzicht van de evolutie der begrotingssaldi.

Het tweede deel vormt de hoofdbrok van het hoofdstuk. Het bevat een chonologisch overzicht van het budgettair beleid. We willen hierin eveneens nagaan in welke mate het begrotingsbeleid een bijdrage geleverd heeft tot de stabilisatie van de conjunctuurontwikkeling. Hiervoor gebruiken we (voor de eerste deelperiode althans) het begrotingssaldo bij volledige tewerkstelling. In het laatste deel tenslotte wordt nader ingegaan op het overheidsbeleid tot aanmoediging van investeringen. Dit beleid heeft een belangrijke rol gespeeld gedurende de beschouwde periode. Daarenboven komt het niet aan bod in de andere hoofdstukken.

De beschouwde periode is in principe 1953-1980. Een evaluatie van de maatregelen van vóór 1953 is moeilijk omdat sommige belangrijke economische aggregaten ontbreken.

I. ALGEMEEN OVERZICHT

A. CONJUNCTURELE OMGEVING

In tabel 1 wordt de evolutie van 3 belangrijke kengetallen terzake weergegeven : de groei van het BNP in reële termen, de werkloosheidsgraad en de inflatie (weergegeven door de prijsdefluctor van het BNP).

Het is duidelijk dat we 3 belangrijke subperioden kunnen onderscheiden : 1955-59, 1960-74 en 1875-80.

1. Aarzelende conjunctuur : 1955-59

De economische relance die men in 1954-1955 noteerde zette zich voort gedurende de volgende jaren. Vanaf 1956 vertraagde de groei van het BNP stelselmatig, om zelfs negatief te worden gedurende het eerste jaar van de recessie die optrad in de jaren 1958 en 1959. Over het geheel van de periode 1953-59 groeide het BNP met gemiddeld 2,5 pc per jaar, een cijfer dat niet ver af ligt van de groei die we sinds 1975 kennen.

De werkloosheidsgraad daalde sterk in 1956 en 1957 om dan weer steil de hoogte in te schieten gedurende de volgende 2 jaar. Het is opmerkelijk te noteren dat de werkloosheidsgraad in 1959 dezelfde was als in 1975, het eerste jaar van de zgn. crisis.

De inflatie was nauwelijks een probleem. Het inflatieritme bedroeg gemiddeld slechts 2,1 p.c. een bijna onvoorstelbaar laag cijfer.

2. Krachtige economische expansie : 1960-1974

Het is thans duidelijk hoe ongewoon sterk de economische groei gedurende deze 15 jaar wel was. Zelfs in het jaar waarin de zwakste groei genoteerd werd (1966) nam het BNP sneller toe dan gemiddeld gezien het geval was gedurende de periode 1955-59 of 1975-79.

De minder sterke perioden 1966-67 en 1971-72 kunnen dan ook slechts als relatieve rustpunten gekenmerkt worden in een fundamenteel vooruithollende volkshuishouding. De gemiddelde groei van het BNP over de ganse periode bedroeg 5% per jaar.

De werkloosheid daalde spectaculair gedurende de eerste helft van de jaren zestig en bereikte een absoluut minimum van 3,4 pc in 1964. De vertraging van de groei gedurende de volgende jaren gaf aanleiding tot een aanzienlijke stijging van de werkloosheidsgraad, terwijl de sterke BNP-toename gedurende 1969-70 opnieuw een verbetering van de werkloosheidssituatie tot gevolg had. De zeer lage werkloosheidscijfers van het midden der jaren zestig werden echter niet meer bereikt. Vanaf 1972 begon de werkloosheidsgraad dan gestadig te stijgen, ondanks de relatief snelle groei van het BNP. De spectaculaire aangroei van de beroepsbevolking (vooral als gevolg van de grotere participatie van de gehuwde vrouwen) en de doorgedreven kapitaalintensivering door de bedrijven speelden hier duidelijk een meer en meer belangrijke rol.

De inflatie was nog vrij matig gedurende de zestiger jaren (gemiddeld 3 pc en in geen enkel jaar hoger dan 5 pc). In het begin van de jaren zeventig steeg het inflatieritme gestaag; in 1974 bereikte de inflatie (vooral als gevolg van de verviervoudiging van de aardolieprijs) het ongekende niveau van 12,4 pc.

3. Economische crisis : 1975-80

Wanneer men een economische recessie definieert als een periode waarin het nationaal inkomen in reële termen daalt, beantwoordt alleen 1975 aan deze definitie. De opflakkering van de conjunctuur in 1976 was opmerkelijk maar van korte duur. Tussen 1977 en 1980 bedroeg de economische groei gemiddeld slechts 2 pc.

De evolutie van de werkloosheid was catastrofaal. In 1980 was de werkloosheidsgraad 2,5 keer zo hoog als in 1974 en meer dan 3 keer zo hoog als in 1970. De werkgelegenheidstoename die, zoals gezegd, in de periode 1970-74 reeds onvoldoende was om de aanwas van de beroepsbevolking op te vangen, kwam tot stilstand.

Men moet er daarenboven rekening mee houden dat de cijfers vanaf 1978 nog hoger zouden geweest zijn indien een aanzienlijk aantal werklozen niet opgevangen waren door het plan tot opslorping van de werkloosheid.

Tussen 1975 en 1978 vertraagde de inflatie even spectaculair als de werkloosheid toenam. In 1978 was de prijsstijging opnieuw slechts van dezelfde grootte-orde als in de tweede helft van de jaren zestig. Tijdens de twee volgende jaren namen de prijsstijgingen opnieuw toe vooral als gevolg van de tweede olieschok.

TABEL 1

Conjuncturele omgeving

	(1) Groei BNP (reële termen)	(2) Werkloosheidsgraad (*)	(3) Toename BNP-prijsdeflator
1954	3,8		0,3
55	4,8	8,4	1,7
6	3,1	7,2	3,5
7	2,0	5,7	4,0
8	– 0,1	8,7	1,0
9	2,7	9,8	0,3
60	5,4	7,7	1,0
1	4,9	6,1	1,1
2	5,7	5,1	1,1
3	4,2	5,0	3,1
4	6,9	3,4	4,6
5	3,8	4,0	4,9
6	3,0	4,3	4,3
7	4,0	5,7	3,1
8	4,3	6,2	2,6
9	6,5	5,2	4,1
70	6,5	4,3	4,6
1	3,7	4,4	5,4
2	5,5	4,9	6,2
3	5,9	5,0	7,0
4	4,6	5,6	12,4
5	– 1,8	9,8	12,5
6	5,4	10,8	8,0
7	0,9	12,4	6,7
8	3,2	13,0	4,6
9	1,9	13,2	6,2
80	1,9	14,1	6,4

(*) Som van het aantal volledig en gedeeltelijk werklozen, in verhouding tot het aantal tegen werkloosheidsverzekerden.

Bron : (1) en (3) : NIS Nationale Rekeningen
(2) : Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening

B. EVOLUTIE DER BEGROTINGSSALDI

In tabel 2 wordt de evolutie der begrotingssaldi weergegeven. De vergelijking van de cijfers vóór en vanaf 1975 wordt natuurlijk sterk bemoeilijkt door de invoering van de eenheidsbegroting. De voornaamste hinderpaal wordt hierbij gevormd door de contractuele aflossingen van de openbare schuld, die vóór 1975 bij de gewone uitgave opgenomen werden en sindsdien voorkomen in Titel III van de begroting, maar niet weerhouden worden bij de berekening van de begrotingssaldi.

Om aan deze moeilijkheid in de mate van het mogelijke tegemoet te komen, hebben we steeds de saldi met en zonder inbegrip van de schuldaflossingen vermeld. Ondanks deze correctie zijn de cijfers vóór en na 1975 natuurlijk nog niet volledig vergelijkbaar, omdat de invoering van de begroting nog andere verschuivingen impliceerde (1). De evolutie van het saldo op de globale begroting werd hierdoor niet beïnvloed, zodat dienaangaande een vergelijking van de cijfers vóór en na 1975 wel volledig mogelijk is.

We zullen bij de bespreking van de saldi dezelfde subperiodes beschouwen als onder punt A, met name de periode vóór 1960, de jaren 1960-1974 en tenslotte de periode 1975-78. In de eerste subperiode (1953-59) waren de saldi op de gewone begroting vrij gering. Volgens de officiële begrotingscijfers (dus met inbegrip van de schuldaflossingen in de gewone uitgaven), compenseerden de overschotten in bepaalde jaren bijna precies de tekorten in andere jaren, zodat over de ganse periode beschouwd de gewone begroting volgens de officiële cijfers practisch in evenwicht was. Wanneer men de schuldaflossingen buiten beschouwing laat (kolom 1 van de tabel) resulteert gemiddeld gezien een overschot op de begroting van ongeveer 1 pc. van het BNP. Deze toestand van quasi-evenwicht op de gewone begroting die zich gemiddeld gezien voordeed heeft natuurlijk niet belet dat gedurende bepaalde jaren wel aanzienlijke saldi genoteerd werden.

(1) Zie hoofdstukken .. en .. van dit werk. Zie ook *Begrotingsperspectieven* (uitgave van de Diensten van de Eerste Minister en het Ministerie van Financiën, 1979) blz. 19.

TABEL 2

Begrotingssaldi (kasbasis)

(in miljarden F)

	Gewone begroting (vanaf 1975 : lopende rek.)		Buiten-gewone begroting (vanaf 1975 : kapitaal-rek.)	Totale begroting (*)		Totaal saldo in % van BNP	
	Zonder schuld-aflossing	Met schuld-aflossing		Zonder schuld-aflossing	Met schuld-aflossing	Zonder schuld-aflossing	Met schuld-aflossing
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
1953	+ 1.6	– 2.5	– 15.8	– 14.2	– 18.3	– 3.4	– 4.5
4	+ 3.9	– 1.6	– 15.2	– 11.3	– 16.8	– 2.6	– 3.9
5	+ 8.1	+ 2.8	– 15.5	– 7.4	– 12.7	– 1.6	– 2.8
6	+ 12.6	+ 6.8	– 16.1	– 3.5	– 9.3	– 0.7	– 1.9
7	+ 14.7	+ 7.8	– 17.8	– 3.1	– 10.0	– 0.6	– 1.9
8	– 0.5	– 7.1	– 19.6	– 20.1	– 26.7	– 3.9	– 5.1
9	– 1.6	– 8.2	– 19.8	– 21.4	– 28.0	– 4.0	– 5.2
1960	+ 5.3	– 3.2	– 25.0	– 19.7	– 28.2	– 3.5	– 4.9
1	+ 3.9	– 5.6	– 16.3	– 12.4	– 21.9	– 2.0	– 3.6
2	+ 7.8	– 0.9	– 20.1	– 12.3	– 21.0	– 1.9	– 3.2
3	+ 7.4	– 3.5	– 25.8	– 18.4	– 29.3	– 2.6	– 4.2
4	+ 15.5	+ 2.5	– 29.8	– 14.3	– 27.3	– 1.8	– 3.5
5	+ 10.9	– 3.8	– 31.0	– 20.1	– 34.8	– 2.4	– 4.1
6	+ 11.4	– 3.3	– 30.1	– 18.7	– 33.4	– 2.0	– 3.7
7	+ 13.5	– 2.1	– 35.3	– 21.8	– 37.4	– 2.2	– 3.8
8	+ 10.4	– 5.1	– 40.6	– 30.2	– 45.7	– 2.9	– 4.4
9	+ 16.8	– 5.1	– 45.7	– 28.9	– 50.8	– 2.5	– 4.4
1970	+ 26.0	+ 5.6	– 48.8	– 22.8	– 43.2	– 1.8	– 3.3
1	+ 28.1	+ 8.9	– 65.0	– 36.9	– 56.1	– 2.6	– 4.0
2	+ 16.6	– 3.4	– 76.4	– 59.8	– 79.8	– 3.8	– 5.0
3	+ 12.3	– 22.2	– 74.3	– 62.0	– 96.5	– 3.5	– 5.4
4	+ 19.4	– 19.9	– 77.3	– 57.9	– 97.2	– 2.8	– 4.6
5	– 42.9	– 77.9	– 71.0	– 113.9	– 148.9	– 4.9	– 6.4
6	– 54.3	– 102.7	– 77.3	– 131.6	– 180.0	– 5.0	– 6.8
7	– 75.1	– 124.0	– 86.6	– 161.6	– 210.6	– 5.7	– 7.4
8	– 81.0	– 137.2	– 97.7	– 178.7	– 234.9	– 5.8	– 7.7
9	– 91.2	– 170.0	– 113.6	– 204.8	– 284.6	– 6.3	– 8.7
1980	– 147.4	– 230.4	– 144.7	– 292.1	– 375.1	– 8.4	– 10.8

(*) Exclusief schatkistverrichtingen.

Bron : Ministerie van Financiën.

Zo was er volgens de officiële begrotingscijfers (kolom 2) in 1957 een overschot van 1,5% van het BNP en in 1959 een tekort van ongeveer dezelfde omvang. Het tekort op de buitengewone begroting bleef in relatieve termen opmerkelijk constant (ongeveer 3,8 pc van het BNP). Het saldo op de totale begroting bedroeg volgens de officiële cijfers (kolom 7) gemiddeld 3,6 pc van het BNP; wanneer men de schuldaflossingen buiten beschouwing laat (kolom 6) daalt het gemiddeld tekort tot 2,4% van het BNP. Van jaar tot jaar zijn hier natuurlijk weer belangrijke variaties op te merken. Zo bedroeg het officiële tekort tijdens de jaren 1956-57 minder dan 2 pc van het BNP, terwijl het gedurende de recessiejaren 1958 tot meer dan 5 pc van het BNP opliep.

Tijdens de tweede subperiode 1960-1974 krijgen we op de gewone begroting grosso modo hetzelfde beeld. Volgens de officiële cijfers was er gemiddeld gezien een miniem tekort (0,3 à 0,4 pc van het BNP). Wel was het zo dat met uitzondering van de jaren 1964, 1970 en 1971 er steeds een tekort op de begroting geregistreerd werd, wat in conflict kwam met de geldende begrotingsnormen. Wanneer men de schuldaflossingen buiten beschouwing laat noteert men steeds een overschot op de gewone begroting, dat gemiddeld gezien 1,3 pc van het BNP bedroeg. Zelfs in 1973 en 1974 toen er officieel een vrij aanzienlijk tekort genoteerd werd, kon dit helemaal verklaard worden door de schuldaflossingen. Opmerkelijk is dat het tekort op de buitengewone begroting gedurende de periode 1960-74 trendmatig toenam (1). Dit reflecteerde zich in een soortgelijke trendmatige toename van het tekort op de totale begroting (van 3,9 pc van het BNP in het begin van de jaren zestig tot 4,5 pc van het BNP tijdens de jaren 1970-74). Bijna de helft van deze tekorten wordt echter vertegenwoordigd door de aflossingen van de openbare schuld.

Beschouwen we tenslotte de begrotingssaldi vanaf 1975. Ondanks de vergelijkingsmoeilijkheden die bestaan door de overgang naar de eenheidsbegroting blijkt de structurele breuk die optrad in 1975 overduidelijk uit de kolommen (1) en (2) van de tabel. Het lopende saldo (zonder schuldaflossing) dat gedurende de periode 1960-74 steeds positief was, werd in 1975 sterk deficitair. Gedurende de twee volgende jaren nam dit tekort nog aanzienlijk toe. In 1978 bleef het tekort wel constant in relatieve termen (2,6 pc

(1) Gedurende de laatste 2 jaar van de beschouwde subperioden (1973 en 1974) bleef het tekort wel ongeveer constant in absolute termen, wat in relatieve termen een aanzienlijke vermindering impliceerde. Dit was het gevolg van een drastische afremming der investeringsuitgaven. Zie verder onder paragraaf II.

van het BNP). Wanneer men de schuldaflossingen opneemt bij de lopende uitgaven stijgt het tekort trendmatig van 3,3 pc van het BNP in 1975 tot 4,5 pc in 1978. Opmerkelijk is dat het tekort op de kapitaalrekening (in relatieve termen althans) lager is vanaf 1975 dan gedurende de eerste helft van de jaren zeventig (1); dit tekort bedroeg gedurende de jaren 1975-80 ongeveer 3,3 pc van het BNP. Het tekort op de totale begroting neemt vanaf 1975 ongekende afmetingen aan, en dit zowel wanneer men de schuldaflossingen in de analyse betrekt als wanneer men dit niet doet.

(1) Een precieze vergelijking is onmogelijk omwille van de overgang naar de eenheidsbegroting. Zo komt het tekort van 71 miljard in 1975 onder het stelsel van eenheidsbegroting overeen met een tekort van ongeveer 90 miljard onder de dubbele begroting.

II. BESPREKING VAN HET BUDGETTAIR BELEID

A. BUDGETTAIR BELEID GEDURENDE DE PERIODE 1953-1970

1. HET BEGROTINGSSALDO BIJ VOLLEDIGE TEWERKSTELLING (FEBS)

a) Concept

Het FEBS levert een van de methodes op om de begrotingspolitiek te evalueren (1). Het is een tussenoplossing tussen de elementaire saldi-analyse en de meer gesofisticeerde impulsanalyse. Volgens de saldi-analyse bekijkt men gewoon de evolutie van het begrotingssaldo. Wanneer het deficiet op de begroting toeneemt (afneemt) (2) besluit men dat de begrotingsmaatregelen expansief (restrictief) geweest waren. Er moet duidelijk gesteld worden dat hier steeds de evolutie van de **totale** begroting beschouwd wordt, dus van het totaal der lopende rekening en kapitaalrekening.

Deze saldi-analyse zal in veel gevallen een te rooskleurig beeld ophangen van de begrotingspolitiek. Zo zal tijdens een periode van economische achteruitgang het tekort op de begroting automatisch toenemen omwille van de trager toenemende belastingsontvangsten en de automatische stijging van sommige uitgaven (zoals de werkloosheidsuitkeringen). Zelfs indien geen stimulerende budgettaire maatregelen getroffen worden, zal men dan aan de hand van de saldi-analyse besluiten dat het begrotingsbeleid expansief was. Op dezelfde manier zal men gedurende een periode van hoogconjunctuur zelfs bij een volledig passief begrotingsbeleid besluiten dat de budgettaire politiek in de juiste richting gewijzigd werd. Anders gezegd, het grote bezwaar van de saldi-analyse is dat er geen onderscheid gemaakt wordt tussen de discretionaire en automatische effecten van de begroting. Deze analyse geeft alleen een bevredigd inzicht in de **totale** effecten van het budget.

Het onderscheid tussen discretionaire en automatische impulsen komt daarentegen wel tot uiting via de impulsanalyse (3). Een positieve (negatie-

(1) Voor een gedetailleerde analyse, zie Boelaert, R. *Economische aspecten van de Overheidsfinanciën,* Stenfert Kroese, Leiden-Antwerpen, 1978, blz. 190-199.

(2) We gaan hier steeds uit van een oorspronkelijk tekort op de (globale) begroting; bij een overschot verloopt de redenering analoog.

(3) De klassieke referentie is hier Hansen, B. *Fiscal Policy in 7 Countries,* OESO, Parijs, 1969.

ve) discretionaire impuls wijst ontegensprekelijk op een expansief (contractief) begrotingsbeleid. Voor practische toepassing vereist de impulsanalyse echter dat men de beschikking heeft over een econometrisch model met volledig uitgewerkte budgettaire sector. Het is hier dat nu meestal het schoentje knelt. De ervaring heeft inderdaad uitgewezen dat noch de overheidsontvangsten noch de overheidsuitgaven zich gemakkelijk binnen het keurslijf van een vergelijkingsstelsel laten vatten.

Het FEBS tracht de conceptuele eenvoud van de saldi-analyse te koppelen aan de kracht van de impulsanalyse. Zoals welbekend wordt het FEBS gedefinieerd als het begrotingssaldo dat zou resulteren indien het bestaande ontvangsten- en uitgavenprogramma zou uitgevoerd worden bij een toestand van volledige tewerkstelling. Aangezien men het saldo steeds bekijkt onder dezelfde conjunctuurhypothese, zullen automatische ontwikkelingen de evolutie ervan niet beïnvloeden. Veranderingen in het FEBS laten dan ook toe de discretionaire begrotingsmaatregelen op een benaderende manier te evalueren. Wanneer het deficiet (1) bij volledige tewerkstelling toeneemt (afneemt) kan men spreken van een ombuiging van het beleid in expansieve (contractieve) richting.

b) Berekening (2)

Het FEBS wordt uiteraard gedefinieerd als :

$FEBS = T_{Fe} - U_{Fe}$

waarin T_{Fe} = ontvangsten van de overheid bij volledige tewerkstelling
U_{Fe} = overheidsuitgaven bij volledige tewerkstelling

In de studie die we hier gebruiken hebben we de veronderstelling gemaakt dat het volledige tewerkstellingsniveau der overheidsuitgaven kan benaderd worden door het werkelijk uitgavenniveau (3). Hierbij werd er van uitgegaan dat heel wat soorten overheidsuitgaven geen direct verband houden met de conjunctuurtoestand. Duidelijke uitzonderingen zijn de uitgaven voor lonen en wedden en de subsidies van de centrale overheid aan de

(1) Wanneer het begrotingssaldo bij volledige tewerkstelling een overschot is verloopt de redenering analoog.

(2) Zie BOELAERT, R. "The full employment budget balance with an application to Belgian", *Tijdschrift voor Economie,* 1974, nr. 1. Een herwerkte nederlandstalige versie van dit artikel verscheen in het *Documentatieblad van het Ministerie van Financiën,* mei 1974.

(3) BOELAERT "The full employment budget balance... ", blz. 44-45.

werkloosheidsverzekering. Tijdens een recessiejaar wordt het "full employment" niveau voor de eerste soort uitgaven onderschat en voor de tweede soort uitgaven overschat. Er werd aangenomen dat deze twee factoren elkaar enigszins compenseren.

Blijft de berekening van de overheidsontvangsten bij volledige tewerkstelling. Deze kunnen als volgt gedefinieerd worden :

$$T_{Fe} = T + \frac{E_{\curlyvee}(Y_p - Y) \cdot T}{Y} \quad (1)$$

waarde T = werkelijke ontvangsten

$E_{\curlyvee}$ = elasticiteit van de ontvangsten t.o.v. het BNP

Y_p = potentieel BNP

Y = werkelijk BNP

Aangezien T en Y bekend zijn, moet men enkel $E_{\curlyvee}$ en Y_p berekenen.

Voor wat betreft $E_{\curlyvee}$ werd het cijfer van 1,28 vermeld door HANSEN (2) overgenomen. Voor de berekening van het potentieel BNP werd de zgn. "linked peaks" methode aangewend. Hierbij neemt men aan dat in piekjaren het werkelijke BNP gelijk is aan het potentieel BNP en dat tussen de piekjaren in het potentieel BNP toeneemt aan een constant ritme. Op basis van de werkloosheidsgraad en de groeivoet van het BNP (zie tabel 1) werden 1957 en 1964 als piekjaren gekozen. Volgens de "linked peaks" methode zou het potentieel BNP dan gedurende de periode 1957-64 met 4,1% en gedurende de periode 1964-70 met 4,7% zijn toegenomen (3). In tabel 3 wordt het werkelijk begrotingssaldo en het begrotingssaldo bij volledige tewerkstelling opgenomen.

2. BUDGETTAIR BELEID (4)

Het begrotingssaldo bij volledige tewerkstelling werd slechts berekend vanaf 1957 zodat van de voorgaande jaren de aard van het budgettair beleid

(1) Fiscal Policy in 7 Countries, blz. 122.

(2) *Fiscal Policy in 7 Countries,* blz. 122.

(3) Het betreft hier steeds reële groeivoeten. Er werd overgegaan naar nominale groeivoeten door aanpassing aan de werkelijk opgetreden inflatie.

(4) Bij deze bespreking hebben we ons soms gebaseerd op VANDENDRIESSCHE, S. "Evolutie van de Belgische centrale overheidsuitgaven sinds 1919", Afdeling III (1953-73), *Documentatieblad,* maart 1978.

moet afgeleid worden uit andere indicatoren. Uit tabel 2 bleek dat het deficiet op de totale begroting stelselmatig daalde van 1953 tot 1957. Dit is in de eerste plaats te wijten aan de economische relance die vanaf einde 1953 volgde op de recessie van het begin der jaren vijftig. De verkleining van het tekort wijst dus niet noodzakelijk op een restrictief beleid. Integendeel vanaf midden 1952 werden verschillende stimulerende maatregelen genomen : uitbreiding der overheidsaankopen, activering van de tewerkstelling van werklozen (vooral in het kader van investeringsprojecten der lokale overheden), staatswaarborg bij kredietopname door bedrijven. In 1954 en 1955 werden ook de eerste expansiewetten gestemd, waarin onder bepaalde voorwaarden vrijstellingen van winsten en overheidssubsidies bij bedrijfsinvesteringen voorzien werden (1).

In 1957 had het begrotingstekort (in relatieve termen) een lokaal minimum bereikt. Aan het einde van dit jaar deden zich de eerste tekenen voor van een economische recessie die zich in 1958 bruusk accentueerde. Het BNP daalde lichtjes en het werkloosheidscijfer schoot omhoog. Als gevolg hiervan steeg het begrotingstekort van 1,9 pc van het BNP in 1957 tot 5,1 pc in 1958. Dat deze stijging niet helemaal kan verklaard worden door de slechte conjunctuur wordt bewezen door de toename van het FEBS. Dit wijst op een verschuiving van het budgettair beleid in expansieve richting. Het betrof hier vooral extra militaire uitgaven (die gedurende de periode 1952-57 sterk gedaald waren) en investeringsuitgaven voor de Brusselse wereldtentoonstelling. In 1959 werd een gecoördineerd expansieprogramma in gang gezet. Een element hiervan was de oprichting van een Egalisatiefonds van de Begrotingen wat een cyclisch begrotingsbeleid moest mogelijk maken. Een ander element bestond uit de belangrijke expansiewetten van juli 1959, die voorzagen in belastingsoptellingen en rentetoelagen bij investeringen. Ook de transferten aan de lokale overheden werden verhoogd. In 1960 deed zich een zeer krachtige relance voor. Alhoewel stimulerende maatregelen reeds minder nodig waren bleef het budgettair beleid zeers expansief wat blijkt uit het aanhoudend hoge peil van het FEBS. Een van de voornaamste oorzaken hiervan was het in 1959 gestemde schoolpakt dat in 1960 een belangrijke verhoging der onderwijsuitgaven tot gevolg hadden.

Al bij al vertoonde het budgettair beleid gedurende de recessie van het einde der jaren vijftig een duidelijk anti-cyclisch karakter. Alhoewel de timing der genomen maatregelen niet altijd ideaal was en het stabilisatieobjectief niet altijd bewust aanwezig was heeft de begroting zeker in belangrijke mate bijgedragen tot de relance die hierop volgde (2).

---

(1) Op de expansiewetgeving gaan we verder in in paragraaf III.

(2) Volgens B. HANSEN zou zonder actieve overheidsmaatregelen de daling van het BNP (in reële termen) in 1958 4% bedragen hebben. Zie *Fiscal Policy in 7 Countries*, blz. 113.

TABEL 3

Werkelijk begrotingssaldo en begrotingssaldo bij volledige tewerkstelling gedurende de periode 1953-70

	Werkelijk saldo (B) in miljarden F (*)	in pc. van BNP	Begrotingssaldo bij volledige tewerkstelling (FEBS)	
			miljarden F	in pc. van procentueel BNP
1953	– 18,3	– 4,5		
4	– 16,8	– 3,9		
5	– 12,7	– 2,8		
6	– 9,3	– 1,9		
7	– 10,0	– 1,9	– 10,0	– 1,9
8	– 26,7	– 5,1	– 21,2	– 3,9
9	– 28,0	– 5,2	– 20,1	– 3,5
60	– 28,2	– 4,9	– 21,5	– 3,6
1	– 21,9	– 3,6	– 15,6	– 2,5
2	– 21,0	– 3,2	– 16,5	– 2,5
3	– 29,3	– 4,2	– 24,9	– 3,5
4	– 27,3	– 3,5	– 27,3	– 3,5
5	– 34,8	– 4,1	– 33,0	– 3,9
6	– 33,4	– 3,7	– 27,0	– 2,9
7	– 37,4	– 3,8	– 28,5	– 2,8
8	– 45,7	– 4,4	– 34,8	– 3,2
9	– 50,8	– 4,4	– 45,9	– 3,9
70	– 43,2	– 3,3	– 43,2	– 3,3

(*) Saldo totale begroting *inclusief* contractuele aflossingen openbare schuld (komt overeen met kolom 5 van tabel 1).

Bronnen : B : "Evolutie van de schatkisttoestand van de Centrale Overheid" : *Documentatieblad Ministerie van Financiën.*

FEBS : Boelaert, R. "The full employment budget balance with an application to Belgium", *Tijdschrift voor Economie,* 1974, nr. 1.

Beschouwen we nu het begrotingsbeleid gedurende de periode 1961-65. In 1961 werd het begrotingsbeleid in restrictieve richting omgebogen, wat blijkt uit de aanzienlijke daling van het FEBS (van 3,6 pc in 1960 tot 2,5 pc in 1961). Een van de belangrijkste oorzaken hiervan was de "wet van economische expansie, sociale vooruitgang en financieel herstel" bekend geworden als de eenheidswet. De wet werd eind 1960 aan het parlement voorgelegd en na een periode van contestatie en stakingen gestemd op 13 januari

1961. De eenheidswet voorzag in een reeks bezuinigingen op de overheidsuitgaven (onderwijs, toelagen aan NMBS, gemeentefonds) en vooral in een aantal belastingverhogingen. Er kwam een buitengewone belasting op inkomsten uit belegde kapitalen, en de aanvullende personele belasting werd verhoogd. Deze maatregelen hadden ook een effect in 1962 en werden nog kracht bijgezet door de belastingvoorzieningen geïmpliceerd door de fiscale hervorming van november 1962 (1). De begrotingspolitiek bleef dan ook in 1962 vrij restrictief. Merken we op dat het FEBS in 1961 en 1962 een lager niveau bereikte dan gedurende om het even welk ander jaar van de periode 1958-1970. Gezien de zeer gunstige conjunctuur die men in deze periode kende was dit beleid vanuit stabilisatieoogpunt zeker adekwaat.

In 1963 werd de begrotingspolitiek meer expansief, wat tot uiting komt in een toename van het FEBS tot hetzelfde niveau als in de jaren 1959 en 1960. Aan de basis hiervan lag vooral een forse expansie van de kapitaaluitgaven (2) (o.m. militaire investeringen); ook de personeelsuitgaven stegen aanzienlijk. In 1964 deden zich geen verschuivingen voor in het beleid (het FEBS blijft in relatieve termen constant) (3). In 1965 wordt een nog expansiever begrotingsbeleid gevormd (het FEBS stijgt tot het zeer hoge niveau van 3,9 pc).

De voornaamste impulsen gingen hier uit van de onderwijsuitgaven, toelagen aan de sociale zekerheid (ziekteverzekering) en loonsverhogingen der overheidsambtenaren.

Voor de periode 1961-65 kunnen we concluderen dat alleen gedurende de eerste twee jaar de hoogconjunctuur afgeremd werd door een strak begrotingsbeleid. Gedurende de volgende jaren heeft het beleid zeker niet bijgedragen tot een stabilisatie van het conjunctuurverloop.

In 1966 en 1967 maakte de overheid weer een zwenking in restrictieve richting (4). Dit was vooral te wijten aan de belastingsverhogingen die in

(1) Gedurende de periode 1960-62 stegen de gewone ontvangsten met 20,7 pc terwijl het BNP slechts met 12,1 pc toenam.

(2) Deze stegen van 17,8 miljard in 1962 tot 22,1 miljard in 1963 wat een stijgingspercentage van 24% impliceert.

(3) Merk op dat het feitelijke tekort (B) in 1964 in relatieve termen aanzienlijk afnam. Uit het ongewijzigd blijven van het FEBS blijkt dat deze daling volledig kan toegeschreven worden aan automatische factoren.

(4) Deze beleidswijziging blijkt nauwelijks uit de evolutie van het feitelijke tekort, dat de invloed onderging van de economische verzwakking. Het FEBS daalde echter aanzienlijk.

deze jaren doorgevoerd werden. In 1966 betrof het vooral verhogingen van de accijnzen en de overdrachtsbelasting. In 1967 werd een opdeciem ingevoerd op de inkomens boven de 500.000 F. Aan de uitgavenzijde werd ook remmend opgetreden via een beperking van de overheidsverteringen en de sluiting van enkele verlieslatende steenkoolmijnen. Vanuit stabilisatieoogpunt waren deze maatregelen eerder ongelukkig want ze vielen samen met het begin van een economische verzwakking (1). Een expansieve maatregel was daarentegen wel de uitbreiding van de industriële subsidies via de wet op de economische expansie van 14 juli 1966; vooral de regionale spreiding van de investeringen stond hierbij op de voorgrond.

Toen de conjuncturele vertraging aanhield in 1968 en 1969 werd een expansief beleid gevoerd. De overheidsinvesteringen namen relatief snel toe en bij de lopende uitgaven noteerde men een aanzienlijke stijging van de personeelskosten en de subsidies aan bedrijven. Als gevolg hiervan steeg het FEBS merkelijk.

Sommige expansieve maatregelen die in 1969 genomen werden hadden slechts uitwerking in 1970, toen de recessie omgeslagen was in een nieuwe periode van snelle economische expansie.

In de loop van 1970 werden nog wel een aantal restrictieve maatregelen genomen, vooral via een beperking van de investeringen (2). Deze maatregelen leiden tot een aanzienlijke afname van het FEBS.

B. BUDGETTAIR BELEID GEDURENDE DE PERIODE 1971-1980

In diverse studies werd het Begrotingssaldo bij Volledige Tewerkstelling (FEBS) eveneens berekend voor de jaren zeventig. Hierbij duikt de moeilijkheid op dat het vanaf 1974 praktisch onmogelijk is om een raming te maken van de groeivoet van het potentieel nationaal inkomen. Iedere hypothese die in dit verband gemaakt wordt is dus in zekere zin arbitrair. Als gevolg hiervan is het absolute niveau van het FEBS tijdens de tweede helft van de jaren zeventig nog van weinig betekenis. Dit neemt niet weg dat de schommelingen in het FEBS ons nog altijd kunnen helpen bij de evaluatie van de discretionaire begrotingsmaatregelen.

(1) Van 1965 tot 1968 was de economische groei trager dan gedurende de rest van de zestiger jaren. Het werkloosheidspercentage nam aanzienlijk toe. Zie tabel 1.

(2) De conjuncturele schijf van 27,5 pc werd niet vrijgegeven.

In elk geval hebben we het niet nodig geoordeeld de berekeningen van het FEBS tijdens deze periode in dit artikel over te nemen. De geïnteresseerde lezer verwijzen we naar de vermelde literatuur (1).

In wat volgt beperken we ons tot een chronologische analyse van de begrotingen die tijdens de periode 1971-80 uitgevoerd werden (2).

Zoals we reeds bij de bespreking voor de periode 1953-70 opmerkten was het begrotingsbeleid aan het einde van de jaren zestig eerder expansief gericht, alhoewel in 1970 enkele restrictieve maatregelen werden genomen.

In 1971 en 1972 werd dit expansief karakter van het beleid nog geaccentueerd (3). Omwille van de vertraging van de economische groei werd in 1971 de conjuncturele schijf van het investeringsprogramma vrijgegeven, wat resulteerde in een toename der kapitaaluitgaven van 49,4 miljard in 1970 tot 65,6 miljard in 1971 (inclusief wegenfonds). De veel besproken invoering van de BTW per 1 januari 1971 was daarentegen budgettair gezien vrij neutraal. In elk geval steeg het saldo op de begroting in 1971 aanzienlijk.

De begroting van 1972 was nog meer expansief. De stijging der lopende uitgaven werd sterk aangewakkerd door de aanzienlijke verhoging der ambtenarensalarissen, terwijl de overheidsinvesteringen verder werden opgedreven (relanceplan). Het resultaat was dat het begrotingstekort steeg van 2,6 tot 3,8 pc van het BNP.

In 1973 en 1974 daarentegen werd het begrotingsbeleid meer restrictief. Het voornaamste instrument hierbij was een beperking van de investeringsuitgaven. Het vastleggingsprogramma werd telkens slechts voor 72,5 pc uit-

---

(1) Boelaert, R., "Het begrotingssaldo bij volledige tewerkstelling gedurende de zeventiger jaren", *Documentatieblad*, oktober 1979; Van Rijckegem W. en Becks P., "The full employment deficit 1970-74", *Tijdschrift voor Economie*, 1979, nr. 3; Moesen W. en Cool K., "Budgetsaldi en anti-cyclische bijdrage van de budgettaire politiek in België 1953-77", *Economisch en Sociaal Tijdschrift*, 1979, nr. 2.

(2) Bij deze bespreking hebben we ons gedeeltelijk laten inspireren door het chronologisch overzicht in DEPOORTERE, C. "Het budgettair stabilisatiebeleid in België gedurende de jaren zeventig : maatregelen en knelpunten", referaat gehouden op het Colloquium van het Belgisch Instituut voor Openbare Financiën, 30 mei 1980.

(3) Voor 1971 en 1972 hebben we het begrotingssaldo bij volledige tewerkstelling niet berekend. Uit de boven vermelde studie van Cool en Moesen blijkt echter dat het FEBS het werkelijke saldo dicht benadert voor deze twee jaar. Zie Cool-Moesen, op.cit., tabel 1.

gevoerd. Eind 1973 werden in de programmawet ook enkele beperkende maatregelen genomen (o.m. beperking van de toelagen van het gemeentefonds). Als gevolg van dit alles bleef het begrotingstekort in absolute cijfers ongeveer constant in de periode 1972-74, terwijl het in pc van het BNP aanzienlijk afnam.

We kunnen besluiten dat over het algemeen genomen het begrotingsbeleid van 1971 tot 1974 eerder een pro-cyclische invloed gehad heeft. Gezien de sterke economische groei en de alarmerende versnelling van de inflatie was een strakker beleid aangewezen geweest. Wel werd (met een zeker succes) getracht de investeringsuitgaven op een anti-cyclische manier te reguleren.

In 1975 noteerde men bijna een verdubbeling van het begrotingstekort. De toename van het tekort kan helemaal verklaard worden door de stijging van de uitgaven die verband houden met de werkloosheid en het ontvangstenverlies als gevolg van de tragere BNP-groei (1).

De discretionaire impuls van de begroting was in 1975 dus ongeveer neutraal. Aan de ontvangstenzijde waren de beleidsveranderingen zelfs duidelijk restrictief. De programmawet van 20 december 1974 bevatte immers enkele aanzienlijke belastingverhogingen (of o.m. een opdeciem op de vennootschapsbelasting en op de belastbare inkomens boven 1,5 miljoen) (2). Ook aan de uitgavenkant was de begroting oorspronkelijk gericht op een verstrakking van het beleid. Ze werd immers ingediend toen de conjunctuur nog relatief gunstig was en bij een galopperende inflatie (15 à 20 pc op jaarbasis in de zomer en herfst van 1974). Voor allerlei lopende uitgaven (personeelsbestand, werkingskosten) werden beperkende maatregelen voorzien. Wel werd ingestemd met een reële weddeverhoging der ambtenaren van 6% (3). Ook het basisprogramma voor de investeringen werd oorspronkelijk slechts in beperkte mate verhoogd. De conjuncturele schijf van 10% werd echter reeds sinds 1974 vrijgegeven en de ordonnanceringskredieten werden uitzonderlijk snel toegekend. Uiteindelijk stegen de investeringsuitgaven van de Centrale Overheid met ongeveer 20%. Het globale discretionaire uit-

(1) Zoals blijkt uit tabel 1 nam het BNP in 1975 met 10,5 pc toe in nominale termen; in reële termen nam het BNP af met 1,8 pc.

(2) De budgettaire incidentie van de discretionaire belastingverhogingen bedroeg in 1975 20,3 miljard. (Zie "Bijdrage tot de berekening van de elasticiteit van de belastingsopbrengst", *Documentatieblad*, october 1977).

(3) Dit was meteen de laatste dergelijke maatregel van de jaren zeventig.

gavenaccres zorgde dan ook voor voldoende tegengewicht om de restrictieve fiscale maatregelen te compenseren.

De lopende rekening van de begroting voor 1976 werd (voor het eerst sinds lang) met een tekort ingediend. Aan de ontvangstenzijde werden zowel belastingverhogende als drukverlichtende maatregelen genomen (1). Deze laatste gaven duidelijk de doorslag, want het globale budgettair impact van de discretionaire belastingmaatregelen was lichtjes negatief (– 6,6 miljard) (2).

Als gevolg hiervan bleef de fiscale druk in 1976 practisch constant, wat betekent dat de automatische drukverhoging als gevolg van inflatie en groei ongedaan gemaakt werd door bewuste drukverlagingen. Ook aan de uitgavenzijde bliezen de beleidvoerders terzelfdertijd warm en koud. Inzake lopende uitgaven werden enkele bezuinigingen doorgevoerd (beperking van gemeentefonds en van sommige onderwijstoelagen) maar terzelfdertijd voorzag de herstelwet van 30 maart 1976 in maatregelen tot opslorping van de werkloosheid (invoering brugpensioen en stages bij de overheid). Alhoewel deze herstelwet niet onmiddellijk een grote budgettaire weerslag had, heeft ze toch in belangrijke mate bijgedragen tot het scheppen van een klimaat van inkomensmatiging (o.m. door het tijdelijk opschorten van de indexering der inkomens boven een bepaald niveau). Aldus heeft de overheid hier zeker een waardevolle bijdrage geleverd tot de beheersing van de inflatie (die in 1976 spectaculair terugliep). Voor overheidsinvesteringen werd eveneens een inspanning gedaan om de economie te ondersteunen, maar de **ordonnanceringen** bleven achter bij de vastleggingen zodat de investeringsuitgaven uiteindelijk met slechts 7,6% stegen (3).

De lopende begroting voor 1977 werd in evenwicht ingediend. Gezien de sterk stijgende lasten van de werkloosheid bleek dit al gauw een onhaalbaar objectief. In de loop van het jaar werden ook een aantal fiscale maatregelen genomen, waarvan sommige opnieuw een lastenverhogende en andere een drukverlagende invloed hadden. Bij de eerste categorie noteerde men een verhoging van de accijnzen en een vervroegde inning van de volledige belasting op het vacantiegeld. In de tweede categorie bevonden zich

---

(1) Aan de ene kant beperkte belasting op vervangingsinkomens, verhoging van sommige accijnzen. Aan de andere kant verbetering van de inflatiecorrectie van de inkomensbelasting en afschaffing van de samenvoeging der inkomsten voor de laagste inkomens.

(2) Zie "Bijdrage tot berekening van de elasticiteit van de belastingopbrengst", *Documentatieblad*, oktober 1977.

(3) Volgens de Economische Hergroepering der begrotingsverrichtingen.

vooral maatregelen ter stimulering van de bedrijfsinvesteringen (o.m. versoepeling der afschrijvingsnormen en belastingvrijstellingen bij investeringen). Het programma der overheidsinvesteringen was vrij expansief gericht; dit reflecteerde zich in de uitgevoerde investeringen, die (volgens de Economische Hergroepering) met 14% toenamen.

In 1978 werden de tendenzen die sinds enige tijd in het begrotingsbeleid merkbaar waren vastgelegd in enkele belangrijke maatregelen. Aan de ene kant vond de overheid het noodzakelijk maatregelen te nemen die de toename van de werkloosheid enigszins zouden indijken. Dit leidde tot het plan tot opslorping van de werkloosheid (het zgn. plan-Spitaels) dat o.m. voorzag in de instelling van een Bijzonder Tijdelijk Kader (BTK), en een aanzienlijke uitbreiding van de reeds bestaande voorzieningen (zoals brugpensioen, premies bij aanwerving door privé-bedrijven etc.). Aan de andere kant wilde men de stijging van de overheidsuitgaven die geen verband houden met de werkloosheid tot het minimum beperken. In dit verband werd een begrotingsnorm vastgelegd die voorzag dat de lopende uitgaven niet sneller mochten stijgen dan het BNP. Hiervoor was het noodzakelijk dat de toename der "niet-onafwendbare" uitgaven beperkt werd tot indexaanpassing. Deze norm werd ingeschreven in de wet van 5 augustus 1978 (de zgn. anticrisiswet). In deze context werden reeds in 1978 belangrijke bezuinigingsmaatregelen genomen (vermindering van de meeste begrotingen met 2%, afschaffing van sommige werkingstoelagen, etc.).

Het fiscaal pakket voor 1978 was vrij restrictief. Het voornaamste element hierbij was de dubbele heffing van de gemeentelijke opcentiemen op de personenbelasting (fiscale incidentie : + 20 miljard F). Wel werden de fiscale investeringsstimulansen uitgebreid (afschrijving ad libitum en aan 110%). Deze maatregelen hadden echter vooral effect in 1979. De overheidsinvesteringen tenslotte bleven wat de vastleggingen betreft zeer expansief gericht (+ 21%); de kasuitkeringen vertoonden daarentegen een vrij geringe stijging (+ 4%). De globale discretionaire impuls van de begroting was in 1978 sterk restrictief.

De begroting voor 1979 werd ingediend met inachtname van de norm betreffende de lopende uitgaven. Het is daarenboven duidelijk dat deze norm ook bij de uitvoering van de begroting een rol gespeeld heeft. Voor het eerst sinds lang werden immers de bijkredieten tot een minimum beperkt. Verder was het voor de overheid een meevaller dat in 1979 de werkloosheid niet verder steeg.

Aan de ontvangstenzijde leidde de aanschietende inflatie tot een belangrijk fiscaal dividend; dit uitte zich in een verdere toename van de druk der

directe belastingen zonder dat hiervoor discretionaire belastingverhogingen nodig waren. Uiteindelijk overschreed het saldo op de lopende rekening (–91 miljard) slechts lichtjes het ingediende lopend tekort.

Op de kapitaalrekening bleven de gerealiseerde uitgaven ruim binnen de oorspronkelijke cijfers; dit was vooral te wijten aan het feit dat slechts 80% van het investeringsprogramma vrijgegeven werd. Alles bij mekaar kunnen de begrotingsmaatregelen in 1979 als licht restrictief omschreven worden.

De lopende begroting voor 1980 werd ingediend met ongeveer hetzelfde tekort als voor 1979 (82 miljard). Deze raming bleek echter totaal onrealistisch te zijn. Het uiteindelijke deficit bedroeg niet minder dan 147 miljard. De oorzaken van deze overschrijding moesten opnieuw bij de automatische effecten gezocht worden. Vooreerst steeg de werkloosheidsgraad aanzienlijk. Nog belangrijker was echter de impact van de stijgende intrestlasten. De enorme toename van de rentevoeten zette immers een vicieuze cirkel in gang waarbij elke stijging van het begrotingstekort via de lasten van de openbare schuld leidt tot een verdere aanzwelling van het deficit. Dit fenomeen van het zichzelf voedend overheidstekort zou zich nog duidelijker aftekenen in 1981 en 1982.

De discretionaire budgettaire maatregelen waren ook in 1980 duidelijk restrictief. Een zekere verlichting van de directe belastingen werd immers gecompenseerd door de (zoveelste) verhoging van de accijns op benzine en door de invoering van de beruchte solidariteitsbelastingen op "hoge" bedrijfswinsten. Aan de uitgavenzijde werd vooral beperkend opgetreden via een afremming van de overheidsinvesteringen. Dat het tekort op de kapitaalrekening toch nog aanzienlijk toenam was vooral te wijten aan het groeiend aandeel van de kredietverleningen aan en deelnemingen in bedrijven.

Globaal gezien was er van een actief budgettair stabilisatiebeleid tijdens de jaren 1975-80 steeds minder sprake. De overheid werd overweldigd door de onoverkomelijke financieringsproblemen die de crisis met zich bracht. De discretionaire maatregelen waren duidelijk restrictief. Hierbij werd bijna steeds de nadruk gelegd op belastingverhogingen en werden de nochtans onvermijdelijke ingrepen in de overheidsuitgaven uitgesteld. De remmende werking van de discretionaire effecten werd nochtans overschaduwd door de buffer van de automatische stabilisatoren, zodat de totale effecten van de begroting sterk expansief waren.

III. NADERE ANALYSE VAN HET OVERHEIDSBELEID TOT AANMOEDIGING VAN INVESTERINGEN

A. OVERZICHT VAN DE GENOMEN MAATREGELEN

1. Steun aan bepaalde bedrijfstakken

Deze steun werd hoofdzakelijk toegekend aan bepaalde probleemsectoren, zoals de steenkoolnijverheid, de ijzer- en staalnijverheid, de textielnijverheid en de scheepsbouw.

2. Expansiewetgeving

De expansiewetgeving beoogt een subsidiëring in ruime zin, d.w.z. de overheidstussenkomst richt zich principieel tot alle activiteitssectoren.

a. De expansiewetten van voor 1959

Een eerste wet was deze van 7 augustus 1953 die voorzag in kredietfaciliteiten bij oprichting, uitbreiding of rationalisering van ondernemingen; het betrof hier vooral staatswaarborg i.v.m. leningen tegen verminderde intrest, toegekend door openbare kredietinstellingen.

Door de wet van 1 juli 1954 kregen de winsten van industriële en ambachtelijke bedrijven een belastingvrijstelling ten belope van 30% van de afschrijvingswaarde van nieuwe investeringen.

De wet van 31 mei 1955 bevatte behalve fiscale vrijstellingen ook investeringstoelagen en rentesubsidies. Deze voordelen werden slechts toegekend aan kleinere bedrijven (maximum 200 werknemers) en voor beperkte investeringen (maximum 2,5 miljoen F). De wet van 10 juli 1957 tenslotte was volledig gelijkaardig.

Omwille van hun beperkte draagwijdte en hun uitsluitende gerichtheid op kleinere bedrijven hadden deze wetten slechts een gering effect.

b. De expansiewetten van 1959

Deze uiterst belangrijke wetten vormen de basis van het Belgisch industrieel subsidiëringsbeleid. Het betreft hier in feite drie wetten :

(a) de fiskale wetten van 15 juli 1959

Drie stimuleringsmaatregelen worden hierin voorzien :

- belastingvrijstelling van bedrijfswinsten ten belope van 30% van de waarde van de nieuwe investeringen; op te merken valt dat deze maatregel reeds voorzien was door de wet van 1 juli 1954 (en gold tot 30 juni 1956).
- vrijstelling van gerealiseerde meerwaarden ten belope van 80%, op voorwaarde dat de meerwaarden herbelegd worden (men spreekt dus soms kortweg over vrijstelling van herbelegde meerwaarden).
- vrijstelling (onder bepaalde voorwaarden) van belasting bij verdeling van het maatschappelijk vermogen van bedrijven in geval van opslorping of fusie.

(b) de zgn. algemene expansiewet van 17 juli 1959

Deze wet verving de wetten van 7 augustus 1953 en 10 juli 1957. Voor het eerst wordt de subsidiering van investeringen op grote schaal ingevoerd. Deze subsidiering geschiedt via rentetoelagen, staatswaarborg en terugvorderbare renteloze voorschotten. Verder wordt voorzien in vrijstelling van grondbelasting aan ondernemingen die investeringen verrichten welke kunnen genieten van de vermelde toelagen.

Opgemerkt moet nog worden dat de wet van 17 juli 1959 behalve in algemene tegemoetkomingen ook voorzag in bijzondere tegemoetkomingen voor investeringen die aan bepaalde criteria beantwoorden. In het laatste geval mocht bv. de limiet van 2% die op de algemene rentetoelagen van toepassing was, overschreden worden (met een maximum van 4%).

(c) de wet van 18 juli 1959

Dit was de eerste regionale wet die in het kader van de expansiewetgeving werd uitgevaardigd. De voordelen van de algemene wet werden uitgebreid indien de investeringen plaatsvonden in bepaalde gebieden (de zgn. ontwikkelingsgewesten).

c. De expansiewet van 14 juli 1966

Deze wet had een specifiek regionaal karakter. Waar de bedoeling van de wetten van 1959 in de eerste plaats was het nationaal investeringsniveau op te drijven en de industriële structuur te heroriënteren, stond zij de bekommernis voorop om investeringen te richten naar gebieden, die niet meegenoten hadden van de economische expansie.

Meer bepaald werd hier gedacht aan streken waar de sluiting van steenkoolmijnen een economische reconversie noodzakelijk maakte.

Voor investeringen in ontwikkelingsgewesten werden de voordelen van de wetten van 1959 aanzienlijk uitgebreid. Zo kon de rentesubsidie oplopen tot 5%. Eveneens werd een kapitaalpremie ingevoerd, zodat investeringen gefinancierd door eigen middelen eveneens van de expansiewetgeving konden genieten.

d. De expansiewet van 30 december 1970

De voordelen van de vorige wetten werden nog verder uitgebreid. Inzake regionale steun werd een onderscheid gemaakt tussen twee types van ontwikkelingsgewesten. Aldus viel ongeveer 20% van het grondgebied (bewoond door meer dan 40% van de inwoners) onder de definitie van ontwikkelingsgewest. De Europese Commissie tekende bezwaar aan tegen de ruime interpretatie en verzocht België een meer beperkte lijst van ontwikkelingsgebieden op te stellen. Tot op heden is hieromtrent nog geen overeenstemming bereikt.

Een tweede kenmerk van de wet was dat het industrieel subsidieringsbeleid ingeschakeld werd in de economische planning van de overheid. Om dit te verzekeren werden speciale subsidies toegekend voor investeringen die beantwoordden aan de doelstellingen van het Plan. Deze subsidies werden toegekend op contractuele basis (de zgn. vooruitgangs- en herstructureringscontracten).

3. Beleid tot aanmoediging van investeringen tijdens de crisis

Toen de neiging tot investeren sterk afnam vanaf het begin der jaren zeventig en vooral vanaf 1975 verloren de expansiewetten veel van hun effectiviteit. Daarom werd het stimuleringsbeleid uitgebreid met een ganse reeks fiscale tegemoetkomingen. Zonder in detail te gaan geven we hieronder een overzicht van de voornaamste provisies (1).

a) Versnelde afschrijvingen, die via de expansiewetten in bepaalde omstandigheden toegelaten werden, werden door de wet van 1 october 1978 ingevoerd als een permanente fiscale stimulans voor de KMO's.

(1) Voor een gedetailleerde analyse, zie DE GROOTE, W. "Micro-economisch gedrag, fiscaliteit en directe subsidiëring", Referaat van Commissie IV.2 voor het 15e Vlaams Wetenschappelijk Economisch Congres (Leuven, 1981).

b) De investeringen gedaan gedurende de periode 1 maart 1977 en 30 juni 1978 mochten afgeschreven worden "ad libitum" (naar wens)

c) Investeringen die een bepaalde referentiewaarde overschreden en gedaan werden gedurende de periode 1 maart 1977 en 30 januari 1978 mochten ten belope van 40% afgeschreven worden aan 110%. In feite gaat het hier dus over afschrijvingen aan 104%.

d) Fiscale vrijstelling van de winst bij herinvestering. Zoals gezegd werd deze maatregel reeds ingevoerd door de wet van 1 juli 1954. Ook in het begin van de jaren zestig werd deze maatregel genomen. In de zeventiger jaren gold de vrijstelling voor de periode 1 juli 1975 - 30 juni 1976 en voor het kalenderjaar 1979 (via de wet van 4 augustus 1978). De vrijstelling was in feite vrij beperkt. In 1979 bedroeg ze 15% van de investeringen die een bepaalde referentiewaarde overschreden. Via aanvullende beperkingen kon de vrijstelling dalen tot 6% van de investeringsuitgave.

e) Volledige aftrekbaarheid van BTW op bedrijfsmiddelen sinds 1976 kan de niet-terugvorderbare BTW (5%) gerecupereerd worden voor investeringen die een bepaalde referentiewaarde overschrijden.

f) Beperkte fiscale aftrekbaarheid van de uitgekeerde winst. Dividenden op aandelen waarop ingeschreven werd via een kapitaalverhoging werden vrijgesteld van vennootschapsbelasting aan het einde van de zestiger jaren. Deze vrijstelling werd echter beperkt tot 5% van het werkelijk afbetaald kapitaal. Deze maatregel werd opnieuw ingevoerd in 1977 en was in 1980 nog steeds in voege.

g) Vrijstelling van herbelegde meerwaarden. Deze maatregel werd zoals gezegd voor het eerst ingevoerd door de wet van 15 juli 1959 en dit ten belope van 80% van de meerwaarden. Mits investering in ontwikkelingsgewesten kon de vrijstelling uitgebreid worden tot 100% van de meerwaarde. Deze maatregel werd opnieuw ingevoerd aan het einde der jaren zestig. Via het KB van 16 maart 1977 werd de vrijstelling opnieuw verleend (en wel voor 100%) vanaf 1 maart 1977. Ook deze maatregel was in 1980 nog steeds in voege.

h) Tijdelijke ontheffing van de solidariteitsbijdrage op uitzonderlijke winsten. Ook deze ontheffing geldt bij investeringen die een bepaalde referentiewaarde overschrijden.

i) In de wet van 4 augustus 1978 werden speciale rentesubsidies en kapitaaltoelagen toegekend voor investeringen door KMO's.

B. OMVANG EN VERDELING VAN DE KREDIETEN TOEGEKEND IN HET KADER VAN DE EXPANSIEWETGEVING (1)

We beperken ons hier tot de expansiewetten omdat het voor de andere aspecten van het industrieel subsidiëringsbeleid moeilijker is overzichtelijke gegevens te verkrijgen. In elk geval maakt de expansiewetgeving de kern uit van dit beleid.

1. Omvang van de steun

In tabel 7 wordt een overzicht gegeven van de toegekende kredieten en enkele verwante gegevens over de periode 1959-80. Uit deze tabel blijkt eerst en vooral dat de uitgaven in het kader van de expansiewetgeving slechts een klein gedeelte van de totale overheidsuitgaven uitmaakten. Gemiddeld gezien bedroeg de kostprijs voor de staat ongeveer 1% van de totale uitgaven op de Rijksbegroting. Men merkt ook duidelijk conjuncturele bewegingen in de cijfers. Jaren van hoogconjunctuur (1964,1970, 1973) komen overeen met pieken in de kredieten. Jaren van zwakke investeringsactiviteit (1965-66, 1972, 1975) gaven uiteraard aanleiding tot een belangrijke terugval van de kredieten.

Wanneer we de kostprijs voor de staat vergelijken met de gedane investeringen dan blijkt dat de tussenkomst van de staat gemiddeld gezien ongeveer 8,5% van het investeringsbedrag uitmaakte. Dit subsidiëringspercentage was duidelijk lager vóór 1967 dan vanaf dat jaar. De uitbreiding van de expansietoelagen via de wet van 14 juli 1966 ligt natuurlijk aan de basis van deze ontwikkeling. Het blijkt ook dat het relatief belang van de kapitaalpremies aanzienlijk toegenomen is vanaf 1978; in 1979 en 1980 waren deze premies zelfs belangrijker dan de rentesubsidies (2).

---

(1) We steunen ons hier gedeeltelijk op Hoofstuk 4 uit VERLINDEN, R. *Overheidsbeleid tot Aanmoediging van de Investeringen met Toepassing op België*, licentiaatsverhandeling gemaakt o.l.v. R. Boelaert, Economische Hogeschool Limburg, Diepenbeek, 1979.

(2) De opsplitsing in rentesubsidies en kapitaalpremies is slechts relevant vanaf 1967, aangezien deze laatste slechts vanaf dat jaar ingevoerd zijn.

TABEL 7

Gegevens betreffende de toepassing der expansiewetten

Jaren	Aantal gunstige besl.	Investeringen (milj. F)	Kredieten (milj. F)	Kostprijs voor de Staat (1) (milj. F)	waarvan		Aan te werven personeel
					Rentesubsidies	Kapitaalpremies (2)	
1959	141	4.079	1.824	–	–	–	3.866
1960	622	25.017	10.320	–	–	–	26.090
1961	426	23.986	11.035	–	–	–	31.774
1962	352	13.981	6.163	873	873	–	20.553
1963	290	14.548	8.022	969	964	–	19.673
1964	95	25.681	12.234	1.339	1.339	–	12.058
1965	151	18.089	10.458	544	544	–	21.588
1966	213	16.833	8.624	648	648	–	12.737
1967	396	31.041	14.833	2.325	1.767	558	22.334
1968	578	38.915	19.630	3.000	2.621	379	26.717
1969	712	49.353	24.711	4.785	3.740	1.045	40.359
1970	637	71.369	30.035	8.275	6.039	2.236	41.770
1971	716	53.845	23.800	4.689	3.041	1.648	33.401
1972	675	35.677	12.926	3.793	1.963	1.830	25.259
1973	950	65.593	31.261	7.323	4.759	2.564	34.718
1974	706	42.826	19.537	4.003	2.589	1.414	23.343
1975	511	36.379	15.355	3.119	1.894	1.225	12.040
1976	960	93.995	44.524	7.381	5.551	1.830	18.934
1977	860	69.370	44.891	9.380	7.320	2.070	14.892
1978	945	54.284	(3) 34.489	7.420	3.729	3.691	10.638
1979	1.266	75.783	(3) 35.824	9.780	4.283	5.497	11.921
1980	1.254	85.392	(3) 44.388	6.535	3.170	3.365	10.043

(1) Niet beschikbaar voor de jaren 1959-1961.

(2) Slechts van toepassing van 1967 af.

(3) Totaal van gesubsidieerde en gewaarborgde kredieten.

Bron : Ministerie van Economische Zaken, Dienst Economische Expansie, jaarverslagen.

Volgens de laatste kolom was het tewerkstellingseffect van de gesubsidieerde investeringen aanzienlijk. Het aan te werven personeel bedroeg over de periode 1959-80 ongeveer 474.000 of gemiddeld 21.500 per jaar (4). De investeringskost per gecreëerde arbeidsplaats is wel sterk gestegen, en dit

(4) Het is natuurlijk niet zeker dat deze voorziene arbeidsplaatsen ook effectief gerealiseerd worden.

vooral vanaf 1975. In reële termen was deze kost gedurende de periode 1975-80 ongeveer twee keer zo hoog als gedurende de periode 1959-66 (1).

2. Sectoriële uitsplitsing (2)

De uitsplitsing van de gesubsidieerde investeringen, het aan te werven personeel en de kostprijs van de staat over de verschillende bedrijfssectoren is weergegeven in tabel 8. Het blijkt onmiddellijk dat drie sectoren (ijzer en staal, metaalverwerking, chemie) het grootste deel van de investeringen voor hun rekening nemen. Over de ganse periode beschouwd bedroeg hun gezamenlijk aandeel 72%. De verdeling van de kostprijs valt praktisch samen met deze der investeringen, wat bevestigt dat de steun in de expansiewetgeving een constant deel van het investeringsbedrag uitmaakt.

TABEL 8

Sektoriële verdeling van de gesubsidieerde investeringen, het aan te werven personeel, en de kostprijs voor de staat voor 1959-1977 (in %)

	Gesubsidieerde investeringen per sektor	Aan te werven personeel	Kostprijs voor de staat
Mijnen en steengroeven	1	–	1
Energie	–	–	–
IJzer- en staalnijv.	22	6	19
Metaalverwerkende nijv.	21	44	22
Scheikunde	29	12	31
Textiel en confektie	6	14	7
Voeding	7	6	6
Hout	3	6	3
Bouwmaterialen	6	7	6
Diverse	5	5	5
	100%	100%	100%

Bron : M.E.Z. dienst economische expansie, jaarverslag 1977 blz. 19, 26, 32 + eigen berekeningen.

– : aandeel kleiner dan 0,5%.

(1) In absolute termen bedroeg de investeringskost per gecreëerde arbeidsplaats :
1959-66 : 959.000 F
1967-70 : 1.453.000 F
1971-74 : 1.696.000 F
1975-80 : 5.568.000 F

(2) In wat volgt beperken we ons tot de periode 1959-1977.

Uit tabel 9 volgt echter dat het aandeel der verschillende sectoren niet constant gebleven is over de tijd. De gesubsidieerde investeringen liepen (tot 1975 althans) sterk terug in de ijzer- en staalsector en namen even sterk toe in de chemie. Deze evolutie is natuurlijk nauw verbonden met de investeringsactiviteit in deze sectoren.

TABEL 9

Evolutie van de sektoriële verdeling van de gesubsidieerde investeringen (in %)

	'59-'66	'67-'70	'71-'75	1976	1977
Mijnen en steengroeven	1	–	1	–	1
Energie	–	–	–	–	–
IJzer- en staalnijv.	38	17	10	40	24
Metaalverwerkende nijv.	26	21	24	17	10
Scheikunde	19	38	28	24	34
Textiel en confektie	6	7	7	4	6
Voeding	3	4	11	5	8
Hout	1	2	3	2	3
Bouwmaterialen	4	7	8	4	6
Diverse	2	4	8	4	9
	100	100	100	100	100

– : aandeel kleiner dan 0,5%.

Bron : M.E.Z. dienst economische expansie, jaarverslag 1977 blz. 19 + eigen berekeningen.

Opgemerkt moet worden dat, zoals gezegd, aan bepaalde sectoren (steenkool, ijzer en staal, textiel, scheepsbouw) belangrijke steun verleend werd buiten de expansiewetgeving om. Zo bedroegen de subsidies aan verlieslatende steenkoolmijnen gedurende 1975-77 bijna even veel als het totaal van de uitgaven in het kader van de expansiewetgeving (1)

Uit tabel 8 blijkt ook duidelijk dat de omvang van de steun niet direct verbonden is met de gecreëerde tewerkstelling. Zo voorzag de metaalverwerkende nijverheid in 44% van het aan te werven personeel en kreeg ze

(1) De subsidies aan de verlieslatende mijnen bedroegen 4,5 miljard in 1975, 6,8 miljard in 1976 en 8,7 miljard in 1977.

slechts 22 pc van de subsidies; omgekeerde verhoudingen treffen we aan in de ijzer- en staalnijverheid en de chemie. De expansiewetgeving is dan niet optimaal gericht op de directe schepping van werkgelegenheid. Dit is natuurlijk een direct gevolg van de proportionaliteit tussen investeringsbedrag en toegekende subsidie; investeringen in kapitaalintensieve sectoren zullen dan onvermijdelijk een hogere toelage per gecreëerde arbeidsplaats krijgen dan investeringen in arbeidsintensieve sectoren.

3. Regionale uitsplitsing

In tabel 10 worden de gesubsidieerde investeringen, het aan te werven personeel en de kostprijs van de staat onderverdeeld volgens de drie regio's.

TABEL 10

Regionale verdeling van gesubsidieerde investeringen, aan te werven personeel en kostprijs voor de staat (1959-77)

	Investeringen	Personeel	Kostprijs (1962-77)
Vlaanderen	57%	66%	49%
Wallonië	40%	31%	50%
Brussel	3%	3%	1%

Het tewerkstellingseffect van de subsidies is dus aanzienlijk groter in Vlaanderen dan in Wallonië. In feite was de kost per te creëeren arbeidsplaats gemiddeld 1.453.000 F in Vlaanderen en 2.160.000 F in Wallonië.

Dit hangt natuurlijk nauw samen met de verschillende industriële structuur in beide regio's. Zie hiervoor tabel 11. In Vlaanderen vond 24% van de gesubsidieerde investeringen plaats in de metaalverwerkende nijverheid en 8% in de textiel, tesamen werd hier 60% van de nieuwe arbeidsplaatsen gecreëerd. In Wallonië nam de ijzer- en staalnijverheid 37% van de investeringen voor haar rekening; het blijkt dat deze investeringen relatief weinig arbeidsplaatsen creëerden.

TABEL 11

Spreiding van de gesteunde investeringen en de tewerkstelling per sektor en per landsgedeelte voor de periode 1959-1977 in percentages

	Vlaanderen		Wallonië		Brussel	
	invest.	tewerkstelling	invest.	tewerkstelling	invest.	tewerkstelling
Mijnen en steengroeven	–	–	2	1	–	–
Energie	–	–	–	–	–	–
IJzer- en staalnijv.	13	4	37	10	3	–
Metaalverwerkende nijv.	24	45	16	40	42	58
Scheikunde	34	12	22	12	15	8
Textiel	8	15	4	12	3	9
Voeding	8	6	5	5	4	3
Hout	4	8	–	2	–	1
Bouwmaterialen	4	5	10	13	5	5
Diverse	5	5	4	5	28	16
	100	100	100	100	100	100

– : aandeel kleiner dan 0,5%.

Bron : M.E.Z. dienst economische expansie, jaarverslag 1977 blz. 20, 21, 22, 27, 28, 29 + eigen berekeningen.

4. Opsplitsing in Belgische en buitenlandse initiatieven

In tabel 12 worden de gesteunde investeringen ingedeeld in initiatieven in nieuwe en bestaande fabrieken; de eerste categorie wordt dan nog onderverdeeld in Belgische en buitenlandse investeringen.

Een eerste vaststelling is dat ongeveer twee derden van de investeringen plaatsvonden in bestaande bedrijven. Alhoewel het mogelijk is dat deze investeringen bijdroegen tot een rationalisatie van ons industrieel patrimonium, blijken zij toch op het eerste gezicht minder geschikt om de industriële structuur te vernieuwen.

Bij de investeringen in nieuwe bedrijven waren de buitenlandse initiatieven ongeveer twee keer zo belangrijk als de Belgische. De buitenlandse vestigingen hadden vooral een belangrijk aandeel in de scheikundige nijverheid en de metaalverwerking.

TABEL 12

Spreiding van de gesteunde investeringen naargelang hun aard, over de bedrijfstakken. 1959-1977 (in %)

	Nieuwe fabrieken		Bestaande fabrieken
	buitenl. of gemengde	Belgische	
Mijnen en steengroeven	–	7	93
Energie	12,5	26	61,5
IJzer- en staalnijv.	15,5	9	75,5
Metaalverwerkende nijv.	26,5	10,5	63
Scheikunde	34,5	9	56,5
Textiel	12,5	12,5	75
Voeding	14	17	69
Hout	2,5	22,5	75
Bouwmaterialen	4,5	15,5	80
Diverse	13,5	23	63,5
Het rijk	22	11,5	66,5

Bron : M.E.Z. administratie van de nijverheid, economische expansie en buitenlandse investeringen, jaarverslag 1977 deel 1, blz. 27 + eigen berekeningen.

SLOTBESCHOUWINGEN

Uit dit overzicht is gebleken dat de Belgische overheid herhaaldelijk gepoogd heeft om de conjunctuurbewegingen te stabiliseren. Soms kende dit beleid een opmerkelijk succes, zoals aan het einde der jaren vijftig. Vanaf 1960 tot 1974 was het budgettair beleid over het algemeen te expansief. Een meer restrictieve politiek zou de inflatietendensen beter kunnen bedwongen hebben. Ook zou hierdoor voorkomen zijn dat de overheid de economische crisis van 1975 inging met een aanzienlijk tekort. Wel moet opgemerkt worden dat de overheidsinvesteringen ook gedurende de periode 1960-1974 in anti-cyclische richting bewogen werden. Vanaf 1975 vernauwde de maneuvreerruimte voor een actief stabilisatiebeleid heel snel. De pijlsnel stijgende werkloosheid stelde steeds maar zwaardere financieringsproblemen, te meer doordat de overheidsontvangsten de negatieve weerslag ondergingen van de in elkaar zakkende economische groei. Het is duidelijk dat in de jaren tachtig de bewegingsruimte voor een actief stabilisatiebeleid nog enger wordt, mede omdat de intrestbetalingen op de openbare schuld een steeds groter gedeelte van de financieringsmiddelen opeisen.

Het industrieel subsidiëringsbeleid heeft vooral aanleiding gegeven tot het aantrekken van belangrijke buitenlandse investeringen. Daardoor alleen reeds heeft zich een belangrijke reconversie voorgedaan van de Belgische industriële structuur in de richting van meer technologisch geavanceerde bedrijvigheden. Het is ook opmerkelijk dat de aangetrokken buitenlandse ondernemingen beter de crisis doorstaan dan de autochtone ondernemingen.

Tot besluit van dit hoofdstuk lijkt het ons noodzakelijk te wijzen op een tweetal gebreken van het budgettair beleid in ons land. In de eerste plaats viel er een duidelijk gebrek aan continuïteit op te merken. De verschillende maatregelen werden onvoldoende gekaderd in een beleid op middellange termijn. Vooral in het industrieel subsidiëringsbeleid kwam dit duidelijk tot uiting. Het herhaaldelijk afschaffen van recent ingevoerde maatregelen (zoals de afschrijvingen aan 110%) heeft geleid tot een gevoel van onzekerheid bij de investeerders. In de tweede plaats is dikwijls gebleken dat de economische referentiepunten (groei, inflatie, werkloosheid, etc.) die men bij het indienen van de begroting voorop stelde in heel wat gevallen sterk afweken van de uiteindelijke cijfers. Hierdoor wordt het voeren van een adekwaat beleid uiteraard sterk bemoeilijkt. Een raming van ontvangsten en uitgaven onder alternatieve hypothesen zou dit probleem althans gedeeltelijk kunnen oplossen.

CHAPITRE VIII

STATUT FINANCIER DES COMMUNES ET DES PROVINCES 1948-1979

par

M. VAN AUDENHOVE
Professeur honoraire à l'Université libre de Bruxelles et à la Vrije Universiteit Brussel

TABLE DES MATIERES

STATUT FINANCIER DES COMMUNES ET DES PROVINCES (1948-1979) 548

Importance relative des dépenses de l'Etat, des communes et des provinces 548

PREMIERE PARTIE — L'EVOLUTION DU STATUT FINANCIER DES COMMUNES 549

INTRODUCTION 549

§ 1. Rappel des évolutions antérieures 549
§ 2. Statut financier des communes au lendemain de la deuxième guerre 549
§ 3. La réforme du 24 décembre 1948 550
3.1. La fiscalité communale 551
3.2. Quote-part communale dans le produit des impôts de l'Etat 551
3.3. Fonds des communes et Fonds communal d'assistance publique 551

1er SECTION: EVOLUTION DES FINANCES COMMUNALES APRES 1949 552

§ 1. Analyse de la loi du 24 décembre 1948 et de ses résultats 553
1.1. Les recettes des communes devaient être stabilisées sous prétexte que leurs dépenses étaient considérées comme étant incompressibles 553
1.2. La fiscalité devait donner à la gestion communale la souplesse nécessaire . . . 553
1.3. La fiscalité communale provoque l'inégalité des citoyens devant l'impôt 554
1.4. La suppression de la fiscalité communale simplifie le système fiscal général . . 555
1.5. La réforme allait rendre aux communes leur indépendance financière à l'égard de l'Etat 555
1.6. Conclusion 555

§ 2. Modification apportées au statut de 1948 556
2.1. Majoration des fonds de répartition 556
2.2. Modifications des tranches du Fonds des communes 556
2.3. Les aides de l'Etat 556

§ 3. Comment les communes s'arrangèrent-elles pour faire face à leurs difficultés financières? 557
3.1. Appel à la fiscalité 557
3.2. Recours au crédit 558

§ 4. Réactions des municipalités 558

2e SECTION: LA REFORME DU STATUT FINANCIER DES COMMUNES — 1958-1964 560

§ 1. Loi du 4 avril 1958: Modifications des fonds de répartition 560

§ 2. Loi du 14 février 1961 (dite «loi unique») 561
2.1. Réforme de la fiscalité communale 562
2.2. Fonds des communes 562
2.3. Reprise par l'Etat de certaines charges 563
2.4. L'application des dispositions de la loi unique est différée 563

§ 3. Loi du 30 mars 1962 563
3.1. Nouvelle réforme de la fiscalité communale 564
3.2. Finds spécial (dit de l'art. 83ter du Code des impôts sur les revenus — C.I.R.) 564

§ 4. Loi du 31 juillet 1963 565
4.1. Réforme généerale des contributions directs: incidence sur le statut financier des communes 565
4.2. Nouveau régime fiscal des communes 565
4.3. Fonds spécial de l'article 83 ter 566

§ 5. Loi du 16 mars 1964 566
5.1. Fonds des communes 566
5.1.1. Dotation du Fonds des communes 567
5.1.2. Division du Fonds des communes 567
5.1.3. Répartition des fonds 568
5.1.4. Dispositions diverses 571

§ 6. Application de réforme 1958-1964 572
6.1. Les premières années d'application 572
6.2. Incidence des premières fusions réalisées en vertu de la «loi unique» 573
6.3. Réduction de la dotation du Fonds des communes 574
6.4. Alourdissement de la fiscalité communale 575
6.5. Dérèglement du système 576
6.6. Interventions de l'Etat 578

§ 7. Situation financière des collectivités locales à la veille de la régionalisation du Fonds des communes 578

3e SECTION: LA REGIONALISATION 580

§ 1. Les fusions des communes 580
1.1. Loi du 23 juillet 1971 580
1.2. Nouvelles consolidation des déficits communaux 581

§ 2. Les agglomérations et fédérations 581

4e SECTION: LE NOUVEAU FONDS DES COMMUNES 583

§ 1. Alimentation du nouveau Fonds des communes 583

§ 2. Répartition du Fonds entre les trois régions 584

§ 3. Fonds spécial de l'aide sociale 584

§ 4. Caractéristiques de chaque fonds régional 585
4.1. Région flamande 585
4.1.1. Division du fonds 585
4.1.2. Critères de répartition 585
4.1.3. Fonds d'Aide 587
4.2. Région wallonne 587
4.2.1. Division du fonds 588
4.2.2. Critères de répartition 588
4.2.3. Fonds d'aides exceptionnelles 589
4.3. Région bruxelloise 589
4.3.1. Division et critères de répartition du fonds 589
4.3.2. «Fonds d'aide et de pauvreté fiscale» 590

§ 5. Le fonds spécial de l'aide sociale 590

§ 6. Conclusion 592

5e SECTION: EVOLUTION DES FINANCES COMMUNALES DEPUIS LA REGIONALISATION 592

CONCLUSION GENERALE 595

DEUXIEME PARTIE — L'EVOLUTION DU STATUT FINANCIER DES PROVINCES 598

1er SECTION: RAPPEL DES EVOLUTIONS ANTERIEURES A LA REFORME DE 1948 598

§ 1. Statut antérieur à 1919 598

§ 2. Aperçu de l'évolution du statut financier des provinces entre 1919 et 1948 599
2.1. Fiscalité provinciale 599
2.2. Quotes-parts dans les impôts de l'Etat 600
2.3. La guerre 1940-1945 600

2e SECTION: LOI DU 24 DECEMBRE 1948 602

§ 1. Création du Fonds des provinces 602
1.1. Division en tranches 602
1.2. Critères de répartition 602
1.3. Conseil d'administration 603

§ 2. Reprise par l'Etat de certaines dépenses provinciales 603

§ 3. Analyse du statut financier de 1948 603

§ 4. Modifications apportées au Fonds des provinces après 1948 605
4.1. Dotation 605
4.2. Répartition 606

§ 5. Fiscalité provinciale 608

3e SECTION:EVOLUTION DES FINANCES PROVINCIALES APRES 1948 609

4e SECTION: REORGANISATION DU FONDS DES PROVINCES PAR LA LOI DU 17 MARS 1965 610

§ 1. Dotation 611

§ 2. Division du fonds 612

§ 3. Critères de répartition 613
3.1. Tranche administration etc. 613
3.2. Tranche enseignement 613
3.3. Tranche voirie 613
3.4. Charges de la dette 613

5e SECTION: EVOLUTION DES FINANCES PROVINCIALES APRES 1965 614

6e SECTION: MODIFICATIONS APPORTEES AU STATUT DES FINANCES PROVINCIALES DEPUIS 1965 614

§ 1. Fonds des provinces 614

§ 2. Fiscalité 615

CONCLUSIONS 616

ANNEXES

I. DEPENSES ET RECETTES ORDINAIRES DES COMMUNES — EXERCICES 1949 A 1980 617

II. BUDGETS ET COMPTES DES COMMUNES – RECETTES ET DEPENSES ORDINAIRES PROPRES AUX EXERCICES 1952 A 1979 618
III. BUDGETS ET COMPTES DES COMMUNES – RECETTES ET DEPENSES ORDINAIRES GLOBALES, Y COMPRIS SOLDES EXERCICES ANTERIEURS . . 619
IV. EVOLUTION DES PRINCIPALES RECETTES 620
V. CENTIMES ADDITIONNELS COMMUNAUX A LA CONTRIBUTION FONCIERE OU AU PRECOMPTE IMMOBILIER 621
VI. DETTE COMMUNALE AU 31 DECEMBRE DES ANNEES 1949 A 1979 . . . 622
VII. DEPENSES ET RECETTES ORDINAIRES DES PROVINCES – EXERCICES 1948 A 1980 623
VIII. BUDGETS ET COMPTES DES PROVINCES – RECETTES ET DEPENSES ORDINAIRES PROPRES AUX EXERCICES 1949-1980 624
IX. BUDGETS ET COMPTES DES PROVINCES – RECETTES ET DEPENSES ORDINAIRES GLOBALES, Y COMPRIS SOLDES DES EXERCICES ANTERIEURS . 625
X. EVOLUTION DES RECETTES PROVINCIALES VERSEES AU CREDIT COMMUNAL 626
XI. DETTE PROVINCIALE AU 31 DECEMBRE DES ANNEES 1949 A 1979 . . . 627
NOTES 628
BIBLIOGRAPHIE 633

STATUT FINANCIER DES COMMUNES ET DES PROVINCES

1948-1979

Importance relative des dépenses de l'Etat, des communes et des provinces.

Pour situer l'importance des finances communales et provinciales, on a regroupé le montant en chiffres absolus et relatifs des dépenses effectuées en 1949 et 1978 – première et dernière années de la période sous revue – aux trois niveaux du pouvoir public belge.

Les dépenses de l'Etat mentionnées dans le tableau ci-dessous, sont celles qui subsistent après déduction des transferts aux communes et aux provinces. Les dépenses de l'Etat, propres à 1949, sont celles de ses comptes après déduction des dépenses de guerre; celles de 1978 résultent du budget de cet exercice.

	Dépenses ordinaires		Dépenses extraordinaires		Total	
	Montant en mio. de F	%	Montant en mio. de F	%	Montant en mio. de F	%
1949						
Etat	46.707	76,9	19.728	88,1	66.435	79,9
Communes	12.721	20,9	2.316	10,4	15.037	18,1
Provinces	1.304	2,2	343	1,5	1.647	2,–
	60.732	100,–	22.387	100,–	83.119	100,–
1978						
Etat	854.348	82,8	116.849	66,4	971.197	80,4
Communes	154.937	15,–	53.250	30,4	108.187	17,2
Provinces	22.349	2,2	5.794	3,2	28.143	2,4
	1.031.634	100,–	175.893	100,–	1.207.527	100,–

Source : 1949 – Annuaire statistique de Belgique 1951-1953.
1978 – Etat : budget 1978; Provinces : Documents budgétaires 1980; Communes : Ministère de l'Intérieur.

PREMIERE PARTIE

L'EVOLUTION DU STATUT FINANCIER DES COMMUNES

INTRODUCTION (1)

§ 1. Rappel des évolutions antérieures

Avant 1860, les recettes des communes, en dehors du revenu de leur patrimoine, étaient fondées sur un pouvoir fiscal très étendu, assis, en matière d'impôts indirects, sur les octrois pour 78 villes, et, en matière de contributions directes, sur les mêmes bases que celles de l'Etat; elles percevaient en outre des taxes purement locales.

Les octrois, supprimés en 1860, furent remplacés par deux dotations du Trésor, le Fonds communal créé par la loi du 18 juillet 1860 et le Fonds spécial créé par la loi du 18 août 1889. Ce régime resta quasi inchangé jusqu'en 1919. La loi du 29 octobre 1919, qui substitua les impôts cédulaires aux anciens impôts indiciaires, supprima la fiscalité communale axée antérieurement sur celle de l'Etat. Elle fut remplacée par une participation des communes dans le produit de certains impôts de l'Etat et par un fonds de répartition nouveau, créé par la la loi du 19 juillet 1922, le Fonds des communes, substitué aux anciens fonds communal et spécial.

La suppression de la fiscalité communale s'étant révélée désastreuse pour les finances communales, elle fut restaurée à partir de 1922; l'étendue de cette fiscalité fut constamment modifiée jusqu'en 1948 (2).

§ 2. Statut financier des communes au lendemain de la deuxième guerre

L'arrêté des secrétaires généraux du 22 septembre 1941 avait supprimé la quote-part des communes dans les impôts de l'Etat et avait limité le nombre de centimes additionnels qu'elles étaient habilitées à lever à la taxe professionnelle. La loi du 20 août 1947 restaura leur ancien statut financier.

Ce statut était composé des éléments suivants :

2.1. Le Fonds des communes : alimenté partiellement par une dotation prélevée sur les ressources générales du Trésor et partiellement par une

quote-part dans le produit de certains impôts de l'Etat; il était réparti en fonction du revenu cadastral, de la population et des dépenses d'enseignement et d'assistance publique.

2.2. Une fiscalité basée sur celle de l'Etat et des provinces :

- centimes additionnels sans limitation à la contribution foncière;
- 85 centimes additionnels à la taxe mobilière sur le revenu des capitaux investis en Belgique;
- 85 centimes additionnels à la taxe sur les revenus des exploitations commerciales et agricoles;
- 85 centimes additionnels à la taxe professionnelle à l'exclusion de celle retenue à la source sur les traitements, salaires et pensions et de celle frappant les revenus réalisés à l'étranger;
- une taxe communale sur les traitements, salaires et pensions limitée à 30 % de la taxe professionnelle;
- 25 centimes additionnels à la taxe sur les spectacles et divertissements;
- 100 centimes additionnels à la taxe sur l'ouverture de débits de boissons;
- des centimes additionnels à certaines taxes provinciales (3).

Les communes avaient d'autre part, la faculté de lever des taxes à caractère purement local subdivisées en trois catégories :

- les taxes directes frappant, soit une activité à caractère permanent, soit l'usage permanent de certains biens ou objets;
- les taxes indirectes frappant des activités accidentelles ou des objets employés d'une façon occasionnelle;
- les taxes de remboursement imposant les contribuables dans le but de leur faire payer la valeur de certains services rendus par l'administration communale.

§ 3. La réforme du 24 décembre 1948

La guerre et ses séquelles avaient profondément perturbé les finances des communes, comme d'ailleurs, celles de l'Etat. Les communes avaient pu faire face à leurs difficultés financières depuis le début des hostilités grâce à leurs emprunts au Crédit Communal auxquels s'ajoutaient pour les grandes

villes les émissions sur le marché des capitaux. Un financement aussi peu orthodoxe ne pouvant se poursuivre, le gouvernement fut amené à prendre des dispositions qui conduisirent à la loi du 24 décembre 1948.

3.1. La fiscalité communale

Cette loi supprime les centimes additionnels et taxes spéciales axés sur les mêmes assiettes que celles de l'Etat à l'exception des centimes additionnels à la contribution foncière.

Les communes restèrent habilitées à lever des centimes additionnels aux taxes provinciales et leurs taxes purement locales.

3.2. Quote-part communale dans le produit des impôts de l'Etat

La quote-part que les communes obtenaient soit directement, soit à l'intervention du Fonds des communes, dans le produit des impôts de l'Etat, est, elle aussi, supprimée.

Il convient cependant de souligner, que le produit arriéré de leur ancienne fiscalité et de leur ancienne quote-part dans celle de l'Etat leur restait acquis.

3.3. Fonds des communes et Fonds communal d'assistance publique

La loi du 24 décembre 1948 institue, à partir du 1er janvier 1949, un Fonds des communes de 4 milliards et un Fonds communal d'assistance publique de 1 milliard. Le Fonds des communes augmente chaque année d'une somme de 20 millions et il est, au surplus, indexé sur les traitements organiques du personnel de l'Etat.

Le Fonds des communes est divisé en cinq tranches représentant les besoins communaux (cf. note 15); les tranches sont réparties en fonction de critères, spécifiques pour chacune, basés sur l'importance démographique des communes, leur rôle administratif et judiciaire, le développement de la voirie communale, le revenu cadastral, la charge de la dette.

Le Fonds communal d'assistance publique est réparti en fonction des dépenses d'assistance.

Les deux fonds sont gérés par un conseil d'administration, placé sous l'autorité du ministre de l'Intérieur; il est composé de 37 membres choisis d'après une clef de répartition destinée à en assurer l'objectivité.

3.4. Fonds spécial (dit de l'article 18)

Pour participer à la répartition du Fonds des communes les municipalités doivent lever, conformément à l'article 18, au moins 100 centimes additionnels à la contribution foncière. La part revenant à celles qui ne font pas cet effort, est versée à un Fonds spécial réparti, par le ministre de l'Intérieur, entre les communes qui connaîtraient des difficultés.

1re SECTION:

EVOLUTION DES FINANCES COMMUNALES APRES 1949

Dès 1952, quatre ans à peine après la réforme, il était devenu évident que le législateur de 1948 s'était trompé.

On dispose, à partir de 1952, d'une statistique des comptes faisant la distinction entre le nombre des communes en boni et en mali, avec le montant de ceux-ci. 1978 communes clôturaient leurs comptes afférants aux dépenses et recettes propres à l'exercice 1952 avec un déficit de 2.206 millions eu égard à 16.664 millions de dépenses. Compte tenu des résultats afférents aux exercices antérieurs, il en restait 233 clôturant avec 1.856 millions de mali eu égard à 6.850 millions de dépenses (Annexes II et III).

Que s'était-il passé ?

En 1948, au moment de la réforme, le pays sortait de la guerre et de ses séquelles. Le rendement de l'ancien statut financier des communes, qui n'avait été restauré qu'en 1947, était inconnu. Au surplus, son application avait été déréglée par les retards considérables survenus dans l'enrôlement et la perception simultanés, d'une part, des impôts ordinaires de l'Etat, d'autre part, de la fiscalité exceptionnelle d'après guerre. L'attribution de la quote-part communale dans les impôts cédulaires de l'Etat, de même que l'enrôlement et la perception des additionnels à ceux-ci avaient été retardés. Dès 1948 ces retards furent brusquement rattrapés; aux recettes exceptionnelles qui en résultèrent s'ajouta la part communale dans les impositions provenant de la loi d'amnistie fiscale du 18 octobre 1945.

Les recettes arriérées atteignirent au total 6.840 millions à fin 1965 (4).

C'est parce que la loi du 24 décembre 1948 ne pouvait réagir sur les droits acquis que des résultats favorables furent obtenus pendant les premières années de son application; la comparaison des recettes telles qu'elles

figurent dans les comptes globaux, arriérés compris, à celles des comptes propres est, à cet égard, significative (Annexe I).

§ 1. Analyse de la loi du 24 décembre 1948 et de ses résultats

Des travaux préparatoires de cette loi et de son exposé des motifs se dégagent quelques idées force justifiant la réforme.

1.1. Les recettes des communes devaient être stabilisées sous prétexte que leurs dépenses étaient considérées comme étant incompressibles.

On se demande comment un tel argument ait pu être invoqué.

Les dépenses communales, comme celles de toute administration publique, augmentent sans cesse, fut-ce en fonction de l'évolution des prix et surtout des salaires.

En 1949 elles s'élevaient déjà à 12.721 millions à l'exercice propre, eu égard aux 10.884 millions sur lesquels se fonde la loi de 1948; en 1952 elles étaient passées à 17.656 millions (Annexe I).

Par contre, le rapport du Crédit Communal sur l'exercice 1954 révèle qu'après un bond de 4.152 millions en 1947 à 8.418 et 9.132 millions en 1948 et 1949, les ressources effectivement versées aux communes se stabilisèrent aux environs de 8.500 millions pour les années suivantes.

L'accroissement annuel de 20 millions du Fonds des communes, qui ne représente qu'une fraction de 0,15 % de l'ensemble des budgets communaux, ne pouvait évidemment suffire à assurer aux finances communales le minimum de souplesse indispensable.

Quant à la majoration indexée sur les éventuelles hausses des traitements et salaires de l'Etat, elle ne couvrait ni l'accroissement des effectifs, ni leur vieillissement qui entraînent une majoration des charges. Cette liaison à l'index des salaires de l'Etat ne tenait compte d'aucun autre élément budgétaire, notamment le poids de la dette.

1.2. La fiscalité devait donner à la gestion communale la souplesse nécessaire

Les promoteurs de la loi du 24 décembre 1948 estimaient qu'il fallait laisser suffisamment de champ à la fiscalité communale pour assurer aux

administrateurs communaux une liberté suffisante dans l'établissement de l'impôt.

Paradoxe : pour réaliser cet objectif la réforme a simplement amputé le pouvoir fiscal des communes de ses éléments les plus souples, alors qu'on lui reprochait généralement d'être trop étroit. L'impôt sur le revenu des biens immobiliers, qui leur fut laissé, manque totalement d'élasticité et son produit, à taux constants, n'évolue que très lentement.

Comment l'objectif visé aurait-il pu être atteint dans les limites d'une fiscalité dont le rendement donna 3.530 millions, pour l'année 1954 (arriérés compris) eu égard à 18.405 millions de dépenses propres à l'exercice ? (Annexe V).

En réalité, l'ancienne fiscalité communale était bien équilibrée. Elle était basée sur certains catégories de revenus du travail et de la propriété foncière et mobilière; au surplus, l'Etat abandonnait aux autorités locales une partie des impôts sur les revenus qu'il leur interdisait de taxer, soit directement au prorata du produit encaissé dans chaque localité, soit indirectement par un versement au Fonds des communes.

1.3. La fiscalité communale provoque l'inégalité des citoyens devant l'impôt

Un des objectifs de la réforme de 1948, comme de celle de 1919, visait à uniformiser la fiscalité sur tout le territoire national.

Avait-il échappé au législateur qu'en uniformisant géographiquement la pression fiscale, celle-ci devient inéquitable ?

Il est vrai que sur le plan national, l'équité requiert que l'effort fiscal soit établi, suivant des règles uniformes, en fonction de la faculté contributive des citoyens censés obtenir de l'Etat les mêmes services. Mais il n'en est pas de même sur le plan local; les avantages que les contribuables obtiennent sont parfois très différents d'une localité à l'autre; il se justifie donc que l'effort fiscal qui leur est demandé tienne compte des services que leur rendent les pouvoirs locaux.

Il faut évidemment mettre une limite aux impositions locales; c'est pourquoi les autorités tutélaires prescrivent, par voie administrative, une corrélation entre les diverses contributions communales afin d'éviter que leur cumul avec celles de l'Etat ne conduise à des charges fiscales excessives ou inéquitables à l'égard de certaines catégories de redevables.

1.4. La suppression de la fiscalité communale simplifie le système fiscal général

Le régime instauré en 1948 simplifiait incontestablement l'administration fiscale de l'Etat; celle-ci fut déchargée de la perception des impôts communaux autres que les additionnels au foncier et de la répartition de la quote-part dans les impôts de l'Etat attribuée antérieurement aux communes. Mais il n'en était pas de même pour ces dernières; l'application d'une fiscalité basée sur celle de l'Etat était pour elles extrêmement simple; ce dernier était d'ailleurs rémunéré pour les services qu'il rendait. Par contre, l'obligation de lever les innombrables taxes locales – dont le rendement est parfois insignifiant – alourdit la tâche des communes.

1.5. La réforme allait rendre aux communes leur indépendance financière à l'égard de l'Etat

C'est aussi un des sophismes dont on se demande comment il a pu être invoqué pour justifier la réforme de 1948. Dès que la fiscalité dérisoire qui leur restait acquise était épuisée, les communes dépendaient totalement de l'Etat; en dehors des impôts indirects, interdits depuis 1860 aux communes, seule la taxation des revenus du travail, des biens immobiliers et mobiliers peut leur assurer des ressources de quelque importance.

1.6. Conclusion

Le législateur avait non seulement introduit un régime financier intenable pour les collectivités locales. Mais, en plus, ce régime, incitait les mandataires communaux à la dépense. En effet, 20 % du fonds étaient répartis en fonction des dépenses d'enseignement et 12 % en fonction de la charge de la dette, tandis que l'intégralité du Fonds communal d'assistance publique était attribuée au prorata des dépenses sociales.

Près de la moitié des dotations était ainsi partagée sur base de dépenses, ce qui n'était évidemment pas de nature à promouvoir une gestion économique.

Enfin, la réduction du champ de la fiscalité communale a des conséquences néfastes dans l'application des règles du jeu politique. L'intérêt de l'électeur pour la gestion des affaires publiques locales est avivé par les contributions qui lui sont imposées en contrepartie des initiatives prises par les mandataires communaux; le sens des responsabilités politiques de ceux-ci s'en trouve renforcé.

§ 2. Modifications apportées au statut de 1948

2.1. Majoration des fonds de répartition (5)

L'alimentation des deux fonds fut modifiée à diverses reprises; le Fonds d'assistance publique obtint, comme le Fonds des communes, un supplément annuel fixé à 5 millions. Les deux fonds furent majorés plusieurs fois et rattachés à l'index des prix; soucieux de répartir ces majorations de façon équitable, le législateur les réserva aux communes qui avaient établi au moins 375 centimes additionnels à la contribution foncière.

2.2. Modifications des tranches du Fonds des communes (6)

L'article 20 de la loi dispose que le montant des tranches ainsi que les dispositions qui règlent leur répartition peuvent être modifiées par arrêté royal, délibéré en conseil des ministres sur proposition du conseil d'administration.

Le gouvernement modifia à diverses reprises l'importance relative des tranches représentatives des besoins communaux (note 15).

Malheureusement, il ne prit aucune initiative pour adapter les critères de leur répartition à l'évolution de ces besoins.

2.3. Les aides de l'Etat

Les finances des communes se détériorant, l'Etat dut leur apporter des aides. Dès 1952 les quatre grandes villes bénéficièrent d'un crédit, porté au budget de l'Intérieur, de 400 millions pour les aider à couvrir leurs dépenses d'ordre national; ce crédit fut porté à 600 millions par la loi du 26 décembre 1956.

Le Fonds spécial de l'article 18 (p. 552) ne disposait que d'une dotation négligeable. Il fut complété par la moitié des neuf douzièmes du produit des 12 additionnels que la loi du 12 mars 1954 ajouta à la taxe sur les pronostics de football (7).

En dehors des interventions dérisoires du fonds spécial, les communes autres que les grandes villes, n'obtinrent une aide substantielle de l'Etat qu'à l'occasion des modifications apportées aux lois organiques de l'enseignement. L'Etat intervint, à partir de 1955 dans les suppléments de traitement que les communes étaient habilitées à payer à leur personnel enseignant (8).

La loi du 29 mai 1959, dite du pacte scolaire, allégea sensiblement les charges d'enseignement des communes qui auraient diminué de 1.275 millions pour 1959 (9). Mais, en contrepartie, la loi du 20 novembre 1959, modifiant la loi du 24 décembre 1948, réduisit de 684 millions la dotation du Fonds des communes et revisa l'importance de ses tranches (cf. note 15).

A partir de 1959 un crédit de 200 millions fut porté au budget du ministère de l'Intérieur à titre d'aide aux communes à finances obérées; ce crédit fut reconduit en 1960; un autre crédit de 350 millions fut attribué pour ce dernier exercice à titre d'intervention spéciale en faveur de communes qui s'imposaient un effort fiscal particulier.

L'annexe IV (col. 3 à 6) montre, qu'après une augmentation assez substantielle en 1956, les recettes attribuées aux communes par l'Etat se stabilisèrent à l'encontre de dépenses qui ne faisaient que croître.

En 1958, il y avait 1.627 communes qui clôturaient leurs comptes propres à l'exercice avec un mali de 1.673 millions; compte tenu des arriérés, il y en avait 942 accusant un mali global de 3.681 millions eu égard à 18.224 millions de dépenses (Annexes II et III).

§ 3. Comment les communes s'arrangèrent-elles pour faire face à leurs difficultés financières ?

3.1. Appel à la fiscalité

En raison de la détérioration de leurs finances, les communes furent amenées à majorer constamment leurs impôts.

En 1948, pour fixer leur nouveau statut financier, le rendement des additionnels à la contribution foncière et aux taxes provinciales et des impositions purement locales, avait été évaluée à 2.200 millions.

Ce ne fut qu'en 1951 que cet objectif fut atteint avec un montant de perceptions de 2.239 millions. Ce produit passa à 7.439 millions en 1962, à la veille de la réforme fiscale (p. 563), soit une majoration de 232% contre 48% d'augmentation des recettes provenant des fonds de répartition et des autres interventions de l'Etat (Annexe IV).

L'annexe V montre que le poids des centimes additionnels à la contribution foncière, s'accentua constamment. Or, dès qu'ils atteignaient un certain nombre, leur application s'accompagnait de l'obligation – imposée

par les autorités de tutelle – d'appliquer également les impositions à caractère local (10).

Celles-ci, qui devaient – d'après le législateur de 1948 – assurer l'autonomie financière des communes, n'avaient qu'un rendement modique. Elles avaient été évaluées dans l'exposé des motifs de la loi à 940 millions. Ces impôts, qualifiés d'indirects, auraient produit en 1955 (dernière année pour laquelle l'I.N.S. publie les chiffres) 1.320 millions (11); après 7 ans d'application de la loi de 1948, cela ne représentait donc qu'un revenu supplémentaire de l'ordre de 400 millions.

3.2. Recours au crédit

Dès 1952, un nombre croissant de communes firent appel aux ouvertures de crédit du Crédit Communal de Belgique, qui accepta même de faire pour 250 millions de prêts de trésorerie, sous la garantie de l'Etat; celui-ci en remboursa 150 millions (12).

Les rapports annuels du Crédit Communal montrent que pendant six ans, à partir de 1949, le montant des ouvertures de crédit et les soldes débiteurs qui en résultaient s'étaient stabilisés à un niveau raisonnable. A partir de 1954, et surtout de 1956, les communes firent de plus en plus appel à ces lignes de crédit dont le montant augmentait constamment de même que la moyenne des soldes débiteurs. Leur dette flottante passa de 667 millions en 1949 à 3.839 millions en 1962 (Annexe VI).

Ce furent en réalité ces avances du Crédit Communal – jouant pour les communes le même rôle que celles de la Banque Nationale au Trésor – qui ont, pendant quelques années, assuré la trésorerie des communes et épongé leurs déficits. En dehors de leur recours au Crédit Communal, les quatre grandes villes durent consacrer à leur trésorerie une partie croissante de leurs emprunts publics qui se multiplièrent d'année en année; leur dette obligataire passa de 9.194 millions en 1949 à 14.600 millions en 1962 (Annexe VI).

§ 4. Réactions des municipalistes

Dès 1953, la détérioration des finances communales revint à l'avant plan des préoccupations des municipalistes et de leurs représentants au parlement. Les traditionnelles considérations sur l'autonomie communale, sur

le poids des charges imposées par l'Etat, sur l'inadéquation du montant des fonds et de leurs critères de répartition revinrent à l'ordre du jour (13).

Le congrès de l'Union des Villes, tenu les 18 et 19 mai 1957 à Saint-Nicolas, revendiqua l'augmentation des dotations et un élargissement de la fiscalité communale.

Le congrès – tout en se félicitant de ce que la loi du 24 décembre 1948 avait donné aux communes une certaine stabilité dans leurs ressources – estima néanmoins qu'il fallait rechercher un système adaptant celles-ci à l'évolution des dépenses (!). Il convenait, à cet effet, soit de lier le Fonds des communes à l'augmentation du revenu national, soit de l'alimenter d'une fraction du produit des impôts de l'Etat représentatifs de l'évolution économique. Le congrès suggéra de perfectionner les critères de répartition en les rendant plus objectifs et de tenir compte de l'industrialisation, de l'urbanisation et de la pauvreté fiscale des communes.

Le congrès émit l'avis qu'il s'imposait d'élargir le pouvoir fiscal des communes non seulement pour augmenter leurs ressources mais aussi pour rendre aux mandataires communaux le sens de leurs responsabilités vis-à-vis de leurs électeurs. Il suggéra la création de taxes sur les revenus du travail et de la fortune mobilière en vue de faire participer chaque citoyen, en fonction de sa faculté contributive, à la couverture des dépenses communales et ce, quelle que soit la nature de ses revenus. Le congrès se déclara partisan du maintien du Fonds d'aide prévu par l'article 18 de la loi pour faire face à des cas exceptionnels; mais il ne devrait pas être accessible aux communes n'appliquant pas une fiscalité suffisamment élevée.

*
* *

Moins d'un an plus tard commença un long périple législatif, qui s'inspirait des principes énoncés au congrès de St-Nicolas. Son aboutissement en 1964 mit fin aux erreurs de la législation de 1948 qui avait littéralement emprisonné un certain nombre de municipalités dans un véritable carcan financier.

2ème SECTION

LA REFORME DU STATUT FINANCIER DES COMMUNES – 1958-1964

§ 1. Loi du 4 avril 1958 : Modifications des fonds de répartition

Cette loi constitue la première étape du démantèlement du système introduit par celle du 24 décembre 1948.

L'essentiel de la loi réside dans la réforme de l'alimentation du Fonds des communes qui se compose dorénavant de deux tranches :

1° la première, liée à l'index, est constituée par un prélèvement sur les ressources générales du Trésor; son montant de base, fixé à 2.180 millions de F (14) augmente chaque année, à partir du 1er janvier 1959, d'une somme de 20 millions de F;

2° la deuxième, reçoit une part de 1/9ème du produit – à la clôture de l'exercice pénultième – des taxes mobilières, professionnelles et de circulation sur les véhicules automobiles (y compris les sommes réalisées sur les exercices clos).

La loi relie également à l'index le Fonds communal d'assistance publique dont le montant est légèrement péréquaté.

L'importance respective des tranches du Fonds des communes fut une nouvelle fois modifiée pour les adapter aux évolutions des dépenses communales (15).

La loi comporte une disposition visant à donner à la répartition du Fonds des communes une efficacité et une équité plus grandes.

Dix centièmes du fonds sont réservés aux communes dont la situation justifie une intervention particulière :

1° une tranche (dite d' "effort fiscal") égale à 5 % du fonds, est destinée aux communes dont la fiscalité, afférente à un ou plusieurs exercices précédant immédiatement celui auquel se rapporte le fonds, dépasserait un certain niveau;

2° la 2ème tranche de 5 % (dite "Fonds spécial créé par l'article 18") est attribuée aux communes dont la situation est particulièrement obérée;

cette tranche serait progressivement résorbée au profit de la première; à partir de 1959, elle perdrait par an, un de ses cinq pourcents de telle sorte qu'à partir de 1962, la première tranche obtiendrait 9 % du Fonds des communes, tandis que la part de la deuxième se réduirait à 1 %.

*
* *

Tel était le premier stade de la réforme préconisée par l'Union des Villes à son congrès de St-Nicolas.

Une délégation de l'Union réitéra ses revendications le 12 octobre 1960 (16). Le ministre de l'Intérieur annonça que les réformes allaient se poursuivre par la fusion des fonds, le renforcement du Fonds spécial de l'article 18, la recherche de critères de répartition plus objectifs que ceux de la loi de 1948; il manifesta son intention d'élargir la fiscalité communale nonobstant une certaine opposition de son collègue des Finances. Enfin, il fit part de son intention de consolider par l'emprunt les déficits accumulés au 1er janvier 1961.

La volonté d'assainir les finances communales se manifesta immédiatement par une plus grande rigueur dans la distribution des fonds d'aide. L'arrêté royal du 11 octobre 1960 réserva la tranche "d'effort fiscal" aux communes ayant levé en 1959 au moins 601 additionnels au foncier (portés à 800 par l'arrêté royal du 28 décembre 1961). Le Fonds spécial de l'article 18 fut également réservé aux communes qui s'imposaient un effort fiscal jugé suffisant.

Le ministre de l'Intérieur, M. Lefebvre, réalisa les promesses qu'il avait faites à l'Union des Villes; il apporta, par la loi du 14 février 1961, des modifications fondamentales au statut financier des communes.

§ 2. **Loi du 14 février 1961** (dite "loi unique")

Les dispositions du Titre IV, chapitre V, de la loi du 14 février 1961 d'expansion économique, de progrès social et de redressement financier (dite "loi unique") constituent la deuxième étape du retour à un statut financier comparable à celui qui avait été laborieusement élaboré entre 1919 et 1935, pour être aboli en 1948.

Elles visent principalement la restauration du pouvoir fiscal des communes.

2.1. Réforme de la fiscalité communale

En alimentant partiellement le Fonds des communes, par une participation dans le produit de la fiscalité de l'Etat, la loi du 4 avril 1958 avait fait un premier pas dans le sens d'une adaptation des ressources municipales aux fluctuations de la conjoncture : le rendement des impôts est en effet un des meilleurs indices économiques. Mais, si les autorités locales disposaient ainsi de recettes assurées d'une certaine mobilité, elles n'avaient aucune action sur leur ampleur, ne pouvant pas elles-mêmes faire appel à une fiscalité de quelque importance pour couvrir le coût de leurs initiatives. Le gouvernement s'était rendu à l'évidence : il fallait doter les communes d'un pouvoir fiscal plus important.

Celui-ci fut organisé comme suit par la loi du 14 février 1961 : les communes appliquant au moins 800 centimes additionnels à la contribution foncière (16bis) sont autorisées à lever :

- une taxe communale sur les revenus d'actions ou de parts assimilées et sur les revenus des capitaux investis en Belgique;
- une taxe communale sur les revenus professionnels;
- une taxe communale sur les véhicules automobiles limitée à 10 % de la taxe similaire levée par l'Etat.

Les taxes communales sur les revenus des valeurs mobilières et sur les revenus professionnels doivent être vôtées simultanément et fixées à un même pourcentage.

2.2. Fonds des communes

En compensation de ce nouveau pouvoir fiscal, les dotations de base du Fonds des communes et du Fonds communal d'assistance publique sont ramenées à respectivement 1.103,5 millions et à 1.370 millions, cette dernière dotation étant augmentée annuellement de 20 millions.

La loi envisage la suppression du Fonds communal d'assistance publique. La méthode de sa répartition, basée exclusivement sur les dépenses des C.A.P., manquait totalement d'objectivité et incitait aux dépenses. Avant le 15 octobre 1961 le Roi pourrait, par arrêté délibéré en conseil des ministres, ajouter la dotation de ce fonds à celle du Fonds des communes. Le roi pourrait après consultation du conseil d'administration des deux fonds, en modifier la répartition tant en ce qui concerne le nombre et l'importance des

diverses tranches, que les critères de répartition de celles-ci; une tranche dite "d'assistance publique" serait prévue dans le fonds.

2.3. Reprise par l'Etat de certaines charges

Pour rester dans la tradition en matière de réforme des finances communales, la loi prévoit aussi la reprise, par l'Etat, de charges considérées comme étant de son ressort, relatives à certains services judiciaires.

2.4. L'application des dispositions de la loi unique est différée

Le titre IV de la loi du 14 février 1961, modifiant le statut financier des communes, aurait dû sortir ses effets dès 1961. Ce ne fut pas possible : il était trop tard pour procéder à l'application des nouvelles dispositions fiscales, l'exercice étant déjà largement entamé (17).

L'administration des contributions était, en outre, confrontée aux travaux de la révision cadastrale. Elle avait enfin sur le chantier un projet de réforme fondamentale des contributions directes (qui ne devait être réalisée qu'en 1963 – p. 565) et qui rendait prématurée l'application d'une nouvelle fiscalité communale basée sur celles-ci.

Le gouvernement dut, par conséquent prendre des dispositions transitoires pour l'exercice 1961 (18). Le Fonds des communes, originalement doté de 5.253 millions, fut relevé à 5.836 millions, majorés d'un complément de 194 millions, le portant ainsi au total à 6.030 millions. Le Fonds communal d'assistance publique fut rétabli, de son côté, à son montant primitif de 1.325 millions et majoré de 50 millions.

Le crédit spécial de 100 millions de F, inscrit au budget de l'Intérieur, en faveur des communes à situation financière obérée, fut porté à 230 millions.

§ 3. Loi du 30 mars 1962

Avant même que la loi du 20 novembre 1962 ne vienne modifier le régime des contributions directes (p. 565), celle du 30 mars 1962 apporta des remaniements à la fiscalité municipale. Cette loi introduit dans le code des impôts sur les revenus un article 83bis fixant le régime fiscal des communes et un article 83ter créant un "Fonds spécial".

3.1. Nouvelle réforme de la fiscalité communale

L'article 83bis confirme la faculté, pour les communes qui perçoivent au moins 800 centimes additionnels à la contribution foncière, de lever une taxe communale sur les revenus professionnels des personnes physiques; cette taxe ne peut excéder 5 % de celle de l'Etat; la taxe communale sur les véhicules automobiles est également maintenue.

Le pouvoir, donné aux communes l'année précédente par "la loi unique" de lever une taxe mobilière sur les revenus des actions et des capitaux investis, est supprimé.

3.2. Fonds spécial (dit de l'art. 83ter du Code des impôts sur les revenus C.I.R.) (19)

La suppression du pouvoir – qui venait d'être conféré aux communes – d'imposer les revenus mobiliers fut compensée par le création d'un fonds nouveau.

En vertu de l'article 83ter de la loi, il est établi 5 centimes additionnels aux impôts suivants de l'Etat :

- la taxe mobilière sur les revenus d'actions ou de parts y assimilées et les revenus des capitaux investis en Belgique;
- la taxe professionnelle due par les personnes morales.

Le produit de ces centimes additionnels est versé à un Fonds spécial, dit "de l'article 83ter du C.I.R." ouvert au budget des recettes et dépenses pour ordre et géré par le ministre de l'Intérieur.

Le Fonds spécial est destiné aux communes qui, pour l'année à laquelle se rapporte la réparation, ont établi la taxe communale sur les revenus professionnels des personnes physiques et perçu, pour la même année, au moins 1.000 centimes additionnels à la contribution foncière (20).

Une fois encore apparaît la préoccupation du législateur de ne partager ce fonds qu'entre les communes présumées en état de besoin ou, tout au moins, de le réserver à celles qui s'imposent un certain effort fiscal. Les règles de répartition de ce fonds seront arrêtées par le ministre de l'Intérieur, après avis du conseil d'administration du Fonds des communes.

La loi du 30 mars 1962 ne change pas les dispositions de celle du 4 avril 1958 relative au Fonds des communes, au Fonds communal d'assistance publique et au Fonds spécial d'aide de l'article 18.

§ 4. Loi du 31 juillet 1963

Cette loi adapte le statut fiscal des communes au nouveau code des impôts sur les revenus (C.I.R.).

4.1. Réforme générale des contributions directes : incidence sur le statut financier des communes

La grande réforme des contributions directes, réalisée par la loi du 20 novembre 1962 et les arrêtés royaux d'exécution des 2 et 3 décembre 1962, allait modifier, une fois encore, le statut financier des communes.

Les anciens impôts cédulaires – contribution foncière, taxe mobilière, taxe professionnelle, impôt complémentaire personnel créés en 1919 et la contribution nationale de crise, instituée par la suite – furent remplacés par quatre impôts nouveaux : l'impôt des personnes physiques, l'impôt des sociétés, l'impôt des personnes morales et l'impôt des non-résidents. La loi remettait donc en cause le pouvoir fiscal qui venait d'être accordé aux communes, de même que l'alimentation du Fonds des communes et du Fonds spécial créé par l'article 83 ter du C.I.R.

4.2. Nouveau régime fiscal des communes

Les centimes additionnels à la contribution foncière devinrent les centimes additionnels au précompte immobilier.

La faculté pour les communes de lever une taxe professionnelle est remplacée par celle d'instituer une "taxe communale additionnelle à l'impôt unique frappant les personnes physiques".

L'arrêté royal du 26 février 1964, coordonnant les dispositions relatives aux impôts sur les revenus, confirme en son article 351 l'interdiction pour les communes d'établir des centimes additionnels autres qu'au précompte immobilier.

Le régime fiscal des communes, axé sur celui de l'Etat, sera donc dorénavant composé :

- de centimes additionnels au précompte immobilier; (P.I.)
- d'une taxe communale additionnelle à l'impôt des personnes physiques, (I.P.P.) ne pouvant excéder 5 % de l'impôt de l'Etat (21); l'arrêté royal du 8 janvier 1964 confirma la condition, mise par la loi unique à la perception de cette taxe : l'obligation pour les communes de lever au moins 424 centimes additionnels au précompte immobilier; (cf. note 16bis)
- d'une taxe communale sur les véhicules à moteur ne pouvant excéder 10 % de l'impôt de l'Etat.

L'arrêté royal du 23 septembre 1963 fixa les procédures d'enrôlement et de perception des taxes communales, qui prévoient le prélèvement sur le produit de celles-ci de la traditionnelle "remise" de 3 % pour couvrir le Trésor de ses frais administratifs.

4.3. Fonds spécial de l'article 83ter

Ce fonds, créé par la loi de 1962, sera dorénavant alimenté par 5 centimes additionnels à l'impôt des sociétés (22) et à l'impôt des non-résidents. Le fonds est réparti entre les communes ayant établi, pour l'exercice auquel se rapporte la répartition, au moins 530 centimes additionnels au P.I. et la taxe communale additionnelle à l'I.P.P.

§ 5. Loi du 16 mars 1964

Cette loi, qui allait en ordre principal modifier les fonds de répartition, arrêta, pour quelques années, le statut financier des communes, modifié une première fois par la loi du 4 avril 1958, coordonné par arrêté royal du 29 juin 1960 et modifié à nouveau par les lois du 14 janvier 1961, 30 mars 1962 et 31 juillet 1963.

On ne peut pas dire que l'évolution du statut financier des communes brilla, entre 1958 et 1964, par sa simplicité !

5.1. Fonds des communes

Conformément aux intentions affirmées dans la loi unique, le Fonds des communes, le Fonds communal d'assistance publique, l'aide spéciale aux quatre grandes villes sont fusionnés en un nouveau Fonds des communes.

5.1.1. *Dotation du Fonds des communes*

La loi fixe, pour les années 1964, 1965 et 1966, la dotation du Fonds des communes à respectivement 8.960, 9.450 et 9.900 millions de F, prélevés sur les ressources générales du Trésor.

A partir de l'année 1967 le fonds est alimenté par une quote-part dans le produit, à la clôture de l'exercice pénultième, des impôts suivants de l'Etat y compris les produits afférents aux exercices clos :

- les précomptes immobilier, mobilier et professionnel;
- l'impôt sur le revenu global versé par anticipation par les non-salariés;
- l'impôt des personnes physiques;
- l'impôt des sociétés;
- l'impôt des non-résidents;
- la taxe de circulation sur les véhicules automobiles.

Les parts dans les impôts de l'Etat devaient être fixées par le Roi en fonction du montant des produits fiscaux réalisés pour l'exercice 1965, de manière que la dotation du Fonds des communes pour 1967 ne soit pas inférieure à 10.350 millions de francs. L'Union des Villes jugea ces dotations insuffisantes en raison de la revalorisation de la fonction publique, opérée en 1963 avec effet rétroactif au 1er janvier 1962, et qui s'appliquait aux 60.000 agents communaux (23). L'éditorial de son organe mensuel de novembre 1964 titrait sans plus, trois mois après la réforme, "Menaces sur les finances communales" (24).

Le ministre de l'Intérieur accepta de fixer la dotation du fonds à 11.325 millions (25), une proposition de loi (26) ayant revendiqué 11.385 millions.

L'arrêté royal du 5 décembre 1966, considérant que les produits fiscaux visés par la loi du 16 mars 1964 réalisés pour l'exercice 1965 s'élevaient à 68.311.351.038 F, fixa, pour les exercices 1967 et suivants, à 16.139 % la part attribuée au Fonds des communes.

5.1.2. *Division du Fonds des communes*

La dotation est divisée en deux parties :

- 37 %, constituent le "Fonds A" réservé aux villes d'Anvers, Bruxelles, Gand et Liège;

- les 63 % restants sont destinés aux autres communes et sont subdivisés comme suit :
  - 88 centièmes constituent le "Fonds B";
  - les 12 centièmes restants sont attribués à concurrence de 70 % à un "Fonds de compensation fiscale" déjà institué par la loi du 4 avril 1958, et à concurrence de 30 % à un "Fonds d'aide" existant déjà depuis la loi du 23.12.1948 sous l'appellation de "Fonds spécial créé par l'article 18".

5.1.3. *Répartition des fonds*

1° Fonds A

Sa répartition s'effectue entre les quatre grandes villes, après avis des délégués de celles-ci et du conseil d'administration du Fonds des communes.

2° Fonds B

Le législateur s'est efforcé de répartir ce fonds de façon efficace et objective, compte tenu des véritables besoins des communes. Il arrêta en conséquence un système de répartition, axé, d'une part, sur une classification des communes, d'autre part, sur des critères objectifs représentatifs de leurs besoins.

Classification des communes

L'importance des populations, considérée comme indice premier de l'ampleur des besoins communaux, sert de base au classement ci-après :

- première catégorie : 10.000 habitants et plus;
- deuxième catégorie : 5.000 à 9.999 habitants;
- troisième catégorie : 2.500 à 4.999 habitants;
- quatrième catégorie : moins de 2.500 habitants.

Les catégories, établies pour la première fois sur base du recensement de la population au 31 décembre 1961, sont revues pour chaque période biennale d'après le recensement de l'avant dernière année antérieure.

Critères de répartition

La répartition s'effectue, pour chaque période biennale, au prorata des besoins communaux déterminés forfaitairement.

Pour ce faire, il s'imposait, tout d'abord, de définir la notion de "besoins normaux". A cet effet, on rechercha parmi un éventail dee 40 critères ceux qui étaient représentatifs des besoins des communes de chaque catégorie.

La sélection de ces critères fut effectuée mathématiquement selon la méthode des coefficients de corrélation, dont l'article 10 donne, en son deuxième paragraphe, une définition scientifique.

On se livra à l'étude systématique de ces corrélations. Chacune de composantes du budget des dépenses communales, fut confrontée avec les critères susceptibles d'en déterminer l'ampleur; lorsque la corrélation entre les dépenses nettes et les critères retenus n'était pas satisfaisante, ceux-ci étaient éliminés.

Les services du ministère de l'Intérieur s'arrêtèrent en fin de compte aux critères suivants :

1° pour les communes de la première catégorie, (10.000 habitants et plus) :

- le nombre de logements;
- le personnel occupé dans les établissements commerciaux situés sur le territoire de la commune;
- la population active occupée sur ce territoire;

2° pour les communes de la deuxième catégorie, (5.000 à 9.999 habitants) : les mêmes critères avec toutefois, une importance relative différente;

3° pour les communes de la troisième catégorie, (2.500 à 4.999 habitants) :

- le nombre d'habitations destinées au logement;
- le revenu cadastral;
- la superficie des chemins communaux pourvus d'un empierrement ordinaire ou d'un revêtement dur;

4° pour les communes de la quatrième catégorie, (moins de 2.500 habitants) :

- le nombre d'habitations;
- le même critère de la superficie des chemins communaux.

Chacun de ces critères est affecté d'un coefficient d'importance arrêté selon la méthode des moindres carrés.

Pour chaque commune le montant des besoins est calculé à forfait comme suit :

- les critères divisés par le nombre d'habitants sont multipliés par les coefficients d'importance de la catégorie;
- les produits de ces multiplications sont additionnés;
- à leur somme est ajoutée la constante de la catégorie.

Le résultat final constitue le montant des besoins calculé à forfait par habitant. Ce chiffre est multiplié par le nombre d'habitants et donne ainsi les besoins normaux de la commune. C'est un pourcentage de ce montant, identique pour toutes les communes, qui leur sera attribué; ce pourcentage est l'expression du rapport entre le montant du fonds et le montant total des besoins normaux des communes.

3° **Fonds d'aide** (remplaçant le Fonds spécial de l'art. 18 – p. 56)

Ce fonds est réparti par le ministre de l'Intérieur après avis du conseil d'administration du Fonds des communes, entre les localités dont la situation financière est particulièrement obérée.

La circulaire de l'Intérieur du 18 mai 1966 réserve la participation aux communes qui s'imposaient un "effort fiscal valable" défini comme suit :

- soit 625 additionnels au P.I., la taxe communale de 5 % sur l'I.P.P. et la taxe sur les véhicules soit 750 additionnels au P.I.
- les communes en équilibre ou en boni peuvent y émarger à condition que leur effort fiscal soit plus grand encore.

La répartition du Fonds se fait sur base de la population et une somme fixe (variable d'exercice en exercice) est attribuée par habitant.

4° **Fonds de compensation fiscale** (p. 56)

Ce fonds assure un complément de recettes aux communes dont le potentiel fiscal est proportionnellement inférieur à la moyenne de leur catégorie. L'arrêté ministériel du 17 décembre 1964 définit comme suit la pauvreté fiscale : un revenu cadastral par habitant inférieur à celui de la ca-

tégorie à laquelle appartient la commune. L'arrêté ministériel fixe à 450 le nombre minimum d'additionnels au P.I. que les communes doivent imposer pour émarger au fonds. Ultérieurement, le ministre de l'Intérieur a plusieurs fois péréquaté le nombre d'additionnels requis.

L'arrêté ministériel du 22 février 1968 divise le fonds en 2 tranches :

- l'une de 75 % réservée aux communes qui lèvent un minimum de 625 additionnels au P.I. et la taxe de 5 % de l'I.P.P. à condition que le rendement de leurs additionnels soit inférieur à la moyenne de celui des communes de leur catégorie;
- l'autre de 25 % réservée aux communes qui font le même effort fiscal si le rendement de leur taxe de 5 % sur l'I.P.P. est inférieur à la moyenne de leur catégorie.

5.1.4. *Dispositions diverses*

1° Mobilité des fonds

L'article 16 comporte des dispositions extrêmement importantes qui devaient assurer l'adaptation du nouveau système de répartition des fonds aux évolutions futures.

Le Roi peut, sur proposition du conseil d'administration du Fonds des communes, ou de l'avis conforme de celui-ci, modifier les pourcentages de répartition de la dotation globale entre les fonds A et B, changer le classement des communes, modifier les critères de répartition et la méthode de calcul pour déterminer les besoins à prendre en considération, fixer la part revenant aux fonds d'aide et de compensation fiscale; le ministre de l'Intérieur peut modifier, après avis du conseil d'administration du Fonds des communes, les pourcentages attribués à ces deux fonds.

2° Liquidation

La quote-part dans le fonds est payée par trimestre et par quart, des avances étant versées au début de chaque trimestre en attendant l'établissement des parts définitives dans la répartition annuelle.

Des dispositions sont prises pour assurer la transition d'un système à l'autre; elles reviennent en gros, à assurer aux communes, pendant 4 ans, une portion de leur quote-part de 1964 dans les anciens fonds.

3° Conseil d'administration

Le conseil d'administration du Fonds des communes (l'ensemble des 4 fonds de la loi du 16 mars 1964) est composé de 35 membres choisis de manière telle que toutes les catégories de communes soient représentées. Six fonctionnaires, trois de l'Intérieur et trois des Finances, participent à titre consultatif, aux délibérations du conseil.

4° Consolidation des déficits

Il avait été entendu, lors de l'élaboration de la loi unique, qu'afin de permettre aux communes de repartir avec une situation financière assainie, elles pourraient, exceptionnellement, recourir à l'emprunt pour consolider leur déficit antérieur à 1961; les grandes villes n'entraient pas en ligne de compte, pouvant assurer leur financement par l'emprunt public.

On avait évalué à un milliard le montant des déficits qu'il faudrait ainsi consolider. En fin de compte, les prêts de consolidation n'atteignirent même pas ce montant (27); le Crédit Communal avait mis à leur octroi, la condition expresse que toutes dispositions soient prises pour assainir définitivement les finances des communes désireuses d'obtenir de tels crédits. De nombreuses localités avaient d'ailleurs été en mesure, à partir de 1959, de résorber leur déficit, en tout ou en partie, par l'excédent de leurs recettes.

§ 6. Application de la réforme 1958-1964

6.1. Les premières années d'application

Le statut financier des communes – ainsi rénové sous l'impulsion du ministre A. Gilson – retrouva la souplesse qu'il avait perdue depuis 1948 :

- un Fonds des communes alimenté, à partir de 1967, par une partie du produit des impôts directs de l'Etat, liant ainsi les recettes communales à l'évolution générale de l'économie et donc, dans une large mesure à l'évolution des dépenses communales;
- trois fonds supplétifs destinés aux communes présumées en difficulté ou appliquant une fiscalité jugée élevée : le Fonds de compensation fiscale, le Fonds d'aide et le Fonds spécial prévu par l'article 358 du Code des impôts sur les revenus;

- une fiscalité essentiellement basée sur certaines contributions directes de l'Etat, assurant aux mandataires communaux la possibilité de financer, sous leur seule responsabilité, leurs propres initiatives.

Les effets de la loi du 4 avril 1958, qui modifia les méthodes d'alimentation du Fonds des communes et créa le fonds d'effort fiscal et le Fonds spécial de l'article 18 (p. 560), de même que l'institution, par la loi du 30 mars 1962, du Fonds spécial de l'article 83ter du C.I.R. avaient déjà redressé la situation de nombreuses communes (Annexe II).

Le nombre de communes en déficit tomba aux comptes propres aux exercices 1959 et 1963, de 998 à 593 et aux comptes globaux de 856 à 222 pour des montants de 4.735 et 1.447 millions, grandes villes comprises (Annexes II et III). Sans celles-ci, le déficit était revenu, de 736 à 324 millions répartis entre 219 localités.

En dépit d'une croissance rapide des dépenses, sous les effets de l'inflation et de la hausse débridée des salaires (28) qui caractérisèrent les "happy sixties", le déficit des communes resta raisonnable jusque vers la fin de la décennie. Par la suite, la situation empira mais la détérioration des finances communales, fut relativement lente.

Le déficit resta jusqu'en 1968 généralement inférieur au milliard, tant aux comptes propres à l'exercice qu'aux comptes globaux, si l'on fait abstraction des résultats budgétaires des grandes villes.

On ne dispose pas de statistiques des comptes de 1969 et de 1970 (29). D'après les enquêtes du Crédit Communal les communes en déficit autres que les grandes villes, auraient été, pour ces années, au nombre de respectivement 660 et 650 pour des montants de 1.030 et 713 millions.

6.2. Incidence des premières fusions réalisées en vertu de la "loi unique"

C'est la loi unique (14 février 1961) qui donna pour la première fois au Roi le pouvoir de procéder, jusqu'au 31 décembre 1970, à des fusions de communes par voie d'arrêtés délibérés en conseil des ministres et ratifiés par le parlement.

Les premières fusions commencèrent en 1964; mais c'est principalement en 1969 et 1970 que le mouvement prit quelqu'ampleur.

Au total 413 communes furent fusionnées en 135 unités nouvelles, deux communes ayant au surplus été absorbées par une grande ville (30).

Les dispositions de la loi unique furent prorogées jusqu'au 1er janvier 1972 par la loi du 24 décembre 1970 pour permettre de terminer les actions déjà engagées.

Louis Malvoz a étudié l'évolution financière de 37 nouvelles municipalités. Son analyse porte sur l'évolution de leurs finances avant leur fusion jusqu'en 1964 et après jusqu'en 1969. Il apparaît qu'après un fléchissement budgétaire tout temporaire en 1965, les fusions se révélèrent dans l'ensemble bénéfiques.

Un examen cas par cas révèle qu'en dépit de l'augmentation considérable des dépenses, le résultat des comptes s'était, à quelques exceptions près, amélioré.

Les causes en sont :

- la compensation des malis et des bonis des localités fusionnées;
- une part proportionnellement plus grande par habitant dans le fonds B grâce au déplacement des entités nouvelles vers des catégories supérieures; l'avantage était d'autant plus grand que le glissement s'opérait vers les catégories les plus élevées;
- les aides particulières prévues par la loi (31);
- la consolidation par l'emprunt des déficits antérieurs à 1961 (p. 68).

6.3. Réduction de la dotation du Fonds des communes

A partir de 1972, les milieux municipalistes commencèrent à s'alarmer. L'Union des Villes revendiqua à son assemblée générale du 7 juin 1972 :

- la compensation des charges nouvelles (évaluées à 4 ou 4,5 milliards) résultant de la programmation sociale et de l'application de la T.V.A. aux communes;
- l'élargissement de la taxe additionnelle à l'I.P.P. de 6 à 9 % et de la taxe sur les véhicules de 10 à 15 %;
- la suppression de l'exonération à l'impôt foncier dont bénéficient l'Etat et les organismes publics.

Au lieu de majorer le Fonds des communes, le gouvernement allait par contre, sans crier gare, le réduire de façon arbitraire par la loi-programme du 18 décembre 1973, pour les exercices 1973 et 1974. Malgré la vigoureuse

réaction de l'Union des Villes les lois des 20 décembre 1974 et 5 janvier 1976 firent de même pour les dotations de 1974 et 1975 (32).

Le gouvernement justifiait ces réductions par des compressions budgétaires jugées indispensables et, à son avis, légitimes parce que le taux d'accroissement du Fonds des communes dépassait celui de l'augmentation des recettes fiscales globales de l'Etat.

Cette thèse était évidemment rejetée par les milieux municipaux.

L'Union des Villes organisa le 26 février 1976 une manifestation nationale devant 2.200 représentants des communes dont 40 parlementaires. Cette agitation eut l'heureux effet d'amener le gouvernement, par l'arrêté du 19 juillet 1976, à accorder un crédit de 500 millions aux localités à vocation régionale.

6.4. Alourdissement de la fiscalité communale

Il faut souligner, qu'après le vote de la loi du 16 mars 1964 le ministère de l'Intérieur s'efforça d'imposer aux communes l'équilibre de leurs finances. Ses circulaires relatives à l'établissement des budgets communaux prouvent cette volonté; les gouverneurs de province furent invités à prendre leur recours contre toutes décisions des députations permanentes qui auraient accepté des déficits à l'ordinaire (tant au budget global qu'au budget propre à l'exercice) si les communes n'avaient fait l'effort fiscal nécessaire pour redresser la situation. La circulaire du 29 août 1966 fixa cet effort fiscal à minimum 625 centimes additionnels au P.I., la taxe additionnelle à l'I.P.P. au taux de 5 % (cf. note 21) et la taxe sur les véhicules automobiles au taux de 10 %.

Le ministre établissait ainsi une corrélation entre les charges dont il estimait devoir grever les deux formes de revenus. Il établit de même une corrélation entre cette fiscalité et les taxes industrielles.

L'autorité tutélaire majora sans cesse l'effort fiscal requis (33).

A la veille de la réforme de 1977 les communes en déficit devaient lever au moins 1300 centimes additionnels au P.I., la taxe additionnelle à l'I.P.P. au taux le plus élevé (34), la taxe sur les automobiles, les taxes de remboursement sur les travaux de voirie et d'hygiène, les taxes industrielles.

Cet alourdissement de la fiscalité fut encouragé par les conditions de plus en plus rigoureuses que les ministres de l'Intérieur imposèrent aux municipalités pour obtenir une participation aux trois fonds supplétifs :

- La loi du 30 mars 1962 exigeait des autorités locales l'application de 530 additionnels au P.I. et la taxe communale à l'I.P.P. pour émarger au Fonds spécial de l'article 358 du C.I.R. (p. 59 et 61).
  L'arrêté royal du 24 septembre 1976 imposait au moins 1100 additionnels et la taxe communale à l'I.P.P.; la part des communes fut affectée depuis 1975 (35) de coefficients croissants en fonction de l'importance de cette fiscalité.
- La circulaire de l'Intérieur du 18 mai 1966 exigeait pour participer au Fonds d'aide (loi du 16 mars 1964) 625 additionnels au P.I., la taxe additionnelle à l'I.P.P. au taux de 5 %, la taxe sur les véhicules à moteur égale à 10% de celle de l'Etat (p. 570). Pour ce fonds également, la fiscalité exigée pour y émarger fut constamment augmentée. La circulaire du 6 août 1974 porta à 1300 le nombre d'additionnels au P.I.
- Dès le départ le ministre exigea 450 additionnels au P.I. pour participer au Fonds de compensation fiscale (loi du 16 mars 1964 cf. note 31); en 1975 le nombre requis était passé à 1100.

La statistique des centimes additionnels au P.I. montre l'effort que les communes s'imposèrent (Annexe V). En 1962, après la péréquation cadastrale, il y avait 16 communes sur les 2.663 qui imposaient plus de 800 additionnels au P.I.; en 1976, sur les 2.359 communes existant encore à la fin de cette année, 2.105 levaient plus de 1.000 additionnels dont 1.341 plus de 1.200. De même, en 1962 il n'y avait que 964 communes qui appliquaient la taxe additionnelle à l'I.P.P. à 5 %; en 1976 il y en avait 594 qui l'appliquaient à 5 % et 2.216 au taux maximum de 6 % autorisé par la loi (36).

6.5. Dérèglement du système

Le système de 1958/1964 finit par se dérégler alors que les résultats budgétaires des dix premières années d'application avaient démontré que le nouveau régime financier des communes et, en particulier, la méthode de répartition "Gilson", avait été bien conçu. Malheureusement, commettant la même erreur que les gestionnaires des fonds créés par la loi du 24 décembre 1948, aucun gouvernement ne se soucia d'adapter les fonds ni à l'évolution des structures et fonctions communales, ni a l'expérience de plusieurs années d'application des critères arrêtés en 1964.

Cependant, il était apparu assez rapidement, que le classement des communes en catégories, basé exclusivement sur l'importance de la population, était un indice imparfait de leurs besoins; il ne tenait pas compte de différences essentielles, tant au point de vue des structures que des fonctions, déterminées, par exemple, par leur degré d'urbanisation (37).

L'analyse des statistiques montre que 30 % des communes à caractère régional, 35 % des communes d'agglomération et 35 % des communes agricoles clôturaient en déficit; celui-ci, calculé par tête d'habitant, dépassait généralement la moyenne.

R. Deprez (38) a montré combien les facteurs d'environnement influençaient les besoins des communes; cela était devenu évident pour les communes dites à caractère régional où les populations sub-urbaines entraînent des dépenses croissant avec les services publics rendus à l'ensemble de la région; elles apportent, par contre, peu de recettes.

D'autre part, les critères de répartition avaient été fixés sur base de corrélations existant entre les besoins des communes et certains phénomènes révélés par des statistiques remontant à 1960-1961, certains mêmes à 1957. Or, dans une société en évolution aussi brutale que celle des "années folles", ces corrélations devaient avoir subi des modifications.

R. Deprez a défini de nombreux facteurs représentatifs des besoins, tant sur le plan des structures que sur celui des fonctions communales, qui auraient pu être pris en considération pour revoir les critères de répartition. Il ne manquait pas d'autres études qui auraient pu servir de base à une révision (39).

De même, les conditions mises à la participation dans les trois fonds supplétifs, qui visaient à favoriser les communes en difficulté, se révélèrent imparfaites.

Le seul critère pris en considération était l'effort fiscal que les communes s'imposaient. On partait de l'idée que celles qui portaient cet effort à un niveau jugé suffisant par l'autorité de tutelle, devaient être favorisées; ce n'étaient pas nécessairement les localités qui connaissaient des difficultés. L'attrait de ces trois fonds était tel qu'elles n'hésitaient pas à s'imposer l'effort fiscal requis pour y émarger (40).

En surbordonnant à un nombre déterminé d'additionnels au P.I. la participation aux fonds on avantageait au surplus les communes où le revenu

cadastral de certaines catégories de biens immobiliers était faible, où le "centime additionnel" était peu élevé et où il était donc politiquement facile, pour les conseils communaux, d'augmenter leur nombre.

Fort de l'expérience acquise, le gouvernement aurait dû faire usage des pouvoirs octroyés par l'article 16 de la loi du 16 mars 1964 et par la loi du 17 juillet 1966 pour modifier les méthodes de répartition du Fonds des communes et des fonds supplétifs; par exemple, l'effort fiscal théorique aurait dû être assorti de coefficients de pondération représentatifs du véritable état de richesse ou de pauvreté des communes; de même aurait-on pu pondérer leur effort fiscal en fonction de leur catégorie, de leur degré d'urbanisation, de leur structure, de leurs fonctions, etc.

A défaut de telles révisions, la répartition des dotations de l'Etat s'écarta des normes établies au départ et donna lieu, pour les fonds supplétifs, à un véritable saupoudrage, impropre au redressement financier des municipalités réellement en difficulté.

Une conséquence paradoxale de l'inadéquation des critères de répartition aux besoins, apparaît clairement dans les statistiques. Alors que les déficits d'un nombre limité de communes allaient croissant, la grande majorité des communes enregistraient des bonis de plus en plus importants.

Il est évidemment illogique que l'application de règles de répartition arrêtées en 1964 aient pour effet qu'en 1976 il y ait (en dehors de deux grandes villes en état de déficit chronique) 796 localités en mali de 3.035 millions alors qu'il y en avait 1.561 qui enregistraient un boni supérieur, totalisant 5.105 millions (41) (Annexe II).

6.6. Interventions de l'Etat

A partir de 1970 l'Etat dut à nouveau aider certaines collectivités locales. Notamment, les lois budgétaires des exercices 1970 à 1972 comportèrent des crédits à titre "d'aide extraordinaire pour missions ou situations spéciales" qui devaient permettre au ministre, à défaut d'autres moyens légaux, d'accorder des secours immédiats aux communes dont la situation financière était particulièrement critique (42).

§ 7. Situation financière des collectivités locales à la veille de la régionalisation du Fonds des communes

D'après les comptes (Annexe I), les dépenses propres à l'exercice étaient passées de 29.625 millions en 1963, année précédant la phase ultime de la

réforme des finances communales, à 126.318 millions en 1976, année précédant la régionalisation; l'augmentation est de 96.693 millions, soit 326 %. Les recettes communales passèrent de leur côté de 29.523 millions en 1963 à 124.563 millions en 1976, soit une majoration de 324 %, la même à 2 % près que celle de dépenses.

En dépit de cette augmentation parallèle des recettes et des dépenses, le déficit – qui resta limité jusqu'au début de la décennie – s'accrut par la suite pour atteindre 3.825 millions pour deux grandes villes et 3.035 millions pour les 796 autres localités (Annexe II).

Aussi, la dette flottante passa-t-elle de 3.333 millions à 17.100 millions de 1963 à 1976 soit une augmentation de 413 % contre 326 % pour les dépenses, compte non tenu de la fraction importante de la dette obligatoire qui a servi à équilibrer le budget des grandes villes (Annexe VI).

Cette dégradation est due à la réduction de 9,5 milliards de la dotation du Fonds des communes (p. 574) et, sans doute aussi, à l'incidence de l'article 34 de la loi-programme du 28 décembre 1973 relative au budget de 1974, modifiant l'article 13 de la loi du 23 décembre 1963, qui mit le déficit éventuel des hôpitaux civils à charge des C.A.P. et, à défaut pour celles-ci de pouvoir y faire face, l'imposa aux communes.

Il faut souligner que le déficit de 1976 se concentrait sur 798 des 2.359 communes existant encore, la situation de 1.561 communes étant restée saine.

Pour apprécier la véritable portée de la détérioration des finances communales, il faut se rapporter à l'enquête du Crédit Communal sur cet exercice. Cette enquête avait annoncé que 522 communes seraient déficitaires pour près de 11 milliards (43) dont environ 5.150 millions pour 3 grandes villes; les 519 localités restantes auraient été en déficit de 5.764 millions contre 796 pour 3.035 millions d'après les comptes publiés ultérieurement. Il n'y en avait cependant que 151 qui accusaient un mali de 1.000 à 5.000 F par habitant; il y en avait 9 pour lesquelles il dépassait les 5.000 F; pour les autres, il restait limité et avait été temporairement couvert par les ouvertures de crédit du Crédit Communal.

L'analyse de ce dernier révèle que les localités qui avaient de réelles difficultés se situaient en général parmi celles à vocation régionale, les communes d'agglomération et la catégorie des petites communes rurales.

Au point de vue macro-économique, on ne peut prétendre que les finan-

ces communales aient joué un rôle perturbateur pendant cette période; à l'égard du P.N.B. (44) :

- les dépenses ordinaires des communes se sont établies depuis 1971 constamment en-dessous de la consommation publique (sur base 1971 = 100, en 1976 : 204,59 par rapport à 222,45);
- ces dépenses ont évolué quasi parallèlement à la consommation privée et ne l'ont dépassé assez nettement qu'en 1976 (sur la même base, 204,59 contre 186,79);
- un réel parallélisme a été maintenu entre l'accroissement des recettes et des dépenses locales, l'écart n'atteignant que 0,52 %.

3ème SECTION:

LA REGIONALISATION

La loi du 1er août 1974 créant des institutions régionales, à titre préparatoire à l'application de l'article 107 quater de la constitution, range l'organisation communale parmi les missions des conseils régionaux.

§ 1. Les fusions des communes

1.1. Loi du 23 juillet 1971

Cette loi institua des procédures nouvelles pour les fusions de communes, antérieurement régie par la loi "unique" (p. 573).

Ce fut l'arrêté royal du 17 septembre 1975, ratifié par la loi du 30 décembre 1975, qui réalisa la grande opération de fusion après laquelle il subsista 589 municipalités (596 jusqu'à la fusion des communes anversoises prévue pour le 1er janvier 1983) contre 2.359 antérieurement.

Le ministre Michel peut inscrire à son actif cette opération gigantesque qui posait d'innombrables problèmes politiques, administratifs, financiers, etc.

La loi fixa les nouvelles limites territoriales; une avalanche d'arrêtés royaux prirent les nombreuses dispositions indispensables pour assurer le fonctionnement politique et administratif des nouvelles entités municipales, pour régler la succession des biens, droits et charges et pour résoudre

les mêmes problèmes qui se posaient aux C.A.P. que la loi du 8 juillet 1976 transforma en C.P.A.S.

1.2. Nouvelle consolidation des déficits communaux

La loi du 5 janvier 1976, relative aux propositions budgétaires 1975-1976, qui modifia le Fonds des communes, autorisait les municipalités créées depuis le 1er juillet 1964 et celles qui le furent par l'opération de fusion régie par la loi du 23 juillet 1971, à conclure, en 1976, auprès du Crédit Communal de Belgique un emprunt de consolidation pour apurer le déficit au service ordinaire de leurs comptes de 1975.

L'article 77 de cette loi constitue aussi un "Fonds de consolidation des communes fusionnées" alimenté par un crédit de l'Etat. Inscrit au budget du ministère de l'Intérieur, il s'élevait pour l'exercice 1977 à 650 millions couvrant l'annuité des emprunts dont le terme fut fixé à 20 ans.

Le conseil d'administration du Crédit Communal, soucieux de respecter les principes d'orthodoxie financière qui régissent sa politique de crédit, n'avait accepté d'octroyer ces prêts de consolidation qu'en vue de permettre un bon départ aux communes fusionnées. Il avait d'ailleurs demandé au gouvernement la promesse formelle de veiller dorénavant à l'équilibre des budgets ordinaires.

Les communes de l'agglomération bruxelloise furent autorisées par arrêté royal du 28 janvier 1977 à procéder aux mêmes opérations; les charges des prêts qui leur furent consentis furent imputées, non à l'Etat, mais au fonds de l'agglomération.

Les prêts de consolidation susdits résorbaient automatiquement le déficit des hôpitaux que l'article 34 de la loi du 24 décembre 1973 imputait aux communes. La loi du 24 décembre 1976, dans un but d'équité, permit aux communes non fusionnées de recourir également au Crédit Communal pour apurer le déficit à fin 1975, de leurs hôpitaux.

§ 2. Les agglomérations et fédérations

Corrélativement à la loi du 23 juillet 1971, qui régit les fusions, la loi du 26 juillet 1971, prise en exécution de l'article 108bis nouveau de la Constitution, organise les agglomérations et fédérations.

Agglomérations

La loi crée cinq agglomérations : Anvers, Bruxelles, Charleroi, Gand et Liège; elle limite l'étendue territoriale de l'agglomération bruxelloise aux dix-neuf communes qui constituent l'arrondissement de Bruxelles-Capitale; le ressort territorial des autres devait être défini ultérieurement.

Fédérations

La loi crée autour de l'agglomération bruxelloise cinq fédérations périphériques ayant pour centre Hal, Asse, Vilvorde, Zaventem et Tervuren.

Diverses dispositions dotèrent les agglomérations et fédérations de leurs organes délibérant et exécutif, organisèrent et coordonnèrent leur administration et fixèrent leurs attributions.

En bref, l'agglomération et la fédération sont dotées d'organes similaires à ceux des communes, ces dernières gardant les leurs; les missions généralement attribuées aux autorités locales sont réparties entre agglomération ou fédération, d'une part, et les communes qui les forment, d'autre part; la tutelle administrative est exercée par le Roi sur les agglomérations et par la députation permanente sur les fédérations et les communes qui les composent. L'agglomération bruxelloise et ses fédérations périphériques furent constituées par la loi du 26 juillet 1971.

Tout fut remis en cause par la loi du 30 décembre 1975 ratifiant l'arrêté royal du 17 septembre 1975 portant fusion des communes.

L'article 2 de cette loi supprima les fédérations périphériques créées par l'article 84 de la loi du 26 juillet 1971 (45).

Finances des agglomérations et fédérations

L'article 48 de la loi du 26 juillet 1971 accorde aux agglomérations et fédérations le droit de percevoir :

1° des taxes;

2° des centimes additionnels au précompte immobilier;

3° des centimes additionnels aux taxes provinciales;

4° une taxe d'agglomération ou de fédération additionnelle à l'impôt des personnes physiques (fixée à 1 % de l'impôt de l'Etat);

5° une taxe d'agglomération ou de fédération additionnelle à la taxe de circulation.

L'agglomération et la fédération peuvent recevoir des subventions et procéder à l'émission d'emprunts.

Enfin la loi du 28 décembre 1973, qui avait réduit la dotation du Fonds des communes, attribuait en son article 30, à l'agglomération et aux fédérations 2 % de la quote-part des anciennes communes qui les constituaient.

Dès la première année elles se trouvaient en déficit.

L'agglomération a dû réclamer des aides spéciales prélevées sur le fonds A; elle a même été amenée en 1979 à procéder à une émission sur le marché des capitaux, sa trésorerie étant complètement épuisée.

4ème SECTION:

LE NOUVEAU FONDS DES COMMUNES

La loi du 30 décembre 1975 qui ratifiait la fusion des communes, disposait que dans les trois mois le gouvernement devait faire rapport aux Chambres sur les mesures prises en vue d'assurer la mise en œuvre des fusions, en particulier dans le domaine des finances locales.

L'article 82 de la loi du 5 janvier 1976, relative aux propositions budgétaires 1975-1976, abroge à partir du 1er janvier 1977, le Fonds des communes institué par la loi du 16 mars 1964. L'article 78 stipule que le Roi, par arrêté délibéré en conseil des ministres, prendra, sur proposition du ministre de l'Intérieur, toutes les mesures en vue d'instituer, à partir du 1er janvier 1977, un nouveau fonds. Celui-ci fut créé par l'arrêté royal du 16 décembre 1976.

§ 1. Alimentation du nouveau Fonds des communes

Un arrêté royal du 5 décembre 1966 (p. 567) avait fixé à 16,139% la part du Fonds des communes dans certains impôts directs de l'Etat, perçus l'année pénultième; depuis 1973 le gouvernement avait réduit son accroissement en le fixant au même niveau que celui des recettes fiscales globales du Trésor (p. 574).

La loi du 5 janvier 1976 consacre cette procédure; elle dispose, en son article 75, que dorénavant le nouveau fonds sera alimenté par un prélèvement annuel de 7,65 % sur l'ensemble des recettes fiscales courantes de l'Etat réalisées à la clôture de l'année budgétaire pénultième.

La loi budgétaire du 5 août 1978 modifie, une fois encore, ces dispositions; son article 80 fixe la dotation du fonds pour 1979 au montant de celle de 1978 majoré à concurrence du rapport entre les indices des prix auxquels sont rattachés les crédits budgétaires de l'Etat en 1979 et 1978.

§ 2. Répartition du Fonds entre les trois régions

L'article 11 de la loi du 1er août 1974 avait prévu que la somme globale que le gouvernement réserve chaque année, dans le budget général, à la couverture des dépenses de la politique régionale; y compris donc le Fonds des communes, serait répartie sur base d'une clé de répartition combinant 3 critères : la population, la superficie et le rendement de l'impôt des personnes physiques.

L'arrêté royal du 13 juillet 1976 (46) fixe ces quotités; leur moyenne arithmétique donne la répartition du fonds pour l'exercice 1977 : Flandre 51,14 %, Wallonie 39,27 %, Bruxelles 9,59 % (47).

Il convient de souligner que cette répartition avantage la Wallonie au détriment de Bruxelles (48). En effet, les communes des trois régions obtenaient respectivement 50,5 %, 29 % et 20,5 % dans les fonds anciens. La ville de Bruxelles, reçut, en vertu de l'article 76 de la loi du 5 janvier 1976, en tant que capitale du Royaume, une dotation spéciale prélevée sur les ressources générales du Trésor, égale à 4 % du total du Fonds des communes. La région bruxelloise reçoit ainsi 9,59 % + 4 % = 13,59/104es, soit 13,07 % du total de l'intervention de l'Etat au lieu de 20,5 % antérieurement, soit une réduction de 36,2 %.

§ 3. Fonds spécial de l'aide sociale

La loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'aide sociale prévoit, en son article 105, une règle commune aux fonds des trois régions. Après répartition entre celles-ci du Fonds des communes, une partie de chaque fonds régional est attribuée à un "Fonds spécial de l'aide sociale" réparti entre les C.P.A.S. de la région; le Roi fixe, par région, sur proposition du Comité ministériel régional, le pourcentage attribué au fonds spécial et les critères de sa répartition.

§ 4. Caractéristiques de chaque fonds régional

Trois arrêtés du 28 janvier 1977 fixent les règles de répartition de la part revenant à chaque région dans le nouveau fonds des communes.

4.1. Région flamande

La plus grande attention a été accordée à une répartition objective du fonds. Celle-ci se fonde sur un double classement des communes :

- six catégories constituées d'après l'importance de la population :

  1ère catégorie : moins de 5.000 habitants
  2ème catégorie : de 5.000 à 9.999 habitants
  3ème catégorie : de 10.000 à 19.999 habitants
  4ème catégorie : de 20.000 à 49.999 habitants
  5ème catégorie : de 50.000 à 149.999 habitants
  6ème catégorie : 50.000 habitants et plus.

- les catégories 1 à 4 (jusqu'à 49.999 habitants) sont subdivisées en "cellules" (au total 12) caractérisées par le quotient de la population active à la population globale de chaque commune comparé au quotient de la cellule.

4.1.4. *Division du fonds*

Le fonds régional flamand est divisé en 3 tranches après prélèvement de la part revenant au Fonds spécial de l'aide sociale :

- 38 % sont destinés aux communes de 150.000 habitants et plus (en fait Anvers et Gand);
- 17 % aux communes de 50.000 à 149.999 habitants;
- 45 % aux communes de moins de 50.000 habitants;

Une quatrième tranche, "le Fonds d'aide" est alimentée par un prélèvement sur les 2ème et 3ème tranches.

4.1.2. *Critères de répartition*

Communes de 150.000 habitants et plus

La part de 38 % est répartie entre Anvers et Gand selon les critères suivants :

- 50 % au prorata du nombre d'habitants;
- 10 % au prorata de la superficie;
- 5 % au prorata de la superficie cadastrée non imposable, divisée par la superficie de la commune;
- 25 % au prorata du tonnage des navires entrant et sortant des ports;
- 10 % au prorata de la population des arrondissements dont les communes font partie, sous déduction de leur propre population.

Communes de 50.000 à 149.999 habitants

La part de 17 % de ces communes est répartie selon les critères pondérés ci-après :

- la population, affectée d'un coefficient de pondération de 0,50;
- le pourcentage des élèves de tous les réseaux d'enseignement qui n'habitent pas la commune, à l'exclusion toutefois de l'enseignement primaire et gardien, au coefficient 0,20;
- le pourcentage des habitants âgés de plus de 65 ans, au coefficient 0,10;
- le rendement inversement proportionnel, par habitant, de la taxe communale additionnelle à l'impôt des personnes physiques, au coefficient 0,05;
- la superficie, au coefficient 0,05;
- la population active occupée sur le territoire de la commune, divisée par le nombre d'habitants au coefficient 0,05;
- le nombre de logements par habitant, au coefficient 0,05.

Par commune, est calculée la somme pondérée des valeurs relatives de chaque critère. La somme ainsi obtenue est multipliée par le chiffre de la population de la commune. Ce dernier chiffre est majoré de 30 % pour les communes dont le territoire longe la mer. Les produits de ces multiplications constituent les montants forfaitaires servant de base à la répartition.

Communes de moins de 50.000 habitants

Ces communes sont celles des quatre premières catégories détaillées p. 585. La répartition de leur part s'opère d'après des critères très élaborés (49), détaillés à l'article 7 et résumés ci-après.

Dans chaque catégorie les communes sont groupées en cellules d'après l'importance de la population active travaillant sur leur territoire par rapport au nombre total d'habitants.

La part de 45 % est répartie au prorata des besoins calculés, par cellule, de façon forfaitaire :

- dans chacune des douze cellules, on calcule le montant moyen par habitant des dépenses propres à trois exercices désignés par le ministre; les dépenses des communes du littoral ne sont pas prises en considération pour ce calcul,
- cette moyenne par habitant est pondérée en fonction de la densité à l'hectare de la population, du rendement de la taxe additionnelle à l'I.P.P., des effectifs scolaires, les communes du littoral bénéficiant au surplus d'un supplément de 30 %.

Les résultats obtenus par habitant sont multipliés par le chiffre de la population. Le résultat représente le montant des besoins "objectivés et corrigés", dits besoins forfaitaires, de la commune. Il sert de base à la répartition de la tranche dans la proportion du total des besoins ainsi définis de toutes les communes de la catégorie.

4.1.3. *Fonds d'Aide*

Le "Fonds d'aide" et destiné aux communes à situation financière obérée, à l'exception des villes de la première catégorie. Il est alimenté préalablement à l'application des critères de répartition, par un prélèvement de 4 % sur les parts revenant aux autres localités.

Le fonds intervient aussi pour garantir aux communes une part au moins égale à celle qu'elles percevaient des anciens Fonds B et Fonds de compensation fiscale.

La participation des communes peut être subordonnée à l'établissement d'un plan d'assainissement de leurs finances. Les déficits inférieurs à 5 % du montant total des dépenses ordinaires, figurant aux comptes de l'année précédant celle à laquelle se rapporte la répartition, ne sont pas pris en considération.

4.2. Région wallonne

Après prélèvement de la part revenant au Fonds spécial de l'Assistance sociale, le fonds régional wallon est divisé en deux tranches :

4.2.1. *Division du fonds*

- 37 % sont destinés aux communes de plus de 200.000 habitants, dénommées "métropoles" (Liège et Charleroi);
- 63 % sont destinés aux autres communes;

Une 3ème tranche, dite "Fonds d'aides exceptionnelles" est constituée par un prélèvement sur la 2ème.

4.2.2. *Critères de répartition*

Les deux métropoles

La part de 37 % destinée aux métropoles est répartie comme suit :

- chaque métropole obtient une somme égale au montant total des quotités que les anciennes communes qui la composent avaient dans l'ancien Fonds des communes de 1976, majoré d'un pourcentage égal à celui de l'accroissement de la dotation nationale du nouveau Fonds des communes;
- le solde est attribué à la métropole qui, en vertu du point précédent, obtient le montant le moins élevé.

L'application de ces dispositions ne peut avoir pour effet d'attribuer à une métropole plus de 15.700 F par habitant; l'excédent éventuel est attribué à l'autre de manière que, partant de la situation de 1976, les deux métropoles soient progressivement mises à égalité; ce but devrait être atteint en 1981.

Les autres communes

Les autres communes sont classées en cinq catégories dont les parts dans les 63 % du fonds sont fixées comme suit :

- 26,2 % pour les communes de 50.000 à 200.000 habitants;
- 21,4 % pour celles de 20.000 à 49.999 habitants;
- 23,8 % pour celles de 10.000 à 19.999 habitants;
- 16,7 % pour celles de 5.000 à 9.999 habitants;
- 11,9 % pour celles de moins de 5.000 habitants.

La part revenant à chaque catégorie est divisée en deux tranches (50) :

- l'une est répartie en proportion inverse du rendement de la taxe communale additionnelle à l'impôt des personnes physiques au taux de 1 %;
- l'autre est répartie au prorata de la population, de la population active (sauf pour les communes de moins de 5.000 habitants) et de la superficie.

4.2.3. *Fonds d'aides exceptionnelles*

Ce fonds est alimenté à concurrence de 3 % des sommes revenant aux communes, autres que les métropoles.

Il est destiné à celles qui connaissent des difficultés financières. Il servira aussi à garantir un minimum par rapport aux parts obtenues dans l'ancien Fonds B, dans l'ancien Fonds de compensation fiscale et dans les interventions au profit des villes régionales.

4.3. Région bruxelloise

4.3.1. *Division et critères de répartition du fonds*

Le fonds régionalisé est divisé en 3 parts après prélèvement du Fonds spécial d'aide sociale :

- chaque commune, Bruxelles compris, obtient une part au moins égale à celle qu'elle obtenait en 1976 des anciens fonds; Bruxelles reçoit la différence entre sa dotation de 4 % et son ancienne part dans le Fonds A.
- Toutes les communes de l'agglomération ayant ainsi reçu une part identique à celle de 1976, le solde est réparti, entre les 18 communes, selon les critères suivants, après prélèvement de la part du "Fonds d'aide et de pauvreté fiscale" et d'un montant supplémentaire de 100 millions :
- 22 % au prorata de la population;
- 9% au prorata de la population multipliée par sa densité (nombre d'habitants à l'hectare);
- 26% au prorata de la population active travaillant sur le territoire des communes;
- 28 % en deux tranches : 60 % au prorata du nombre d'élèves dans l'enseignement communal et 40 % au prorata de la population de nationalité étrangère;

- 15 % en deux tranches : 50 % au prorata du nombre d'habitants âgés de plus de 65 ans et 50 % au prorata de la population de nationalité étrangère.

4.3.2. *"Fonds d'aide et de pauvreté fiscale"*

Ce fonds est constitué par un prélèvement de 8% sur la 2ème tranche. Ce fonds est réparti entre les 18 communes qui ont établi un minimum de fiscalité, selon les modalités suivantes :

- 67 % entre les communes dont la situation financière est particulièrement obérée;
- 22 % en fonction de la pauvreté fiscale attestée par le rendement moyen par habitant de la taxe additionnelle à l'I.P.P. et le revenu cadastral moyen des logements par rapport aux moyennes de la région;
- 11 % au prorata du pourcentage de la superficie cadastrale non imposable dans la superficie totale des communes.

Le prélèvement spécial de 100 millions sur la 2ème tranche, sert à supporter les charges des emprunts de consolidation conclus par les communes de l'agglomération pour apurer le déficit de leurs comptes de 1975 (p. 581).

Ce régime de répartition fut maintenu par l'arrêté royal du 28 décembre 1978. Celui du 19 février 1980 modifia les critères de répartition du Fonds d'aide et de pauvreté fiscale, alimenté par une dotation supplémentaire inscrite au budget des Affaires régionales bruxelloises.

§ 5. Le fonds spécial de l'aide sociale

Les dispositions de la loi du 8 juillet 1976 (p. 584) ne furent pas appliquées en 1977.

Elles furent mises en œuvre pour l'exercice 1978, par les arrêtés royaux des 26 mai 1978, 29 juin et 27 octobre 1978.

Ceux-ci fixent uniformément à 5% le prélèvement sur chaque fonds régional et arrêtent les critères de répartition pour chaque région.

Région flamande - Arrêté royal du 26 mai 1978

La moitié du fonds spécial est partagée suivant les règles de répartition du fonds régional. L'autre moitié est répartie comme suit :

- 25% des charges nettes afférentes à l'exercice 1977 des personnes agrées dans les maisons de repos et des mineurs d'âge dans des établissements ou familles adoptives;
- 22% sur base du nombre de travailleurs sociaux employés au 31 décembre 1977 par les C.P.A.S.;
- 21% au prorata du nombre de lits gérés au 31 décembre 1977 pour personnes âgées, moins valides et enfants;
- 20% des charges nettes du minimum des moyens d'existence et d'autres secours;
- 8% au prorata du nombre d'heures prestées en matière d'aide aux familles et aux personnes âgées;
- 4% compte tenu du nombre de repas à domicile.

Région wallonne - Arrêté royal du 29 juin 1978

Le Fonds Spécial wallon est partagé comme suit :

- 500.000 F aux C.P.A.S. desservant des communes de moins de 5.000 habitants;
- 500.000 F par travailleur social, le nombre de ceux-ci étant fixé en fonction de la population des communes;
- 50% des sommes payées en 1977 au titre du minimum de moyens d'existence;
- 20.000 F par lit d'hébergement pour enfants;
- 100 F par étranger établi dans la commune;
- le solde est réparti au prorata du nombre de personnes âgées de 65 ans et plus inscrites au 31 décembre 1977 dans les registres de la population avec minimum de 350 F par personne;
- le reliquat du fonds est réparti sur proposition du ministre des Affaires wallonnes.

Région bruxelloise - Arrêté royal du 27 octobre 1978

Le Fonds spécial de l'aide sociale est réparti entre les communes au prorata de leur quote-part dans le fonds régional en 1977.

§ 6. Conclusion

Les méthodes de répartition des fonds régionaux et de chaque Fonds spécial de l'aide sociale sont donc for différentes. L'expérience – et des statistiques régionalisées – montreront leur degré d'efficacité. Le Conseil régional flamand a fait le plus grand effort dans la recherche des corrélations représentant au mieux les besoins, par catégorie de communes. La répartition du fonds de la région wallonne est moins élaborée et repose pour les deux métropoles sur les parts que les communes constituantes obtenaient dans les anciens fonds.

Le fonds de la région bruxelloise, de même que son Fonds spécial de l'aide sociale, sont répartis quasi en totalité en fonction des parts que les communes obtenaient dans les anciens fonds; leur répartition retombe, par conséquent, dans les errements du régime antérieur.

5ème SECTION:

EVOLUTION DES FINANCES COMMUNALES DEPUIS LA REGIONALISATION

L'annexe II donne la situation des comptes des 2.359 communes qui subsistaient au 31 décembre 1976.

Le Crédit Communal a regroupé les résultats des communes fusionnées à l'exception de ceux des deux villes déficitaires et les a comparés aux résultats des exercices 1977, 1978 et 1979.

	Communes en équilibre ou en boni		Communes en déficit	
	Nombre	Montant (en millions de F)	Nombre	Montant (en millions de F)
1976	1.559	4.134	794	3.035
(51)	466	6.316	126	3.903
1977 budgets	116	513	481	8.233
enquête CCB	474	4.161	117	3.554
comptes	450	3.749	141	2.922
1978 budgets	36	81	555	11.767
enquête CCB	491	5.334	100	3.790
comptes	515	9.313	76	3.035
1979 budgets	91	348	500	9.500
enquête CCB	496	6.701	95	4.446
1980 budgets	37	394	504	10.715

Les données ci-dessus révèlent une constante dans les statistiques communales : les prévisions budgétaires n'ont pas de commune mesure avec la réalité telle qu'elle apparaît aux comptes ou à l'enquête du Crédit Communal; même cette dernière était, pour les années sous revue, plus pessimiste que les comptes.

Il faut par conséquent, se méfier des conclusions que l'on peut tirer des budgets et des revendications qui s'y appuyent.

Le tableau révèle que la fusion des communes modifie sensiblement les résultats en raison, principalement, des compensations financières au sein des entités nouvelles; le montant des déficits, comme d'ailleurs celui des bonis, augmente. Les déficits de 1977 et 1978 reviennent, à peu de choses près, à ceux de 1976. Ce qui frappe est l'augmentation considérable du boni d'un nombre croissant de communes.

Il semble que l'on puisse déduire de l'enquête annuelle du Crédit Communal, qu'il n'y a pas de modification fondamentale en 1979.

L'augmentation des bonis en 1977 et 1978 a certainement été favorisée par les opérations de consolidation des déficits communaux et de ceux des

hôpitaux gérés par des C.P.A.S. Au total, les avances du Crédit Communal se sont élevées à 7.500 millions (52).

Le tableau ci-après permet, pour les années 1977 à 1979, d'apprécier, par l'analyse des enquêtes du Crédit Communal, la véritable ampleur des déficits communaux, exprimés par habitant.

Années	Déficit total		Nombre de communes dont le compte ordinaire présente un déficit par habitant de				
	Nombre de comm.	Mont. en mio. de F.	100 F	100 à 500 F	500 à 1.000 F	1.000 à 5.000 F	+ de 5.000
1977	117	3.554	14	37	37	27	2
1978	100	3.790	5	40	14	36	5
1979	95	4.446	6	30	26	31	2

Les communes réellement en difficulté doivent être recherchées parmi celles où le déficit par habitant dépasse, depuis un certain temps, 1.000 F. Il y en a une bonne trentaine. Pour les autres les insuffisances de trésorerie qui résultent des déficits peuvent être temporairement résorbés par les ouvertures de crédit consenties par le Crédit Communal (53). Nombre d'entre elles seraient en mesure d'équilibrer leurs comptes par le recours à une capacité fiscale qui souvent n'est pas épuisée (54).

Parmi la trentaine de communes dont les difficultés sont réelles, certaines ont épuisé ces ouvertures de crédit dont le montant est fixé en fonction des recettes présumées de l'exercice. Elles furent obligées, en l'absence de mesures d'assainissement, d'emprunter auprès de banques belges, et, après le refus de celles-ci, à l'étranger.

En 1979 on pouvait, grosso modo, situer les communes en difficulté comme suit :

- deux grandes villes;
- 18 communes d'agglomération dont 14 bruxelloises;
- une dizaine de communes généralement à caractère régional.

La situation des deux villes n'a pas, jusqu'ici, donné lieu à un quelconque effort d'assainissement. Leur capacité d'emprunt sur le marché des capitaux a permis à leurs dirigeants – avec l'accord des autorités de tutelle – de résoudre leurs difficultés, à l'exemple de l'Etat, par le recours systématique à l'emprunt (55). Personne ne s'inquiète du fait que ces villes se trouveraient en état de cessation de paiement si leurs émissions publiques venaient à être interrompues ou freinées, hypothèse de moins en moins invraisemblable.

La situation des communes de l'agglomération bruxelloise se dégrade de plus en plus. Certaines se sont trouvées en état virtuel de cessation de paiement et n'ont pu faire face à leurs obligations qu'en recourant à des opérations d'emprunt inconsidérées à l'étranger. Elles se trouvent dans l'impossibilité de redresser leurs finances; la part qu'elles ont obtenue dans la répartition du Fonds des communes, réduite à l'avantage des communes wallonnes, est manifestement insuffisante pour assurer leur équilibre (p. 80). L'application de critères plus élaborés que ceux prévus pour la répartition de leur fonds régional et de leur Fonds spécial de l'aide sociale pourrait conduire à un partage plus équitable entre ces communes.

Quant aux communes à caractère régional ou chargées de missions particulières, il s'imposerait d'examiner si un certain redressement ne pourrait être réalisé par une revision des critères de répartition des dotations. D'autre part, certaines des communes en réelle difficulté malgré une pression fiscale importante, disposent encore d'un potentiel d'imposition.

Enfin, il est évident, que dans certains cas, les autorités de tutelle pourraient imposer des économies et faire de la réalisation de celles-ci, la condition "sine qua non" d'une aide éventuelle.

CONCLUSIONS

Ce survol des divers statuts financiers qui ont régi l'activité communale conduit à une première constatation : leur évolution a été marquée par une certaine opposition entre les intérêts du pouvoir central et ceux des pouvoirs subordonnés.

Par deux fois l'Etat s'empara d'une part prépondérante du pouvoir fiscal des autorités locales, en invoquant divers arguments, dont certains parfaitement fallacieux (p. 553) et en tout cas incompatibles avec l'exercice de la puissance publique sur le plan communal, que la constitution belge a voulu autonome.

Par deux fois, le système des dotations octroyées en contrepartie s'est révélé inadéquat, enfermant la gestion communale dans des limites trop étroites, les gouvernements répugnant toujours à majorer ces interventions. Un tel régime favorise un certain laisser-aller car il oblitère le sens des responsabilités financières des mandataires communaux. Il est significatif que ceux-ci ne se sont pas opposés aux réformes de 1919 et 1948 alléchés, sans doute, par la solution de facilité des dotations. Ils n'ont réagi qu'au moment où les autorités de tutelle imposèrent des restrictions de dépenses et l'augmentation de la fiscalité pour rétablir les équilibres budgétaires.

L'aventure des finances communales montre que l'exercice du pouvoir municipal – dans les limites de l'autonomie qui lui est reconnue – pose le problème du dosage entre les dotations conférées par l'autorité supérieure et le partage du pouvoir fiscal :

1° Quand les autorités locales prestent pour compte du pouvoir central certains services, il s'impose de rendre ceux-ci accessibles à tous les citoyens du pays. A cet égard la constitution de dotations se recommande. Mais il faut être particulièrement attentif à répartir celles-ci de façon équitable tout en réalisant une certaine solidarité entre les communautés bénéficiaires :

- l'équité s'apprécie à l'objectivité des critères de répartition; ceux-ci doivent, en outre, être sélectionnés de telle manière qu'ils ne puissent favoriser des gestions déficientes;
- la solidarité s'impose en faveur des communautés locales les moins privilégiées, dont les sources de revenus, principalement fiscales, sont inférieures à celles des autres.

2° Le développement du champ fiscal qu'il convient de donner aux communes devrait être défini en fonction de l'étendue de leur autonomie, de la liberté d'entreprendre qui est laissée à leurs mandataires politiques.

C'est ce dosage entre les dotations et la fiscalité qui est difficile; le rapport entre ces deux données a varié constamment en fonction des changements apportés au statut financier des communes; depuis 1972 elles sont pratiquement à parité.

L'idéal serait de renforcer le pouvoir fiscal moyennant, en contrepartie, une éventuelle réduction du montant des dotations. Peut-être devrait-on rendre à nouveau accessibles aux communes, certaines impositions indirectes maintenant que le poids de celles-ci est, dans l'ensemble, inférieur à celui des impôts directs. Le sens des responsabilités financières y gagnerait. Ce sens, quoi qu'en disent les municipalistes, s'est anémié notamment parce

que le pouvoir d'imposition ne s'exerce pas dans la pleine connaissance du contribuable. Actuellement, celui-ci distingue mal l'effort qui lui est demandé aux divers échelons de la puissance publique. Il s'impose, non seulement, que le vote des charges que les conseils communaux imposent soit bien connu, mais que leur enrôlement et leur perception soient bien ressentis par le contribuable (56).

Cette "opération vérité" s'inscrit dans l'effort d'assainissement que certaines municipalités devront s'imposer, elles-mêmes. Il est établi que, pour exercer des missions identiques, dans un cadre comparable au point de vue géographique, demographique et socio-économique, certaines autorités locales exposent des dépenses nettement plus élevées que d'autres, tant en valeur absolue que par habitant.

Un élargissement de la fiscalité communale et des procédures plus claires d'enrôlement et de perception contribueraient à la restauration ou au renforcement du sens des responsabilités financières et partant de l'efficacité de l'administration. Le meilleur indice de cette efficacité, sur le plan local, est l'équilibre budgétaire. Il faut que les mandataires communaux si férus de leur autonomie, sachent que cet équilibre garantit cette dernière, car l'ingérance du pouvoir tutélaire sera d'autant plus lourde que les finances communales seront déficientes.

DEUXIEME PARTIE

L'EVOLUTION DU STATUT FINANCIER DES PROVINCES (57)

Les finances provinciales constituent généralement la partie la moins connue des finances publiques; la fonction de nos provinces est d'ailleurs, en dépit de son intérêt et de son étendue, peu perçue par nos concitoyens. Les missions qu'elles assument, en plus de leurs attributions administratives, sont cependant importantes; très diversifiées, elles diffèrent souvent d'une province à l'autre et comblent généralement des lacunes de l'administration publique dans les domaines de l'aide sociale, de l'enseignement, des équipements publics, etc.

L'importance de cette activité peut être appréciée, en valeurs absolue et relative, au volume de leurs dépenses par rapport à celles de l'Etat et des communes (p. 548).

*

* *

1re SECTION

RAPPEL DES EVOLUTIONS ANTERIEURES A LA REFORME DE 1948

§ 1. Statut antérieur à 1919

Avant l'introduction, en 1919, des impôts cédulaires dans le système fiscal belge, les provinces disposaient d'un pouvoir d'imposition très large, dont le rendement suffisait à couvrir les charges de leur gestion courante. Outre leur faculté d'imposer des centimes additionnels aux contributions foncière et personnelle et à la patente – qui leur fournissaient le principal de leurs recettes – elles levaient également des taxes sur les chiens, les débits de boissons alcooliques et de tabac, les permis de port d'armes de chasse, les chevaux, les voitures, les pianos, le mobilier, les vélocipèdes et les automobiles, les sociétés anonymes, les assureurs, l'industrie et les charbonnages (58).

La loi du 29 octobre 1919 supprima pour les provinces, comme pour les communes, la fiscalité axée sur celle de l'Etat. Les provinces obtinrent en contrepartie 1/10ème du produit de la contribution foncière et 1/4 du produit de la taxe professionnelle et de la taxe mobilière sur les revenus des actions. Les dispositions de la loi du 30 mars 1919, qui leur avait attribué un huitième du produit des impôts spéciaux sur les bénéfices de guerre furent maintenues (59).

Les provinces ne reçurent pas, comme les communes, une dotation constituée par l'Etat à répartir entre elles suivant certains critères.

§ 2. Aperçu de l'évolution du statut financier des provinces entre 1919 et 1948

2.1. Fiscalité provinciale

La loi du 29 octobre 1919 laissa subsister la faculté des provinces de lever 75 centimes additionnels à la taxe sur les automobiles (loi du 2 septembre 1913) et 10 centimes à la taxe sur le mobilier (loi du 28 août 1919). Leur fiscalité, comme celle des communes, fut restaurée, à partir de 1922, sans doute par souci de symétrie car les finances des provinces étaient loin d'être aussi mal en point que celles des municipalités. En 1919 et 1920, les comptes des provinces clôturèrent avec d'importants bonis qui dans l'ensemble se maintinrent par la suite. Seul le Hainaut présenta quelque fois des comptes en déficit ce qui n'arrivait à d'autres provinces (Anvers, Liège, Brabant, les deux Flandres) qu'à titre accidentel. Ces déficits furent aisément couverts par des prélèvements sur les emprunts; la dette des provinces, contractée principalement pour financer leurs investissements, passa de 33 millions en 1920 à 921 millions en 1939 (60).

La restauration de la fiscalité des provinces fut réalisée en plusieurs étapes :

- la loi du 28 août autorise la perception d'un dixième additionnel à l'impôt sur le mobilier;
- la loi du 16 juillet 1922 leur octroya le droit de lever 10 centimes additionnels à la contribution foncière;
- celle du 17 mars 1925 leur accorda, en outre, le droit d'imposer des additionnels à la taxe mobilière sur les revenus des capitaux investis et à la taxe professionnelle autre que celle frappant les salaires, traitements et pensions; cette dernière loi limita à 15 le nombre d'additionnels autorisés y compris ceux assis sur le mobilier et la contribution foncière;

- quelques mois plus tard, la loi du 31 décembre 1925 leur attribua le pouvoir de lever des centimes additionnels aux taxes de l'Etat frappant les véhicules ordinaires et les chiens;
- la loi du 28 février 1928 les dota de la faculté de lever 10 centimes additionnels à la taxe sur les spectacles et divertissements.
- par contre, la faculté de lever des additionnels à la taxe sur les automobiles fut supprimée par la loi du 20 mars 1923.

Le pouvoir fiscal des provinces fut consacré par la loi du 22 janvier 1931 qui leur permit, sans limitation, de lever des additionnels à l'impôt sur le mobilier, à la contribution foncière, à la taxe professionnelle autre que celle frappant les salaires, traitements et pensions, à la taxe sur les véhicules ordinaires et sur les chiens de même qu'à la taxe sur les spectacles et divertissements.

2.2. Quotes-parts dans les impôts de l'Etat

A la participation des provinces de 10% dans le produit de la contribution foncière et de 25% dans celui de la taxe mobilière, attribuée par la loi du 29 octobre 1919, celle du 17 juillet 1922 ajouta une participation de 25% dans le rendement de la taxe professionnelle sur les traitements, salaires et pensions et de la taxe professionnelle basée sur les autres revenus. La loi du 27 mars 1924, qui confirma ces dispositions, y ajouta une participation de 20% du produit de la taxe sur les automobiles.

Par la suite le régime de la quote-part que les provinces avait obtenue dans les impôts de l'Etat évolua, en quelque sorte, en sens inverse de la restauration de leur fiscalité. Les lois des 17 mars et 31 décembre 1925, réduisirent à 10% leur participation dans le produit des taxes mobilière et professionnelle, de la contribution foncière et de la redevance sur les mines; la quote-part dans le produit de la taxe sur les automobiles fut ramenée à 5%. Par contre, la loi du 22 janvier 1931 étendit leur participation au produit de la taxe sur les spectacles et divertissements et la loi du 20 septembre 1931 leur attribua une participation de 10% dans les 100 centimes additionnels frappant les rémunérations des administrateurs de sociétés.

2.3. La guerre 1940-1945

Le statut financier des provinces allait connaître une nouvelle réforme pendant la guerre. Trois mois à peine après que l'arrêté des secrétaires généraux du 3 juin 1941 avait coordonné toutes les dispositions qui régissaient

ce statut, l'arrêté du 22 septembre 1941 le modifia profondément. Il limita à quinze le nombre d'additionnels provinciaux à la taxe mobilière sur les revenus des capitaux investis et à la taxe professionnelle. Il supprima la part de 1/10ème du produit de la taxe mobilière sur les revenus d'actions et de titres y assimilés et de la taxe professionnelle frappant les rémunérations des administrateurs, commissaires etc. de sociétés.

La loi du 20 août 1947 rétablit le statut financier des provinces dans son état antérieur:

1° Elles obtinrent donc, à nouveau, les parts suivantes dans le produit des impôts nationaux :

- 6% de la taxe mobilière sur le revenu des actions et parts y assimilées;
- 1/10ème de la taxe professionnelle sur les traitements, salaires et pensions;
- 1/10ème des 100 centimes additionnels établis à la taxe professionnelle afférente aux rémunérations des administrateurs, commissaires etc. des sociétés par actions;
- 1/10ème de la taxe sur les spectacles et les divertissements publics;
- 5/20èmes de la taxe sur les automobiles;
- 1/10ème de la redevance sur les mines;
- 1/10ème de la taxe sur les jeux de casino.

2° Elles purent, à nouveau, imposer des additionnels sur les impôts suivants :

- sans limitation sur la contribution foncière;
- 15 centimes additionnels à la taxe mobilière sur le revenu des capitaux investis en Belgique, sur les revenus des exploitations industrielles, commerciales et agricoles;
- 15 centimes additionnels à la taxe professionnelle à l'exclusion de celle perçue à la source sur les traitements, salaires et pensions et sur les revenus réalisés à l'étranger.

En dehors de ces impôts essentiels, les provinces avaient gardé, comme les communes, la faculté de lever leurs taxes particulières.

2ème SECTION

LOI DU 24 DECEMBRE 1948

Après la lente restauration du pouvoir fiscal des provinces, cette loi leur enleva, comme en 1919, la faculté de lever des centimes additionnels aux impôts de l'Etat, sauf à la contribution foncière. Au surplus, elle supprima leurs quotes-parts dans ces impôts.

Il s'imposait donc, comme pour les communes, de mettre à la disposition des provinces des ressources nouvelles propres à combler à la fois leur manque à gagner, évalué à 442 millions, et leur déficit présumé estimé à 250 millions pour 1948, d'après l'exposé des motifs de la loi.

§ 1. Création du Fonds des provinces

On constitua, en conséquence, par prélèvement sur les ressources du Trésor, un Fonds des provinces de 600 millions indexé sur les traitements organique du personnel de l'Etat (61).

1.1. Division en tranches

Le fonds est partagé en quatre tranches représentatives des besoins :

- 22% couvrent les dépenses d'administration, d'assistance publique, d'hygiène, de justice, de pensions et d'agriculture;
- 22% sont destinés à l'entretien de la voirie et aux travaux publics;
- 48% couvrent les dépenses de l'instruction publique, des beaux-arts et des cultes;
- 8% couvrent la charge de la dette.

1.2. Critères de répartition

La première tranche (22%) est répartie au prorata de la population.

La deuxième tranche (22%) est répartie à concurrence de :

- 35% au prorata du développement des routes provinciales;
- 23% au prorata du développement des chemins vicinaux ordinaires et de grande communication;

– 12% au prorata de la population;
– 30% au prorata du développement total des routes et chemins susdits.

Les troisième et quatrième tranches (48% et 8%) sont réparties au prorata des dépenses effectuées, telles qu'elles résultent des comptes de l'exercice pénultième.

1.3. Conseil d'administration

Le Fonds des provinces est géré par un conseil d'administration composé de quinze membres; deux de ceux-ci sont nommés par le ministre des Finances, les treize autres par le ministre de l'Intérieur dont neuf sur présentation des députations permanentes (62).

§ 2. Reprise par l'Etat de certaines dépenses provinciales

L'Etat reprit certaines dépenses des provinces en compensation des ressources fiscales qu'il leur enleva : les frais d'entretien ou d'éducation des indigents atteints d'aliénation mentale ou d'autres affections spéciales ainsi que les dépenses occasionnées par la protection de l'enfance et par la répression du vagabondage et de la mendicité.

Les recettes indispensables aux provinces pour couvrir l'excédent de leurs dépenses par rapport au fonds devaient être cherchées dans la fiscalité qui leur était laissée, à savoir les additionnels à la contribution foncière et les taxes purement provinciales. L'Etat les déchargea de la "remise" de 2,5% qu'il prélevait antérieurement sur les impôts perçus pour leur compte; il n'avait pas eu la même largesse pour les communes.

§ 3. Analyse du statut financier de 1948

Les arguments invoqués par le législateur pour justifier la réforme des finances communales – assurer la stabilité des recettes, la simplification de la fiscalité et l'égalité des citoyens devant l'impôt — (p. 553) le furent également pour justifier celle des finances provinciales.

L'exposé des motifs de la loi du 24 décembre 1948 constatait cependant que si le déséquilibre financier des provinces n'avait pas atteint le même degré que celui des finances de certaines communes, leur état n'en nécessitait pas moins l'adoption de dispositions créant une plus grande aisance.

En fait, les finances des provinces étaient franchement bonnes. Si avant guerre, quelques unes d'entre elles avaient parfois connu des déficits à l'ordinaire, d'ailleurs minimes, leurs comptes se soldaient depuis 1934 avec des bonis parfois importants (p. 599); l'exercice 1948 clôtura avec un excédent de 102 millions aux comptes propres et de 426,1 millions aux comptes globaux (Annexes VIII et IX) pour un montant de dépenses de respectivement 1.134 et 1.186,6 millions (63) (Annexe VII).

C'était là l'effet des mêmes phénomènes qui avaient provoqué une véritable explosion des recettes communales, due à l'encaissement d'arriéres (p. 554): le rendement des impositions passa de 302 millions en 1947 à 696 millions en 1948 (64).

Grâce à leurs excédentaires elles purent financer leurs investissements sans recourir à l'emprunt; au 31 décembre 1949 la dette provinciale de 926 millions (65) s'élevait, à 5 millions près, à son montant de 1939; leur dette flottante était quasi inexistante (Annexe XI).

Au surplus, les provinces étaient parvenues à maintenir leurs impositions à un niveau raisonnable, comme le montre le tableau ci-après :

Nombre de centimes additionnels

PROV.	Nb. addit. aux 3 imp. cédul.		Impôt foncier	Taxes prof. & mob.	Impôt foncier	Taxes prof. & mob.	Impôt foncier	Taxes prof. & mob.	Impôt foncier	Taxes prof. & mob.	Impôt foncier	Taxes prof. & mob.
	1940	1941	1944		1945		1946		1947		1948	
Anvers	43	35	35	15	35	15	50	15	30	15	50	15
Brabant	20	15	10	15	10	15	10	15	10	15	10	15
Flandre Occ.	30	30	20	15	20	15	20	15	20	15	20	15
Flandre Or.	40	35	25	15	25	15	25	15	25	15	25	15
Hainaut	60	54	40	15	45	15	50	15	50	15	70	15
Liège	50	60	35	15	40	15	40	15	50	15	40	15
Limb.	26	26	15	15	15	15	15	15	30	15	50	15
Luxemb.	20	25	20	15	20	15	20	15	20	15	20	15
Namur	25	15	15	15	15	15	15	15	15	15	15	15

Bulletin de statistiques n° 9 - septembre 1948.

En réalité la réforme du statut financier des provinces n'était que la conséquence de celle dont les finances communales avaient été l'objet. Dès que l'on supprimait, pour les raisons détaillées à la page 555, une partie de la fiscalité des communes et leur quote-part dans les impôts de l'Etat, il fallait

faire disparaître les éléments correspondants des recettes provinciales, à défaut de quoi le statut des finances publiques, aux divers niveaux du pouvoir, eut été incohérent.

§ 4. Modifications apportées au Fonds des provinces après 1948

4.1. Dotation

La réforme du statut financier des provinces se révéla défavorable à l'égard des recettes que leur statut ancien leur aurait assurées, une fois encaissés les substantiels arriérés fiscaux afférents aux exercices antérieurs à 1949 (66). L'Etat dut le reconnaître. En conséquence, les modifications suivantes furent apportées au fonds :

- la loi du 23 juillet 1952 accorda un complément exceptionnel de 75 millions pour l'exercice 1952;
- la loi du 18 juillet 1955 accorda une augmentation de la dotation de base de 5%, et indexa son montant sur les prix de détail;
- la loi du 20 juin 1956 porta l'augmentation de la dotation de 5 à 10%;
- l'arrêté royal du 1er août 1956 rattacha le Fonds des provinces au nouvel index des prix;
- à la suite du pacte scolaire la dotation de base fut réduite de 742,5 à 647 millions par la loi du 20 novembre 1959 en compensation, d'une part, des ressources nouvelles que le pacte attribuait aux provinces pour le fonctionnement de leurs écoles, d'autre part, de la réduction de leurs interventions en faveur des écoles libres;
- la loi du 12 mars 1954 relative aux pronostics de football, accorda à un fonds nouveau géré par le conseil d'administration du Fonds des provinces, la moitié des neuf douzièmes provenant des 12 centimes additionnels supplémentaires levés par l'Etat sur la taxe frappant les pronostics de football (67);
- la loi du 24 décembre 1963 (68) instaurant une taxe sur les appareils automatiques de divertissement, qui interdit d'établir une taxe sur les mêmes bases, aux communes et aux provinces, accorda à ces dernières un crédit annuel de 101,6 millions à verser au fonds nouveau ci-dessus mentionné.

Aucune modification ne fut apportée à l'alimentation du Fonds des provinces lors de la réforme fondamentale des fonds de répartition communaux réalisée par la loi du 4 avril 1958 (p. 560).

4.2. Répartition

L'article 33 de la loi du 24 décembre 1948 prévoyait la possibilité d'adapter les quotités et les critères de répartition de la dotation par voie d'arrêtés royaux délibérés en conseil de ministres, sur proposition du conseil d'administration du Fonds des provinces.

Diverses lois et des arrêtés pris en application de cet article apportèrent des modifications à la division du fonds.

Le tableau ci-après (69) en donne la récapitulation.

Tranches	Loi 24.12.48	A.R. 18.9.50	A.R. 11.3.54	Loi 3.7.56		Loi 20.11.59		A.R 14.11.63
	en % de la dotation							
Administration	22	25	26	17		19,51		28,84
Voirie et travaux publics	22	19	20	17		19,51		17,25
Instruction publique	48	48	38	40	66	27,82	60,98	24,60
Dette	8	8	16	23		26,39		23,33
Hygiène	–	–	–	3		3,44		3,04
Beaux-arts	–	–	–	–		3,33		2,94

On voit que ces remaniements visaient principalement à adapter la répartition, d'une part, à la réduction des charges d'enseignement consécutives au pacte scolaire, d'autre part, au degré d'endettement des provinces.

On a pu reprocher aux gestionnaires du Fonds des communes de ne pas avoir adapté les critères de répartition de celui-ci à l'évolution des besoins.

Il n'en a pas été de même pour le Fonds des provinces dont les critères de répartition ont été constamment revus.

Le tableau ci-après (70) donne une vue d'ensemble des modifications apportées à ces critères.

Tranches	Loi 24.12.1948	A.R. 18.9.1950	A.R. 11.3.1954	Loi 3.7.1956	A.R. 20.11.1959	A.R. 14.11.1963
Administration	Population	Population	Population	Population	Population	– 90 millions à part égale entre les provinces – soldes : population
Voirie et travaux publics	– 88% selon la longueur des routes (en 3 répartitions) – 12% population	Superficie des routes (en 3 répartitions)	– 3/4 selon superficie des routes – 1/4 selon la superficie des provinces	– 1/2 revenus cadastraux – 1/2 superficie des provinces	– 1/2 revenus cadastraux – 1/2 superficie des provinces	– 1/2 revenus cadastraux – 1/2 superficie des provinces
Instruction publique	Charges nettes	Charges nettes	– 60% au prorata du nombre d'élèves dans l'enseignement technique – 40% selon les charges nettes (autres enseignements)	Charges nettes	Charges nettes	Charges nettes
Dette	Charges nettes	Charges nettes	Charges nettes	Charges nettes	Charges nettes	Charges nettes
Hygiène	inclus dans "Voirie" (les 12% au prorata de la population)	inclus dans "Administration"	inclus dans "Administration"	Charges nettes	Charges nettes	Charges nettes
Beaux-arts	inclus dans "Instruction publ."	inclus dans "Instruction publ."	inclus dans "Instruction publ."	inclus dans "Instruction publ."	Charges nettes	Charges nettes

Ces modifications de la législation résultent, jusqu'en 1954, d'une réelle volonté d'ajuster les tranches du fonds et leur répartition aux besoins réels, grâce au choix de critères objectifs. Louis Malvoz s'exprime comme suit à ce sujet :

"Si l'on essaie de synthétiser cette évolution, on constate que dans le régime initial de 1948, la répartition se faisait à raison de 56% sur base de charges nettes, c'est-à-dire en fonction du niveau des dépenses. Un effort en vue d'arriver à des critères objectifs a ramené ce pourcentage à 31,2% en 1954... "

Cependant, cette tendance à l'objectivité ne perdura pas; seuls trois critères objectifs restèrent d'application pour 34,85% du fonds de 1964 : la population (17,60%) la superficie des provinces (8,625%) et le revenu cadastral imposé (8,625%).

L'adaptation du Fonds des provinces aux besoins modifia, parfois profondément, les participations des bénéficiaires, ainsi qu'il apparaît au tableau ci-après (71).

Provinces	1949	1954 (1)	1955 (2)	1956
Anvers	16,34	14,35	14,76	13,27
Brabant	16,39	17,84	21,32	20,26
Hainaut	21,48	20,39	17,88	20,52
Liège	9,63	12,21	11,92	15,83
Limbourg	4,80	5,78	5,60	5,26
Luxembourg	3,90	4,28	3,77	3,85
Namur	3,68	3,93	4,21	3,94
Flandre Orientale	13,62	10,73	10,82	8,61
Flandre Occidentale	10,16	10,49	9,72	8,46

(1) Y compris le complément.
(2) Seule année d'application du système de répartition établi par l'arrêté royal du 11 mars 1954 (tableau p. 105).

§ 5. Fiscalité provinciale

Les provinces gardèrent leur droit d'imposer des additionnels au foncier. La réforme des contributions directes réalisée par la loi du 20 novembre 1962, changea simplement la dénomination "centimes additionnels provinciaux à la contribution foncière" en "centimes additionnels au précompte immobilier". L'arrêté royal du 26 février 1964, portant coordination des

dispositions relatives aux impôts sur les revenus, confirma l'interdiction pour les provinces d'établir des centimes additionnels autres qu'au précompte immobilier.

Les provinces avaient toujours maintenu leurs taxes spéciales non assises sur les impôts directs de l'Etat; elles peuvent se diviser en trois catégories (72) :

- les taxes établies par les receveurs des contributions directes (la taxe sur la force motrice, le personnel occupé, les gens de maison, les chiens, les véhicules ordinaires, les vélos, les canots et bateaux de plaisance, les dépôts de véhicules usagés et de mitraille, ...);
- certains produits perçus par les receveurs des douanes et accises (la taxe sur les débits de boissons fermentées);
- les taxes perçues par les services provinciaux eux-mêmes sur les permis de chasse, de tenderie, etc.

3ème SECTION

EVOLUTION DES FINANCES PROVINCIALES APRES 1948

Les annexes VIII et IX montrent que si certains comptes provinciaux soldèrent en léger mali pour les recettes et dépenses propres à l'exercice, ils clôturèrent tous en excédent compte tenu des soldes afférents aux exercices antérieurs jusqu'en 1951.

Par la suite certaines provinces connurent de temps en temps des malis, sans cependant que ceux-ci aient atteint des montants importants, tant aux comptes propres que globaux.

La situation de la dette flottante des provinces (Annexe XI) montre qu'elles ne connurent pas de difficulté de trésorerie.

Il convient de souligner que cette situation, généralement satisfaisante, est due en ordre principal à l'effort que les autorités provinciales s'imposèrent en matière fiscale. La statistique ci-dessous, donnant l'évolution du nombre de centimes additionnels appliqués par chaque province de 1949 à 1968 (72), montre bien cette alourdissement de la fiscalité.

Exercice d'imposit.	Nombre de centimes additionnels établis par la province								
	Anvers	Brabant	Flandre Occ.	Flandre Or.	Hainaut	Liège	Limbourg	Luxemb.	Namur
1949	40	30	20	25	70	40	30	20	15
1950	30	30	30	25	40	40	30	20	15
1951	30	30	30	25	40	40	50	20	15
1952	30	50	30	25	40	50	50	20	15
1953	50	50	50	25	50	50	50	50	15
1954	45	50	50	25	50	50	50	50	15
1955	45	50	50	50	50	60	50	50	50
1956	50	56	50	50	70	60	50	50	50
1957	70	60	95	50	120	110	50	50	50
1958	70	80	95	50	150	110	50	50	120
1959	70	120	95	50	200	110	50	65	120
1960	70	150	95	100	240	110	120	75	180
1961	70	150	120	100	240	210	120	100	180
1962(*)	45	88	65	60	130	116	66	65	119
1963	55	90	75	60	150	116	66	65	120
1964	60	110	75	80	150	116	66	65	120
1965	60	110	75	80	150	116	66	65	120
1966	60	130	75	80	200	140	100	65	140
1967	70	140	75	100	200	160	100	95	140
1968	70	140	110	100	200	160	135	95	140

(*) Adaptation des centimes additionnels provinciaux à la péréquation cadastrale de 1962.

4ème SECTION:

REORGANISATION DU FONDS DES PROVINCES PAR LA LOI DU 17 MARS 1965

Après que le statut financier des communes ait été mis au point, par une législation extrêmement touffue, dont l'aboutissement fut la loi du 16 mars 1964, celle du 17 mars 1965 modifia à la fois la dotation du Fonds des provinces et les règles auxquelles sa répartition fut soumise.

L'effort fait pour rendre objectifs les critères de répartition s'était relaché après 1954 (p. 608); une partie trop importante du fonds était partagée d'après le montant de certaines dépenses, critères subjectifs par excellence, qui ne portent certes pas à une gestion économe. Aussi dans la ligne de la réforme des finances communales, la création d'un nouveau Fonds des pro-

vinces eut-il principalement pour but d'organiser la répartition, sur base de critères objectifs, à l'égal de ce qui avait déjà été réalisé par la loi du 16 mars 1964 pour le Fonds des communes.

L'annexe X montre que de 1952 à 1964 les ressources provenant du Fonds des provinces tombèrent de 31,95 à 21,22% des dépenses globales tandis que les recettes d'origine fiscales passèrent de 23,35 à 40,34% (73).

On pouvait, d'autre part, reprocher à l'ancienne répartition de mener à une trop grande inégalité entre les provinces; les coefficients de couverture des dépenses par les parts dans le fonds étaient parfois fort différents. La répartition basée sur les données budgétaires de 1951 montre qu'à l'égard de la moyenne nationale de 32,51% les dépenses étaient couvertes comme suit (74) :

Anvers	30,76%
Brabant	24,92%
Hainaut	40,74%
Liège	27,50%
Limbourg	31,02%
Luxembourg	23,25%
Namur	31,80%
Flandre Orientale	38,34%
Flandre Occidentale	46,98%

On doit cependant souligner que les provinces proportionnellement les mieux partagées, devaient souvent cette situation privilégiée à une gestion plus rigoureuse.

§ 1. Dotation

Après des savants calculs (75) la dotation – fixée provisoirement à 950 millions pour 1965 et à 1.120 millions pour 1966 – sera alimentée, à partir de 1967, par une part dans le produit de certains impôts de l'Etat propres à l'exercice pénultième. L'arrêté royal du 5 décembre 1966 fixe cette part à 1,968% correspondant à une dotation qui, pour 1967, devait s'élever à 1.344 millions (76).

En vertu de l'article 3 de la loi, cette part est calculée sur les impôts suivants :

- les précomptes immobilier, mobilier et professionnel;
- l'impôt sur le revenu global versé par anticipation par les non-salariés;
- l'impôt des personnes physiques;
- l'impôt des sociétés;
- l'impôt des non-résidents;
- la taxe de circulation sur les véhicules automobiles.

C'est le rendement de ces impôts, à la clôture de l'exercice pénultième, y compris les produits des exercices clos, qui est pris en considération.

§ 2. Division du fonds

Comme dans le régime antérieur, le Fonds des provinces instauré par la loi du 17 mars 1965 se divise en tranches représentatives des besoins :

- la tranche administration, justice, assistance, hygiène, économie, beaux-arts et pensions;
- la tranche enseignement;
- la tranche voirie et travaux.

Ce partage fut réalisé en fonction des dépenses nettes (subsistant après déduction des recettes déjà perçues par les provinces) afférentes, pour l'exercice 1966, aux trois catégories de besoins. Les dépenses couvertes représentent 65,31% des dépenses globales. Chacune des trois tranches fut couverte à concurrence de ce pourcentage. Il en résulta un partage du fonds de respectivement 51%, 30% et 19% des trois catégories de besoins, ces quotités étant ainsi considérées comme représentatives de leur importance relative. Le tableau ci-après (77) montre comment fut exécuté ce calcul (montants en millions de F).

Tranches	1 Dépenses à couvrir	2 Recettes propres	3 Montant à atteindre pour assurer une couverture de 65,31%	4 Solde à fournir par le Fonds (3 - 2)	5 Pourcentage de ce solde par rapport à la dotation
1. Administration etc.	1.317,3	237,4	860,3	622,9	50,974 soit 51%
2. Enseignement	1.869,7	857,5	1.221,1	363,6	29,754 soit 30%
3. Voirie	482,6	79,7	315,2	235,5	19,272 soit 19%
TOTAUX	3.669,6	1.174,6	2.396,6	1.222,0	100,0

Source : Exposé des motifs de la loi du 17 mars 1965, doc. parl. Sénat, session 1964-65, n° 97, p. 8.

§ 3. Critères de répartition

3.1. Tranche administration etc.

- 135 millions, retenus sur cette tranche, sont attribués, par parts égales, à chaque province; ce partage vise à avantager les moins peuplées dont les charges d'administration générale, par tête d'habitant, sont forcément plus élevées que dans les autres;
- le solde de la tranche est partagé au prorata du chiffre de la population, la part du Brabant étant majorée de la moitié du nombre d'habitants de l'arrondissement de Bruxelles capitale, pour tenir compte des charges spéciales qu'occasionne à la province la présence sur son territoire de deux communautés linguistiques.

3.2. Tranche enseignement

Cette tranche est répartie au prorata des subventions de fonctionnement versées par l'Etat pendant l'année précédant celle à laquelle se rapporte la répartition. C'est là un critère nouveau, considéré comme absolument objectif parce qu'il prend en compte à la fois le nombre d'élèves des écoles provinciales et la charge, qu'en vertu des dispositions légales et réglementaires, chaque élève, selon la nature des cours suivis, est censé occasionner.

3.3. Tranche voirie

Cette tranche est répartie par moitié en fonction de la longueur des routes provinciales et de la superficie des provinces.

3.4. Charges de la dette

Il n'y a pas à proprement parler, comme dans le fonds ancien, une tranche représentative du coût de la dette provinciale, celui-ci ne constituant pas un critère objectif. La partie du fonds destinée à couvrir cette charge est établie en fonction des seules catégories de besoins susceptibles d'entraîner des investissements; on partait ainsi de l'idée que seuls ces derniers justifient, en bonne administration, le recours à l'emprunt. Les charges financières sont en conséquence couvertes à concurrence des parts afférentes aux tranches enseignement et voirie et, dans la tranche administration, aux chapitres hygiène et beaux-arts.

3.5. Les critères énumérés sous 3.1. - 2 et 3 furent utilisés à partir de 1966; pour l'exercice 1965, considéré comme période transitoire, la répartition se fit sur base du système ancien.

5ème SECTION:

EVOLUTION DES FINANCES PROVINCIALES APRES 1965

Les annexes VIII et IX relatif aux comptes propres et globaux montrent que l'évolution fut plutôt favorable après 1965, et ce, jusqu'en 1975. Si les budgets font souvent état de déficits considérables, il n'en est pas de même des comptes (78): le tableau de la p. 610 montre cependant que ce fut possible qu'au prix d'une fiscalité grandissante. La situation empira après 1975, malgré le recours à l'impôt, à la suite des réductions apportées à la dotation (voir ci-après).

L'annexe X montre qu'entre 1967 et 1976 le coefficient de couverture des dépenses par le fonds s'est établi aux environs de 20% tandis que le coefficient de couverture des recettes à caractère fiscal a constamment eu tendance à augmenter.

6ème SECTION:

MODIFICATIONS APPORTEES AU STATUT DES FINANCES PROVINCIALES DEPUIS 1965

§ 1. Fonds des provinces

La dotation du Fonds des provinces fut encore changée à trois reprises.

- La loi du 22 mars 1965, modifiant le code des taxes assimilées aux timbres, supprima l'exonération à la taxe de transmission dont bénéficiaient les provinces; elles reçurent en compensation pour les exercices 1965 et 1966, un complément de respectivement 20 et 45 millions, répartis au prorata de leurs parts dans le fonds.

- La loi du 28 décembre 1973 limita la dotation pour 1974 à 3.239 millions alors que l'application stricte des dispositions légales aurait donné 3.450 millions. Pour 1975 et 1976 la dotation fut encore réduite de respectivement 320 et 600 millions. Le gouvernement estimait que ces amputations étaient justifiées, comme celles imposées au Fonds des communes (p. 574), parce que le produit des impôts directs, qui alimente les fonds, croissait plus vite que l'ensemble des recettes fiscales du Trésor. La loi du 5 janvier 1976 fixa le montant du Fonds des provinces en fonction de l'ensemble des recettes fiscales courantes de l'Etat, à savoir 0,933% de ces dernières.
- La loi du 5 août 1978 transforma le taux de croissance du Fonds des provinces, comme celui des communes (p. 584); il fut rattaché pour 1979 à celui des crédits budgétaires de l'Etat; la dotation de cette dernière année fut fixée au montant prévu pour 1978, augmenté à concurrence du rapport entre les indices des prix à la consommation de 1979 et 1978. L'accroissement de la dotation fut ainsi limité à 4,04%, correspondant à celui des crédits budgétaires de l'Etat.

§ 2. Fiscalité

La fiscalité des provinces, composée de leur droit de lever des centimes additionnels au précompte immobilier et des taxes purement provinciales, fut supprimée par l'article 16 de la loi dite ordinaire de réformes institutionnelles du 9 août 1980.

A partir du 1er janvier 1982 les impositions des provinces sont remplacées par d'autres ressources et ce, pour le même montant que celui du produit de leurs impôts pour l'année 1981, montant qui, pour les années ultérieures, sera rattaché à l'index. Le remplacement des anciennes ressources devra être vôté avant le 31 juillet 1981.

La loi stipule que le Fonds des provinces, qui sera sans doute doté de ces ressources de remplacement, est réparti entre les régions flamande et wallonne et la province de Brabant.

La loi, dite "spéciale", du 8 août 1980 de réformes institutionnelles dispose, en son article 6 - § VII, que les critères de répartition seront fixés par les autorités régionales.

CONCLUSIONS

On peut conclure des statistiques des comptes provinciaux (Annexes VII, VIII et IX) que les divers statuts qui les ont régies ont donné, dans l'ensemble, satisfaction jusqu'en 1977; cette dernière année est marquée par une augmentation du déficit de deux provinces alors que les sept autres enregistrent encore d'importants bonis; la dette flottante de son côté, a tendance à croître (Annexe XI).

Axé, depuis 1948, sur une dotation importante, s'ajoutant à un pouvoir fiscal principalement assis sur le revenu immobilier, elle se sont généralement trouvées en mesure d'accomplir les missions parfois très diverses dont elles s'étaient saisies.

Après 150 ans de vie politique et administrative intense et riche en réalisations économiques, sociales et culturelles, la loi du 8 août 1980 met l'existence des provinces en jeu.

Subsisteront-elles ? Leur rôle se réduira-t-il à celui d'instruments administratifs des régions ? Actuellement personne n'a, en Belgique, une vue précise à ce sujet : indice de l'incohérence dans laquelle le pays vit depuis une décennie ?

ANNEXE I

Dépenses et recettes ordinaires des communes (1)

(en millions de francs)

Années	D'après les comptes propres à l'exercice			D'après les comptes globaux y compris les soldes des exercices antérieurs		
	Dépenses	Recettes	Solde	Dépenses	Recettes	Solde
1949	12.721	11.380	– 1.341	17.549	16.743	– 806
1950	14.643	12.429	– 2.214	19.064	18.452	– 612
1951	15.900	13.729	– 2.171	20.379	21.643	+ 1.264
1952	17.656	15.568	– 2.088	20.711	21.954	+ 1.243
1953	17.958	16.706	– 1.252	21.167	22.457	+ 1.290
1954	18.405	17.489	– 916	20.148	21.433	+ 1.285
1955	19.371	18.732	– 639	22.214	22.130	– 84
1956	20.416	20.709	+ 293	23.502	23.310	– 192
1957	22.127	21.372	– 755	25.595	24.681	– 914
1958	23.930	23.036	– 894	28.133	25.798	– 2.335
1959	24.091	23.036	– 1.055	29.089	25.736	– 3.353
1960	25.147	24.697	– 450	31.788	29.310	– 2.478
1961	26.349	24.953	– 1.396	32.391	29.064	– 3.327
1962	27.705	28.003	+ 598	34.972	36.398	+ 1.426
1963	29.625	29.523	– 102	34.893	36.729	+ 1.836
1964	32.573	31.789	– 784	39.131	39.616	+ 485
1965	36.193	34.364	– 1.829	43.120	41.651	– 1.469
1966	39.406	39.294	+ 612	50.359	49.645	– 714
1967	42.794	41.450	– 1.344	52.565	51.945	– 620
1968	46.651	48.375	+ 1.724	56.982	61.127	+ 4.145
1969	53.828B	49.806B	– 4.022B	60.996B	53.348B	– 7.648B
1970	59.700B	54.024B	– 5.676B	63.945B	60.183B	– 3.762B
1971	62.238	58.934	– 3.304	68.540	72.286	+ 3.746
1972	70.583	68.487	– 2.096	79.184	84.131	+ 4.947
1973	77.860	77.358	– 502	87.249	95.731	+ 8.482
1974	94.142	92.054	– 2.088	104.377	109.521	+ 5.144
1975	111.289	107.834	– 3.455	127.378	126.934	– 444
1976	126.318	124.563	– 1.755	150.150	153.750	+ 3.600
1977	144.670	141.112	– 3.558	167.721	173.372	+ 5.651
1978	171.323B	152.883B	– 18.440B	189.260B	167.022B	– 22.238B
1979	182.054B	163.834B	– 18.220B	205.741B	182.729B	– 23.012B
1980	195.147B	175.144B	– 20.003B	222.882B	196.144B	– 26.738B

B = budgets

(1) Source : Annuaire Statistique de Belgique.

ANNEXE II

Budgets et comptes des communes - recettes et dépenses ordinaires propres

Années	Communes en boni ou équilibre				Communes en mali				Grandes villes	
	Nombre	Dépenses	Recettes	Boni	Nombre	Dépenses	Recettes	Mali	Nombre	Déficit
1952 comptes	691	992	1.110	118	1.978	16.664	14.458	2.206		445
1953 comptes	892	1.974	2.153	179	1.774	15.984	14.556	1.431		428
1954 comptes	1.233	3.589	3.841	252	1.433	14.816	13.648	1.168		517
1955 comptes	1.210	5.584	5.931	347	1.456	13.787	12.801	986	4	556
1956 comptes	1.199	5.408	5.806	398	1.467	15.008	14.093	915	4	423
1957 comptes	1.344	6.335	6.689	354	1.322	15.792	14.683	1.109	4	670
1958 comptes	1.036	3.741	3.948	207	1.627	20.189	18.516	1.673	4	840
1959 comptes	1.665	7.942	8.469	527	998	16.149	14.567	1.582	4	1.208
1960 comptes	1.850	9.490	10.121	631	813	15.657	14.576	1.081	4	758
1961 comptes	1.423	8.280	8.691	411	1.240	18.069	16.261	1.808	4	1.355
1962 comptes	2.070	15.510	16.650	1.140	593	12.195	11.353	842	3	655
1963 comptes	1.808	14.886	15.876	990	855	14.739	13.647	1.092	3	801
1964 comptes	1.587	12.542	13.329	787	1.076	20.031	18.460	1.571	3	888
1965 comptes	1.206	10.427	10.947	520	1.380	25.766	23.417	2.349	4	1.458
1966 comptes	1.525	18.324	19.564	1.240	1.061	21.582	19.730	1.852	3	1.095
1967 comptes	1.352	11.806	12.673	867	1.234	30.988	28.777	2.211	4	1.144
1968 comptes	1.963	34.733	36.990	2.257	623	11.918	11.385	533	1	29
1969 budgets	690	7.254	7.486	232	1.896	46.574	42.320	4.254	4	1.822
1970 budgets	475	5.234	5.448	189	2.110	54.279	48.669	5.610	4	2.320
1971 comptes	1.504	21.456	23.348	1.892	855	40.782	35.586	5.196	3	3.275
1972 comptes	1.568	26.090	28.301	2.211	791	44.494	40.187	4.307	3	2.346
1973 comptes	1.922	38.368	42.053	3.685	437	39.492	35.305	4.187	2	2.697
1974 comptes	1.682	40.237	43.739	3.502	677	53.905	48.315	5.590	2	3.280
1975 comptes	1.606	44.316	47.589	3.273	753	66.873	60.245	6.728	2	3.700
1976 comptes	1.561	54.670	59.775	5.105	798	71.648	64.788	6.860	2	3.825
1977 budgets	118	32.572	33.142	531	484	121.476	106.806	14.670	3	6.437
1978 budgets	38	8.006	8.122	116	558	163.317	144.761	18.556	5	7.746
1979 budgets	70	14.091	14.385	294	526	167.963	149.449	18.514	5	8.292

Source : Rapports Crédit Communal de Belgique.

Budgets et comptes des communes - recettes et dépenses ordinaires globales

Années	Communes en boni ou équilibre				Communes en mali				Grandes villes	
	Nombre	Dépenses	Recettes	Boni	Nombre	Dépenses	Recettes	Mali	Nombre	Déficit
1952 comptes	2.430	13.801	16.960	3.099	233	6.850	4.994	1.856		1.012
1953 comptes	2.300	15.031	17.557	2.523	366	6.133	4.900	1.233		422
1954 comptes	2.222	12.712	14.780	2.068	444	7.436	6.653	783		178
1955 comptes	2.076	11.971	13.869	1.898	590	10.243	8.261	1.982	4	1.510
1956 comptes	2.009	11.559	13.400	1.842	657	11.944	9.910	2.034	3	1.626
1957 comptes	1.904	10.655	12.322	1.667	762	14.940	12.359	2.581	4	2.142
1958 comptes	1.721	9.909	11.255	1.340	942	18.224	14.543	3.681	4	2.928
1959 comptes	1.807	9.940	11.328	1.382	856	19.143	14.408	4.735	4	3.999
1960 comptes	2.013	11.547	13.231	1.684	650	20.241	16.079	4.162	4	3.424
1961 comptes	2.007	11.801	13.735	1.874	656	20.530	15.329	5.201	4	4.454
1962 comptes	2.417	16.066	18.764	2.698	246	18.906	17.634	1.272	4	937
1963 comptes	2.441	20.546	23.829	3.283	222	14.348	12.901	1.447	3	1.123
1964 comptes	2.389	18.778	21.517	2.739	274	20.353	18.099	2.254	4	16
1965 comptes	2.147	17.933	20.240	2.307	439	25.187	21.411	3.776	4	2.890
1966 comptes	2.151	25.296	28.503	3.207	435	25.063	21.142	3.921	3	2.834
1967 comptes	2.109	28.875	32.466	3.591	477	23.915	19.470	4.445	2	3.510
1968 comptes	2.184	46.568	51.805	5.237	402	10.414	9.322	1.092	–	–
1969 budgets	2.296	33.058	34.219	1.161	290	27.938	19.129	8.809	3	6.973
1970 budgets	2.240	36.277	37.789	1.512	345	27.668	22.394	5.274	3	2.803
1971 budgets	2.049	40.612	42.775	2.163	330	30.633	25.335	5.298	3	2.133
1972 budgets	2.048	54.509	56.398	1.889	311	25.437	19.959	5.478	2	1.502
1973 budgets	2.049	55.675	57.441	1.766	310	36.527	28.499	8.028	2	3.193
1974 budgets	2.094	64.352	66.712	2.360	265	38.295	32.105	6.190	2	1.325
1975 comptes	2.193	66.880	79.687	12.807	166	60.498	47.247	13.251	2	7.390
1976 comptes	2.158	75.318	89.588	14.270	201	74.832	64.162	10.670	2	5.553
1977 budgets	519	85.061	86.685	1.624	77	94.993	69.009	25.984	3	18.955
1978 budgets	483	80.076	80.797	721	113	109.184	86.225	22.959	4	11.228
1979 budgets	503	87.870	89.211	1.341	93	117.871	93.518	24.353	4	11.951

Source : Rapports Crédit Communal de Belgique.

Evolution des principales recettes (1)

Années	Dépenses ordin. propres à l'ex.	Recettes ordin. propres à l'ex.	Fonds des com. (Dotat. glob.)	Fonds com. d'assist. publique	Fonds des 4 villes	Fonds spéciaux	Total des col.	Impositions communales	Totaux des col.
	1	2	3	4	5	6	3 à 6	7	3 à 7
1949	12.721	11.380	4.000	1.000	–	–	5.000	1.826	6.826
1950	14.643	12.429	4.020	1.000	–	–	5.020	2.027	7.047
1951	15.900	13.729	4.038	1.000	–	–	5.038	2.239	7.277
1952	17.050	15.568	4.158	1.000	400	–	5.558	2.527	8.085
1953	17.958	16.706	4.179	1.055	400	–	5.634	2.895	8.529
1954	18.405	17.489	4.410	1.113	400	–	5.923	3.530	9.453
1955	19.371	18.732	4.432	1.119	400	100	6.051	3.686	9.737
1956	20.416	20.709	4.722	1.192	600	200	6.814	3.909	10.623
1957	22.127	21.372	4.968	1.254	600	490	7.312	4.456	11.768
1958	23.930	23.036	5.723	1.289	600	320	7.932	4.661	12.593
1959	24.089	23.036	5.611	1.296	600	470	7.977	5.334	13.311
1960	25.147	24.697	5.456	1.325	600	550	7.931	5.988	13.919
1961	26.348	24.953	5.836	1.325	600	474	8.235	6.368	14.603
1962	27.705	28.003	6.004	1.331	600	474	8.409	7.439	15.848
1963	30.949	29.523	6.217	1.353	600	274	8.444	7.992	16.436
1964	32.573	31.789	8.960	1.353	–	462	10.775	8.407	17.829
1965	36.193	34.364	9.450	–	–	1.048	10.498	9.688	20.180
1966	39.906	39.294	9.900	–	–	1.281	11.181	11.833	23.014
1967	42.794	41.450	11.025	–	–	1.066	12.091	11.456	23.547
1968	46.651	48.375	12.330	–	–	646	12.976	15.198	28.174
1969	53.828	49.806	13.596	–	–	943	14.539	18.485	33.024
1970	59.700	54.117	15.263	–	–	1.316	16.579	NC	-
1971	62.238	60.742	17.437	–	–	1.706	19.143	18.485	37.622
1972	70.523	68.519	21.001	–	–	1.896	22.897	22.288	45.185
1973	77.860	77.358	23.463	–	-	2.297	25.760	23.745	49.505
1974	94.142	92.054	26.561	–	–	2.238	28.799	29.584	58.383
1975	111.289	107.834	31.883	–	-	2.894	34.777	33.870	68.647
1976	126.318	124.563	38.750	–	–	2.877	41.546	36.292	77.838
1977	154.048	139.948	45.235	–	–	4.360	48.011	41.935	89.946
1978	172.287	152.887	51.401	–	-	2.688	48.849	47.950	96.808
1979	182.054	163.834	53.478	–	–	2.839	50.632	53.660	104.292

(1) D'après les comptes relevés dans les - Rapports annuels du Crédit Communal.

Centimes additionnels communaux à la contribution foncière ou au précompte immobilier (1)

Années	0	1 à 300	301 à 500	501 à 800	801 à 1.000	1.001 à 1.600	1.601 à 2.000	Nombre de communes
1949	18	1.422	1.167	63				2.670
1950	5	1.443	1.153	68				2.669
1951	2	1.341	1.251	75				2.669
1952	3	1.174	1.386	106				2.669
1953	2	932	1.571	157	4			2.666
1954	1	654	1.687	297	27			2.666
1955	1	235	1.838	509	81	2		2.666
1956	4	72	1.678	743	158	11		2.666
1957	4	52	822	1.412	328	48		2.666
1958	6	45	646	1.455	444	69	1	2.666
1959	3	26	360	851	1.232	179	12	2.663
1960	3	16	209	408	1.625	369	33	2.663
1961	2	13	155	227	1.655	566	45	2.663
Après péréq. cadastr. (2)	0	1 à 300	301 à 500	501 à 1.000	1.001 à 1.200	1.201 à 1.800	+ de 1.800	Nombre de communes
1962	2	162	804	1.679	15	1		2.663
1963	1	151	568	1.922	17	4		2.663
1964	2	140	475	2.026	10	4		2.657
1965	2	112	243	2.189	27	13		2.586
1966	2	78	124	2.186	121	75		2.586
1967	2	56	102	2.015	230	175	6	2.586
1968	1	43	80	1.890	312	247	13	2.586
1969	1	40	57	1.736	390	330	22	2.585
1970	1	39	56	1.681	407	372	29	2.585
1971	1	28	32	1.371	435	474	38	2.379
1972	1	23	23	1.080	513	659	60	2.359
1973	1	18	22	853	559	827	79	2.359
1974	1	15	24	452	820	945	102	2.359
	0 à 1.000	1.001 à 1.200	1.201 à 1.800	1.801 à 2.000	2.001 à 2.100	2.101 à 2.200	+ de 2.200	Nombre de communes
1975	291	727	1.195	102	9	17	18	2.359
1976	254	678	1.256	120	9	20	22	2.359
1977	25	103	412	46	3	–	7	596
1978	18	75	405	78	3	6	11	596

(1) Source : Bulletin des Contributions.
(2) Loi du 28 février 1962.

Dette communale au 31 décembre

Années	Au crédit communal (1)					Ailleurs		Autres
	Long terme	Court terme	Dette flottante	A charge Etat (5)	Total	Emissions publiques	Etranger	
1949	10.772	1.361	667		12.800	(2) 9.194	6	95
1950	11.185	1.782	429		13.596	(2) 8.874	235	85
1951	12.051	1.604	244		13.899	(2) 9.598	233	148
1952	13.231	1.625	264		15.120	(2) 9.944	204	292
1953	14.305	1.799	110		16.214	(2) 10.539	174	422
1954	15.842	2.237	350		18.429	(2) 10.993	421	406
1955	18.272	2.502	255		21.029	(2) 15.022	422	475
1956	19.750	2.834	962		23.546	(2) 12.085	424	151
1957	20.809	2.931	1.001		24.741	(2) 12.146	424	173
1958	22.190	4.062	746		26.998	(2) 13.125	424	212
1959	24.859	4.387	1.572		30.818	(2) 13.188		
1960	28.741	4.748	1.667	254	35.410	(3) 13.900		
1961	31.486	4.728	2.863	1.039	40.115	(3) 13.400		
1962	34.397	4.786	3.839	1.922	44.944	(3) 14.600		
1963	37.432	5.134	3.333	2.809	48.708	(3) 16.508		
1964	40.853	5.736	3.114	4.046	53.749	(3) 16.100		
1965	43.318	6.232	4.932	5.070	59.552	(3) 17.700		
1966	45.981	6.687	7.129	5.963	65.759	(3) 20.600		
1967	49.879	7.608	3.645	6.975	68.107	(3) 24.300		
1968	53.929	9.177	2.293	8.266	73.665	(3) 25.500		
1969	58.154	10.139	4.327	9.678	82.298	(3) 26.800		
1970	64.427	11.220	5.191	11.219	92.056	(4) 28.544	363	
1971	70.153	12.572	5.947	12.913	101.585	(4) 32.633	335	
1972	77.502	14.626	6.036	14.626	113.041	(4) 34.032	316	
1973	85.251	16.718	7.500	16.718	126.257	(4) 38.806	297	
1974	94.597	19.254	13.901	18.775	146.527	(4) 36.184	281	
1975	106.736	23.585	13.524	20.755	164.601	(4) 42.865	263	
1976	121.106	28.945	17.100	22.996	190.146	(4) 43.340	228	
1977	138.253	29.411	12.571	25.775	206.009	(4) 50.000	2.837	
1978	150.088	32.434	14.499	28.302	225.523	(4) 55.693	2.650	
1979	163.302	36.019	17.087	31.708	248.116	(4) 50.939	3.060	

Sources :

(1) – Rapports annuels du Crédit Communal de Belgique.
– Archives du Crédit Communal pour les années 1949, 1951 à 1954, 1956 à 1958 - Dossier 220.030.

(2) – Archives du Crédit Communal - Dossier 220.030.
– Bulletin de statistique - avril 1956, p. 808.

(3) Banque Nationale de Belgique - Statistiques économiques belges 1960-1970, Tome II, p. 519 - Ces données sont différentes de celles publiées dans les rapports du Fonds des Rentes.

(4) Bulletin trimestriel du Crédit Communal de Belgique.

(5) Prêts à long terme dont l'Etat rembourse les charges aux emprunteurs en vertu de l'arrêté royal du 2[illegible] octobre 1959.

Dépenses et recettes ordinaires des provinces (1)

(en millions de francs)

Années	D'après les comptes propres à l'exercice			D'après les comptes globaux y compris les soldes des exercices antérieurs		
	Dépenses	Recettes	Solde	Dépenses	Recettes	Solde
1948(1)	1.133	1.218	+ 85	1.187	1.613	+ 426
1949	1.304	1.144	– 160	1.368	1.993	+ 625
1950	1.524	1.184	– 340	1.569	2.153	+ 584
1951	1.590	1.311	– 279	1.678	2.025	+ 347
1952	1.727	1.568	– 159	2.000	2.224	+ 224
1953	1.649	1.836	+ 187	2.044	2.393	+ 349
1954	1.807	1.758	– 49	1.934	2.226	+ 292
1955	1.874	1.996	+ 122	2.229	2.464	+ 235
1956	2.056	2.174	+ 118	2.290	2.680	+ 390
1957	2.365	2.407	+ 42	2.566	2.909	+ 343
1958	2.537	2.663	+ 126	2.735	3.145	+ 410
1959	2.753	2.632	– 121	2.912	3.140	+ 228
1960	2.977	3.151	+ 174	3.223	3.563	+ 340
1961	3.139	3.380	+ 241	3.419	3.978	+ 559
1962	3.509	3.267	+ 242	3.862	4.057	+ 195
1963	3.693	3.739	+ 46	4.037	4.291	+ 254
1964(2)	3.488	3.527	+ 39	3.666	3.937	+ 271
1965	4.613	4.341	– 272	5.075	4.865	– 210
1966	4.435	4.151	– 274	5.057	4.660	– 397
1967	5.279	5.950	+ 671	6.207	6.412	+ 205
1968	6.128	6.870	+ 742	6.751	7.583	+ 832
1969	6.416	7.228	+ 812	7.309	8.421	+ 1.112
1970	7.320	7.602	+ 282	8.247	9.065	+ 818
1971	8.736	9.197	+ 461	9.520	10.662	+ 1.142
1972	10.190	10.762	+ 572	11.957B	12.046B	+ 89B
1973	10.792	11.791	+ 999	11.586	13.415	+ 1.829
1974	13.230	14.363	+ 1.133	14.572	15.951	+ 1.379
1975	15.566	18.077	+ 2.511	16.938	19.326	+ 2.388
1976	20.179	21.574	+ 1.395	21.964	24.427	+ 2.463
1977	21.503	26.107	+ 4.604	26.191B	24.441B	– 1.750B
1978	27.996B	27.229B	– 767B	29.775B	28.706B	– 1.069B
1979	31.924B	30.213B	– 1.711B	33.491B	32.748B	– 743B

(1) Comptes définitifs.
(2) Comptes provisoires.
B = Budgets
(*) Source : Annuaire statistique de Belgique.

Budgets et comptes des provinces - exercice propre (en millions de F)

ANNEES	PROVINCES EN BONI OU EQUILIBRE				PROVINCES EN MALI			
	Nombre	Dépenses	Recettes	Boni	Nombre	Dépenses	Recettes	Mali
1948 compt. déf.	7	970	1.078	+ 102	1	164	140	24
1949 budgets	—	—	—	—	9	1.435	1.163	272
1950 comptes	1	33	44	11	8	1.490	1.121	369
1951 compt. prov.	2	164	179	15	7	1.421	1.132	289
1952 comptes	2	233	259	26	7	1.495	1.309	186
1953 comptes	6	1.005	1.209	204	3	658	597	61
1954 compt. déf.	3	416	479	63	6	1.392	1.278	114
1955 compt. prov.	6	1.143	1.273	130	3	787	715	72
1956 compt. déf.	7	1.555	1.683	128	2	501	491	10
1957 compt. déf.	4	1.048	1.126	78	5	1.316	1.281	35
1958 compt. déf.	7	2.369	2.499	130	2	168	163	5
1959 compt. déf.	3	811	839	28	6	1.941	1.793	148
1960 compt. déf.	8	2.821	2.997	176	1	156	154	2
1961 compt. déf.	8	2.941	3.191	250	1	198	188	10
1962 compt. déf.	1	404	404	—	8	3.105	2.863	242
1963 compt. déf.	5	1.368	1.440	72	4	2.325	2.300	25
1964 compt. prov.	6	1.889	2.113	224	3	1.599	1.414	185
1965 compt. prov.	2	962	1.049	87	7	3.651	3.292	359
1966 compt. prov.	3	1.478	1.559	81	6	2.957	2.602	355
1967 compt. prov.	6	3.943	4.637	694	3	1.336	1.313	23
1968 budg. mod.	1	285	290	5	8	6.770	6.508	262
1969 budg. mod.	2	1.832	1.898	66	7	6.127	5.825	302
1970 compt. prov.	6	4.553	4.923	370	3	2.767	2.679	88
1971 compt. prov.	6	5.155	5.733	578	3	3.581	3.464	117
1972 budg. mod.	1	870	888	18	8	11.554	10.966	588
1973 compt. prov.	7	8.192	9.505	1.313	2	2.600	2.286	314
1974 comptes	6	6.728	8.137	1.409	3	6.502	6.226	276
1975 comptes	7	8.710	11.291	2.581	2	6.856	6.786	70
1976 comptes	8	13.449	16.381	2.932	1	6.986	6.804	182
1977 comptes	7	18.340	23.280	4.940	2	7.714	6.806	908
1978 budg. mod.	1	1.332	1.507	175	8	30.065	28.510	1.555
1979 budg. init.	1	1.443	1.564	121	8	30.481	28.649	1.832

Source : Rapports annuels du Crédit Communal de Belgique.

Budgets et comptes des provinces - recettes et dépenses ordinaire globales

ANNEES	PROVINCES EN BONI OU EQUILIBRE				PROVINCES EN MALI			
	Nombre	Dépenses	Recettes	Boni	Nombre	Dépenses	Recettes	Mali
1948 comptes	9	1.187	1.613	426				
1949 comptes	9	1.368	1.993	626				
1950 comptes	9	1.569	2.154	585				
1951 comptes	9	1.678	2.025	347				
1952 comptes	8	2.000	2.224	224	1			9
1953 comptes	8	2.044	2.393	349	1			27
1954 comptes	7	1.934	2.226	292	2			56
1955 comptes	7	2.227	2.483	236	2			106
1956 comptes	7	1.377	1.883	506	2	914	798	116
1957 compt. prov.	5	1.094	1.421	327	4	1.493	1.375	118
1958 compt. prov.	6	1.618	1.987	369	3	1.243	1.169	74
1959 comptes	6	1.712	2.040	328	3	1.200	1.063	137
1960 comptes	6	1.813	2.246	433	3	1.411	1.317	94
1961 comptes	8	3.258	3.836	578	1	161	142	19
1962 comptes	5	2.211	2.570	359	4	1.651	1.487	164
1963 comptes	6	2.227	2.670	443	3	1.810	1.621	189
1964 compt. prov.	6	2.411	2.788	377	3	1.254	1.149	105
1965 compt. prov.	5	2.466	2.649	183	4	2.608	2.216	392
1966 compt. prov.	5	2.083	2.356	273	4	2.974	2.304	670
1967 compt. prov.	6	3.791	4.310	519	3	2.416	2.102	314
1968 compt. prov.	7	4.967	5.974	1.007	2	1.784	1.609	175
1969 compt. prov.	7	5.474	6.725	1.251	2	1.835	1.696	139
1970 comptes	7	6.220	7.288	1.068	2	2.027	1.777	250
1971 comptes	6	5.795	7.202	1.407	3	3.725	3.460	265
1972 comptes	6	6.923	8.489	1.566	3	4.286	3.914	372
1973 comptes	7	8.957	10.941	1.984	2	2.629	2.474	155
1974 comptes	6	8.381	10.236	1.855	3	6.191	5.715	476
1975 comptes	7	9.952	12.522	2.570	2	6.986	6.804	182
1976 comptes	8	13.856	18.161	4.305	1	6.925	5.194	1.731
1977 comptes	7	16.065	20.864	4.799	2	7.487	6.649	838
1978 comptes	8	19.222	23.463	4.241	1	7.390	6.060	1.330
1979 budgets	8	23.405	23.528	123	1	6.576	6.100	476
1980 budgets	6	17.756	17.799	43	3	16.085	14.967	1.118

Sources : D'après l'I.N.S. jusqu'en 1955
Rapports Crédit Communal depuis 1956.

Evolution des recettes provinciales versées au credit communal (1)

ANNEES	Dépenses globales	Fonds des provinces		Quote-part dans impôts Etat & additionnels		Total
	en mio de F	en millions de F	%	en millions de F	%	en mio de F
1947				468		468
1948	1.187			968		968
1949	1.368	571		947		1.518
1950	1.569	557		630		1.187
1951	1.678	522		497		1.018
1952	2.000	639	31.95	467	23.35	1.106
1953	2.044	885		556		1.441
1954	1.934	709		585		1.294
1955	2.229	596		584		1.180
1956	2.290	715		665		1.380
1957	2.566	1.102		737		1.839
1958	2.735	870		918		1.788
1959	2.912	780		947		1.727
1960	3.223	912		1.116		2.028
1961	3.419	870		1.210		2.080
1962	3.862	764		789		1.553
1963	4.037	776		1.309		2.085
1964	3.666	800	21.22	1.479	40.34	2.279
1965	5.075	970		1.594		2.564
1966	5.057	1.165		1.049		2.214
1967	6.207	1.344	21.65	2.068	33.32	3.412
1968	6.751	1.503	22.26	2.324	34.42	3.827
1969	7.309	1.658	22.68	2.086	28.40	3.744
1970	8.247	1.861	22.57	2.133	25.86	3.994
1971	9.520	2.126	22.33	2.409	25.30	3.435
1972	11.957	2.561	21.42	3.050	25.51	5.611
1973	11.586	2.950	25.46	3.292	28.41	6.242
1974	14.572	3.239	22.22	4.752	32.61	7.991
1975	16.938	3.888	22.95	5.375	31.73	9.263
1976	21.964	4.718	21.48	6.937	31.58	11.655
1977	26.191	5.517	21.06	6.273	23.95	11.790
1978	29.775	6.117	20.34	8.089	27.17	14.206
1979	33.491	6.492	19.38	8.263	24.67	24.755

Source : (1) Rapports annuels du Crédit Communal de Belgique.

Dette provinciale au 31 décembre

	AU CREDIT COMMUNAL (1)					AILLEURS
ANNEES	Long terme	Court terme	Dette flottante	à charge Etat (5)	Total	Emprunts public. et privés
1949	966	14				(2) 74
1950	1.260	20	20			(2) 70
1951	1.283	131	20			(2) 322
1952	1.368	222				(2) 710
1953	1.491	271				(2) 935
1954	1.839	260	22			(2) 910
1955	2.246	286	96			
1956	2.365	286	96			(2) 672
1957	2.549	256	20			(2) 954
1958	2.923	255	13			(2) 887
1959	3.413	266	105			(2) 852
1960	3.697	232	101			(3) 800
1961	3.980	223	98	10	4.310	(3) 700
1962	4.293	415	280	32	5.019	(3) 500
1963	4.788	400	340	143	5.671	(3) 400
1964	5.300	347	402	229	6.278	(3) 400
1965	5.732	346	569	282	6.928	(3) 400
1966	6.439	412	962	404	8.215	(3) 400
1967	6.891	355	534	477	8.257	(3) 900
1968	7.499	415	269	648	8.831	(3) 700
1969	8.470	562	492	732	10.256	(3) 700
1970	10.203	340	686	882	12.111	(3) 700
1971	11.850	404	797	1.032	14.084	(4) 645
1972	13.014	581	937	1.143	15.674	(4) 634
1973	14.590	759	1.064	1.235	17.648	(4) 915
1974	16.573	949	1.435	1.318	20.275	(4) 891
1975	18.188	1.271	1.305	1.491	22.256	(4) 862
1976	19.968	1.578	1.298	1.555	24.398	(4) 559
1977	21.827	1.912	1.880	1.706	27.325	(4) 541
1978	23.861	2.562	2.066	1.795	30.284	(4) 519
1979	27.123	3.148	1.754	1.839	33.864	(4) 474

Sources :
(1) – Rapports annuels du Crédit Communal de Belgique.
– Archives du Crédit Communal - pour les années 1949-1951 à 1954, 1956 à 1958 (dossier 220.030).
(2) Archives du Crédit Communal - Dossier 220.030.
(3) Banque Nationale - Statistiques économiques belges 1960-1970, Tome II, p. 519.
(4) Bulletins trimestriels du Crédit Communal de Belgique.
(5) Prêts à long terme dont l'Etat rembourse les charges aux emprunteurs en vertu de l'arrêté royal du 22 octobre 1959.

NOTES

(1) La présente étude fait suite à celle de Charles Mees, conseiller au Conseil d'Etat, "Les finances provinciales et communales", publiée dans le Tome III de l'Histoire des finances publiques en Belgique. L'auteur y retrace l'histoire des finances provinciales et communales depuis la création de la Belgique jusqu'à l'importante réforme du statut financier des pouvoirs subordonnés, réalisée par la loi du 24 décembre 1948.

(2) – Loi du 28 août 1921 autorisant les communes à lever 4 décimes additionnels à l'impôt sur le mobilier.
– Loi du 16 juillet 1922 accordant aux communes la faculté de lever des additionnels à certains impôts cédulaires pour les exercices 1923-1924, de même qu'une taxe spéciale sur les traitements, salaires et pensions ne pouvant dépasser le quart de la taxe professionnelle.
– Loi du 17 mars 1925 consacrant la faculté susdite, mais la limitant à 60 additionnels et autorisant les communes à lever une taxe de voirie.
– Loi du 28 mars 1923 abrogeant la faculté d'imposer des centimes additionnels à la taxe sur les automobiles.
– Loi du 31 décembre 1925 interdisant l'imposition d'additionnels à la redevance sur les mines et à la taxe sur les jeux et paris.
– Loi du 31 décembre 1925 autorisant les communes à lever des additionnels à la taxe sur les véhicules sans moteur, à la taxe sur les chiens et à la taxe sur certains spectacles. Cette loi leur attribua la moitié de la quote-part de 8% qui avait été accordée aux provinces par la loi du 3 mars 1919 sur les bénéfices de guerre et par celle du 2 juillet 1920.
– Loi du 22 janvier 1931 restaurant totalement le pouvoir fiscal des communes et supprimant certaines quotes-parts communales dans les impôts de l'Etat.
– Arrêté des secrétaires généraux du 3 juin 1941, coordonnant les lois relatives aux impôts sur les revenus;
– Arrêté des secrétaires généraux du 22 septembre 1941 limitant la faculté pour les communes, de lever des additionnels à certains impôts de l'Etat et la supprimant pour d'autres;
– Arrêté des secrétaires généraux du 12 mai 1942 supprimant la taxe de voirie.

(3) Sur les vélocipèdes, les domestiques et servantes, les chiens, les voitures et chevaux de luxe.

(4) Rapports du Crédit Communal de Belgique, exercices 1952 à 1965.

(5) Lois des 17 juillet 1953, 30 décembre 1954, 8 juillet 1955, 20 juin 1956.

(6) Arrêté royal du 10 octobre 1951 et lois des 3 juillet 1956, 4 avril 1958 et 19/20 novembre 1959.

(7) – La part dans le Fonds des communes, des localités qui limitèrent à 100 leurs centimes additionnels à la contribution foncière se réduisit d'année en année, car, désireuses d'obtenir cette part, elles les avaient portés à ce nombre.
– La loi du 5 mai 1959 a étendu les dispositions de celle du 12 mars 1954 à tous les concours de paris autres que sur les courses de chevaux.

(8) Lois du 9 avril 1955 et du 27 juillet 1955.

(9) Rapport du Crédit Communal sur l'exercice 1959, p. 15.

(10) Par exemple : Circulaire du ministère de l'Intérieur des 4 avril et 1er septembre 1951, 16 septembre 1955, 20 février et 1er août 1956, 13 et 18 août 1957.

(11) Bulletin de statistique, juillet/août 1958, p. 284.

(12) Lois des 27 juillet 1973, du 14 mars 1954, du 22 février et 27 mars 1956.

(13) Mouvement Communal, janvier/février 1951, juillet/septembre 1952, août/septembre 1953.

(14) Il fut réduit par la loi du 20 novembre 1959 (note 15) et par celle du 14 février 1961 (p. 59).

(15) Le tableau ci-après groupe les diverses modifications apportées par la loi ou par arrêté royal en application de l'article 20 de la loi du 24 décembre 1948 aux tranches du Fonds des communes :

Art. de la loi du 24.12.48	Tranches	Loi du 24.12. 1948	A.R. du 10.10. 1951	Loi du 3.7. 1956	Loi du 4.4. 1958	Loi du 20.11. 1959
11	Administration	45%	46,15	37	34	36,6
12	Voirie et travaux	16,25	16,67	8 9	7 7	7,54 7,54
13	Hyg. publ. et	6,25	6,41	5	4	4,31
14	Instruction	20	17,95	17	17	2,69 7,95
15	Dette	12,50	12,28	21	21	22,61
	Fonds d'aide			3	10	10,76

(16) Mouvement Communal, 1960, p. 274.

(16bis) Ramenés à 424 en vertu de la révision cadastrale - Arrêté royal du 30 avril 1962.

(17) Déclaration du ministre Gilson au Congrès de l'Union des Villes le 27 mai 1961 - Mouvement communal 1961, p. 314.

(18) Doc. parl. - Chambre VIII (S.e 1961) - n° 4.

(19) Il devint le Fonds de l'art. 358 du C.I.R. quand celui-ci fut coordonné par l'arrêté royal du 26 février 1964.

(20) Ramenés à 530 en vertu de la révision cadastrale; arrêté royal du 30 avril 1962.

(21) Porté à 6% par la loi du 22 février 1967 (p. 71).

(22) C'est pourquoi on l'appellera souvent "Fonds des sociétés".

(23) Mouvement communal 1964, p. 304, 305.

(24) Mouvement communal 1964, p. 550.

(25) Compte rendu analytique - Chambre - Séance du 18 octobre 1966, p. 783.

(26) Propositions de loi tendant à majorer la dotation du Fonds des communes. Doc. parl. Chambre, 72 (1965-1966) n° 1 - 14 décembre 1956.

(27) Rapports du Crédit Communal de Belgique.

(28) L'index des prix à la consommation était passé, pendant cette période d'environ 115 (1953 = 100) à 203 (Statistiques I.N.S.). On sait que cette performance fut largement dépassée par la hausse des rémunérations, qui influence beaucoup plus les dépenses publiques : les salaires conventionnels des employés passèrent de l'indice 100 en 1963 à 359,2 en 1976 (I.S.E.).

(29) Cet hiatus s'explique par le transfert de leur élaboration de l'I.N.S. au ministère de l'Intérieur.

(30) L. MALVOZ : La nouvelle structure des pouvoirs locaux. Bulletin trimestriel Crédit Communal de Belgique, octobre 1971, p. 278.
L. MALVOZ : Les fusions des communes de 1969-1970. Bulletin trimestriel du Crédit Communal, octobre 1970, p. 201.
L. MALVOZ : Premier bilan des fusions des communes. Bulletin trimestriel du Crédit Communal, octobre 1972, p. 187.

(31) – La loi du 14 février 1961 (article 94) garantissait, pendant 10 ans, aux nouvelles entités municipales une quote-part au moins égale à la somme qui revenait aux communes fusionnées dans le Fonds des communes, majorée dans les 5 premières années de 25%.
– La loi du 16 mars 1964 modifia ces dispositions en son article 26; celui-ci prévoyait l'allocation aux communes issues de fusions d'une aide exceptionnelle, payable en une fois ou en plusieurs versements annuels, destinée à la couverture de leur passif ou des charges exceptionnelles entraînées par la fusion; elles obtenaient en plus, pendant 5 ans, un supplément de 10% dans le fonds B.
– La loi du 23 juillet 1971 modifia ces interventions : les municipalités issues d'une fusion obtenaient pendant 10 ans un complément de recettes de 15% de leur quote-part dans le fonds B et pendant les 5 années suivantes un supplément de 10%.

(32) Evolution du Fonds des communes

Année	Dotation théorique	Dotation réellement attribuée	Différence
1973	24.189	23.463	– 726
1974	27.861	26.561	– 1.300
1975	34.510	31.883	– 2.627
1976	43.588	38.750	– 4.838
			– 9.491

Rapport du Crédit Communal de Belgique, 1975, p. 22.
Autres modifications : p. 79.

(33) Circulaires du ministère de l'Intérieur des 31 juillet 1970, 11 août 1971, 21 août 1973, 6 août 1974, 8 août 1976.

(34) 5 ou 6% suivant que les communes faisaient partie ou non d'une agglomération ou fédération.

(35) Arrêtés royaux du 16 décembre 1975 et du 24 septembre 1976.

(36) Rapport du Crédit Communal sur l'exercice 1976, p. 19.

(37) Monique GOETHALS : "Het gemeentefonds - Naar een herziening van de verdelingscriteria ? Driemaandelijks Tijdschrift van het Gemeentekrediet', octobre 1971, p. 277.

(38) R. DEPREZ : "Problemen rond het gemeentefonds. Driemaandelijks tijdschrift van het Gemeentekrediet van België", Avril et octobre 1973.

(39) DAMS J. et de BETHUNE E.: Le nouveau Fonds des communes. Union des villes et communes belges, pp. 81 et sv.
– Innovation in local government. A comparative study of forty four Belgian townships, Belgian Productivity Agency - "Vervolmakingscentrum voor bedrijfsleiding en administratie", 1972.

(40) Monique GOETHALS : "Op zoek naar een uitkering voor fiscaal arme gemeenten. - Driemaandelijks tijdschrift, Gemeentekrediet van België, janvier 1962, p. 3, juillet 1963, p. 127.

(41) Rapport du Crédit Communal de Belgique 1979, p. 18.
– D'après les comptes globaux de 1976 il y aurait, en dehors de ces deux villes, 199 communes en déficit de 5.117 millions et 2.158 communes en boni pour 14.270 millions (Annexe III).

(42) Bénéficiant d'une telle aide (Mouvement communal 1971, p. 166) :
- les communes centres de régions supportant des charges spéciales;
- les communes dont la quote-part dans le fonds de 1969 était toujours inférieure à celle de 1962;
- les communes dont les difficultés de trésorerie étaient aiguës.

(43) Rapport du Crédit Communal de Belgique, exercice 1976, p. 14.

(44) Cl. PREUDHOMME : Les finances communales - le service ordinaire en 1976, Bulletin trimestriel du Crédit Communal, juillet 1977, p. 197.

(45) Cette loi est muette au sujet des agglomérations. Or, seule celle de Bruxelles a été constituée et celle d'Anvers ne doit l'être qu'en 1983. Un certain nombre de faubourgs des villes de Liège, Gand et Charleroi ayant été absorbés par ces dernières (ceux d'Anvers le seront en 1983) on peut se demander si la création de nouvelles agglomérations, dans le sens de la loi du 26 juillet 1971, aurait encore un sens; les communes anciennes ont été absorbées par ces villes et on voit mal l'adjonction d'autres communes périphériques suivant la procédure de l'agglomération.

(46) Les arrêtés royaux des 7 juin 1978 et 3 avril 1979 donnent les statistiques de référence pour les exercices 1978 et 1979.

(47) La loi du 5 janvier 1976 prévoit en son article 78-b, qu'à titre transitoire cette clé de répartition ne s'appliquera, pour les années 1977 à 1980, qu'à concurrence de 50%, 62,5%, 75% et 87,5% de la dotation globale, le solde devant être réparti proportionnellement au total des parts dévolues à l'ensemble des communes de chaque région dans la répartition du Fonds des communes de 1975.

(48) Louis MALVOZ : De l'abolition des octrois à la régionalisation - Bulletin trimestriel du Crédit Communal de Belgique, octobre 1977, p. 236.

(49) Jacques ROMBAUTS : De verdeling van het Gemeentefonds in Vlaanderen - Driemaandelijks Tijdschrift van het Gemeentekrediet van België, januari 1980.

(50) L'arrêté royal du 14 juin 1978 modifie profondément cette répartition, s'inspirant de celle du régime propre à la région flamande.
L'arrêté royal du 27 février 1979 institua une formule plus originale; il scinda la 2ème catégorie en :
- une nouvelle 2ème catégorie, composée de 9 communes régionales, nommément désignées;
- une 3ème catégorie composée des autres communes.

La part de 17,5%, revenant à la 2ème catégorie, et répartie au prorata du chiffre de la population multiplié par un coefficient représentatif de l'effort fiscal des communes. La part de 47,83%, revenant à la 3ème catégorie, est répartie sur base du même quotient multiplié au surplus par un coefficient représentatif de la densité de la population.
L'arrêté royal du 27 février 1979 maintient les principes qui régissaient déjà la répartition tout en apportant quelques modifications à l'importance des critères.

(51) Entités nouvelles regroupant les communes fusionnées (y compris Charleroi qui n'était pas encore, en 1976, dans la catégorie des grandes villes). Rapport du Crédit Communal 1977 (p. 17), 1978 (p. 19).

(52) Rapport du Crédit Communal de Belgique 1977, p. 22.

(53) Celles-ci augmentent cependant de façon inquiétante ainsi qu'il résulte de l'évolution de la dette flottante logée auprès de cette société et qui est passée de 5.191 millions au 31 décembre 1970 à 17.087 millions au 31 décembre 1979 (Rapports du Crédit Communal - Annexe VI), eu égard à des dépenses ordinaires évaluées aux budgets à 63.821 et 222.882 millions.

(54) Archives du Crédit Communal - Gerrit VAN DAELE : Een evaluatie van de gemeentelijke fiscaliteit - Augustus 1980.

(55) Certaines grandes villes durent, une fois encore, couvrir leurs déficits par une fraction croissante de leurs emprunts publics; elles vinrent 26 fois sur le marché entre 1966 et 1976 pour un montant global de 52,4 milliards dont 44,7 milliards pour les seules villes d'Anvers et de Liège.
Source : Rapports annuels du Crédit Communal de Belgique.

(56) A peine un an après la restauration - par la loi du 16 juillet 1922 - de la fiscalité provinciales et communales axée sur celle de l'Etat, plusieurs municipalistes, dont Ad. Max, Bourgmestre de Bruxelles, reconnaissaient que la perception par l'administration centrale de l'impôt local n'est pas ressentie comme telle par le contribuable, ce qui inhibe le sens des responsabilités des administrateurs provinciaux et communaux. Annales Parlementaires - Session 1923-1924 - Chambre des Représentants - Séances des 13 décembre 1923, 16 et 19 janvier 1924.

(57) Les grandes lignes de cette deuxième partie s'inspirent des articles de L. MALVOZ, publiés dans le Bulletin trimestriel du Crédit Communal de Belgique d'avril 1974, de janvier et juillet 1979 : La fiscalité provinciale et le Fonds des provinces.

(58) Ch. MEES, Conseiller au Conseil d'Etat : Ibidem.

(59) La loi du 31 décembre 1925 réduisit cette part à un seizième l'autre moitié étant attribuée aux communes en déficit (p. 2).

(60) Voir détails dans : Annuaires statistiques de la Belgique.

(61) Bulletin de Statistique n° 10 - octobre 1949 : La réforme des finances provinciales : détail des calculs auxquels le gouvernement s'est livré pour établir la dotation et les critères de répartition.

(62) La loi du 23 juillet 1952 réduisit le nombre de membres à 13 dont 4 nommés par le ministre de l'Intérieur et 9 par les députations permanentes.

(63) Annuaire statistique de Belgique 1952, p. 294.

(64) Annuaire statistique de Belgique 1952, p. 298.

(65) Bulletin de statistique n° 1, janvier 1951, p. 127.

(66) L. MALVOZ : Ibidem, juillet 1979, p. 148.

(67) – La loi du 5 mai 1959 a étendu ces dispositions à tous les concours de paris autres que sur les courses de chevaux.
– Pour la technique de répartition de ce fonds spécial : cf. Michielsen ibidem.

(68) Cette loi n'a été appliquée qu'une année car la loi du 17 mars 1965 a refondu tout le régime du Fonds des provinces.

(69) L. MALVOZ : Ibidem, juillet 1979, p. 151.

(70) L. MALVOZ : Ibidem, juillet 1979, p. 152.

(71) L. MALVOZ : Ibidem, juillet 1979, p. 153.

(72) L. MICHIELSEN : Bulletin des Contributions n° 472 de mars 1970 - Paragraphe V.

(72) L. MICHIELSEN : Ibidem - mars 1970.

(73) L'année 1952 a été prise comme référence parce que les chiffres relatifs à 1949 sont faussés par l'encaissement des arriérés afférant aux exercices antérieurs.

(74) L. MALVOZ : Ibidem, juillet 1979, p. 151.

(75) L. MALVOZ : Ibidem, juillet 1979, p. 154.

(76) La loi supprime le fonds spécial créé par la loi du 12 mars 1954 et dont l'alimentation avait été renforcée par les lois des 9 mai 1959 et 24 décembre 1963 (p. 52).

(77) L. MALVOZ : Ibidem, juillet 1979, p. 157.

(78) Rapport du Crédit Communal de Belgique, exercice 1979, p. 18.

(79) Voir aussi L. MALVOZ : Ibidem, juillet 1979, p. 156.

BIBLIOGRAPHIE

Documents consultés

1. Annales et documents parlementaires.
2. Annuaire statistique de Belgique.
3. Bulletin de statistiques.
4. Bulletin du ministère de l'Intérieur : pour les circulaires ministérielles, dans l'ordre chronologique.
5. Bulletin trimestriel du Crédit Communal de Belgique.
6. Le Mouvement Communal.
7. Pasinomie : pour toutes les lois, arrêtés lois et arrêtés royaux dans l'ordre chronologique.
8. Rapports annuels du Crédit Communal de Belgique.

Ouvrages cités

J. DAMS et E. de BETHUNE :

- Le nouveau Fonds des communes - Union des villes et communes belges.
- Innovation in local governement. Comparative study of 44 Belgian townships, belgian productivity agency - "Vervolmakingscentrum voor bedrijfsleiding en administratie", 1972.

R. DEPREZ : Problemen rond het Gemeentefonds - Driemaandelijks tijdschrift van het Gemeentekrediet van België, april en oktober 1973.

M. GOETHALS :

- Het Gemeentefonds - naar een herziening van de verdelingscriteria ? Driemaandelijks tijdschrift van het Gemeentekrediet van België, oktober 1971. - Op zoek naar een uitkering voor fiscaal arme gemeenten - Driemaandelijks tijdschrift Gemeentekrediet van België, januari 1962, juli 1963.

L. MALVOZ :

- Les fusions des communes de 1969-1970 - Bulletin trimestriel du Crédit Communal, octobre 1970.
- La nouvelle structure des pouvoirs locaux - Bulletin trimestriel du Crédit Communal de Belgique, octobre 1971.

- Premier bilan des fusions des communes - Bulletin trimestriel du Crédit Communal de Belgique, octobre 1972.
- De l'abolition des octrois à la régionalisation - Bulletin trimestriel du Crédit Communal de Belgique, octobre 1977.
- La fiscalité provinciale et le Fonds des provinces - Bulletin trimestriel du Crédit Communal de Belgique, avril 1974, janvier et juillet 1979.

Ch. MEES, Conseiller au Conseil d'Etat, "Les finances provinciales et communales" in Tome III de l'Histoire des finances publiques en Belgique, Bruxelles, Etablissements E. Bruylandt, 1954.

L. MICHIELSEN : Bulletin des contributions n° 472 de mars 1970.

Cl. PREUDHOMME : Les finances communales - le service ordinaire en 1976 - Bulletin trimestriel du Crédit Communal de Belgique, juillet 1977.

J. ROMBAUTS : De verdeling van het Gemeentefonds in Vlaanderen - Driemaandelijks tijdschrift van het Gemeentekrediet van België, januari 1980.

G. VAN DAELE : Een evaluatie van de gemeentelijke fiscaliteit - Archives du Crédit Communal de Belgique, août 1980.

HOOFDSTUK IX

DE GESCHIEDKUNDIGE ONTWIKKELING VAN DE SOCIALE ZEKERHEID IN BELGIË (1945-1980) (*) (**)

door

M. DELHUVENNE
Ere-Buitengewoon Hoogleraar aan de Katholieke Universiteit Leuven

M. J. FESTJENS
Opdrachthouder, Planbureau

A. BERCKMANS
Assistente, Département d'Economie appliquée de l'Université libre de Bruxelles

H. DE LANGE
Actuaris, Ministerie van Sociale Voorzorg

(*) Dit hoofdstuk is samengesteld uit drie delen:
Een overzicht van de totstandkoming van het sociaal-zekerheidsrecht door de heer M. DELHUVENNE.
Een analyse van de lopende ontvangsten en uitgaven van de sociale zekerheid door mevrouw M. J. FESTJENS, met medewerking van mevrouw A. BERCKMANS.
Een beschrijving van de ontwikkeling van de reserves en de belegging van die reserves van de sociale zekerheid door de heer H. DE LANGE.

(**) De auteurs houden eraan hun dank uit te spreken voor de belangrijke en nuttige medewerking die zij hebben gekregen bij de bevoegde ambtenaren van het Ministerie van Sociale Zaken, van het R.I.Z.I.V. en van het Ministerie van Volksgezondheid en van het Gezin.
Inzonderheid danken zij het Nationaal Instituut voor de Statistiek en vooral de heer TUYAERTS, Eerst aanwezend statisticus, om de mededeling van belangrijke, tot hiertoe niet gepubliceerde statistische reeksen.
De deskundigheid van deze medewerking en de bereidwilligheid waarmede ze werd verleend heeft de taak van de auteurs ten zeerste vergemakkelijkt.

INHOUDSTAFEL

Pagina

Inhoudstafel 636
Lijst van figuren 638
Lijst van tabellen 639
Lijst van afkortingen 640

INLEIDING 642

AFDELING I — DE STRUCTURELE UITBOUW VAN DE SOCIALE ZEKERHEID . 643

§ 1. De karakteristieken van de structuur der Belgische sociale zekerheid 643
§ 2. De evolutie der sectoren 645

AFDELING II — EVOLUTIE VAN HET WERKINGSVELD DER SOCIALE ZEKERHEID 652

§ 1. Het stelsel der werknemers 652
§ 2. Het stelsel der zelfstandigen 654
§ 3. Het stelsel voor het overheidspersoneel 656

AFDELING III — EVOLUTIE VAN HET RECHT OP DE PRESTATIES 658

§ 1. Algemene evolutiefactoren 659
— De aanpassing aan de levensduurte 659
— De welvaartsvastheid 661
— De brugpensioenen 663
§ 2. Evolutiefactoren in de onderscheidene takken der sociale zekerheid 665
1. De ziekteverzekering (geneeskundige verzorging) 665
— Algemene en specialistische geneeskundige verzorging 665
— De ziekenhuisverpleging 669
— De pharmaceutische sector 670
2. De uitkeringsverzekering 672
3. De arbeidsongevallen 674
4. De beroepsziekten 676
5. De rust- en overlevingspensioenen voor werknemers 677
6. De rust- en overlevingspensioenen voor zelfstandigen 679
7. De kinderbijslag voor werknemers 680
8. De kinderbijslag voor zelfstandigen 682
9. De werkloosheidsuitkering 684
§ 3. De supplementaire beschermingen 686
— Arbeidsongevallen 686
— Beroepsziekten 686
§ 4. De residuele beschermingsvorm 687
1. Het gewaarborgd inkomen voor bejaarden 687
2. De gewaarborgde gezinsbijslag 688
§ 5. De sociale zorg 689
1. De uitkeringen aan mindervaliden 689
2. Het bestaansminimum 692

AFDELING IV — FINANCIELE ECONOMISCHE ANALYSE VAN ONTVANGSTEN EN UITGAVEN VAN DE SOCIALE ZEKERHEID 694

§ 1. Inleiding 694
Afbakening van het begrip Sociale Zekerheid in de gebruikte statistieken 694
§ 2. Algemeen overzicht 696
1. De lopende ontvangsten en uitgaven van de sociale zekerheid voor werknemers en zelfstandigen samen 696
2. De lopende ontvangsten en uitgaven van de sociale zekerheid volgens regeling . 699
2.1. Regeling voor werknemers 701
2.2. Regeling voor zelfstandigen 702
§ 3. Analyse der lopende ontvangsten van de sociale zekerheid 703
1. Verdeling van de lopende ontvangsten over de takken van de sociale zekerheid . 703
1.1. Regeling voor werknemers 703
1.2. Regeling voor zelfstandigen 704
2. Structuur en evolutie van de ontvangsten binnen elke tak van de sociale zekerheid 705
2.1. Regeling voor werknemers 705
a. Rust- en overlevingspensioenen 705
b. Ziekte- en invaliditeitsverzekering 708
c. Werkloosheid 709
d. Gezinsbijslag 709
e. Arbeidsongevallen 709
f. Overige takken 710
2.2. Regeling voor zelfstandigen 710
3. Evolutie van de bijdragedruk 711
3.1. Regeling voor werknemers 711
3.2. Regeling voor zelfstandigen 718
4. Ontwikkeling van de rijkstoelagen aan de sociale zekerheid 719
4.1. Regeling voor werknemers 720
4.2. Regeling voor zelfstandigen 723
§ 4. Analyse der lopende uitgaven van de sociale zekerheid 723
1. Loop van de bevolking 723
2. Algemene evolutie van de prestaties 727
2.1. Regeling voor werknemers 727
2.2. Regeling voor zelfstandigen 731
3. Ontwikkeling der belangrijkste vervangingsinkomens 732
3.1. Pensioenen 732
3.2. Uitkeringen voor ziekte en invaliditeit 738
3.3. Werkloosheidsuitkeringen 741
4. Evolutie der belangrijkste aanvullende inkomens 746
4.1. Geneeskundige verzorging 746
4.2. Gezinsbijslag 754
§ 5. De financiële evenwichten en onevenwichten in de sociale zekerheid 757
1. Betekenis van de saldi in de sociale zekerheid 757
1.1. Regeling voor werknemers 757
1.2. Regeling voor zelfstandigen 757
2. De saldi in de verschillende sociale-zekerheidstakken 759
2.1. Regeling voor werknemers 763
a. Pensioenen 763
b. Ziekte- en invaliditeitsverzekering 764

c. Werkloosheid 766
d. Gezinsbijslag 767
e. Arbeidsongevallen 767
f. Overige takken 768
2.2. Regeling voor zelfstandigen 768
a. Pensioenen 768
b. Geneeskundige verzorging 769
c. Gezinsbijslag 769
§ 6. De reserves 770
1. In de sociale zekerheid der werknemers 770
1.1. De evolutie van de reserves 770
— De globale reserves 770
— De reserves per tak 772
a. Ziekte en invaliditeit 772
b. Werkloosheid 774
c. Pensioenen 775
d. Gezinsprestaties 776
e. Arbeidsongevallen 777
f. Beroepsziekten 778
1.2. De beleggingen van de reserves 780
2. In de sociale zekerheid voor zelfstandigen 780
3. In de overzeese sociale zekerheid 783
§ 7. Internationale vergelijkingen 784

AFDELING V — ALGEMENE BESLUITEN 789

§ 1. De economische impact van de sociale zekerheid op de overheidsfinanciën 789
§ 2. De overgang van weelde naar doelmatigheid 791

Bijlage I/1 tot I/7 De rekening van de lopende ontvangsten en uitgaven van de sociale zekerheid in 1955, 1960, 1965, 1970, 1975, 1980 793
Bijlage I/8 tot I/9 Jaarlijkse gegevens omtrent de bijdragen, de rijkstoelagen, het inkomen uit vermogen of intresten op leenschuld, de prestaties en de saldi per tak van de sociale zekerheid 800
Bijlage II/1 Evolutie van de bijdragevoeten en loongrenzen in de regeling voor werknemers 806
Bijlage II/2 Evolutie van de bijdragevoeten en inkomensgrenzen inzake sociale zekerheid voor een zelfstandig hoofdberoep 814
Bijlage III/1 Reserves van de sociale zekerheid van de werknemers, 1958-1980 . 815
Bijlage III/2 Reserves van het sociaal statuut voor zelfstandigen en van de overzeese sociale zekerheid, 1958-1980 818

LIJST VAN DE SCHEMAS EN FIGUREN

Schema 1 Struktuurschema van de sociale zekerheid der werknemers 647
Schema 2 Struktuurschema van de sociale zekerheid voor zelfstandigen 648
Schema 3 Struktuurschema van de sociale zekerheid van vast-benoemd Rijkspersoneel 649
Figuur 1 De lopende ontvangsten en uitgaven van de sociale zekerheid in percenten van het B.N.P. (werknemers en zelfstandigen) 697
Figuur 2 Struktuur van de lopende ontvangsten in de algemene regeling 706
Figuur 3 Struktuur van de lopende ontvangsten in de regeling der zelfstandigen . . . 706

Figuur 4 De ontwikkeling van de bijdragevoeten voor werklieden 713
Figuur 5 De ontwikkeling van de bijdragevoeten voor bedienden 714
Figuur 6 Het begrensde loon in percenten van het volledige loon van de werklieden . 715
Figuur 7 Het begrensde loon in percenten van het volledige loon van de bedienden . 715
Figuur 8 De prestaties in de belangrijkste takken van de sociale zekerheid der werknemers, in percenten van het B.N.P. 728
Figuur 9 De prestaties per tak van de sociale zekerheid der zelfstandigen, in percenten van het B.N.P. 729
Figuur 10 De saldi van de lopende verrichtingen van de sociale zekerheid voor werknemers en voor zelfstandigen 758
Figuur 11 De reserves van het algemene regime der werknemers 773
Figuur 12 Struktuur van de beleggingen in de algemene regeling der werknemers . . . 779
Figuur 13 Vastrenderende effekten in 1980 782
Figuur 14 De parafiscale druk in de E.E.G.-landen 786
Figuur 15 Verdeling van de lopende ontvangsten in de E.E.G.-landen 787
Figuur 16 De sociale bescherming in de E.E.G.-landen 788

LIJST VAN TABELLEN

Tabel 1 De lopende ontvangsten en uitgaven van de sociale zekerheid (werknemers en zelfstandigen), in percenten van het B.N.P., evolutie en structuur 689
Tabel 2 De lopende ontvangsten en uitgaven van de sociale zekerheid opgesplitst per regeling, in percenten van het B.N.P. 700
Tabel 3 Verdeling van de lopende ontvangsten over de takken van de sociale zekerheid 703
Tabel 4 Procentueel aandeel van elk der ontvangsten in de financiering van de sociale zekerheid per tak 707
Tabel 5 Impliciete bijdragevoeten in de werknemersregeling 716
Tabel 6 Impliciete bijdragevoeten in de regeling voor zelfstandigen 719
Tabel 7 Verdeling van de rijkstoelagen per tak van de sociale zekerheid, in per duizend van het B.N.P. 720
Tabel 8-A Loop van de rijksbevolking 724
Tabel 8-B Potentiële inactieve bevolkingsgroepen uitgedrukt in % van de potentiële beroepsbevolking van het Rijk 724
Tabel 9-A Gemiddelde jaarlijkse groei van de prestaties van de sociale zekerheid, in konstante prijzen 730
Tabel 9-B De prestaties van de sociale zekerheid in percenten van het beschikbaar inkomen 730
Tabel 10 Pensioenen: prestaties, gerechtigden, gemiddeld bedrag 735
Tabel 11 Gemiddelde groeivoeten van de belangrijkste sociale prestaties aan loontrekkenden en van het loon der werknemers 736
Tabel 12 Ziekte- en invaliditeitsuitkeringen in de werknemersregeling: prestaties, gerechtigden, gemiddeld bedrag 740
Tabel 13-A Werkloosheid: prestaties, gerechtigden, gemiddeld bedrag 743
Tabel 13-B Uitgaven voor tewerkstellingspolitiek vanaf 1975 745
Tabel 14 Geneeskundige zorgen: prestaties, gerechtigden en gemiddelde kostprijs . . 747
Tabel 15 Verdeling van de gemiddelde kostprijs van de gezondheidszorgen over de kategorieën van rechthebbenden in 1965 en 1980 750
Tabel 16 Evolutie van type-prestaties en verklarende bestanddelen in de geneeskundige zorgen van de algemene regeling 752

Tabel 17	Gezinsbijslag: prestaties, gerechtigden en gemiddeld bedrag	755
Tabel 18	De demografische last of de verhouding gerechtigden-bijdragebetalenden in de belangrijkste takken van de sociale zekerheid	761
Tabel 19	De saldi van de lopende verrichtingen van de sociale zekerheid	762
Tabel 20	De reserves van het algemene regime der werknemers	770
Tabel 21	De reserves van de tak ziekte-invaliditeit	774
Tabel 22	De reserves van de tak werkloosheid	775
Tabel 23	De reserves van de tak pensioenen	775
Tabel 24	De reserves van de tak gezinsbijslag	776
Tabel 25	De reserves van de tak arbeidsongevallen	778
Tabel 26	De reserves van de tak beroepsziekten	778
Tabel 27	De beleggingen in de algemene regeling der werknemers	781
Tabel 28	Bedrag van de reserves of gecumuleerde resultaten in de regeling der zelfstandigen	783
Tabel 29	De actuele waarde van de verbintenissen en de waarde in belgische franken van het vermogen van de Dienst voor Overzeese Sociale Zekerheid	784

LIJST VAN DE BIJLAGEN

Bijlage I/2 tot I/7	De lopende ontvangsten en uitgaven van de sociale zekerheid in 1955, 1960, 1965, 1970, 1975, 1980	793
Bijlage I/8 en I/9	Bijdragen aan de sociale zekerheid, 1953-1980	800
Bijlage I/10	Rijkstoelagen aan de sociale zekerheid, 1953-1980	802
Bijlage I/11	Inkomen uit vermogen of interesten op leenschuld van de sociale zekerheid, 1953-1980	803
Bijlage I/12	Prestaties van de sociale zekerheid, 1953-1980	804
Bijlage I/13	De saldi van de sociale zekerheid, 1953-1980	805
Bijlage II/1	Evolutie van bijdragevoeten en loongrenzen inzake sociale zekerheid, regeling der werknemers, 1945-1980	806
Bijlage II/2	Evolutie van de bijdragevoeten en inkomensgrenzen inzake sociale zekerheid voor een zelfstandig hoofdberoep	814
Bijlage III/1	Reserves van de sociale zekerheid van de werknemers, 1958-1980	815
Bijlage III/2	Bedragen van de reserves of de gecumuleerde mali van het sociaal statuut voor de zelfstandigen en de waarden van de verbintenissen van de overzeese sociale zekerheid	818

LIJST DER GEBRUIKTE AFKORTINGEN

Arb. Bl.	Arbeidsblad
Belg. Geneesh.	de Belgische Geneesheer
B.S.	Belgisch Staatsblad
B.B.P.	Bruto binnenlands produkt
B.N.P.	Bruto nationaal produkt
B.T.S.Z.	Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid
B.W.	Besluitwet
C.A.O.	Collectieve arbeidsovereenkomst
E.E.G.	Europese Economische Gemeenschap
K.B.	Koninklijk besluit
N.I.L.K.	Nationaal Instituut voor Landbouwkrediet

N.K.B.K.	Nationale Kas voor Beroepskrediet
N.L.M.	Nationale Landmaatschappij
N.M.B.S.	Nationale Maatschappij der Belgische Spoorwegen
N.M.H.V.	Nationale Maatschappij van de Huisvesting
N.M.K.N.	Nationale Maatschappij voor Krediet aan de Nijverheid.
N.I.S.	Nationaal Instituut voor de Statistiek
R.B.S.S.	Revue Belge de Sécurité Sociale
R.I.Z.I.V.	Rijksinstituut voor Ziekte- en Invaliditeitsverzekering
R.I.S.V.Z.	Rijksinstituut voor Sociale Verzekeringen voor Zelfstandigen
R.K.W.	Rijksdienst voor Kinderbijslag aan Werknemers
R.W.P.	Rijksdienst voor Werknemerspensioenen
R.R.O.P.	Rijkskas voor Rust- en Overlevingspensioenen
R.S.Z.	Rijksdienst voor Sociale Zekerheid
R.T.	Revue du Travail
R.V.A.	Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening
R.W.	Rechtskundig Weekblad
S.T.	Statistisch Tijdschrift van het N.I.S.
T.S.R.	Tijdschrift voor Sociaal Recht
W.	Wet
Z.I.V.	Ziekte- en invaliditeitsverzekering

CONVENTIONELE TEKENS

... = de gegevens ontbreken
— = 0 of te verwaarlozen

INLEIDING

1. Het ware een vergissing, te denken dat de sociale zekerheid, die voor de loontrekkenden werd georganiseerd bij het Besluit van de Regent d.d. 28 december 1944 op dat ogenblik haar ontstaan heeft gevonden.

   De sociale zekerheid is een evolutieverschijnsel, een nieuwe vorm van de strekking die in elke menselijke maatschappij voorkomt, gemeenschapsnormen in het leven te roepen voor de bescherming van de hulpbehoevenden. De sociale zekerheid is de recentste en de meest geëvolueerde van die beschermingsnormen en is in het verleden gesproten uit andere vormen van sociale bescherming die zij heeft voorgezet en omgevormd.

2. De evolutie van het sociale leven, die mede haar stempel drukt op de tijdsopvattingen en op de tijdsgeest, bevordert de omvorming en de aanpassing van de bestaande beschermingsstelsels: de mutaties die aldus tot stand komen zijn zelden een breuk met het verleden, zij zijn enkel de voortzetting en de ontwikkeling ervan onder andere verschijningsvormen.

   Dit is ook het geval met de sociale zekerheid, die in België zoals in de andere landen van West Europa in de vroegere sociale verzekeringswetten, haar voedingsbodem heeft gevonden en die er de voortzetting, de systematisering en de verfijning van is geworden.

   Aldus vinden we in onze huidige maatschappij zoals in elke andere menselijke samenleving een eigentijdse en aan onze behoeften aangepaste vorm van de eeuwige menselijke drang van hulpverlening aan de hulpbehoevende evenmens.

3. Gelet op het globaal opzet van het collectieve werk waarvan dit hoofdstuk een deel vormt, is het hier niet de bedoeling verder in te gaan op de evolutie van de ethische gronden van de sociale zekerheidsgedachte noch evenmin te blijven stilstaan bij een definitie van de term „sociale zekerheid" en bij de verschillende betekenissen die daaraan in ons land en elders worden gegeven.

   Wij zullen ons houden aan de gebruikelijke opvattingen die daarover gehuldigd worden en niet verder ingaan op de ethische betwistingen die hierbij zijn gerezen of zouden kunnen rijzen.

   Betwistingen rond dergelijke ethische beschouwingen hebben overigens altijd een zeer academisch, ja, bizantijns karakter gehad en hebben

enkel tot heftige spanningen aanleiding gegeven wanneer zij dienstig waren in de politieke strijd. Bij ons is dit eerder zeldzaam geweest.

Derhalve lijkt het ons aangewezen meer aandacht te geven aan de socio-economische aspecten van de groei en ontwikkeling van de sociale zekerheid.

AFDELING I

DE STRUCTURELE UITBOUW VAN DE SOCIALE ZEKERHEID

§ 1. De karakteristieken van de structuur der Belgische sociale zekerheid

4. De term „Sociale Zekerheid" is van Noord-Amerikaanse oorsprong: het is inderdaad in de Verenigde Staten dat deze term voor het eerst in een wettekst wordt gebruikt (Social Security Act, 14 augustus 1935).

In de Angelsaksische wereld, waar de verplichte sociale verzekeringen heel wat minder uitbreiding hadden genomen als in de West-Europese landen, vindt dit nieuwe begrip van veilig-stelling van het individu tegen de alea's van het leven, een ruime weerklank.

Dank zij de oorlogsomstandigheden zal deze weerklank zich snel uitbreiden over de ganse wereld (101).

In België werd de sociale zekerheid voor de werknemers ingesteld bij de Besluitwet van 28 december 1944 (B.S. 30 december) (102).

5. Het element dat de sociale zekerheid typeert is de globale veilig-stelling van het individu. Het individu ondervindt in zijn leven de kwade gevolgen van zekere levensomstandigheden, zoals ziekte, werkloosheid, ouderdom, die hem van zijn inkomen beroven of bijkomende lasten scheppen die op zijn levensniveau drukken (ziekte-kosten, kinderlast).

Het is het objectief van de sociale zekerheid elk lid der maatschappij tegen deze verarming te vrijwaren.

Wellicht bestonden er reeds vrij talrijke vormen van dergelijke sociale bescherming. Derhalve was het doel van de sociale zekerheid dubbel:

---

(101) In december 1948 wordt door de UNO het recht op de sociale zekerheid opgenomen in de Universele verklaring van de Rechten van de Mens (art. 22 en 25). Zie hierover meer: DELHUVENNE M. — Veertig jaar sociale zekerheid (1935-1975): een veranderend maatschappijbeeld (B.T.S.Z. 1979, 705-730).

(102) Daarover meer in DELHUVENNE M. — Terugblik over veertig jaar verplichte ziekteverzekering (1944-1984) (Acta Hospitalia 1984 p. 5-24, n° 8 en 9).

de bestaande beschermingsvormen onderling te coördineren en nieuwe vormen van vrijwaring tot stand te brengen.

6. Deze typische drang naar coördinatie en expansie vindt men ook terug in de Belgische Sociale Zekerheid. De realisatie ervan vergt soms lange tijd, wordt beïnvloed door de behoeften en door de tijdsomstandigheden, wordt vaak afgeremd door economische beschouwingen. Dit legt uit waarom de uitbouw van de veralgemeende sociale zekerheid bij stukken en brokken gebeurde, meestal zonder planning of tijdsrooster en dat ze zich eerst gaat toeleggen op de sectoren waar de sociale behoeften het grootst zijn.

   Niemand vond het derhalve abnormaal dat bij het einde van de tweede wereldoorlog in december 1944, prioriteit werd gegeven aan de sociale zekerheid der loonarbeiders.

7. Door het wettelijk afbakenen van de sociale zekerheid voor de werknemers werd meteen impliciet de structuur der globale sociale zekerheid ingedeeld in drie sectoren (103):
   - deze der werknemers, die onder toepassing vielen van de nieuwe Besluitwet en die, bij wijze van algemene karakteristiek, verbonden waren aan een werkgever, in uitvoering van een contract van dienstverhuring (104);
   - deze der zelfstandige arbeiders, die voor een kliënteel werken in uitvoering van ondernemingsovereenkomsten;
   - deze van het overheidspersoneel die niet in uitvoering van een overeenkomst werkten doch die door een statuut verbonden waren.

   Het onderscheidingscriterium tussen de drie groepen was dus de juridische aard van de rechtsbetrekkingen die betrokken personen hadden aangeknoopt met hun werkgever.

   In dit onderscheid was de indeling der sociale zekerheid onbewust vervat: weliswaar werd de sociale bescherming der zelfstandigen en der ambtenaren nog niet als sociale zekerheid betiteld (105) doch zonder

(103) Voor elk van deze sectoren verwijzen wij naar afdeling II: Evolutie van het werkingsveld der sociale zekerheid (n° 14 tot 21).

(104) In de schoot van deze sector werden twee speciale stelsels opgericht: voor de mijnwerkers en voor de zeelieden ter koopvaardij. De ratio legis van deze uitzonderingen was de wil van de wetgever aan deze groepen werknemers toe te laten, de betere voordelen die zij op dat ogenblik inzake pensioenen, invaliditeit en jaarlijks verlof genoten, te behouden; de oplossing werd dan ook gezocht in de oprichting van aparte administratieve structuren (Nationaal Pensioenfonds voor Mijnwerkers — Hulp- en Voorzorgskas voor Zeevarenden onder Belgische Vlag).

(105) In 1967 zouden de zelfstandigen deze benaming afwijzen en de benaming „sociaal statuut" verkiezen terwijl de term " sociale zekerheid van het overheidspersoneel " nog later, door het gebruik dat ervan gemaakt werd in het universitair onderwijs, burgerrecht kreeg.

twijfel beantwoordden de beschermingsmaatregelen die toen bestonden (zie daarover verder nr. 18 en 19), aan de wezenlijke objectieven der sociale zekerheid in brede zin.

8. De sociale zekerheid in brede zin strekte zich echter niet enkel uit tot de personen die hun inkomen uit arbeid betrokken of hadden betrokken: ze heeft een breder werkingsveld en omvat in principe alle staatsburgers. Aldus wordt een residuele vierde groep geschapen met een zeer heterokliete samenstelling waarin terechtkomen diegene die niet of niet meer de voorwaarden vervullen om tot één der groepen actieven te behoren. Deze personen kunnen op een aantal beschermingsmaatregelen aanspraak maken. Het genot ervan is enkel afhankelijk van de hoogte van het inkomen en is derhalve residuair. Tot deze groep behoren de gehandicapten, de krankzinnigen, sommige zieken en de behoeftigen.

§ 2. De evolutie der sectoren

9. Typisch voor het pragmatisme van de Belgische Wetgever en voor de volkomen afwezigheid van elke zin voor harmonie, is het sterk verschillend structuurbeeld der onderscheidene sectoren der sociale zekerheid.

De belangrijkste sector is deze van de werknemers, ook genoemd het algemeen stelsel.

De Besluitwet van 28 december 1944 bundelt in één administratieve structuur vijf, sinds 1964 zes, sinds 1973 zeven en sinds 1977 acht onderscheidene wetgevingen. De ouderdoms- en overlevingspensioenen en de kinderbijslagen worden, met hun bestaande structuur, in de sociale zekerheid opgenomen. Later gebeurde dit ook voor de beroepsziekten (Wet 24 december 1963), voor de kredieturen (Wet van 10 april 1973) en de arbeidsongevallen (Wet 24 december 1976) (106).

De bestaande en nieuwe instellingen worden ontlast van de opdracht de bijdragen der werkgevers en werknemers te innen. Zulks wordt nu gedaan door een gemeenschappelijk inningsorganisme: de Rijksdienst voor Sociale Zekerheid.

De wetgeving op het jaarlijks verlof, alhoewel betwist wordt dat ze tot de sociale zekerheid zou behoren, werd niettemin in de sociale zekerheid opgenomen omdat, om reden van administratieve vereenvoudi-

(106) Zie noot n° 104.

ging, het eveneens verkieslijk leek de bijdragen voor de toepassing van die wetgeving aan de R.S.Z. toe te vertrouwen.

Enkel in de tak van de ziekteverzekering en van de werklozenverzekering was de hervorming grondiger. De bestaande vrije verzekering werd omgevormd tot verplichte verzekering.

De bestaande uitvoeringsorganismen bleven echter met de uitvoering der nieuwe wet verder belast en werden overkoepeld door een centraal orgaan dat met diverse coördinatie- en controle-opdrachten belast werd.

Grafisch kan deze structuur worden voorgesteld zoals weergegeven in volgend schema.

Buiten deze administratieve structuur neemt de arbeidsongevallenregeling een aparte plaats in. Tot in 1970 waren de verplichtingen van de werkgever persoonlijke verplichtingen waarvan hij zich kon ontlasten door een verzekering bij een erkend privaatrechterlijk verzekeringsorganisme. Sinds de wet van 10 april 1971 is dit stelsel vervangen geworden door een verpichte verzekering; de uitvoering der verzekering blijft toevertrouwd aan de erkende verzekeringsmaatschappijen die daarvoor de gewone verzekeringspremie bij de werkgever blijven innen: een officiële instelling, het Fonds voor Arbeidsongevallen, overkoepelt met een beperkt gezag en met aanvullende opdrachten deze structuur. Sinds 1977 wordt door de R.S.Z., ten laste van de werkgever een bijdrage op de uitbetaalde lonen geheven ten behoeve van het Fonds voor Arbeidsongevallen, zulks ter bekostiging van de bijkomende prestaties die ten laste zijn van dit organisme.

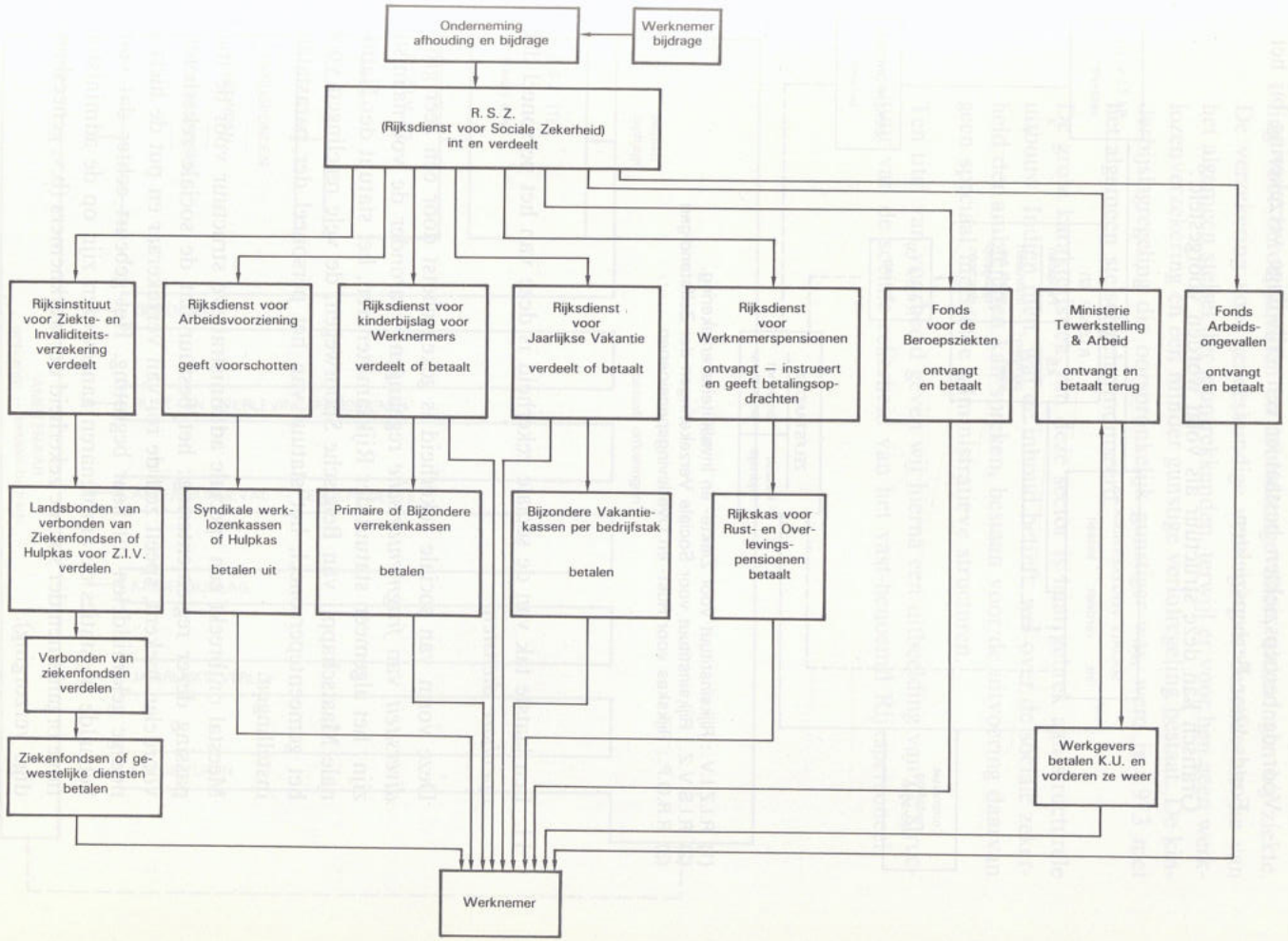
10. De regeling der sociale zekerheid voor de zelfstandige arbeiders is toevertrouwd aan andere instellingen dan deze die de sociale zekerheid der werknemers behartigen. De inningsorganen zijn de aangenomen verzekeringskassen: deze innen de bijdragen der zelfstandigen. De verzekeringstakken zijn: de pensioenregeling, de kinderbijslagen en de ziekteverzekering (geneeskundige verzorging, ziekengeld en invaliditeit).

De pensioenregeling wordt uitgevoerd door het Rijksinstituut voor Sociale Verzekeringen voor Zelfstandigen; de uitbetaling der pensioenen gebeurt door de Rijkskas voor Rust- en Overlevingspensioenen.

De kinderbijslagen worden uitbetaald door de Sociale Verzekeringskas voor rekening van het R.I.S.V.Z.

De ziekteverzekering behoort, zoals voor de werknemers, tot de bevoegdheid van het R.I.Z.I.V. en van de ziekenfondsen.

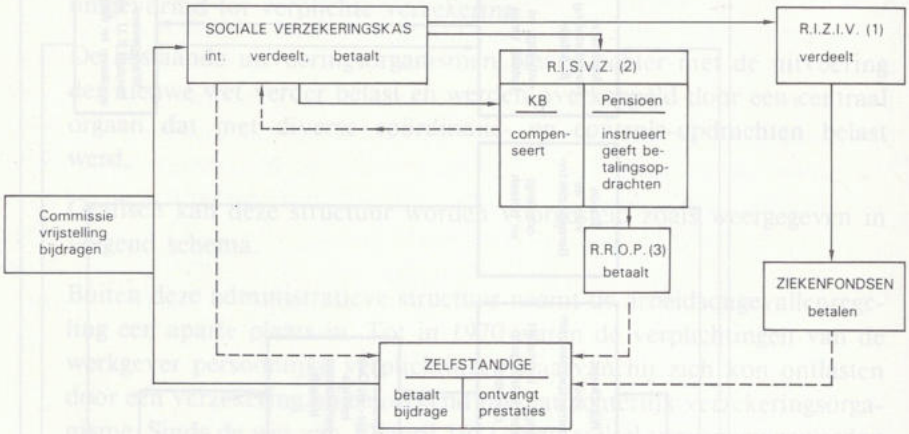
STRUKTUURSCHEMA DER SOCIALE ZEKERHEID DER WERKNEMERS (107)



(107) Bron: DELHUVENNE M., Cursus Sociale Zekerheid Acco, Leuven 1981.

Voor de beroepsziekten bestaat er een vrijwillige verzekering bij het Fonds voor Beroepsziekten.

Grafisch kan deze structuur als volgt worden voorgesteld:



(1) R.I.Z.I.V.: Rijksinstituut voor Ziekte- en Invaliditeitsverzekering.
(2) R.I.S.V.Z.: Rijksinstituut voor Sociale Verzekeringen der Zelfstandigen
(3) R.R.O.P.: Rijkskas voor Rust- en Overlevingspensioenen.

11. Een laatste tak van de sociale zekerheid is deze van het personeel der *openbare diensten.*

Deze vorm van sociale zekerheid is gekenschetst door een zeer grote *diversiteit* van *fragmentarische* regelingen waaronder de voornaamste zijn: het algemeen statuut der Rijksambtenaren, het statuut der Nationale Maatschappij van Belgische Spoorwegen, de vele regelingen voor het gemeentepersoneel, het statuut van het personeel der parastatale instellingen.

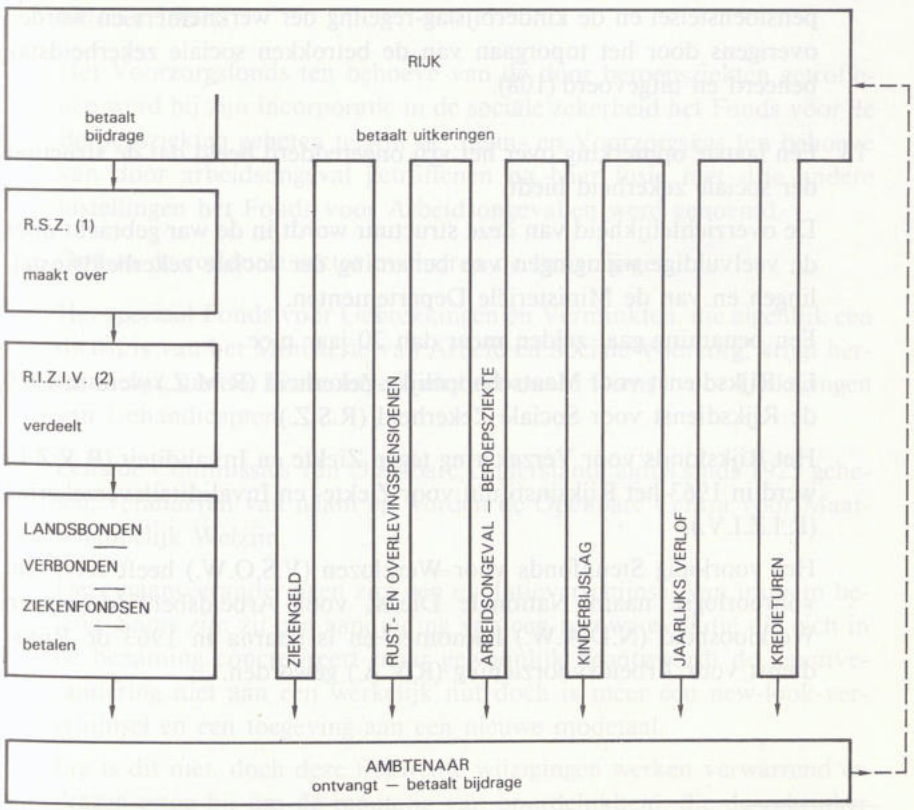
Meestal ontbreekt een speciale administratieve structuur voor de toepassing dezer reglementering: het bestuur dat de sociale zekerheidsvoordelen toekent, speelt zelf de rol van verzekeraar en put de hiertoe nodige geldmiddelen uit haar begroting. Het gebeurt echter dat voor bepaalde prestaties de ambtenaren aangewezen zijn op de administratieve organismen der sociale zekerheid der werknemers (b.v. geneeskundige verzorging).

Het personeel der openbare diensten geniet over het algemeen gunstiger prestaties dan de verzekerde van het algemeen stelsel: pensioen, rege-

ling voor beroepsziekten en arbeidsongevallen, uitkeringen bij ziekte. De verzekering voor geneeskundige verzorging is dezelfde als die van het algemeen stelsel der loontrekkenden, terwijl er voor hen geen werklozenverzekering en een minder gunstige verlofregeling bestaat. De kinderbijslagregeling die oorspronkelijk gunstiger was, werd in 1973 met het algemeen stelsel geharmoniseerd.

De grote karakteristiek van deze sector is haar gebrek aan structurele uitbouw. Indien men, wat de inhoud betreft, wel over de sociale zekerheid der ambtenaren kan spreken, bestaan voor de uitvoering daarvan geen speciaal ingestelde administratieve structuren.

Ten titel van voorbeeld geven wij hierna een uitbeelding van de structuur van de sociale zekerheid van het vast-benoemd Rijkspersoneel.



(1) R.S.Z. — Rjiksdienst voor Sociale Zekerheid
(2) R.I.Z.I.V. — Rijksinstituut voor Ziekte- en Invaliditeitsverzekering

12. De bescherming van de residuele groep ligt verpreid over een omvangrijk pakket van afzonderlijke wetten, met eigen toepassingsgebied, met eigen voorschriften, eigen uitvoeringsstructuren.

Zulks is het geval voor:

- de gehandicaptenregeling (Wet 27 juni 1969)
- het gewaarborgd inkomen voor bejaarden (Wet 1 april 1969)
- de gewaarborgde kinderbijslag (Wet 20 juni 1971)
- het gewaarborgd bestaansminimum (Wet 7 augustus 1974).

Dit is ook het geval voor het Maatschappelijk Welzijn (Wet 8 juli 1976). De karakteristieken van deze tak zijn dezelfde als deze van de sociale zekerheid van het overheidspersoneel: diversiteit en fragmentering der beschermingsmaatregelen, afwezigheid van coördinatiestructuren.

Uitzondering dient gemaakt voor het gewaarborgd inkomen der bejaarden en de gewaarborgde kinderbijslag: beide regimes leunen aan bij het pensioenstelsel en de kinderbijslag-regeling der werknemers en worden overigens door het toporgaan van de betrokken sociale zekerheidstak beheerd en uitgevoerd (108).

13. Een laatste opmerking over het vrij ongeredderd beeld dat de structuur der sociale zekerheid biedt.

De overzichtelijkheid van deze structuur wordt in de war gebracht door de veelvuldige wijzigingen van benaming der sociale zekerheidsinstellingen en van de Ministeriële Departementen.

Een benaming gaat zelden meer dan 20 jaar mee.

De Rijksdienst voor Maatschappelijke Zekerheid (R.M.Z.) werd in 1969 de Rijksdienst voor Sociale Zekerheid (R.S.Z.).

Het Rijksfonds voor Verzekering tegen Ziekte en Invaliditeit (R.V.Z.I.) werd in 1963 het Rijksinstituut voor Ziekte- en Invaliditeitsverzekering (R.I.Z.I.V.).

Het voorlopig Steunfonds voor Werklozen (V.S.O.W.) heeft eerst zijn vooroorlogse naam Nationale Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Werkloosheid (N.D.A.W.) hernomen en is daarna in 1963 de Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening (R.V.A.) geworden.

(108) De uitvoering van de Wet van 1 april 1969 werd oorspronkelijk door het Ministerie van Sociale Voorzorg waargenomen en werd pas door de Wet van 5 januari 1976 (B.S. 6 januari) aan de Rijksdienst voor Werknemerspensioenen toevertrouwd.

De Nationale Compensatie voor Kindertoeslagen werd opgeslorpt in 1947 door een nieuw organisme: de Rijksdienst voor Samenordening der Gezinsvergoedingen die op zijn beurt werd omgevormd tot Rijksdienst voor Kinderbijslag Deze werd achteraf gesplitst in twee instellingen: de Rijksdienst voor Kinderbijslag der Werknemers (R.K.W.) en deze der Zelfstandigen (R.K.Z.).

De Algemene Spaar- en Lijfrentekas werd in 1948 ontlast van haar opdracht inzake jaarlijks verlof en droeg deze over op de Rijkskas voor Jaarlijks Verlof, die in 1971 de Rijksdienst voor Jaarlijkse Vakantie werd.

Inzake pensioenen, werd het Ministerie van Arbeid en Sociale Voorzorg van haar opdracht ontlast ten voordele van de Rijksdienst voor Arbeiderspensioenen (R.A.P.) die op zijn beurt, samen met de Nationale Kas voor Bediendenpensioenen opgeslorpt werd door een nieuw organisme, de Rijksdienst voor Werknemerspensioenen (R.W.P.) (K.B. nr. 50, 24 oktober 1967).

Het Voorzorgsfonds ten behoeve van de door beroepsziekten getroffenen werd bij zijn incorporatie in de sociale zekerheid het Fonds voor de Beroepsziekten geheten terwijl de Steun- en Voorzorgskas ten behoeve van door arbeidsongeval getroffenen na haar fusie met drie andere instellingen het Fonds voor Arbeidsongevallen werd genoemd.

Ook in de residuele sector evolueren de benamingen.

Het speciaal Fonds voor Gebrekkingen en Verminkten, die eigenlijk een dienst is van het Ministerie van Arbeid en Sociale Voorzorg, krijgt herhaaldelijk nieuwe benamingen, en heet nu de Dienst voor Uitkeringen aan Gehandicapten.

Zelfs de Commissies van Openbare Onderstand, aldus sinds 1925 geheten, veranderen van naam en worden de Openbare Centra voor Maatschappelijk Welzijn.

Deze naamveranderingen zijn een evolutieverschijnsel van miniem belang. Soms zijn zij een aanduiding van een nieuwe evolutie die zich in de benaming concretiseert maar gewoonlijk beantwoordt de naamverandering niet aan een werkelijk nut doch is meer een new-look-verschijnsel en een toegeving aan een nieuwe modetaal.

Erg is dit niet, doch deze frekwente wijzigingen werken verwarrend en dragen ertoe bij om de reputatie van onordelijkheid, die de gebruiker van de sociale zekerheid zo dikwijls van de wijs brengt, nog te versterken.

AFDELING II

EVOLUTIE VAN HET WERKINGSVELD DER SOCIALE ZEKERHEID

§ 1. Het stelsel der werknemers

14. Onder de drie klassieke strukturen der sociale zekerheid in België, is deze van de werknemers de oudste (201).

Ze werd ingesteld bij Besluit van de Regent d.d. 28 december 1944. Zij groepeerde vijf wetgevingen waarvan er twee reeds bestonden (pensioen en kinderbijslag); twee andere werden van vrijwillige tot verplichtende verzekering omgevormd (werklozenverzekering en ziekteverzekering), terwijl de vijfde (wetgeving op het jaarlijks verlof) op dat ogenblik niet tot de sociale verzekeringen leek te behoren doch om redenen van administratieve vereenvoudiging in de globale struktuur werd opgenomen (202).

Achteraf werden er in deze globale struktuur eveneens andere wetgevingen opgenomen: de wetgeving op de beroepsziekten (Wet van 24 december 1963) de wetgeving op de kredieturen (Wet van 10 april 1973), de wetgeving op de arbeidsongevallen (Wet van 24 december 1976).

Het mekanisme was zo opgevat dat er, ten behoeve van de werkgevers en werknemers die in het werkingsveld werden betrokken, een gemeenschappelijke inningsorganisme voor de betaling der verschuldigde bijdragen werd opgericht (R.M.Z.).

Dit werkingsveld, dat enkel tot doel had te bepalen wie bijdragen aan het nieuwe organisme moest betalen, liet het eigen werkingsveld der andere wetgevingen, die door het Besluit van 28 december 1944 werden overkoepeld, volledig voortbestaan: dit eigen werkingsveld had tot doel te bepalen wie van de sociale prestaties van elk van die takken zou kunnen genieten.

Tussen beide soorten werkingsveld was er dus geen volkomen overlapping: integendeel voorzagen de speciale wetgevingen een aantal recht-

(201) De sociale zekerheid der zelfstandigen werd ingevoerd bij K.B. n° 38 van 27 juli 1967 terwijl deze van het overheidspersoneel tot hier toe geen eigen struktuur heeft gekregen doch een mozaiek van zeer gediversifieerde wetgevingen en reglementen is gebleven.

(202) Zie daarover M. DELHUVENNE: De Jaarlijkse vakantie en de sociale zekerheid: B.T.S.Z. 1976 — blz. 701-713.

hebbenden die als dusdanig niet onder de sociale zekerheid vielen (203).

Dit onderscheid bleef tot hiertoe principieel gehandhaafd, alhoewel de niet-overlappingen geleidelijk werden afgeschaft.

15. De basisvoorwaarde die de toepassing der sociale zekerheid beheerst, is het bestaan, tussen werkgever en werknemer van een contract van dienstverhuring. In de toen geldende rechtsterminologie stemde deze term overeen met de huidige „arbeidsovereenkomst".

De term „Contract van dienstverhuring" wordt niet nader bepaald en het wordt aan de rechtsspraak en aan de rechtsleer overgelaten de inhoud van dit begrip nader te definiëren. Wel neemt de wetgever stelling in bepaalde toenbestaande twistvragen; over een aantal soorten van arbeidsovereenkomst, werd betwist dat ze al dan niet een arbeidsovereenkomst of een ondernemingscontract waren. Voor meer rechtszekerheid was het wenselijk die betwistingen te vermijden. Zonder daarover zelf uitspraak te doen verleende de wetgever aan de Koning de mogelijkheid om voor bepaalde soorten overeenkomsten speciale inningsmodaliteiten voor de bijdragen te voorzien (B.W. artikel 2 al. 2), hetgeen impliciet inhield dat deze overeenkomsten wel degelijk dienstverhuringen waren.

In de opsomming vinden we de bijzonderste van die twistpunten terug (204). Op één punt wijkt hij af van de traditionele indeling der contracten van dienstverhuring en beschouwt hij als dienstverhuring het leercontract, dat tot dan toe en ook later door rechtsspraak en rechtsleer in de indeling van de contracten van verhuring van nijverheid een speciale plaats innam (205).

16. Deze voorwaarden van toepasselijkheid werden fundamenteel niet gewijzigd door de Wet van 27 juni 1969 tot herziening der Besluitwet van 28 december 1944.

---

(203) Bij voorbeeld de categorieën waarvoor het Besluit van 28 december 1944 zelf een uitzondering had gemaakt: spoorwegpersoneel, koopvaardij, mijnwerkers; omgekeerd gebeurde het ook dat de speciale wetten uitzonderingen voorzagen die niet in het Besluit van 28 december 1944 voorkwamen bvb. de familie-ondernemingen.

(204) In de opsomming komen voor: enkele soorten van het arbeidscontract (voor werklieden): het landbouwarbeidscontract, het contract bezoldigd met fooien, het contract der zeevissers, de arbeidsovereenkomst voor de binnenscheepvaart, de dienstboden en thuisarbeiders, de situatie van de familie-ondernemingen en de dienstverhuringen die geen arbeids- of bediendencontracten zijn. Over al deze overeenkomsten bestonden er in de rechtsleer en rechtsspraak verwarrende controversen over de natuur van de overeenkomst.

(205) Over deze problematiek zie: M. DELHUVENNE, Algemene problematiek van de individuele arbeidsovereenkomsten — n° 225-240 in: Arbeidsrecht o.l.v. Prof. BLANPAIN, Deel II.1 (1972).

Ook in de nieuwe wetgeving blijft de basisvoorwaarde het bestaan van een arbeidsovereenkomst (206).

Doch de Koning bekomt er een soepeler appreciatiemogelijkheid om de sociale zekerheid uit te breiden tot rechtsverhoudingen die geen arbeidsovereenkomst zijn en omgekeerd om in geval van arbeidsovereenkomst de toepassing der wet te beperken of uit te sluiten.

De Koning heeft van deze bevoegdheid gebruik gemaakt om in een aantal rechtssituaties waar betwistingen waren blijven bestaan of waar nieuwe betwistingen waren gerezen wat meer rechtszekerheid te brengen; de betwistingen werden dankzij een formele tekst beslecht. De uitvoeringsmaatregelen der Wet van 27 juni 1969 zijn derhalve in hoofdzaak slechts de bevestiging van de rechterlijke en administratieve jurisprudentie die tot dan toe bestond (207).

De wet van 29 juni 1981 heeft de bestaande bevoegdheden van de Koning eenvoudig overgenomen (art. 1 en 2).

17. De mutaties die zich in de periode 1945-1980 hebben voorgedaan zijn niet het gevolg van wetswijzigingen doch eerder interne mutaties ingevolge de evolutie en de stabilisatie der rechtsspraak.

Voor een aantal gevallen worden de betwistingen inzake het al dan niet bestaan van een arbeidsovereenkomst doorgehakt: in geval van twijfel helt de rechtsspraak gewoonlijk over naar de toepasselijkheid der wet.

Mede met de verhoging der welvaart en de uitbreiding der tewerkstelling heeft deze evolutie eveneens bijgedragen tot de uitbreiding van het effectief der aan de sociale zekerheid onderworpen werknemers. Het is deze uitbreidingstrend die men „het olievlek-fenomeen" der sociale zekerheid heeft genoemd.

§ 2. Het stelsel der zelfstandigen

18 Het sociale beschermingsstelsel der zelfstandigen heeft een veel latere uitbouw gekend als dat van de werknemers.

(206) Deze nieuwe term had intussen, dank zij het Sociaalrechtelijk Woordenboek, ingang gevonden (V° Arbeidsovereenkomst) en vrij algemeen gebruikt. De Wet van 3 juli 1978 op de arbeidsovereenkomsten heeft dit gebruik bevestigd.

(207) Enkele nieuwe uitbreidingen: de beroepsrenners (W. 7 november 1969) de beroepsvoetballers (W. 3 maart 1977) terwijl worden uitgesloten de geneesheren met gemengde practijk (ziekenhuis en kabinetspractijk) (W. 5 januari 1976).

De behoefte aan bescherming is inderdaad ook veel later geboren, tijdens de economische crisis 1929-1936 die niet enkel de loontrekkenden maar ook de zelfstandigen had getroffen. De doorbraak van deze beschermingsgedachte is echter om vele redenen veel trager geweest: zulks is onder meer te wijten aan het grotere individualisme der zelfstandigen, aan de ongelijke sociale kwetsbaarheid, aan de viscerale afkeer van elk stelsel dat de betaling van bijdragen verplichtend stelde (208).

Een eerste vorm van deze nieuwe sociale bescherming was de kinderbijslagwet voor zelfstandigen van 10 juni 1937 (209).

Men heeft dan moeten wachten tot 1956 voor het organiseren van een pensioenstelsel (210) en tot 1964 voor de organisatie van een verzekering geneeskundige verzorging (K.B. 30 juli 1964), waaraan in 1971 een verzekering voor ziekte-uitkeringen werd gevoegd (K.B. 20 juli 1971).

De coördinatie van de bestaande sociale verzekeringen werd ondernomen door het K.B. nr. 38 van 27 juli 1967 dat het sociaal statuut der zelfstandigen inrichtte.

Het begrip „zelfstandige" waarop het sociaal statuut werd toepasselijk gemaakt, is een synthese van het werkingsveld der drie wetgevingen die door het sociaal statuut overkoepeld worden.

Deze synthetisering was uiteraard niet zo gemakkelijk: indien zij voor de pensioensector en voor de ziekteverzekering geen moeilijkheden bood dan was dat niet het geval voor de kinderbijslagregeling, die voor haar werkingsveld vrij nauwkeurig uitgewerkte onderwerpingsnormen had voorzien.

De toevlucht werd dan genomen tot de bepaling van een algemene regel met beperkende en uitbreidende uitzonderingen.

Is zelfstandige, de natuurlijke rechtspersoon die in België gedurende ten minste 18 dagen per jaar een beroepsbezigheid uitoefent waarvoor hij niet door een arbeidsovereenkomst of door een statuut verbonden is. De beperking der 18 dagen zou later, bij de wet van 6 februari 1976, vervallen.

---

(208) De wet van 18 juni 1930 die een verplichtende pensioenverzkering voor de bedienden en voor de zelfstandigen had ingevoerd, bleef practisch, voor deze laatsten niet toegepast. De verplichting werd dan ook bij de wet van 15 december 1937 opgeheven.

(209) Later hervormd door de wet van 29 maart 1976.

(210) De eerste maatregelen werden reeds getroffen bij wet van 11 maart 1954 doch betroffen enkel voorbereidings- en overgangsbepalingen; het definitief stelsel dateert van 30 juni 1956 en vooral van 28 maart 1960 en 18 juli 1963.

Dit juridisch criterium wordt echter aangevuld met fiscale vermoedens waarbij elke reële of mogelijke winst uit eender welke activiteit, de onderwerping aan het sociaal statuut doet vermoeden.

Eveneens werd een beschikking uit de kinderbijslagregeling overgenomen, die de geeestelijkheid als zelfstandigen beschouwde: het heterocliete karakter van de samenstelling van deze groep bracht echter mee dat hij spoedig uiteen brokkelde: wettelijke en statutaire regelingen inzake onderwijs, gevangeniswezen, leger, ziekenverpleging en welzijnssector hadden voor gevolg dat zeer vele geestelijken onder een andere vorm van sociale zekerheid ressorteerden, zodat er van de oorspronkelijke groep weinig overschoot.

Het voorschrift werd dan ook bij de wet van 6 februari 1976 ingetrokken. Werd eveneens onderworpen de helper, met andere woorden de personen die de zelfstandigen bijstaan of vervangen zonder daartoe door een arbeidsovereenkomst verbonden te zijn.

Dit vrij brede begrip heeft echter aanleiding gegeven tot toepassingsmoeilijkheden en werd dan ook in zijn werkingssfeer sterk ingekrompen. De echtgeno(o)t(e), de helpers van minder dan 20 jaar, de studenten, de helpers die minder dan 90 dagen per jaar werken (K.B. 27 juli 1967, art. 7 — K.B. 19 december 1967, art. 5) werden buiten de toepassing van het sociaal statuut gelaten.

§ 3. Het stelsel voor het overheidspersoneel

19. Dit stelsel — in de mate dat men het aldus enigszins artificieel kan betitelen — is in beeld gebleven zoals het vroeger was: een mozaïek van diverse en beperkte regelingen die betrekkingen hebben op min of meer kleine groepen, die eigen particulariteiten vertonen, een eigen rechtsgenese hebben en die, behalve voor de ziekteverzekering, in geen enkele administratieve structuur zijn ingebouwd. De enige band die tussen die diverse en heterocliete wetten en reglementen kan onderscheiden worden, is hun gemeenschappelijke bedoeling de ambtenaar te beschermen tegen de levensalea's die hem bedreigen, waarbij aldus ook hier het algemeen objectief van de sociale zekerheid wordt gerealiseerd.

De sociale zekerheid der openbare diensten is de oudste vorm van sociale bescherming.

Het pensioenstelsel der ambtenaren dateert inderdaad van de wet van 21 juli 1844 op de burgerlijke en kerkelijke pensioenen.

Vóór 1945 genoten de ambtenaren van particulier pensioen- en overlevingsstelsels, van de wetgeving op de kinderbijslagen. Ze hadden speciale regelen voor de jaarlijkse vakantie en genoten van een disponibiliteitsstelsel dat als het equivalent van een ziekte-uitkeringsstelsel kan worden beschouwd.

Genoten daarvan de vast benoemde ambtenaren volgens modaliteiten die voor de verschillende groepen (staat, gedecentraliseerde diensten, parastatalen, spoorwegen enz...) sterk verschillend waren; het tijdelijk personeel was verwezen naar het algemeen stelsel der werknemers. Deze toestand zou zowel inhoudelijk als kwantitatief sterk evolueren.

20. In de periode 1945-1980 bekomen de ambtenaren nieuwe vormen van sociale bescherming.

Een eerste en belangrijke mutatie was de uitbreiding der verzekering geneeskundige verzorging.

Zoals hierboven gemeld genieten de vastbenoemde ambtenaren een disponibiliteitsstelsel, dat gunstiger is dan de algemene verzekering voor ziekte-uitkeringen doch ze waren niet gedekt tegen de ziektekosten. Weliswaar had het Rijk getracht de aansluiting der ambtenaren bij de vrije ziekteverzekering in de hand te werken door het verlenen van een premie, die ongeveer de helft van de bijdrage vertegenwoordigde (K.B. 17 oktober 1959).

Het is echter pas bij het K.B. 22 maart 1965 dat de verplichtende ziekteverzekering uitgebreid werd tot de openbare diensten. Een tweede en even belangrijke uitbreiding was de invoering van een vergoedingsstelsel tegen arbeidsongevallen en beroepsziekte bij de Wet van 3 juli 1967 (211).

Het overheidspersoneel beschikt derhalve over een volledige sociale bescherming op één tak na: de werkloosheid, een risico dat echter in overheidsdienst heel wat minder ernstig is dan in de private sector (212)-(213).

---

(211) Zie M. DELHUVENNE: De arbeidsongevallenregeling ten behoeve van het personeel in openbare dienst: in B.T.S.Z. 1968, 975-991.

(212) Alleen de ambtenaren die ontzet worden zijn niet beschermd tegen werkloosheid. De andere genieten van het voordeel der procedure der „ambtsafschaffing in het belang van de dienst".

(213) De ambtenaren genieten ook niet van de wetgeving op de kredieturen doch ontvangen binnen het raam van hun administratief statuut voordelen en faciliteiten die vaak verder reiken dan de wettelijke.

21. Kwantitatief wordt vastgesteld dat het aantal openbare diensten zich uitbreidt en derhalve diende er ten behoeve van de nieuwe instellingen een statuut te worden uitgewerkt.

Deze nieuwe statuten volgen veelal met het oog op meer eenvormigheid het model van het statuut van het Rijkspersoneel.

Deze harmonisatie verloopt niet altijd vlot: ze stuit dikwijls op de zogenaamde „verworven rechten". Weze herinnerd dat de grote algemene staking tijdens de winter 1960-61, haar vertrekpunt genomen heeft in een staking van het Antwerpse gemeentepersoneel tegen de Regeringsinzichten de gemeentelijke pensioensstatuten te harmoniseren.

Desniettemin gaat deze strekking verder. De Wet van 28 april 1958 heeft het pensioensstatuut van het personeel der parastatale instellingen geharmoniseerd terwijl het K.B. van 8 januari 1973 een eenvormig statuut van het personeel der openbare instellingen heeft ingevoerd.

Het K.B. van 18 januari 1974 heeft de supplementaire kinderbijslag die aan het overheidspersoneel werd uitbetaald afgeschaft.

Op verre na zijn de bestaande verschillen, b.v. in de gemeentelijke sektor, nog niet weggewerkt doch men is op de ingeslagen weg, alleszins wat de sociale harmonisatie betreft, sterk gevorderd.

AFDELING III

DE EVOLUTIE VAN HET RECHT OP PRESTATIES

22. Het is vrijwel onmogelijk, in dit beperkte plaatsbestek, een volledig overzicht te geven van alle factoren die op de evolutie der prestaties een invloed hebben uitgeoefend (301).

Sommige factoren zijn algemeen geldig voor alle takken der sociale zekerheid of voor de meeste ervan.

Andere zijn specifiek aan bepaalde takken.

---

(301) Voor een grondige studie verwijzen we naar volgende werken: ENGELS J., De evolutie van de verplichte ziekte- en invaliditeitsverzekering 1945-1970, Brussel RIZIV 1970; Instituut voor Sociaal Zekerheidsrecht: de ontwikkeling van de Belgische wetgeving van Sociale Zekerheid, 1965-70 Leuven 1971, 235 blz.
id. De ontwikkeling van de Belgische Wetgeving van Sociale Zekerheid, 1970-1976, Brussel 1977, 482 blz.
id. Recente ontwikkelingen van de Sociale Zekerheid, 1975-1981 Antwerpen 1981, 586 blz.

Omwille van de omvang van de vele overheidsingrepen die aan de evolutie der prestaties richting hebben gegeven zullen we ons moeten beperken tot die maatregelen die in de sociale zekerheid, ofwel een nieuwigheid ofwel een fundamentele mutatie hebben ingevoerd.

Zulks houdt geen veronachtzaming in voor de vele kleine maatregelen die ter verbetering der doeltreffendheid der sociale zekerheid werden genomen en die op de kleine beurs van vele begunstigden een weldoende invloed hebben uitgeoefend.

Zulks is het geval voor de talrijke maatregelen die de minima uitkeringen onder meer inzake pensioenen, invaliditeit en werkloosheid hebben verhoogd. Om de weg te meten die werd afgelegd weze aangestipt dat in 1945 de minimum uitkering der invaliditeit voor een volwassen arbeider 14 fr. per dag bedroeg terwijl ze in 1982 voor de regelmatige en niet-regelmatige arbeiders respectievelijk het bedrag van 839 fr. en 569 fr. bereikte (stand op 1 mei 1982: B.S. 20 mei 1982) (302).

§ 1. Algemene evolutiefactoren

De aanpassing aan de levensduurte

23. De munterosie, de uitholling van de koopkracht, de inflatie en de prijzenstijging zijn ten allen tijde in de sociale geschiedenis een ernstige bekommernis geweest, zowel voor de gerechtigden op sociale uitkeringen als voor de actieve arbeiders.

De gevolgen van deze economische fenomenen konden dermate ernstig zijn dat zij de sociale doeltreffendheid van het stelsel in gevaar konden brengen.

Zulks gebeurde na de eerste wereldoorlog, wat aanleiding gaf tot ernstige sociale spanningen.

Ten einde de schommelingen van de levensduurte te meten, werd vanaf 1921 de index der kleinhandelsprijzen ingevoerd. Dit stelsel dat geroepen was om een belangrijk beleidsinstrument te worden in het economische, sociale en fiscale domein, werd herhaaldelijk gewijzigd, verbeterd, uitgebreid en aangepast (1939, 1955, 1968, 1972, 1977).

Van een automatische koppeling der sociale prestaties aan de levensduurte was er slechts na 1955 sprake: tot dan gebeurden de aanpassin-

(302) Besluit van de Regent, 29 december 1944 — art. 6 (B.S. 31).

gen enkel bij gefractionneerde en geïsoleerde maatregelen die telkens moesten bedongen of afgedwongen worden.

Van 1955 af werden de bijdragen voor de sociale zekerheid alsmede, stuk voor stuk de bedragen der sociale prestaties aan de index gebonden (303).

24. Het is niet de bedoeling de voor- en de nadelen van dit stelsel hier te bespreken. Toch weze hier aangestipt dat de door de wetgever en uitvoerende macht gevolgde methode om het probleem op te lossen bij wijze van een reeks afzonderlijke maatregelen, gebrekkig was: de basisindexcijfers, de referteperiodes, de verhogingspercentages, de berekeningswijzen ervan waren verre van uniform. Ook werden in sommige takken der sociale zekerheid slechts bepaalde prestaties aan de index gebonden terwijl andere van dezelfde tak buiten de indexbinding bleven (304).

Het stelsel werd dan ook geharmoniseerd door de Wet van 12 april 1960 en hervormd door de Wet van 2 augustus 1971. Voor de ambtenaren werd een speciaal stelsel ingevoerd (W. 1 maart 1977).

De vroegere nadelen waaraan de harmonisatiewetten van 1960 en 1971 een oplossing hadden willen brengen, doken inmiddels weer op toen de index zelf hervormd werd: de index der levensduurte werd de index der kleinhandelsprijzen, daarna die van de consumptieprijzen: de vergelijking van de ene met de ander dient te gebeuren met omzettingssleutels, die de niet ingewijde slechts met moeite hanteert.

Werden aan de index gebonden:

1. het ziekengeld, de invaliditeitsuitkeringen met inbegrip der invaliditeitspensioenen voor mijnwerkers, de begrafenisuitkeringen;
2. de werkloosheidsuitkeringen;
3. de kinderbijslagen;
4. de uitkeringen voor beroepsziekten;
5. de rust- en overlevingspensioenen;
6. in de arbeidsongevallenverzekering: de bijkomende vergoedingen, herwaarderingstoelagen en renten voor blijvende arbeidsongeschiktheid van meer dan 66%; dit percentage werd herleid tot 10% (K.B. 17 juli 1974);
7. de uitkeringen voor mindervaliden;
8. de loongrenzen inzake sociale zekerheid en arbeidsongevallen.

---

(303) Bijdragen sociale zekerheid: W. 14 juli 1955 — Werkliedenpensioenen: K.B. 16 maart 1957; Werklozenuitkeringen: K.B. 20 maart 1957;
Kinderbijslag: K.B. 10 april 1957; Ziekte-uitkeringen: K.B. 25 juni 1957; Bediendenpensioenen: W. 12 juli 1957.

(304) Zie daarover nr. 24 - 6.

De sociale zekerheidsuitkeringen zijn geïndexeerd volgens een eigen formule.

Inzake gezondheidszorgen zijn speciale indexeringsformules voorzien in de overeenkomsten die met de geneesheren, tandheelkundigen, apothekers en paramedici worden afgesloten (305).

De welvaartsvastheid

25. De economische welvaart der „golden sixties" heeft de arbeiderssyndicaten de eis doen stellen dat de sociale uitkeringen mede van de welvaart moesten genieten: dit was inderdaad tot dan niet het geval; want, gelet op het verzekeringskarakter der sociale verzekering en de binding van de voordelen met het loon, werden de sociale prestaties berekend op het loon, dat de arbeider in het verleden had verdiend of, in het beste geval, op het loon dat hij verdiende toen het risico zich realiseerde. De op dat ogenblik gedane berekening was in principe definitief en werd in de laatste jaren enkel verzacht door de binding van het aldus bekomen bedrag aan de index der levensduurte: de loonsverbeteringen en de hogere levensstandaard der actieven gingen hun evenwel voorbij. Aldus kon het gebeuren dat twee arbeiders, die op een bepaald ogenblik hetzelfde loon verdienden doch waarvan de ene ziek werd en de andere enkele jaren later niet dezelfde sociale uitkering genoten omdat ondertussen het loon van hun beroepscategorie was verbeterd geworden.

Om hieraan te verhelpen werden de sociale prestaties welvaartsvast gemaakt.

Een eerste gedeeltelijke regeling werd voorzien voor de werknemerspensioenen (W. 28 maart 1973 en 27 december 1973) (306).

---

(305) Zie daarover: M. DELHUVENNE, De overeenkomsten tussen de ziekteverzekering en de zorgenverstrekkers in: Gezondheidswetgeving o.l.v. Prof. PRIMS - Deel V - 1 - IV - B.

(306) Overzicht van pensioensherwaarderingen
Naast de klassieke aanpassing aan het indexcijfer der consumptieprijzen hebben de pensioenen sinds 1 januari 1968 tal van verhogingen of herwaarderingen ondergaan, nu eens sociale programmatie, dan aanpassing aan het algemeen welvaartspeil genoemd, die werden uitgedrukt in een percentage, een coëfficiënt of een bedrag.
Schematisch en chronologisch werden volgende verhogingen toegekend:
— op 1 juli 1969: 4%; wet 24 juni 1969;
— op 1 juli 1970: 9,20%, verhoging 1969 inbegrepen; wet 5 juni 1970;
— op 1 juli 1971: 14,66%, verhoging 1969 en 1970 inbegrepen; wet 5 juni 1970;
— op 1 januari 1972: 20,393%, verhoging 1969, 1970 en 1971 inbegrepen; wet 3 maart 1972;
— op 1 januari 1973: 7,96% op verhoogde pensioenen ingegaan vóór 1973, wet 28 maart 1973;

Op 20 december 1973 werd echter tussen de Regering en de Vakbonden een akkoord gesloten waarbij een soortelijk stelsel zou worden ingevoerd in de takken der invaliditeit, de beroepsziekten en de arbeidsongevallen. Het werd later uitgebreid tot de kinderbijslagen en de uitkeringen aan mindervaliden.

Het werd niet uitgebreid tot het ziekengeld, het verlofgeld, het bestaansminimum, het gewaarborgd inkomen voor bejaarden en de gewaarborgde kinderbijslag.

26. Het schema voorzag twee fasen. Voor een eerste fase, de inloopfase, werd de sociale uitkering, al naargelang het jaar waarin het recht was ontstaan, vermenigvuldigd met een coëfficiënt, die ongeveer overeenstemde met de loonsverhoging die sindsdien en tot 1975, omwille van de welvaartsverbetering was toegekend geworden. Dit percentage schommelde tussen 8% en 4%, alnaargelang het jaar waarin het recht was ingegaan (voor 1966 tot 1973).

De tweede fase voorzag dat de uitkeringen, onverminderd de binding aan de index, jaarlijks zouden vermenigvuldigd worden met een herwaarderingscoëfficiënt die bij K.B. zou worden bepaald en die zou overeenstemmen met de welvaartsverhoging die tijdens het verlopen jaar was bereikt geworden.

— op 1 januari 1974:
voor mannen
pensioenen ingegaan vóór 1 januari 1968: × 1,085
pensionen ingegaan in 1968 tot en met 1970: × 1,07
pensioenen ingegaan in 1971 en 1972: × 1,05
pensionen ingegaan in 1973: × 1,04
voor vrouwen
pensioenen ingegaan vóór 1 januari 1973: × 1,06
pensioenen ingegaan in 1973: × 1,04; wet 27 december 1973;
— op 1 januari 1975: alle pensioenen: × 1,06; KB 21 oktober 1974;
— voor 1976: aan de gerechtigden wier pensioen is ingegaan vóór 1976 wordt een vergoeding toegekend van
4 500 F voor het gezinspensioen
3 600 F voor de andere; wet 5 januari 1976;
— voor 1977: aan de gerechtigden wier pensioen is ingegaan vóór 1976 wordt een vergoeding toegekend van
4 840 F voor het gezinspensioen
3 872 F voor de andere; wet 19 juli 1977;
— In 1978 wordt de premie van 1977 in het pensioenbedrag geïncorporeerd voor de gerechtigden wiens pensioen is ingegaan vóór 1976. Bovendien ontvangen alle pensioengerechtigden een welvaartspremie van 5 227 F voor een gezinspensioen en 4 182 F voor andere gerechtigden;
— In 1979 wordt de welvaartspremie van 1978 in het pensioenbedrag geïncorporeerd. Bovendien worden met ingang van 1.1.1979 de pensioenbedragen verhoogd met coëfficienten variërend van 3% tot 8% naargelang de begindatum van het pensioen; KB 15.12.1978.
— in 1980 wordt een eenmalige vergoeding toegekend aan de werknemers die een pensioen genieten dat vóór 1 januari 1980 is ingegaan. Deze vergoeding beloopt 1000 F voor een gezinspensioen en 800 F voor een pensioen als alleenstaande.

Het stelsel was ambtelijk korrekt bedacht doch men is wel getroffen door de omstandigheid dat het precies tot stand komt op het ogenblik dat de eerste merktekenen van een nakende economische terugloop zich aankondigen.

Het stelsel heeft dan ook in feite niet lang stand gehouden.

Voor 1975 werd een euforistisch stijgingspercentage van 6% voorzien (K.B. van 21 oktober 1974); vanaf 1976 werd de herwaarderingscoëfficiënt vastgesteld op 1 en gebeurde de welvaartsbinding voortaan met een forfaitaire vergoeding die verschilde naargelang het een verzekerde zonder of met gezinslast betrof (306).

De brugpensioenen

27. De aangroei der werkloosheid heeft de regering aangezet, vanaf 1975 formules te zoeken om de werkloosheid te bekampen: hiertoe leek een geschikte manier, de oudere arbeiders aan te zetten door het verlenen van diverse voordelen, hun actieve beroepsloopbaan te beëindigen: de aldus vrijgekomen werkgelegenheid zou aan jonge werkkrachten ten goede komen. Deze formule zou spoedig daarna andere toepassingen vinden, die niet door dezelfde bekommernissen zijn ingegeven. Wij zullen ze terugvinden in de tak werkloosheid en de tak invaliditeit met een weerslag op de tak pensioenen.

De eerste toepassing van deze nieuwe formule is het conventionele brugpensioen. Luidens de collectieve arbeidsovereenkomst nr. 17 van 19 december 1974, verplichtend gemaakt bij Koninklijk Besluit van 16 januari 1975 (B.S. 31 januari) ontvangen de arbeiders en bedienden die na de leeftijd van 60 jaar om andere redenen dan zwaarwichtige worden ontslagen, een bijkomende vergoeding gelijk aan de helft van het verschil tussen de werkloosheid waarop ze recht hebben en het netto referteloon, namelijk hun bruto-maandloon beperkt tot de loongrens waarop werkloosheidsbijdrage werd afgehouden, verminderd met de persoonlijke sociale en fiscale afhoudingen.

Deze bijkomde vergoeding is ten laste van de laatste werkgever, terwijl de werkloosheidsuitkering door de Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening wordt betaald.

Deze formule kende echter slechts een betrekkelijk succes: ze werkte veel minder stimulerend voor de tewerkstelling dan was verwacht.

Ze werd niet afgeschaft doch naast deze formule werd het wettelijk brugpensioen ingevoerd (W. 22 december 1977). De mannelijke arbeiders van meer dan 60 jaar of de vrouwelijke arbeiders van meer dan 55 jaar, ontvangen indien ze hun opzeg geven een uitkering die gelijk is aan de gewone werkloosheidsuitkering vermeerderd met de helft van het verschil tussen deze uitkering en het netto referteloon (berekend zoals in het conventioneel brugpensioen).

Dit brugpensioen is volledig ten laste van de Rijksdienst voor Arbeidsbemiddeling en wordt enkel toegekend indien de betrokken arbeider wordt vervangen.

28. Deze formule wordt door dezelfde wet van 22 december 1977 aangevuld met twee nieuwe vormen van brugpensioen: deze ten voordele van de invaliden en deze ten voordele van de werklozen.

De invaliden, die per definitie minstens een jaar arbeidsongeschikt zijn alsmede de werklozen die meer dan een jaar werkloos zijn, kunnen ten vroegste vijf jaar vóór ze de pensioengerechtigde leeftijd bereiken, een vervroegd rustpensioen aanvragen: zij worden hiertoe aangezet door verschillende voordelen en waarborgen die practisch erop neerkomen dat hun uitkering omwille van de vervroeging niet verlaagd wordt en dat zij in afwachting van hun eigenlijk pensioen de normale invaliditeitsuitkering of de normale werkloosheidsuitkering verhoogd met 1.000 fr. per maand ontvangen. Betrokkene bekomt eveneens fiscale voordelen en vrijstellingen. Al deze prestaties worden door de tak pensioenen uitbetaald, maar slechts het pensioengedeelte dat overeenstemt met het pensioen dat zou worden toegekend indien de vermindering met 5% per jaar vervroeging werd toegepast valt ten laste van de tak werknemerspensioenen. De vergoeding, d.i. het verschil tussen de toegekende uitkering en het verminderd pensioen, valt ten laste van de Staat, wanneer het om werklozen gaat, of van het R.I.Z.I.V., wanneer het om invaliden gaat. Vanaf de leeftijd van 65 of 60 jaar neemt de pensioenregeling voor werknemers deze last van het R.I.Z.I.V. over.

De bedoeling van deze twee laatste vormen van brugpensioen was, de druk der subsidiëring die het Rijk moest dragen in de werkloosheidssector en in de invaliditeit, te verlichten en de aldus uitgespaarde lasten over te hevelen naar de tak pensioenen die op dat ogenblik nog welvarend leek en over financiële reserves beschikte: wat er moest gebeuren als die reserves uitgeput zouden zijn, zou men later beraden.

Deze methode, een gat te graven om een ander te vullen, heeft rampzalige resultaten opgeleverd (307). In feite en niettegenstaande de geboden voordelen hebben de invaliden weinig gebruik gemaakt van de wettelijke mogelijkheden: weliswaar ontsnapte de pensioentak aldus aan een verzwaring van lasten doch de tak invaliditeit bleef lasten dragen, waarvoor het Rijk hem reeds op voorhand de nodige subsidiëring had ontnomen. Voor de tak werkloosheid was de lastenverlichting uit hoofde van de brugpensioenen, belangrijker doch verzwond in de algemene verzwaring der werkloosheid.

Het stelsel der brugpensioenen zal overigens later, in uitvoering van de volmachtenwet van 2 februari 1982, grondig worden gewijzigd (K.B. nr. 95 d.d. 28 september 1982: B.S. 29).

§ 2. Evolutiefactoren in de onderscheidene takken der sociale zekerheid

1. De ziekteverzekering (geneeskundige verzorging)

– Algemene en specialistische geneeskundige verzorging

29. De ziekteverzekering is in de sociale zekerheid wellicht de tak die de meest bewogen ogenblikken heeft gekend en die haast op bestendige wijze in de actualiteit heeft gestaan.

Deze sociale bewogenheid is te wijten aan de conflictsituaties die ontstaan waren ingevolge de slechte samenwerking tussen ziekteverzekering en geneeskundig corps.

Deze samenwerking is wellicht onvoldoende voorbereid geworden: de geneesherenorganisaties bekloegen zich erover niet geraadpleegd te zijn geweest. Nog vóór dat de sociale zekerheid ingevoerd was, rees er reeds een conflictsituatie: de geneesheren riepen een eerste administratieve staking uit (308).

Deze slechte start werd gevolgd door talloze andere spanningen.

---

(307) De redenen ervan hebben wij uiteengezet in onze bijdrage aan de voordrachtencyclus van het instituut voor sociale zekerheid zie: Recente ontwikkelingen van de sociale zekerheid 1975-81, Antwerpen 1981, blz. 168 en 172.

(308) Federale omzendbrief van het Algemeen Belgische Geneesherenverbond, 28 december 1944 (Belg. geneesh. 1945, blz. 189). Deze staking werd vrijwel algemeen gevolgd, behalve in de ziekenhuizen.

De eerste (gelukte) artsenstaking in april 1964, de tweede (mislukte) artsenstaking in april 1978, zijn slechts de toppunten van een lange krachtproef (309).

De wet van 9 augustus 1963 heeft, niettegenstaande de vele moeilijkheden en spanningen waarmee haar ontstaan gepaard ging, alleszins het principe ven de bevoorrechte behandeling der invaliden, weduwen, gepensionneerden en wezen inzake geneeskundige verzorging doorgevoerd, alsmede de mogelijkheid geschapen akkoorden inzake tarieven tussen de ziekteverzekering en het medisch corps tot stand te brengen.

Tot dan stonden alle verzekerden op stuk van terugbetaling op dezelfde voet. De wet van 9 augustus 1963 maakt het mogelijk voor bepaalde groepen verzekerden een gepriviligeerd terugbetalingsstelsel in te voeren, inzonderheid door vrijstelling van remgeld.

De wetgever wenste tevens dat akkoorden zouden tot stand komen voor de andere verzekerden.

Dit nieuwe stelsel heeft, omwille van bovenvermelde spanningen met de geneesheren, heel wat weeën gekend. Allengs echter werd de toepassing ervan verbeterd en de feitelijke doeltreffendheid ervan verhoogd.

De toepassing der overeenkomsten houdt in dat de verbonden geneesheer, in de gevallen waartoe de overeenkomst reikt geen hogere honoraria vordert dan deze die door de tarieven zijn bepaald.

In de gevallen die buiten de overeenkomst liggen of wanneer de geneesheer niet verbonden is, bepaalt deze vrijelijk zijn honorarium.

De tegemoetkoming der verzekering in het honorarium verschilt volgens de hoedanigheid van de verzekerde: ze wordt echter, ook in de gevallen waar de overeenkomst niet van toepassing is, nooit geweigerd.

Het overeenkomstenstelsel, zoals het na ongeveer 20 jaren bezinking tot stand kwam, wordt in zijn werking beïnvloed door drie variabelen, de verbondenheid van de geneesheer, de hoedanigheid van de verzekerde en het inkomen van de verzekerde.

---

(309) Zie daarover GOSSERIES Ph.: La collaboration du corps médical à l'assurance maladie-invalidité obligatoire en droit belge, in: R.B.S.S. 1967 — 171-256; GOSSERIES Ph.: La syndicalisme médical belge, in: R.T. 1967 — p. 237; DELHUVENNE M.: De overeenkomsten tussen de ziekteverzekering en de zorgenverstrekkers, in: Gezondheidsinstellingen, o.l.v. Prof. A. PRIMS, U.G.A. Heule — Commentaren, Deel I — I-4B, 98 blz.

De verbondenheid van de geneesheer

Wanneer tussen de representatieve beroepsgroeperingen der genesheren en de ziekenfondsen een overeenkomst wordt afgesloten, wordt deze overeenkomst aan de individuele geneesheren ter kennis gebracht en vanaf dat ogenblik heeft de geneesheer te kiezen tussen volgende opties (K.B. 6 februari 1976):

- ofwel weigert hij toe te treden tot de overeenkomst en moet hij zulks binnen de 45 dagen laten weten aan het R.I.Z.I.V. Na die termijn wordt hij geacht tot de overeenkomst te zijn toegetreden;
- ofwel treedt hij wel tot de overeenkomst toe en dan moet hij geen uitdrukkelijk akkoord geven;
- ofwel wil de geneesheer zijn toetreding beperken. In dat geval meldt hij binnen de 30 dagen de dagen en uren van zijn beroepspraktijk die hij voor de toepassing der overeenkomst beschikbaar houdt. Beroepspraktijk op andere dagen en uren vallen dan niet onder de overeenkomst.

Prestaties om te voldoen aan bijzondere eisen van de patiënt (b.v. afspraken) vallen nooit onder de overeenkomst, zelfs niet tijdens de aan de overeenkomst voorbehouden beroepspraktijk.

De hoedanigheid van de verzekerde

De tegemoetkoming van de verzekering in het honorarium van de geneesheer worden onder andere bepaald door een onderscheid dat gemaakt wordt tussen de bevoorrechte verzekerden of W.I.G.W.'s (Weduwen — Invaliden — Gepensioneerden en Wezen) en de andere verzekerden.

De W.I.G.W.'s betalen geen remgeld en ontvangen in principe 100% van de tegemoetkoming. De andere verzekerden ontvangen slechts 75% der tegemoetkoming wanneer het om gewone verzorging gaat doch 100% wanneer het om speciale zorgen gaat.

Het inkomen van de verzekerde

Ook het inkomen van de verzekerden heeft een zeker belang. Verzekerden met een inkomen dat een bij de overeenkomst bepaalde grens overtreft (op 1 mei 1980: 600.430 fr. per gezin en 31.272 fr. per persoon te

laste) kunnen zich niet op de overeenkomst beroepen. De geneesheer mag hogere honoraria dan de conventionele honoraria vragen.

Beneden deze grens is de overeenkomst enkel van toepassing voor de verbonden geneesheren en in de gevallen, die niet uit de overeenkomst zijn geweerd.

Niet alle weduwen, gepensioneerden, invaliden en wezen kunnen op de hoedanigheid van een bevoorrechte persoon aanspraak maken: te dien einde mag hun inkomen niet hoger zijn dan bepaalde grenzen die bij K.B. zijn vastgesteld: deze inkomensgrenzen zijn verschillend per categorie en worden elk jaar aan de index der consumptieprijzen aangepast (269.855 fr. voor de gerechtigden en 289.838 fr. voor de invaliden: schaal op 1 januari 1981).

Alleen de W.I.G.W.'s met lager inkomen kunnen op de toepassing van het akkoord en op de preferentiële terugbetaling aanspraak maken.

De W.I.G.W.'s met hoger inkomen worden zoals de gewone verzekerden behandeld.

De ingewikkeldheid van deze regeling, de afwezigheid van controle en van sancties hebben voor gevolg gehad dat de uitvoering der overeenkomst, vooral door de specialisten, zeer gebrekkig was: uit een onderzoek ingesteld door de Landsbond der Christelijke Mutualiteiten in 1976 bleek dat minder dan 50% der verbonden specialisten de honoraria der overeenkomst naleefden, bij de omnipractici was de verhouding beter (85%) (zie daarover M. DELHUVENNE o.c. blz. 93 e.v. — noot 704).

30. Een tweede element van spanning was de kostenexplosie der gezondheidszorgen in de periode 1970-75. Uit de financiële uitslagen bleek dat de uitgaven voor gezondheidszorgen in die periode op een weinig verklaarbare en onverwachte wijze zeer snel in de hoogte gingen: het aantal technische prestaties en kleine heelkundige ingrepen steeg zeer sterk. De prestaties die bij middel van equiperingen werden uitgevoerd (klinische biologie, radiographie, kinesitherapie, electrocardiogrammen, e.a.) werden bijzonder talrijk en hun kost ontwrichtte het labiele financiële evenwicht van deze sector. De inflatie dreef de ziekenhuisuitgaven in de hoogte en verwekte een algemene en abnormale stijging der uitgaven, die niet door een normale inkomstenstijging werd gecompenseerd. Dit probleem wordt verder in deze studie uitgediept (zie nr. 101). De overheidsreactie kwam laattijdig (310): motieven van politieke haalbaarheid

(310) Wellicht is het mnder bekend dat omwille van de particulariteiten der structuur van de ziekteverzekering de boekhoudkundige uitslagen van een dienstjaar chronisch slechts 1½ à 2 jaar later gekend zijn.

hebben haar schuchter en ondoeltreffend gemaakt, zodoende dat de vloed der uitgaven niet kon worden beheerst.

31. Deze twee divergente redenen: het spanningsklimaat dat een element van kostenstijging is en de pogingen tot kostenbeheersing dat naar kostendaling ageert zijn latent terug te vinden in de ontwikkeling der wetgeving inzake geneeskundige verzorging.

De openbare mening en de verzekerden zijn bij deze evolutie opmerkelijk onverschillig gebleven: alleen tijdens de stakingen rees er een zekere onrust. Wellicht merkten de verzekerden niet op voelbare wijze de weerslag van deze evolutie.

Wanneer de tarieven stegen of daalden, steeg of daalde ook de terugbetaling der ziekteverzekering, zodoende dat het persoonlijk aandeel van de verzekerde niet merkbaar schommelde en hij dus terecht kon denken dat in deze strijd enkel de geldelijke belangen der geneesheren en de mutualiteiten betrokken waren: de omvang en de kwaliteit der geneeskundige zorgen waarop zij konden beroep doen werd erdoor niet beïnvloed.

— *De ziekenhuisverpleging*

32. Deze sector van de geneeskundige verzorging heeft wellicht de grondigste mutaties gekend omdat na 1945 de ziekenhuisbouw een dergelijke vlucht genomen heeft dat uiteindelijke planificatie broodnodig was geworden. De zeer belangrijke wet van 23 december 1963 op de ziekenhuizen is het orgelpunt van deze evolutie.

Dank zij deze wet werd de basisverhouding tussen ziekenhuizen en ziekteverzekering genormaliseerd en werd een ziekenhuisstatuut geboren, wier behoorlijke werking voor de ziekteverzekering, de voornaamste financier van het ziekenhuiswezen, de waarborg moest bieden dat het stelsel economisch aanvaardbaar en sociaal doeltreffend werkte.

Dit mechanisme is echter na enkele jaren scheef getrokken. De ziekenhuisbouw, met rijkssubsidies en leningen voor het ontbrekende, lokte vele locale besturen en groepen aan en bood hun de mogelijkheid initiatieven te nemen, die niet altijd de volksgezondheid maar steeds het prestige der initiatiefnemers diende. Wellicht kon het Ministerie van Volksgezondheid het onredelijke van deze tendensen temperen doch slaagde er niet steeds in om aan politieke en andere drukkingen te weerstaan.

Aldus overschreed het aantal ziekenhuisbedden ruim de medische behoeften van ons land en aangezien elk bed zich bezet wil voelen, ontstond daaruit oververbruik en te lange verpleegduur met als gevolg, mede omwille van de lopende inflatie, een merkelijke stijging der kosten en een verstoring der financiering van de ziekenhuiswerking.

Toen het kwaad gebeurd was, trachtte de overheid het af te remmen. De wet van 6 juli 1973 legde een gebiedende planning voor ziekenhuisbouw op. De in uitvoering zijnde plannen werden echter verder uitgevoerd en aldus werd de markt verrijkt met enkele academische ziekenhuizen die onder de grootsten van het land telden.

Achteraf werd er gedacht aan vermindering van het aantal ziekenhuisbedden met 5% (311).

Hoe zulks moest gebeuren was niet duidelijk en, de wet ten spijt, smoorden de velleïteiten vanzelf.

33. Een andere maatregel tot consumptie-afremming was het opleggen van een remgeld of persoonlijk aandeel aan de verzekerde in de verpleegdagprijs (312).

Onder syndicale en mutualistische druk werd dit remgeld zeer laag gesteld (50 fr. na de 40e dag): het werd achteraf verhoogd en bedraagt thans 125 fr. per dag (50 fr. voor de W.I.G.W.'s).

De doeltreffendheid van deze afremmingsmaatregel is dan ook verhoudingsgewijze gering.

— *De pharmaceutische sector*

34. De vergoeding der pharmaceutische specialiteiten is voor het ziekteprobleem een bestendige bekommernis geweest. De monopoolpositie der pharmaceutische industrie kon gemakkelijk leiden tot verstandhouding tussen fabricanten en prijsopdrijving.

In 1945 was het vergoedingsstelsel vrij eenvoudig: op de specialiteiten die opgenomen waren in het officieel pharmaceutisch tarief werd een eenvormige terugbetaling van 50% van de prijs aan het publiek, met een maximum van 20 fr. toegestaan. Alras werd het stelsel in 1948 verbeterd en werden de specialiteiten ingedeeld in categorieën: de categorie

(311) W. 10 februari 1981 (B.S. 14 februari) art. 8.
(312) W. 5 juli 1971 - K.B. 16 december 1974 gewijzigd bij K.B. 15 januari 1975 — K.B. 14 maart 1978 — K.B. 20 augustus 1980.

A voor de onvervangbare specialiteiten waarvoor een terugbetaling van 70% werd voorzien; de categorie B waarvoor het terugbetalingssysteem van 50% werd behouden en de categorie C waarin de voedings- en toiletproducten en waarvoor terugbetaling werd geweigerd.

Een eerste hervorming werd doorgevoerd in 1952. In wezen werd het bestaande terugbetalingsstelsel behouden doch alle specialiteiten moesten opnieuw op de lijst der vergoedbare producten worden ingeschreven en zulks gebeurde voor de categorie B enkel indien de prijs niet hoger was dan deze van het overeenstemmende magistraal voorschrift.

Een tweede hervorming werd ingevoerd in 1957. De inschrijving gebeurde voor de categorieën A en B op basis van de prijs van de minst dure vergelijkbare specialiteit of van het overeenstemmende magistraal voorschrift.

Naar aanleiding der wet van 9 augustus 1963 werden nieuwe beschikkingen getroffen om, ten behoeve der gepensioneerden, weduwen, invaliden en wezen een meer voordelige regeling in te voeren: het remgeld wordt uniform vastgesteld op 22 fr. doch een bevoorrechte groep (313) wordt voor sommige specifieke specialiteiten van dat remgeld vrijgesteld.

Het vergoedingsstelsel ondergaat dan vanaf 1966 een aantal wijzigingen, waarin het bedrag der remgelden wordt verhoogd en lagere remgelden voor de W.I.G.W.'s worden voorzien.

Niettegenstaande de verschillende correcties die tussen 1966 en 1980 aan het stelsel werden toegebracht bleven de pharmaceutische uitgaven sterk stijgen.

Deze kostenbeschouwing leidde de regering ertoe een nieuwe hervorming door te voeren. De specialiteiten worden ingedeeld in vier categorieën: A voor de onvervangbare, B voor de nodige, C voor de nuttige (ook onderhoudsgeneesmiddelen genoemd) en D voor de waardeloze. De categorie A wordt volledig terugbetaald, voor B is er een remgeld van 15 of 25% met maximum van 200 of 300 fr. alnaargelang de verzekerde al dan niet tot de W.I.G.W.'s behoort, voor de categorie C is het remgeld 50%, voor de categorie D is er geen tussenkomst. (K.B. 1 en 2 september 1981). De regering verhoopt aldus het verbruik van deze „onderhoudsgeneesmiddelen", die kwantitatief het belangrijkste pakket vormen, te temperen en aldus de aangroei der uitgaven te beheersen.

(313) Het inkomen van de bevoorrechte groep van weduwen, invaliden, gepensionneerden en wezen, ook W.I.G.W.'s genoemd, mag bepaalde inkomensgrenzen niet overschrijden.

2. De uitkeringsverzekering

35. In het stelsel der werknemers heeft het oorspronkelijk voedingssysteem der arbeidsongeschiktheid slechts weinig fundamentele wijzigingen ondergaan. Wellicht werden de bedragen der uitkering zeer dikwijls verhoogd doch deze verhogingen wijzigden niets principieels (zie boven nr. 22).

Sinds 1945 werd aan de werknemer die een arbeidsongeschiktheid van 66% of meer vertoonde, een ziekengeld (primaire uitkering) uitbetaald van 60% van zijn loon (314) en zulks gedurende 300 dagen; deze termijn werd bij wet van 13 januari 1949 herleid tot 150 dagen doch achteraf bij de wet van 9 augustus 1963 weer op 1 jaar gebracht.

Na deze termijn wordt de vergoeding voor primaire ongeschiktheid vervangen door een invaliditeitsvergoeding die eerst gelijk was aan 50% van het loon en bij K.B. van 4 juni 1951 bepaald werd op 60% voor de invalide met gezinslast en 40% voor invaliden zonder gezinslast (315).

36. Herhaaldelijk werd het uitkeringsstelsel der werknemers verbeterd. Een eerste verbetering, die niet via de ziekteverzekering doch door de wetgeving op de arbeidsovereenkomsten werd doorgevoerd was de invoering van het gewaarborgd weekloon. De wet van 20 juli 1960 legde inderdaad aan de werkgever de verplichting op, aan de zieke arbeider gedurende de zeven eerste dagen der ziekte een loonsvervanging uit te keren gelijk aan 80% van het loon. Bij bevallingsrust wordt gedurende zeven dagen het volle loon uitbetaald.

Deze maatregel was voor de ziekteverzekering zeer belangrijk: hij liet toe een belangrijke financiële last op de werkgevers af te wentelen en terzelfdertijd het inkomen van de zieke arbeider te brengen van 60 op 80% van het verloren loon.

---

(314) De berekening van een ziekte-uitkering gebeurde initiaal als volgt: het gemiddeld dagloon van de arbeider werd ingedeeld in een barema van loonschijven: elke schijf was van 20 fr. Een gemiddeld dagloon van 90 of 95 of 105 fr. werd ingedeeld in de loonschijf 90-110, waarvoor een loon van 100 fr. als berekeningsgemiddelde was vastgesteld. Wie minder dan 100 fr. verdiende had dus een licht voordeel; wie meer verdiende had een licht nadeel. Dit stelsel werd echter bij K.B. van 14 dec. 1954 afgeschaft en sindsdien worden de uitkeringen op het werkelijke loon berekend.

(315) De invaliditeit werd bij de wet van 9 augustus 1963, gesplitst in invaliditeit eerste periode (2e en 3e jaar arbeidsongeschiktheid) en invaliditeit tweede periode (vanaf het 4e jaar). Dit onderscheid had enkel gevolgen voor de subsidiëring door het Rijk. Het werd overigens vanaf 1977 afgeschaft.

Deze wet liet echter, in vergelijking met de voordelen die aan de bedienden waren toegekend (gewaarborgd maandloon) een verschil bestaan ten nadele der werklieden.

Het gewaarborgd maandloon der werklieden en van sommige bedienden werd verwezenlijkt in twee etappes: vooreerst werd bij de collectieve arbeidsovereenkomsten 2 en 3 van de Nationale Arbeidsraad bedongen, dat de zieke werklieden alsmede sommige bedienden die het gewaarborgd maandloon niet ontvingen, ten laste van de werkgever gedurende een maand een uitkering van 80% van hun loon zouden ontvangen, onder aftrek van de uitkering der ziekteverzekering. Deze overeenkomsten werden bij K.B. van 30 juni 1970 bindend gemaakt.

In een tweede etappe werd de uitkering van 80% van het loon verhoogd tot 100% van het loon (collectieve arbeidsovereenkomst van 28 juni 1973, bindend gemaakt bij K.B. van 11 januari 1974) (316).

Ook de moederschapsuitkeringen die op hetzelfde niveau stonden als de ziekte-uitkeringen (60%) werden herhaaldelijk opgetrokken. Bij het K.B. van 19 juli 1971 werd gedurende 30 dagen een uitkeringssupplement van 15% voorzien: dit werd bij K.B. van 2 juli 1973 opgetrokken tot 19,5% en verder bij K.B. van 1 juli 1975 uitgekeerd voor de ganse duur van het moederschapsverlof.

Tenslotte werden de invaliditeitsuitkeringen opgetrokken. Zij waren reeds een eerste maal verhoogd geworden in 1951, door optrekking van de toenmalige percentages van 50% en 33% naar 60% en 40% (K.B. 4 juni 1951).

Tot in 1973 bedroegen de invaliditeitsuitkeringen nog altijd 60% of 40% van het verloren loon, al naargelang de invalide al dan niet gezinslast had.

Bij K.B. van 26 juni 1973 werden deze percentages gebracht op 65% en op 43,5% van het loon.

37. In de sector der zelfstandigen was bij K.B. nr. 38, van 27 juli 1967 de mogelijkheid voorzien een uitkeringsverzekering voor deze sociale groep op te richten. Dit gebeurde bij het K.B. van 20 juli 1971 (317).

Deze nieuwe tak der sociale verzekeringen is uitgewerkt in analogie met het stelsel der uitkeringsverzekering voor werknemers.

---

(316) Hierover meer in: De ontwikkeling van de Belgische Wetgeving van sociale zekerheid 1970-1976, Brussel 1977, p. 49-51.

(317) Zie hoger geciteerd werk: De ontwikkeling der Belgische Wetgeving van Sociale Zekerheid 1970-1976, blz. 61 e.v.

Stippen we evenwel enkele belangrijke verschillen aan:

- de wachttijd d.w.z. de ziektetijd vóór dat de uitkeringen betaald worden is veel langer. Practisch onbestaande in het stelsel der werknemers bedroeg hij hier 6 maanden, termijn die bij K.B. van 16 januari 1974 herleid werd tot 3 maanden;
- de beoordelingscriteria der ongeschiktheid zijn verschillend: de zieke werknemer mocht zijn activiteit stopzetten, de zelfstandige niet;
- de uitkeringen worden anders berekend: die van de werknemers zijn een percentage van het verloren loon, die van de zelfstandige zijn forfaitair.

Al deze particulariteiten hebben van deze nieuwe vorm van sociale bescherming een stelsel gemaakt met eigen karakteristieken en met eigen rechtsleven.

3. De arbeidsongevallen

38. De vergoeding der arbeidsongevallen heeft, in de Belgische Sociale Wetgeving, steeds aan de spits van de sociale vooruitgang gestaan: tijdens de periode 1945-1980 heeft zij deze reputatie niet beschaamd.

Een eerste belangrijke uitbreiding was de invoering van de arbeidsongevallenverzekering voor de ongevallen op de weg van en naar het werk. Deze wetgeving die tijdens de oorlog was ingevoerd geworden door een Besluit van de Secretaris-Generaal van het Ministerie van Arbeid en Sociale Voorzorg (24 december 1941) was door de Besluitwet van 30 augustus 1944, zoals de ganse oorlogswetgeving overigens, vernietigd geworden. Ze werd evenwel terug in het leven geroepen door de Besluitwet van 13 december 1945.

39. Even belangrijk was de hervorming van de wet van 10 juli 1951. Daar waar vroeger de wetgeving steunde op het principe van het beroepsrisico en derhalve de gevolgen van het arbeidsongeval gedeeltelijk door de productie contributieve factoren kapitaal en arbeid werden gedragen, substitueerde de wetgever aan het principe van het beroepsrisico, het principe van het bedrijfsrisico, luidens hetwelk het risico arbeidsongeval beschouwd werd als behorende tot de normale risico's der onderneming en derhalve in zijn geheel door deze diende gedragen.

Door de wet van 10 juli 1951 werden de vergoedingen sterk verhoogd: de uitkeringen voor tijdelijke arbeidsongeschiktheid werden verhoogd

tot 80% van het basisloon voor de 28 eerste dagen arbeidsongeschiktheid en tot 90% voor de volgende (i.p.v. 50% en 66%).

De bestendige arbeidsongeschiktheid werd vergoed op basis van 100% (i.p.v. 66%) en in geval hulp van derden nodig was, kon de rechter de berekeningsbasis der uitkering verhogen tot 150% (i.p.v. 80%). Anderzijds werd de loongrens voor het berekenen der uitkeringen sterk verhoogd (120.000 fr. i.p.v. 60.000 fr.).

Deze herziening maakte van de Belgische arbeidsongevallen-verzekering de meest progressistische van de wereld.

40. De evolutie is hierbij niet blijven stil staan. Bij de wet van 10 april 1971 werd de structuur en het mecanisme der wet grondig hervormd. Het grote belang van deze hervorming is dat de arbeidsongevallen-regeling een volwaardige sociale verzekering wordt met verplicht karakter (318). Doch mede met deze structuurhervorming worden een aantal wettelijke prestaties verbeterd:

- de begrafenisvergoeding wordt verhoogd tot 30 maal het gemiddeld loon;
- de verzekeraar moet instaan voor de kosten en de administratieve formaliteiten, van het vervoer van de decujus naar de plaats der begrafenis;
- de vergoeding van tijdelijke arbeidsongeschiktheid wordt verhoogd op 90% van het loon vanaf de dag volgend op het ongeval: voor deze laatste wordt de vergoeding bijgepast tot 100% van het loon (319);
- het begrip rechthebbende echtgenoot wordt sterk uitgebreid;
- de regeling van gedeeltelijke tijdelijke arbeidsongeschiktheid wordt herzien: zij impliceert een grotere initiatiefplicht van de werkgever voor het aanbieden van vervangingswerk;
- de vergoeding tijdens de revalidatie wordt eveneens in een sociale geest bepaald.

Na 1971 zullen de enkele wijzigingen der wet eerder van technische aard zijn: precisering van sommige duisterheden of detailpunten (wet van 24 december 1976, art. 37 — wet van 7 juli 1978 — wet van 3 maart 1977), cumulregeling en subrogatie (wet van 7 juli 1978), organi-

(318) Tot dan toe had de werkgever de keuze: hij kon zich verzekeren bij een aangenomen verzekeraar of zelf zijn risico dragen en bijdragen tot het waarborgfonds (behalve voor de dienstboden).

(319) Onverminderd de toepassing van het gewaarborgd weekloon voor de zeven eerste dagen die vergoed worden aan 100%, of van het gewaarborgd maandloon der bedienden (30 eerste dagen aan 100%).

satorische wijzigingen (wet van 24 december 1976 — K.B. nr. 18 van 6 december 1978) (320).

4. De beroepsziekten

41. Tussen de wetgeving op de arbeidsongevallen en de wetgeving op de beroepsziekten is er steeds een traditionele binding geweest. Dit parallellisme is in de wet zelf ingebouwd, vermits ze eenvoudig naar de arbeidsongevallenregeling verwijst.

Telkens de wetgeving op de arbeidsongevallen werd verbeterd gebeurde zulks parallel ook voor de beroepsziekten.

De grote hervormingen der wetgeving op de arbeidsongevallen (wet 10 juli 1951 en wet van 10 april 1971) verwekten dan ook een gelijkaardige hervorming der beroepsziekten wetgeving (zie hierboven nr. 38 en 39).

De wettelijke bescherming werd eveneens uitgebreid door het opnemen van nieuwe beroepsziekten in de lijst der vergoedbare ziekten. Door deze successieve uitbreidingen werd onze wetgeving in overeenstemming gebracht met de aanbevelingen der E.E.G. (K.B. 28 maart 1969, herhaaldelijk aangevuld).

De belangrijkste van deze uitbreiding gebeurde echter reeds in 1964 (Wet 24 december 1963) de pneumoconiose of stoflongen werd als beroepsziekte erkend: deze erkenning zou financieel zware gevolgen hebben en de financiering van het stelsel ontwrichten (321). De Wet van 24 december 1968 voorzag dan ook een verhoging der inkomsten, zowel de rijkstoelagen als de bijdragen der werkgevers.

42. De herziening der wetgeving op de beroepsziekten had bovendien een structureel impact. De initiale wet van 24 juli 1927 is practisch niet beïnvloed geworden door de inwerkingtreding van de sociale zekerheid.

---

(320) In het K.B. van 6 december 1978 wordt de verzekeraar, indien hij weigert het arbeidsongeval ten laste te nemen, ertoe verplicht het Ziekenfonds te verwittigen binnen de twee weken na het ongeval, laat hij dit na, dan zijn de uitkeringen door hem verschuldigd tot het ogenblik der verwittiging. Het doel van deze beschikking is, het Ziekenfonds dat provisionele uitkeringen uitbetaalt te beveiligen tegen lang aanslepende beslissingen en betwistingen (W. art. 63, gewijzigd door de wet van 24 december 1976).

(321) In feite werden de pneumoconioselijders overgeheveld van het stelsel der mijnwerkers invaliditeitspensioen naar de beroepsziekten-regeling. De nieuwe subsidiëring van de tak beroepsziekten moest derhalve gecompenseerd worden door een vermindering der subsidiëring van de mijnwerkersinvaliditeit. De destijds gemaakte berekeningen bleken fout te zijn en verwekten spoedig ernstige thesaurie moeilijkheden aan het Fonds voor Beroepsziekten.

De reden daarvan was dat de bijdragen der werkgevers sterk gedifferencieerd waren volgens het beroepsziektenrisico en dat deze verschillen van bijdragen moeilijk verzoenbaar waren met de uniformiteit en globaliteit die de basis was van de werking van de Rijksdienst voor Maatschappelijke Zekerheid. De werkgevers leken ook weinig geneigd tot solidariteit onder de bedrijfstakken. Bovendien werd er meer en meer aandacht gegeven aan de preventie der beroepsziekten en vreesde de overheid terecht, dat deze trend zou afgeremd worden indien de kosten ervan niet door bijdragevermindering konden worden gecompenseerd.

Deze weerstanden werden doorbroken door de wetten van 24 december 1963 en 24 december 1968 die het ganse systeem reorganiseerden en hare vroegere karakteristieken wijzigden.

De afschaffing der bijdragen per bedrijfstak en de invoering van een solidariteitsbijdrage voor alle werkgevers maakten de integratie van deze tak van de sociale zekerheid in de bestaande structuur mogelijk.

5. De rust- en overlevingspensioenen voor werknemers

43. De uitholling van de koopkracht tijdens de tweede wereldoorlog heeft de toen bestaande wetgeving op de ouderdoms- en weduwenpensioenen, die pas enkele jaren te voren (wet van 15 december 1937) gereorganiseerd was geworden, opnieuw op krukken gebracht.

Vanaf 1945 worden een aantal lapmiddelen en hoogdringendheidsmaatregelen getroffen, om aan de achterop geraakte pensioenen een deel van hun sociale doeltreffendheid te restitueren.

Dit gebeurde volgens de in onze sociale wetgeving gebruikelijke manier: er werden een aantal verbeteringsmaatregelen getroffen, nu eens door percentageverhoging der uitkeringen, dan weer door toevoeging van vaste bedragen, door opheffing van beperkende voorwaarden of door invoering van corrigerende inkrimpingen: in één woord, was het stelsel der rust- en overlevingspensioenen zo ingewikkeld geworden dat er ternauwernood nog enkele zeldzame specialisten waren, in de administratie en in de ziekenfondsen, die nog bekwaam bleken te zijn om een „gemengd" pensioen te berekenen en hierbij rekening te kunnen houden met de wijzigingen die zich, over een beroepscarrire van 45 jaar hadden voorgedaan, niet enkel in de wetgeving voor de werknemers, doch ook in deze der bedienden, der mijnwerkers, der zeelieden en der zelfstandigen, zonder dan nog over de incidentie der oorlogspensioenen te spreken.

Bovendien was de „ouderdomsverzekering" voor nieuwe demografische opgaven komen te staan die financieel zwaar doorwogen: verlenging van de gemiddelde levensduur, mutatie in de leeftijdspyramide, veroudering der bevolking; deze gegevens maakten een meer oordeelkundige financiering en een sociaal-doeltreffender gebruik der financiële middelen nog dringender nodig.

44. Deze hervorming werd gerealiseerd bij het belangrijke Koninklijke Besluit nr. 50 van 24 october 1967 met volgende objectieven:

- financiële fusie der vier bestaande regelingen voor werknemers, met geleidelijke gelijkschakeling der bijdragen;
- rationalisatie der administratieve structuur;
- nieuwe eenvormige regeling voor de toekenning en de berekening der uitkering;
- verhoging van het bedrag der uitkeringen.

In het raam van dit hoofdstuk behandelen wij enkele de twee laatste objectieven.

De invoering van eenvormige berekeningsmethode voor de toekenning der pensioenen beantwoordde aan de noodzakelijkheid te vereenvoudigen; weliswaar waren de vier betrokken wetgevingen reeds in het verleden naar elkaar toegegroeid. Deze harmonisatie wordt nu systematischer (322). De pensioenleeftijd wordt vastgesteld op 65 jaar voor de mannen en op 60 jaar voor de vrouwen: elk jaar tewerkstelling geeft recht of 1/45 of 1/40 van het pensioen.

De pensioenen worden berekend op 75% of 60% van de geherwaardeerde gemiddelde bezoldiging (familiepensioen of aleenstaande).

Het overlevingspensioen wordt bepaald op 80% van het rustpensioen van de echtgenoot, indien de weduwe minstens 1 jaar getrouwd en 45 jaar oud is of kinderen heeft of zelf arbeidsongeschikt is.

Het is precies het overlevingspensioen dat het sterkst wordt verbeterd. Tot 1955 bedroeg het 50% van het gezinspensioen en tot 1966 de 2/3, thans wordt dit percentage verhoogd op 80%, hetgeen het overlevingspensioen optrekt tot op het niveau van het pensioen van de alleenstaande.

De meest recente aanpassing der pensioenen is deze van de wet van 8 april 1980. De bestaande verschillen tussen vrouwen en mannen wor-

(322) De harmonisatie heeft evenwel niet verhinderd dat de meer voordelige beschikking voor mijnwerkers en zeelieden werd behouden.

den weggewerkt en de bedragen der minimumpensioenen worden verhoogd.

45. Tevens werd bij de wet van 13 juni 1966 het vakantiegeld voor de gepensioneerden en weduwen ingevoerd. Het werd herhaaldelijk verhoogd. Het dubbel vakantiegeld werd ingevoerd door de wet van 22 december 1977 (art. 146).

6. De rust- en overlevingspensioenen voor zelfstandigen

46. Deze vrij jonge tak der sociale verzekering, niettegenstaande de duidelijke en gewilde analogieën met haar zusterstelsel voor de werknemers is op een fundamenteel verschillende opvatting uitgebouwd geworden.

Daar waar de rust- en overlevingsverzekering der werknemers practisch volledig de rentevestiging door kapitalisatie heeft opgeven (323) is in de werking van het pensioenstelsel der zelfstandigen de kapitalisatie een essentieel sluitstuk ervan.

Dit stelsel huldigt volgende beginselen.

In principe wordt het pensioen gevestigd door kapitalisatie der verrichte stortingen. Deze doet derhalve een onvoorwaardelijke rente onstaan, die met deze kapitalisatie overeenstemt.

Het pensioenstelsel heeft echter nog een tweede objectief: het beoogt een basispensioen te verzekeren. Muntontwaarding kan de gevestigde renten uithollen: de verzekerde dient enigszins tegen dit risico beveiligd. Bovendien moeten de verzekerden die, door onderwerping aan de nieuwe wet niet lang genoeg verzekerd zijn geweest om een voldoende onvoorwaardelijke rente te vestigen, opgevangen worden door een voldoende back-service. Dit tweede objectief is van subsidiaire aard: het veronderstelt dat er voorwaarden dienen vervuld om door teoekenning van aanvullende voordelen dit basispensioen te bereiken.

Deze voorwaarden zijn vervat in het onderzoek naar de bestaansmiddelen.

47. De problematiek van de evolutie der prestaties in het pensioenstelsel der zelfstandigen is derhalve steeds terug te leiden tot volgende vragen:

(323) Bij de wet van 10 februari 1981 werd het onvoorwaardelijk rustpensioen, wier bedrag overeenstemt met de theoretische rente gevestigd door een gedeelte der bijdrage, afgeschaft.

— verdeling der bijdragen tussen de rentevestiging en de repartitie;
— verhoging van het basispensioen en verbetering van de toekenningsmodaliteiten;
— versoepeling van het onderzoek naar de bestaansmiddelen door invoering en uitbreiding van abattementen en vrijgestelde inkomsten.

Het stelsel is in 1956 gestart met een basispensioen (gezin) van 18.000 fr. en een vrijgesteld bestaansmiddelenplafond van 10.000 fr. Deze bedragen werden progressief verhoogd.

Belangrijk is ook de manier waarop deze verbeteringen werden ingevoerd. Dit gebeurde door een over 5 jaar gespreide programmatie die uitgewerkt was in de wet van 9 juni 1970 en die voor elk der 5 volgende jaren zowel het verhogen van het pensioen als het wegwerken van het onderzoek naar de bestaansmiddelen op het oog hadden. Dit onderzoek werd practisch vanaf 1975 afgeschaft.

Wellicht bleef deze programmatie niet ongewijzigd. Ze werd herhaaldelijk verbeterd en bijgestuurd.

48. Vanaf 1975 volgt evenwel een periode van sociale stagnatie: indien de bedragen van het basispensioen nog blijven verhogen, dan is zulks uitsluitend het gevolg van de aanpassingen aan de index der kleinhandelsprijzen. Sinds 1975 stapelde de financiële moeilijkheden van de tak zich op: er was dringend behoefte aan sanering. Deze werd gebracht door een reeks maatregelen die ingevolge de wetten van 15 januari en 10 februari 1981 werden getroffen: ze hebben hoofdzakelijk een financieel impact. Het belangrijkste van deze besluiten is het K.B. nr. 1 van 26 maart 1981, dat betrekking heeft op:
— de verstrenging der voorwaarden om vervroegd pensioen te bekomen;
— het invoeren van het „aanvullend pensioen"; een vorm van vrijwillige verzekering die complementair naast de verplichte verzekering wordt georganiseerd.

7. Kinderbijslag voor werknemers

49. Van de kinderbijslagregeling zoals ze bij de bevrijding van het grondgebied in september 1944 bestond, is er weinig overgebleven: niet enkel werden de bedragen zeer dikwijls gewijzigd, niet enkel werden een aantal nieuwe prestaties ingevoerd, doch zelfs de klassieke kinderbijslag

werd derwijze hervormd dat er van de eenvoudige, oorspronkelijke regeling weinig overbleef.

Zeer vroeg reeds heeft de regering zijn bekommernis voor de gezinnen laten blijken. Bij besluit van de Regent van 29 december 1944 werden de bedragen van de kinderbijslag sterk verhoogd.

Verdere verhogingen zullen op onregelmatige wijze worden doorgevoerd. Van 115 fr. voor het eerste kind (Besluit van 29 december 1944) is dit bedrag opgeklommen tot 1.821 fr. (mei 1982). Voor de volgende kinderen was de progressiviteit nog veel sterker.

Bij K.B. van 10 april 1957 wordt aan de kinderbijslag een leeftijdsbijslag toegevoegd.

50. Geleidelijk worden ook speciale uitkeringen voorzien voor bepaalde kinderen. Voor de wezen wordt de kinderbijslag verdubbeld (Besluit van 29 december 1944). Deze regeling wordt achteraf vervangen door een specifiek bedrag dat gelijk was voor alle wezen, van welke rang ook (K.B. 18 april 1967 en Wet van 4 juli 1969).

Achteraf bekomen de gehandicapte kinderen een verruimde kinderbijslag (Wet van 9 maart 1964) terwijl sinds 1947 de kinderen van invalide of gehandicapte arbeiders eveneens preferentiële bedragen ontvangen (B.W. 28.2.47). Ook is er een tendens om voor bepaalde kategorieën kinderen de leeftijdsgrens beneden dewelke aan de kinderen de kinderbijslagen worden toegekend, te verhogen; oorspronkelijk vastgesteld op 14 jaar, nadien verbreed over de ganse duur van de schoolplicht, werden achtereenvolgens voor bepaalde groepen de leeftijdsgrens op 16, 21 en 25 jaar gebracht.

51. Nieuwe prestaties worden ingevoerd.

Bij K.B. van 10 december 1949 (B.S. 21 januari 1950) werd eveneens de „vergoeding van de moeder aan de haard" ingesteld.

Deze instelling is gedurende jaren een twistappel geweest tussen de twee grootste nationale syndicale organisaties. Ze gaf aanleiding tot politieke spanningen en werd bij K.B. van 10 april 1957 afgeschaft door integratie ervan in de gewone kinderbijslagen. Alleen voor de werklozen werd ze nog tijdelijk behouden (K.B. 20 maart 1957).

52. Bij besluit van 29 december 1944 wordt er een geboortetoelage (kraamgeld) ingevoerd: het bedrag was voor die tijd niet onbelangrijk: 1.000 fr. voor de eerste geboorte, 500 fr. voor de volgende.

Het bedrag zou herhaaldelijk worden verhoogd (op 1 mei 1982: 23.247 fr., 16.034 fr. en 8.625 fr., alnaargelang het een eerste, tweede of volgende geboorte betreft).

Sedert 1965 wordt er eveneens een „dertiende maand" uitbetaald: het bedrag is gelijk aan één maand kinderbijslag en wordt betaald aan alle in april op kinderbijslag gerechtigde kinderen (Wet 15 april 1965) (324).

Sinds 1974 werd er zelfs een „veertiende" maand uitgekeerd doch dit voordeel werd, omwille van de slechter wordende financiële toestand der sociale zekerheid in 1978 ingekrompen tot 80%, doch daarna weder ingevoerd en gelegaliseerd door de wet van 8 augustus 1980 (art. 137); hij wordt in de maand augustus uitbetaald aan alle op dat ogenblik gerechtigde kinderen.

Weze ook herinnerd aan de mogelijkheid waarover de Verrekenkassen beschikte om een deel van hun inkomsten te besteden aan „bijkomende voordelen": prestaties van zeer diverse aard, premies in bepaalde levensomstandigheden. Ook deze prestaties gaven aanleiding tot politieke spanningen; bij K.B. van 10 september 1951 werd het aan te wenden percentage der inkomsten beperkt en ten slotte werd gans het stelsel bij K.B. van 10 april 1957 afgeschaft.

53. Ten slotte werd bij wet van 20 juli 1971 het Fonds voor Collectieve Uitrustingen en Diensten opgericht. Dit Fonds wordt gespijsd met dotaties uit de reserves van de Rijksdienst voor Kinderbijslagen. Het wordt beheerd door het beheerscomité van de R.K.W. De Koning bepaalt welke voordelen aan dit Fonds verleend worden. Aldus subsidieert dit Fonds de diensten voor gezinshulp (K.B. 20 mei 1974) alsmede het oprichten van bewaarplaatsen voor kinderen van 0 tot 3 jaar (K.B. 25 september 1975).

Er weze ook herinnerd aan de sociaal-belangrijke wet van 20 juli 1971, waarbij de gewaarborgde kinderbijslag werd ingevoerd (325).

8. Kinderbijslag voor zelfstandigen

54. De wet van 10 juni 1937 die een kinderbijslagregeling voor zelfstandigen invoerde heeft een principiële gelijkwaardigheid gewild tussen

(324) Vóór 1965 gebeurde de toekenning van de gezinsvakantiebijslag bij afzonderlijke en eenmalige beslissingen. De maatregel werd bij de Wet van 15 april 1965 geïnstitutionaliseerd.
(325) Zie daarover meer: nr. 62.

werknemers en zelfstandigen. De prestaties moesten niet dezelfde doch wel globaal gelijk zijn.

Aan de Koning werd bevoegdheid gegeven hogere uitkeringen te voorzien, doch hij had tevens bevoegdheid om in geval van daling der levensduurte of in geval van onvoldoende inkomsten, de uitkeringen te verminderen.

Het regime had een moeilijke start gekend: vele zelfstandigen betuigden een uitsproken neiging om enkel hun bijdragen te betalen indien deze lager waren dan het voordeel dat ze uit de wet konden halen. De oorlogsomstandigheden bemoeilijkten de controle derwijze dat na enige jaren de financiële toestand van de tak achterop geraakte.

Dit had voor gevolg dat de aanpassing der uitkeringen, telkens ze voor de werknemers gebeurde, integendeel met grote vertraging plaats vond voor de zelfstandigen.

Desniettemin vorderde de gelijkstelling der twee sectoren (B.W. 6 september 1946; W. 26 februari 1954; K.B. 25 october 1960; W. 15 april 1965; K.B. 27 juli 1967 en 10 november 1967); het eerst werd de gelijkstelling bereikt voor het kraamgeld, de gewone kinderbijslag vanaf het derde kind, de bijslag voor sommige categorieën wezen.

Ingevolge de programmatie van het sociaal statuut der zelfstandigen wordt vanaf 1970 de achterstand practisch volledig ingelopen.

Bij K.B. van 20 juli 1970 worden de wezenuitkeringen en de daarbij horende leeftijdsbijslag aan alle wezen toegekend.

Ook de kinderen van invalide of minder-valide zelfstandigen bekomen deze leeftijdsbijslag.

Bij K.B. van 25 october 1971 wordt de gewone kinderbijslag op hetzelfde peil gebracht als in de sector der werknemers: de leeftijdsbijslag wordt toegekend vanaf het derde kind.

Het tweede kind zal dezelfde voordelen bekomen bij K.B. van 5 juli 1974.

Vanaf 1975 wordt er geen nieuwe programmatie gepland. Enkele verschillen zullen blijven voortbestaan:

— minder bijslag voor het eerste kind;
— geen dertiende of veertiende maand;
— geen genot van het Fonds voor Collectieve Uitrustingen en Diensten.

Tot hiertoe zijn deze verschillen niet ingelopen: de labiele financiële toestand en het perspectief van eventuele bijdrageverhogingen remden de verdere eis naar gelijkstelling af.

9. Werkloosheidsuitkeringen (326)

55. Bij de bevrijding was het stelsel der werkloosheid (tijdens de bezetting „burgerlijke steun" genoemd) door de Besluitwet van 30 augustus 1944 nietig verklaard geworden en was het vooroorlogse stelsel (K.B. 31 mei 1933, herhaaldelijk gewijzigd) weer in voege geroepen. Het zou zeer spoedig vervangen worden door het Besluit van de Regent van 26 mei 1945, tot inrichting van het voorlopig steunfonds voor onvrijwillige werklozen.

De uitkeringen bedroegen 50% van het minimumloon ten behoeve van zes categorieën rechthebbenden: mannen van 21 jaar en meer en minderjarige gehuwde mannen, vrouwen van meer dan 21 jaar, mannen van 18 tot 20 jaar, vrouwen van 18 tot 20 jaar, mannen van minder dan 18 jaar en vrouwen van minder dan 18 jaar.

Voor elk van deze categorieën werd een minimumloon vastgesteld waarop de uitkering berekend werd. Deze uitkering werd verhoogd met 10% van de gemeenten van 1ste categorie en met 10% verlaagd voor de gemeenten van 3de categorie. Deze reglementering zou echter herhaaldelijk worden gewijzigd, zowel wat de bedragen, als wat de toekenningsvoorwaarden betreft.

De werklozen ontvangen eveneens kinderbijslag. Oorspronkelijk was deze ten laste van het Steunfonds en werd door haar uitbetaald; het kraamgeld wordt eveneens door het Steunfonds uitbetaald doch ten laste der reserves van de Rijksdienst voor Kinderbijslag. Vanaf 1 januari 1968 worden de uitbetalingen overgedragen naar de gewone uitbetalingsorganismen der kinderbijslagen (compensatiekassen en R.K.W.) doch blijven ten laste van de Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening (K.B. nr. 49 24 oktober 1967). Pas vanaf 1 januari 1973 wordt de ganse financiële last van de kinderbijslagen aan de werklozen overgedragen aan de Rijksdienst voor Kinderbijslag voor Werknemers (Wet 28 december 1973, art. 35).

---

(326) Wij bespreken hier niet de verschillende vormen van uitkering die in het kader van de politiek van tewerkstelling thuishoren: beroepsopleiding, premies voor tewerkstelling, tewerkstelling door openbare besturen, stage der jongeren, bijzondere tijdelijke kaders, e.a.

56. De vigerende reglementering op de werkloosheidsuitkeringen werd vrij grondig gewijzigd bij K.B. van 27 december 1961.

De categorieën der meerderjarige arbeiders en arbeidsters worden ontdubbeld: verschillende bedragen worden voorzien voor gezinshoofden en alleenstaanden hetgeen het aantal categorieën vergoedingen op acht brengt. De indeling der gemeenten in drie categorieën wordt tot twee herleid. De uitkeringen worden eveneens verhoogd.

57. Bij K.B. van 20 december 1963 werd het stelsel opnieuw hervormd. De vroegere berekening der uitkeringen op basis van 50% van de minima lonen, verdwijnt en wordt vervangen door refertebedragen die in feite hoger liggen dan de vroegere 50%.

Bij K.B. van 13 oktober 1971 worden de uitkeringen belangrijk vermeerderd en worden ze gebracht op 60% van de verloren brutolonen, begrensd tot het bedrag waarop de bijdrage voor sociale zekerheid werd afgehouden.

Aldus verdwijnt de indeling der uitkeringen in categorieën (K.B. 11 september 1964). Wordt enkel nog behouden het onderscheid gezinshoofd en andere werknemers omdat, na één jaar werkloosheid de uitkering van 60% voor de andere werknemers verminderd wordt tot 40%.

Het oorspronkelijk bedrag van 60% wordt enkel hersteld indien de werkloosheid minstens gedurende één jaar werd onderbroken.

Ditzelfde K.B. voorziet ook minima-uitkeringen, waarvan de bedragen indexgebonden zijn en die bovendien herhaaldelijk zullen worden verhoogd. Bovendien wordt bij K.B. van 28 juni 1968 de carenstijd afgeschaft. Vanaf 1971 zal het stelsel in zijn principiële structuur ongewijzigd blijven. Wel zal de regering in het raam van haar austeriteitspogingen enkele beperkende maatregelen invoeren zoals de beperking van het begrip „gezinshoofd", hetgeen een inkriming impliceert van de aan dit begrip verbonden voordelen, het opleggen aan de jonge afgestudeerden van een wachttijd, e.a.

De verdere evolutie van deze tak zal zich echter vanaf 1975 gaan situeren in het domein van de bevordering der tewerkstelling en zullen de achtereenvolgende herstelwetten, nieuwsoortige prestaties invoeren die wij hier niet bespreken: stage der jongeren, bijzondere tijdelijke kaders, uitbreiding van de tewerkstelling door openbare besturen, aanpassingspremies, vervanging van bruggepensioneerden (zie nr. 27 en 28), ontlasting van R.S.Z.-bijdragen, enz...

§ 3. De supplementaire beschermingen

58. Deze beschermingsvorm, waarbij aan de oorspronkelijke uitkering een bijkomende uitkering wordt toegevoegd, is typisch voor de takken arbeidsongevallen en beroepsziekten.

Het is bekend dat deze beide takken binnen de sociale verzekeringen een eigen plaats innemen: deze eigenaardigheid is te wijten aan de particulariteiten van hun vergoedingsmechanisme.

Inzake arbeidsongevallen is het bekend dat de vergoeding ook nu nog sterk gebonden is aan de regelen der private verzekering: het eens berekend bedrag der vergoeding, die door de erkende verzekeringsmaatschappij wordt uitbetaald, blijft, behoudens het geval van revisie, ongewijzigd.

Dit stelsel had voor het slachtoffer merkelijke nadelen: muntontwaarding, uitholling van koopkracht konden aan de vergoeding hun doeltreffendheid ontnemen.

Zeer vroeg derhalve werd aan de Steun en Voorzorgskas voor de vergoeding der slachtoffers van arbeidsongevallen (opgericht bij de Wet van 21 juli 1890; de begrotingswet van 28 december 1926 had voor het eerst kredieten voor deze bijslagen voorzien; het K.B. van 29 december 1926 had de uitbetaling ervan aan het Steun en Voorzorgsfonds toevertrouwd) de wettelijke opdracht toevertrouwd bijkomende uitkeringen te betalen aan de slachtoffers wier uitkering lager was dan een bij K.B. bepaald niveau. Het stelsel werd bij de bevrijding heraangepast (K.B. 19 oktober 1944).

De uitbetaling van het verschil tussen de niet-veranderende wettelijke prestatie en het bij K.B. bepaald niveau, dat grosso modo overeenstemde met een levensminimum, was ten laste van de Steun en Voorzorgskas die achteraf door een nieuw organisme, het Fonds voor Arbeidsongevallen werd opgeslorpt.

59. Deze bijpassingen zijn verschillend volgens de graad der blijvende arbeidsongeschiktheid alsmede volgens de qualificatie van de rechthebbenden.

De maximumgrens tot dewelke de bijpassing mag gebeuren werd herhaaldelijk verhoogd: ze is ook indexgebonden (nr. 24).

Het eigenlijke mechanisme van deze supplementaire bescherming is evenwel constant gebleven.

60. Een zelfde stelsel werd, gelet op de traditionele binding tussen de arbeidsongevallenregeling en de beroepsziektenregeling, in deze laatste tak ingevoerd: met minder moeite en bezwaren overigens, vermits zowel de hoofdvergoeding als de supplemantaire vergoeding ten laste viel van de hoofdschuldenaar: het Fonds voor Beroepsziekten (327).

§ 4. De residuele beschermingsvormen

In de periode 1945-50 komen andere beschermingsvormen tegen sommige sociale risico's tot stand: ze bieden een vervangingsdekking aan de belanghebbende die niet reeds, uit hoofde van een andere wetgeving, tegen deze risico's gedekt is of die uit deze wetgevingen inkomsten betrekt die lager zijn dan de minima voordelen die door deze nieuwe wetgevingen zijn voorzien. Deze risicodekking gebeurt zonder bijdragebetaling.

1. Het gewaarborgd inkomen voor bejaarden

61. De oudste van deze residuele beschermingsvormen is de wet van 1 april 1969 tot instelling van een gewaarborgd inkomen voor bejaarden.

Deze wet verleent aan alle burgers (328) die de pensioengerechtigde leeftijd bereiken een pensioen waarvan het bedrag de bestaande inkomsten aanvult tot 177.433 fr. of 127.750 fr., al naargelang het een gezin of een alleenstaande betreft (329). Voor mindervaliden, die destijds minstens 65% arbeidsongeschiktheid hadden zijn de bedragen hoger (330).

Het gewaarborgd inkomen voor ouden van dagen is ten laste van het Rijk (Wet 1 april 1969, art. 19).

---

(327) Het was overigens ook dit organisme aan wie de indexatie en de welvaartsaanpassingen van de prestaties inzake beroepsziekte werden opgedragen (zie boven nr. 23, 24 en 25).

(328) In principe moet de burger de Belgische nationaliteit bezitten of deze van een land waarmede België een verdrag van wederkerigheid heeft afgesloten: dergelijke verdragen zijn evenwel tot hiertoe niet tot stand gekomen.
Bij arrest van 22 juni 1977 heeft evenwel het Hof van Justitie der Europese Gemeenschappen beslist dat in uitvoering van het verdrag van Rome, de ingezetenen der E.E.G. konden aanspraak maken op het gewaarborgd inkomen der bejaarden. Bij wet van 4 mei 1981 werd de wet uitgebreid tot de apatriden en politieke vluchtelingen.

(329) Bedrag op 1 mei 1982.

(330) Het gezinsbedrag van 217.459 fr. of het bedrag „alleenstaande" van 167.777 fr. wordt uitgekeerd indien de aanvrager of zijn echtgenoot invalide is; zijn beiden invalide, dan kunnen ze het maximumbedrag (257.400 fr.) bekomen (bedrag op 1 mei 1982).

2. De gewaarborgde gezinsbijslag

62. De wet van 20 juli 1971 en haar uitvoeringsbesluit van 25 oktober 1971, hebben sinds 1 januari 1972 de gewaarborgde gezinsbijslag ingevoerd. De bedoeling van deze wet is kinderbijslag te verstrekken aan de kinderen die noch van de regeling der werknemers, noch van de regeling der zelfstandigen, noch van enige andere soortgelijke wetgeving (b.v. buitenlandse) kunnen genieten.

Er werd namelijk gedacht aan de kinderen van ongehuwde of verlaten moeders, de verlaten kinderen, de kinderen van sommige uitgesloten werkloze werknemers, de kinderen van personen die in het buitenland werken.

De toegekende voordelen zijn de kinderbijslag en het kraamgeld. Het bedrag is gelijk aan de uitkeringen voor gezinsbijslag aan de zelfstandigen, en ze zijn ten laste van het Rijk.

De te vervullen voorwaarden zijn de volgende:

- het kind moet ten laste zijn van een natuurlijke persoon;
- het kind moet van Belgische nationaliteit zijn, behoudens behartenswaardige gevallen waarover de Commissie van Advies inzake betwiste zaken uitspraak doet. Het kind mag niet gerechtigd zijn op kinderbijslag uit hoofde van een andere regeling, Belgische internationale of buitenlandse;
- het kind moet voldoen aan de gewone voorwaarden inzake schoolplicht, leertijd en leeftijd;
- het inkomen van de aanvrager mag de bij K.B. bepaalde grenzen niet te boven gaan.

Deze wet is de logische vervolmaking van de verschillende vormen van bescherming tegen familielasten. Gelet op haar residueel karakter wordt ze enkel toegekend inzoverre de inkomsten van de persoon, die de gewaarborgde kinderbijslag aanvraagt, lager zijn dan 75.000 fr. per jaar.

Dit basisbedrag dat geïndexeerd is werd bovendien herhaaldelijk verhoogd. Het bedraagt thans, op 1 mei 1982, 162.352 fr. Wanneer er 2 of meer kinderen ten laste zijn wordt het toegelaten basisbedrag met 20% per kind verhoogd.

Om de toepassing van deze beschikking te moduleren werd bij K.B. een stelsel van gedeeltelijke kinderbijslag ingevoerd (K.B. 11 okt. 1978). Voor een trimestrieel inkomen van minder dan 40.588 fr. wordt volle-

dige kinderbijslag of kraamgeld uitbetaald; is het inkomen lager dan 46.000 fr. per trimester, dan wordt de kinderbijslag voor 3/4 uitbetaald; is het inkomen lager dan 51.412 fr. of 56.824 fr. dan worden de kinderbijslagen en het kraamgeld repectievelijk tot de helft of tot een vierde herleid (stand op 1 mei 1982).

Verder werd de regeling voor gewaarborgde kinderbijslag op verscheidene punten verbeterd door het K.B. nr. 6 van 11 oktober 1978.

Aldus gebeurt de toekenning van de gezinsbijslag zonder onderzoek naar de bestaansmiddelen voor de personen die het gewaarborgd inkomen voor bejaarden genieten.

Het kraamgeld wordt voortaan ook toegekend wanneer de kinderen onder een overheidsdienst ressorteren.

Ten slotte werd door de wet van 26 september 1980 voorzien dat er een jaarlijkse bijzondere bijslag (schoolbijslag) aan de rechthebbenden zou worden uitgekeerd.

§ 5. De Sociale Zorg

1. De uitkeringen aan mindervaliden

63. De tegemoetkoming aan de gebrekkigen en verminkten (wet van 1 december 1928) was een eerste en bescheiden poging om de herklassering der „gebrekkigen en verminkten" in de hand te werken.

Ter uitsluiting van diegenen wier handicap reeds vergoed wordt (arbeidsongevallen, beroepsziekten, oorloginvaliditeit, gemeenrechtelijke vergoedingen), ter uitsluiting ook van hen die zich onwaardig tonen (wangedrag, bedelaars, veroordeelden) bekomen de gebrekkige en verminkte blinden, doven en stommen, die een definitieve arbeidsongeschiktheid van meer dan 30% hebben en die behoeftig zijn, een jaarvergoeding die proportioneel is met hun handicap.

De wet wordt herhaaldelijk aangevuld, namelijk door deze van 10 juli 1931, waarin het accent wordt gelegd op de herklassering der gebrekkigen en verminkten en waar de mogelijkheid wordt voorzien de tegemoetkoming te vervangen door een kapitaal voor het aanschaffen van prothesetoestellen. Na de tweede wereldoorlog gaat er zich allengs een langzame doch diepe hervorming voordoen, die zich losmaakt van de vroegere paternalistische strekkingen en die het gehandicaptenbeleid in een ruimere sociale visie situeert.

Onmiskenbaar is daartoe de wet van 28 april 1958 de eerste belangrijke stap in de goede richting geweest. Ingevolge deze wet wordt het gehandicaptenbeleid in twee grote sectoren opgedeeld. De revalidatie der gehandicapten wordt, door de oprichting van het Rijksfonds voor Sociale Reclassering van de mindervaliden in de goede richting gestuurd: de wet van 16 april 1963 zal deze oriëntatie bevestigen.

Aldus wordt het gehandicaptenbeleid opgedeeld in twee grote sectoren: de revalidatie die enstig wordt aangevat en de loonsvervangende tegemoetkomingen, wier betaling door het Ministerie van Sociale Voorzorg wordt waargenomen.

Ook deze laatste vorm van sociale bescherming evolueert zeer snel. De bijzondere tegemoetkomingen die de uitbouw zijn van de reeds vroeger toegekende „jaarlijkse" tegemoetkomingen worden herhaaldelijk verhoogd en worden tevens aan de index gekoppeld.

Er komt ook een aanvullende ouderdomstoelage tot stand, die na de pensioenleeftijd het onvoldoende ouderdomspensioen komt aanvullen: ook deze laatste prestatie evolueert parallel, zij het met een zekere vertraging, met de evolutie der prestaties der rust- en overlevingsverzekering.

Deze verschillende presaties worden toegestaan na onderzoek naar de bestaansmiddelen: zowel de hoogte van het grensbedrag als de wijze van berekening en de immunisatie van bepaalde inkomens gaan spoedig en snel evolueren.

64. Een niewe etappe wordt bereikt bij de hervorming in 1969. Det wet van 27 juni 1969 brengt een nieuwe geest in de wetgeving. De gebrekkigen en verminkten worden voortaan mindervaliden genoemd. De bestaande prestaties krijgen nieuwe benamingen: de bijzondere tegemoetkoming wordt voortaan gewone tegemoetkoming genoemd, de aanvullende ouderdomstoelage wordt de aanvullende toelage en een nieuwe prestatie, nl. de bijzondere tegemoetkoming wordt ingevoerd ten behoeve der mindervaliden van meer dan 25 jaar die niet gerechtigd zijn op de gewone of aanvullende tegemoetkoming en die 100% arbeidsongeschikt zijn.

De uitbreiding van het werkingsveld der wet wordt aan de Koning toevertrouwd.

Verder worden eveneens een aantal verbeteringen in de wet ingewerkt waardoor bepaalde onbillijkheden worden rechtgezet en waardoor algemeen de toekenningsvoorwaarden der prestaties worden versoepeld.

65. Een verdere vooruitgang is ook de wet van 6 juli 1973 en het K.B. van 24 december 1973.

De basisbedragen worden verhoogd, het vrijgesteld inkomen voor het bekomen van het supplement voor handicap wordt gebracht van 12.500 fr. tot 150.000 fr.

De verdere evolutie der wetgeving zal zich hoofdzakelijk situeren in een herhaald en soms belangrijk verhogen der uitkeringen (K.B. 22 december 1975: 6% — K.B. 21 september 1976: 12% — K.B. 22 december 1977: 6% — K.B. 12 augustus 1980: 9%).

Er wordt tevens gestreefd naar een coördinatie met de wetgeving op het gewaarborgd inkomen voor bejaarden (331) en op het bestaansminimum (332). De coördinatie betreft de verhoging der bedragen, de procedure van berekening der bestaansmiddelen (K.B. van 24 december 1975 — 8 januari 1976 en 9 januari 1976).

66. Parallel met deze bekommernissen wordt de toestand van de gehandicapten ook op het stuk van gezondheid behartigd.

Bij K.B. nr. 81 van 10 november 1967 wordt een fonds voor medische sociale en pedagogische zorg voor gehandicapten opgericht. Dit fonds heeft tot doel te voorzien in de huisvesting, onderhoud, behandeling en opvoeding van minderjarige gehandicapten, alsmede van de meerderjarigen die zich niet zelfstandig in het sociale leven kunnen handhaven.

Dit besluit is een enorme stap vooruit want behoudens betaling van 2/3 van de kinderbijslag is de tussenkomst van het fonds kosteloos. De staat van behoeftigheid wordt aldus opgeheven.

Ook in het raam van de ziekteverzekering wordt het voordeel der geneeskundige verzorging uitgebreid tot de physisch gehandicapten (K.B. 18 april 1967) en later tot de mentaal gehandicapten (K.B. 16 december 1968).

Deze beide besluiten samengeordend door het K.B. van 20 juli 1970, leggen echter behalve voor de gehandicapten van minder dan 14 jaar een bijdragebetaling op.

(331) Zie nr. 61.
(332) Zie nr. 67.

2. Het bestaansminimum

67. Vanaf 1969 ontwikkelt zich in België een brede consensus voor de bestrijding der armoede en voor de hervorming van de openbare onderstand. Het opzet was, aan elke staatsburger, wier inkomen niet hoog genoeg was om in zijn socio-vitale behoeften te voorzien, de nodige bestaansmiddelen te geven om zich een menswaardig bestaan te verschaffen. Aldus wil de wetgever de bestaanszekerheid verzekeren van alle staatsburgers, dank zij de nationale solidariteit en overeenkomstig de inter nationaal erkende rechten van de mens (333).

Dergelijk stelsel impliceert:

- dat er geen binding bestaat met beroepsarbeid;
- dat er geen bijdrageplicht is;
- dat de financiering door overheidsgeld gebeurt;
- dat het recht afhankelijk is van een onderzoek naar de bestaansmiddelen en de vaststelling van de behoeftigheid.

Deze evolutie moest dan ook leiden tot een meer fundamentele hervorming van de klassieke „openbare onderstand" en tot de omvorming ervan tot een nieuwe tak der sociale zekerheid in brede zin.

De voorlopers van deze evolutie waren de wetten van 1 april 1969 tot instelling van een gewaarborgd inkomen voor bejaarden en de wet van 20 juli 1971 tot instelling van een gewaarborgde gezinsbijslag. In deze stelsels komen de karakteristieken der nieuwe hervorming slechts op schuchtere wijze tot uiting: de financiering, niettegenstaande ze in feite wel door het Rijk verzekerd wordt door terugbetaling der uitgaven (334), zit ingebouwd in het traditonele kader der sociale zekerheid terwijl het onderzoek naar de bestaansmiddelen zich beperkt tot enkele cumulatieregelen.

De karakteristieken van deze evolutie zouden veel duidelijker worden in de wet van 7 augustus 1974 op het bestaansminimum en later nog door de wet van 8 juli 1976 op de openbare centra. Beide wetgevingen, zo verschillend in het mechanisme en structuur zullen evenwel complementair op elkaar inwerken.

---

(333) 10 december 1948: Universele verklaring van de rechten van de mens art. 25; 16 december 1966: Internationaal pact betreffende de economische sociale en culturele rechten, art. 11; deze principes zijn niet nieuw want in de Franse revolutie voorzag de constitutie van 3 september 1791 de oprichting van comitees van openbare hulpverlening en schreef de wet van 24 juni 1793 voor dat: „de openbare hulpverlening een heilige plicht" was. Even later bij de wet van 14 oktober 1793 werd voorzien dat de behoeftige burger recht heeft op openbare hulp.

(334) Voor 1981 wordt de betaling van de gewaarborgde kinderbijslag ten laste gelegd van de Rijksdienst voor Kinderbijslagen der Werknemers (W. 24 dec. 1980).

68. Het mechanisme van het bestaansminimum is het volgende: elke Belg (335) die in België zijn werkelijke verblijfplaats heeft en die geen toereikende bestaansmiddelen heeft, noch in staat is deze door eigen inspanningen of anders te verwerven, heeft recht op een uitkering waarvan het bedrag bij K.B. bepaald wordt.

Verschillende bedragen werden voorzien voor alleenstaanden, samenwonende echtgenoten en andere samenwonenden. Voor de personen ten laste wordt een toeslag gegeven (336).

Het bestaansinkomen wordt verminderd met alle bestaansmiddelen en inkomsten, inclusief de rechten op sociale uitkering.

De aanvrager moet ook van werkbereidheid laten blijken.

De uitgaven worden a rato van 50 % gedragen door het Rijk en door het openbaar centrum van maatschappelijk werk.

De basisbedragen werden echter spoedig en herhaaldelijk verhoogd: K.B. 24 december 1975, K.B. 13 september 1966, K.B. 22 december 1977, K.B. 18 september 1980.

Wellicht wordt er thans over geklaagd dat de huidige bedragen (zie noot 336) te laag zijn.

In feite zijn ze hoger want in het onderzoek naar de bestaansmiddelen worden schijven van bepaalde inkomsten geïmmuniseerd, deze omvat een forfaitaire som van 12.500, 10.000 of 6.250 fr. al naargelang de categorie van de belanghebbende, alsmede een deel van het kadastraal inkomen van het eigen huis (30.000 fr.) (K.B. 9 januari 1976 en 8 oktober 1980).

(335) Deze voorwaarde zou bij K.B. van 28 januari 1976 verruimd worden tot de onderhorigen der E.E.G., de staatlozen en de erkende vluchtelingen.

(336) De oorspronkelijke bedragen waren: samenwonende echtgenoten: 64.469 — alleenstaanden: 46.981 — andere samenwonenden: 32.235. De huidige bedragen zijn: 96.033 — 69.142 en 48.019 (K.B. 18 sept. 1980).

AFDELING IV

FINANCIEEL ECONOMISCHE ANALYSE VAN ONTVANGSTEN EN UITGAVEN VAN DE SOCIALE ZEKERHEID

§ 1. Inleiding

69. Deze afdeling bestudeert de ontvangsten, de uitgaven en de saldi van de sociale zekerheid, globaal en per tak, met behulp van enkele macro-economische grootheden (B.N.P., Beschikbaar Inkomen), demografische cijfers en gemiddelde waarden zoals bijdragedruk en gemiddelde uitkering versus netto-loon. In het deel over de sociale-zekerheidsprestaties wordt in het kort ingegaan op de ontwikkeling van sociale gedragspatronen (gemiddelde consumptie van prestaties). Vervolgens worden de reserves en/of leenschuld en de beleggingen in de verschillende stelsels van de sociale zekerheid behandeld. Het laatste deel geeft een internationale vergelijking in de E.E.G.-landen.

Afbakening van het begrip Sociale Zekerheid in de gebruikte statistieken

70. De inhoud van het hier gehanteerd begrip „Sociale Zekerheid" stemt overeen met die van de Nationale Rekeningen (401). Het betreft de verplichte regelingen van sociale zekerheid voor werknemers, (met uitsluiting van de jaarlijkse vakantie), het sociaal statuut van de zelfstandigen en de overzeese sociale zekerheid.

De algemene regeling omvat in principe de hand- en hoofdarbeiders van de privé-sektor, het tijdelijk personeel van de overheidssektor en de personen aangesloten bij de overzeese sociale zekerheid (402).

Deze regeling behelst volgende voorzieningen:

— de pensioenen der werknemers (repartitie- en kapitalisatiestelsel);
— de algemene ziekte- en invaliditeitsverzekering voor werknemers, waaraan inzake gezondheidszorgen ook het vastbenoemd overheids-

(401) Zie „Sociale zekerheid" in het „Detail van de lopende verrichtingen van de Overheid" en in de „Bijkomende karakteristieken van de economische ontwikkeling op grond van de nationale rekeningen", Statistisch Tijdschrift van het N.I.S.. Voor het opstellen van de basistabellen werd er ongepubliceerd cijfermateriaal verzameld bij het N.I.S., waarvoor onze oprechte dank aan de heer Tuyaerts.

(402) De overzeese sociale zekerheid geeft analoge sociale voorzieningen als in de werknermersregeling ten voordele van hun aangesloten personen die hun beroepsactiviteit uitoefenen in landen, andere dan de lidstaten van de E.E.G.

personeel onderworpen is, alsook de bijzondere regelingen voor mijnwerkers (invaliditeitspensioenen) en zeelieden;
- de algemene werkloosheidsverzekering en de bijzondere regeling voor zeelieden;
- de gezinsbijslag;
- de arbeidsongevallenverzekering (private verzekeringsmaatschappijen en het Fonds voor Arbeidsongevallen);
- de beroepsziektenverzekering;
- de fondsen voor bestaanszekerheid, waarvan de bijdragen door de Rijksdienst voor Sociale Zekerheid geïnd worden;
- het gewaarborgd inkomen voor bejaarden.

Het sociaal statuut voor zelfstandigen omvat de takken pensioenen, ziekte en invaliditeit, en de gezinsprestaties.

Er dient opgemerkt dat bovenstaande regelingen zeker geen volledig beeld geven inzake de sociale bescherming van de Belgische bevolking. Een groot aantal sociale voorzieningen worden overeenkomstig de definities van de Nationale Rekeningen buiten de „sociale zekerheid" gelaten, zoals:

- de sociale voorzieningen voor het vastbenoemd overheidspersoneel behalve geneeskundige zorgen (die tot de algemene regeling behoren);
- de prestaties aan burgelijke en militaire slachtoffers van oorlogsgebeurtenissen;
- de aanvullende verzekeringen, zoals groepsverzekeringen en pensioenfondsen;
- de vrijwillige ziekteverzekering;
- het bestaansminimum;
- de diverse voorzieningen voor mindervaliden;
- de hulp van de Commissies van Openbare Onderstand of de Openbare Centra voor Maatschappelijk Welzijn.

Voor hen, die zich interesseren voor de globale sociale bescherming van de Belgische bevolking, wordt er verwezen naar de sociale rekeningen van de E.E.G., die trouwens als basis dienen voor het opstellen van de Europese Sociale Budgetten.

In bijlagen I/2 tot I/13 vindt de lezer de lopende ontvangsten en uitgaven van sociale zekerheid 1955-1980, overeenkomstig de definities van de Nationale Rekeningen.

De Nationale Rekeningen geven enkel de lopende verrichtingen van de sociale zekerheid. De kapitaalsverrichtingen in de sociale zekerheid,

schommelend tussen 200 mln tot 1,2 mld, kan men terugvinden in hoofdstuk II.

§ 2. Algemeen overzicht

1. De lopende ontvangsten en uitgaven van de sociale zekerheid voor werknemers en zelfstandigen samen

71. Het aandeel van het B.N.P. dat aan de sociale zekerheid (403) besteed wordt is, op 25 jaar tijd, gestegen van 8,2% in 1955 tot 19,5% in 1980; of met andere woorden, de middelen om de sociale zekerheid voor werknemers en zelfstandigen te financieren zijn 2,4 maal vlugger gestegen dan de stijging van het B.N.P. Dat wordt duidelijk in figuur 1, dat een algemeen beeld geeft van de ontwikkeling van de ontvangsten en uitgaven van de sociale zekerheid voor werknemers en zelfstandigen samen, in percenten van het B.N.P., en in tabel 1 (404), die tevens de evolutie en de structuur van deze ontvangsten en uitgaven van de sociale zekerheid weergeeft.

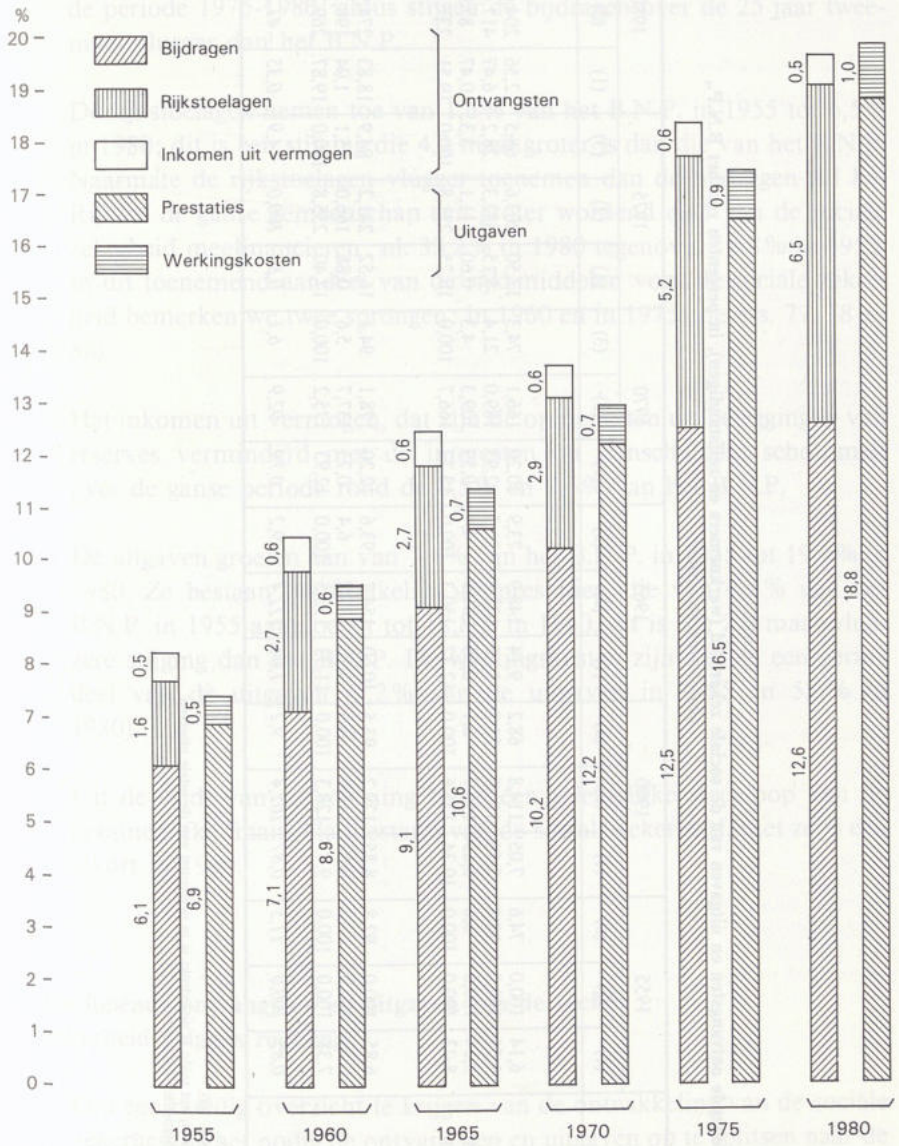
De ontvangsten van de sociale zekerheid zijn drieërlei: de bijdragen, de rijkstoelagen en het inkomen uit vermogen.

In de regeling voor werknemers zijn de bijdragen onderverdeeld in werkgeversbijdragen en werknemersbijdragen, beiden berekend op basis van het loon waarop de werknemer ingevolge zijn dienstbetrekking recht heeft (ook brutoloon genoemd), dat soms begrensd is tot een maximum, de zogenaamde loongrens (nr. 84). Het brutoloon vermeerderd met de werkgeversbijdragen is de loonkost en het brutoloon verminderd met de werknemersbijdragen is het loon, dat deel uitmaakt van het belastbaar inkomen.

Vóór de invoering van het sociaal statuut der zelfstandigen (nr. 18) werd bij de bijdragenberekening voor iedere tak een verschillende maatstaf aangehouden: welstand voor de gezinsbijslag, een percentage van de bedrijfsinkomsten voor de pensioenen en een forfaitaire bijdrage per inkomensgroep voor de ziekte- en invaliditeitsverzekering. Met de invoering van het sociaal statuut voor zelfstandigen worden de bijdragen sinds 1 juli 1970 berekend door een percentage van de bedrijfsinkomsten (rekening houdend met grenzen, zie bijlage II/2) die verworven zijn tijdens het derde kalenderjaar dat het jaar voorafgaat tijdens het-

(403) Het begrip „Sociale Zekerheid" wordt afgebakend in nr. 70.
(404) De cijfers per jaar over de periode 1953-1980 vindt de lezer in bijlage I/8 tot I/13.

Fig. 1
De ontvangsten en uitgaven van de sociale zekerheid in percenten van het B.N.P. (werknemers en zelfstandigen).



Bron: Nationale Rekeningen — Statistisch Tijdschrift, N.I.S.

welk de bijdragen verschuldigd zijn, en die aangepast worden aan de levensduurte door ze te vermenigvuldigen met een herwaarderingscoëfficiënt.

TABEL 1

De lopende ontvangsten en uitgaven van de sociale zekerheid (werknemers en zelfstandigen), in percenten van het B.N.P., evolutie en structuur

	1955			1960			1965			1970			1975			1980		
	(1)	(2)	(3)	(1)	(2)	(3)	(1)	(2)	(3)	(1)	(2)	(3)	(1)	(2)	(3)	(1)	(2)	(3)
Ontvangsten																		
- Bijdragen	6,14	100,0	74,6	7,05	114,8	68,2	9,14	148,9	73,9	10,20	166,1	74,3	12,50	203,6	68,5	12,56	204,6	64,4
- Rijkstoelagen	1,55	100,0	18,8	2,66	171,6	25,7	2,68	172,9	21,7	2,93	189,0	21,4	5,15	332,3	28,2	6,47	417,4	33,2
- Inkomen uit vermogen	0,54	100,0	6,6	0,63	116,7	6,1	0,55	101,9	4,4	0,59	109,3	4,3	0,60	111,1	3,3	0,47	87,0	2,4
- Totaal der ontvangsten	8,23	100,0	100,0	10,34	125,6	100,0	12,37	150,3	100,0	13,72	166,7	100,0	18,25	221,8	100,0	19,51	237,1	100,0
Uitgaven																		
- Prestaties	6,85	100,0	92,8	8,85	129,2	93,5	10,60	154,7	93,6	12,20	178,1	94,4	16,52	241,2	94,9	18,83	274,9	94,7
- Werkingskosten	0,53	100,0	7,2	0,62	117,0	6,5	0,73	137,7	6,4	0,73	137,7	5,6	0,88	166,0	5,1	1,04	196,2	5,3
- Totaal der uitgaven	7,38	100,0	100,0	9,47	128,3	100,0	11,33	153,5	100,0	12,93	175,2	100,0	17,40	235,8	100,0	19,87	269,2	100,0
Saldo	*0,85*	*100,0*	*11,5*	*0,87*	*102,4*	*9,2*	*1,04*	*122,4*	*9,2*	*0,79*	*92,9*	*6,1*	*0,85*	*100,0*	*4,9*	*−0,35*	*−41,2*	*−1,8*

(1) In percenten van het B.N.P.
(2) Evolutie in percenten: 1955 = 100.
(3) Structuur in percenten, waarbij het saldo is uitgedrukt is in percenten van de totale uitgaven.
Bron: Nationale Rekeningen: Statistisch Tijdschrift, N.I.S.

De bijdragen van werkgevers, werknemers en zelfstandigen nemen toe van 6,1 % van het B.N.P. in 1955 tot 12,5 % in 1975 en stabiliseren over de periode 1975-1980; aldus stijgen de bijdragen over de 25 jaar tweemaal vlugger dan het B.N.P.

De rijkstoelagen nemen toe van 1,6 % van het B.N.P. in 1955 tot 6,5 % in 1980; dit is een stijging die 4,2 maal groter is dan die van het B.N.P. Naarmate de rijkstoelagen vlugger toenemen dan de bijdragen zal het Rijk of de ganse gemeenschap een groter wordend deel van de sociale zekerheid meefinancieren: nl. 33,2 % in 1980 tegenover 18,8 % in 1955. In dit toenemend aandeel van de rijksmiddelen voor de sociale zekerheid bemerken we twee sprongen: in 1960 en in 1975 (zie nrs. 77, 78 en 88).

Het inkomen uit vermogen, dat zijn de opbrengsten uit beleggingen van reserves verminderd met de interesten op leenschulden, schommelt over de ganse periode rond de 0,5 % en 0,6 % van het B.N.P.

De uitgaven groeien aan van 7,4 % van het B.N.P. in 1955 tot 19,9 % in 1980. Ze bestaan hoofdzakelijk uit prestaties, die van 6,9 % van het B.N.P. in 1955 aangroeien tot 18,8 % in 1980, dit is een 2,7 maal vluggere stijging dan het B.N.P. De werkingskosten zijn slechts een gering deel van de uitgaven (7,2 % van de uitgaven in 1955 en 5,3 % in 1980).

Uit de saldi van de rekening blijkt een geleidelijke terugloop van de gezamenlijke financiële toestand van de sociale zekerheid, met zelfs een tekort in 1980.

2. De lopende ontvangsten en uitgaven van de sociale zekerheid volgens regeling

Om een bondig overzicht te krijgen van de ontwikkeling van de sociale zekerheid is het nodig de ontvangsten en uitgaven op te splitsen naar de algemene regeling en de regeling der zelfstandigen, en bovendien een onderscheid te maken tussen de soorten bijdragen, tussen de rijkstoelagen voor werkloosheid en de andere rijkstoelagen en tussen de belangrijkste soorten prestaties.

Tabel 2 geeft deze indeling in percenten van het B.N.P.

TABEL 2

De lopende ontvangsten en uitgaven van de sociale zekerheid, opgesplitst per regeling, in percenten van het B.N.P.

	1955	1960	1965	1970	1975	1980
Regeling voor werknemers						
Bijdragen	5,85	6,63	8,53	9,54	11,52	11,64
Werkgeversbijdragen	4,10	4,76	6,26	6,83	8,42	8,46
Werknemersbijdragen	1,75	1,87	2,27	2,71	3,10	3,17
pensioenen	1,88	2,12	2,62	3,24	4,16	4,11
ziekte en invaliditeit	1,25	1,42	1,93	2,35	3,05	3,13
werkloosheid	0,39	0,42	0,42	0,56	0,69	0,66
gezinsbijslag	1,60	1,94	2,58	2,46	2,43	2,52
arbeidsongevallen	0,72	0,68	0,72	0,63	0,70	0,66
beroepsziekten, bestaanszekerheid	0,01	0,05	0,26	0,29	0,49	0,56
Rijkstoelagen	1,53	2,45	2,37	2,53	4,36	5,75
werkloosheid	0,53	0,66	0,24	0,10	0,99	2,06
overige takken	1,00	1,79	2,13	2,43	3,37	3,69
Inkomen uit vermogen	0,54	0,59	0,54	0,61	0,62	0,56
Totaal der ontvangsten	7,92	9,67	11,44	12,68	16,50	17,95
Prestaties	6,59	8,24	9,81	11,22	14,84	17,19
pensioenen	1,99	2,68	2,86	3,70	4,77	5,64
ziekte en invaliditeit	1,64	2,15	3,27	3,66	4,77	5,36
werkloosheid	0,85	0,89	0,51	0,45	1,54	2,58
gezinsbijslag	1,69	2,01	2,41	2,45	2,47	2,25
arbeidsongevallen	0,37	0,45	0,52	0,51	0,55	0,54
beroepsziekten, bestaanszekerheid, gewaarborgd inkomen voor bejaarden.	0,04	0,05	0,24	0,46	0,74	0,81
Werkingskosten	0,48	0,53	0,65	0,64	0,78	0,94
Totaal der uitgaven	7,07	8,77	10,46	11,86	15,62	18,13
Saldo	0,85	0,90	0,98	0,82	0,88	−0,18
Regeling voor zelfstandigen						
Bijdragen	0,29	0,42	0,61	0,66	0,98	0,93
pensioenen	—	0,21	0,28	0,33	0,52	0,48
ziekte en invaliditeit	—	—	0,11	0,09	0,21	0,21
gezinsbijslag	0,29	0,21	0,22	0,24	0,26	0,24
Rijkstoelagen	0,02	0,21	0,31	0,40	0,79	0,72
Inkomen uit vermogen (+) of interesten op leenschuld (−)	—	0,04	0,01	−0,02	−0,02	−0,08
Totaal der ontvangsten	0,31	0,67	0,93	1,04	1,75	1,56
Prestaties	0,26	0,61	0,79	0,98	1,68	1,64
pensioenen	—	0,38	0,44	0,51	1,03	0,99
ziekte en invaliditeit	—	—	0,08	0,18	0,30	0,34
gezinsbijslag	0,26	0,23	0,27	0,29	0,35	0,31
Werkingskosten	0,05	0,09	0,08	0,09	0,10	0,10
Totaal der uitgaven	0,31	0,70	0,87	1,07	1,78	1,74
Saldo	—	−0,03	0,06	−0,03	−0,03	−0,18

Bron: Nationale Rekeningen, Statistisch Tijdschrift, N.I.S., en ongepubliceerde cijfers, zie bijlage I.

2.1. *Regeling voor werknemers*

72. Uit tabel 2 blijkt de aanzienlijke verhoging van de parafiscale inhouding: de werkgeversbijdragen zijn tweemaal sneller gestegen dan het B.N.P., nl. van 4,1 % in 1955 tot 8,5 % in 1980, en de persoonlijke bijdragen stegen 1,8 maal vlugger dan het B.N.P., nl. van 1,8 % in 1955 tot 3,2 % in 1980.

Noteren we alvast de versnelde toename van de werkgeversbijdragen tijdens de periode 1960-1965 en 1970-1975, en de regelmatige groei van de werknemersbijdragen vanaf 1960, met een algemene vertraging van het groeitempo van de bijdragen nà 1975, waarover meer uitleg in tabel 5, nr. 86.

De groei van de bijdragen is vooral terug te vinden in de takken pensioenen en ziekte-invaliditeit. In de tak gezinsbijslag stegen de bijdragen tussen 1955 en 1965, en bleven nadien stabiel omdat een verhoging niet meer nodig was ingevolge de gedaalde geboorten. In de tak werkloosheid werden de schommelingen in de uitgaven duidelijk niet gefinancierd door bijdragen, maar door rijkstoelagen.

In 1980 belopen de bijdragen van werkgevers en werknemers 11,6 % van het B.N.P.

Niettemin zijn de rijkstoelagen in de bedoelde periode het meest gestegen: van 1,5 % van het B.N.P. in 1955 tot 5,8 % in 1980, of een stijging die 3,9 maal groter is dan die van het B.N.P.

In de tabel 2 wordt duidelijk aangetoond dat niet alleen de groei van de werkloosheidsuitkeringen de oorzaak is van de versnelde toename van de rijkstoelagen.

Bovenstaande ontwikkeling verklaart dan ook de aangroei van de ontvangsten van 7,9 % van het B.N.P. in 1955 tot 18,0 % in 1980, dit is 2,3 maal vlugger dan het B.N.P.

Over de periode 1955-1980 stijgen de sociale prestaties in de algemene regeling van 6,6 % in 1955 tot 17,2 % van het B.N.P. in 1980. Slechts een klein gedeelte van deze stijging is te wijten aan het ontstaan van nieuwe sociale voorzieningen, nl. de uitkeringen voor beroepsziekten, de bestaanszekerheid en het gewaarborgd inkomen voor bejaarden. Het zijn de prestaties voor ziekte en invaliditeit en voor pensioenen, samen met de recente aangroei van de prestaties voor werkloosheid, die de enorme aangroei van de uitgaven verklaren. Het is dan ook niet te verwonderen dat sinds de economische crisis van de jongste jaren, waaruit een vertraging in de aangroei van de bijdragen volgde, de saldi

van de sociale zekerheid voor werknemers negatief worden ondanks de verhoogde rijkstoelagen.

In tabel 2 komt tevens de weerslag van de conjunctuurschommelingen op de sociale zekerheid tot uiting. Ten eerste in de prestaties, waarbij een onderscheid moet worden gemaakt tussen twee soorten sociale zekerheidsvergoedingen. Tot de eerste soort behoren bij uitstek de werkloosheidsvergoedingen, die dalen bij hoogconjunctuur naarmate de werkloosheid vermindert en stijgen bij laagconjunctuur wanneer het aantal werklozen toeneemt, zodat zij een nivellerende invloed uitoefenen op het beschikbaar inkomen van de gezinnen. Tot de tweede soort behoren de pensioenen, de ziekte- en invaliditeitsvergoedingen en de gezinsbijslag, dus vergoedingen die praktisch onafhankelijk zijn van het conjunctuurverloop.

Ten tweede zijn ook de bijdragen conjunctuurgevoelig: stijgende opbrengsten bij oplopende lonen en afnemende werkloosheid, tragere groei van de bijdragen bij dalende conjunctuur en hoge werkloosheid.

Ten derde, in de mate dat de toenemende uitgaven voor werkloosheidsvergoedingen gefinancierd worden met rijkstoelagen, zal dit de fiskale druk opdrijven bij laagconjunctuur.

Deze stromen vertonen dus het karakter van „built-in- stabiliser", of het herverdelingseffekt bij een conjunctuurverslechtering van de sociale zekerheid op het beschikbaar inkomen van de gezinnen. Er mag echter niet uit het oog verloren worden dat deze stabilisatie slechts gedeeltelijk is, want de werklozen verliezen een gedeelte van hun koopkracht omdat de werkloosheidsvergoeding lager is dan hun loon uit arbeid.

2.2. *Regeling voor zelfstandigen*

73. De regeling voor zelfstandigen wordt gekenmerkt door de geleidelijke opbouw van het sociaal statuut van de zelfstandigen door het verplicht maken van reeds bestaande voorzieningen op vrijwillige basis, de pensioenen en de ziekteverzekering, en door de genomen maatregelen ter verbetering van de sociale voorzieningen voor de zelfstandigen (zie hierover meer in de nrs. 18, 47, 48 en 54). Dit verklaart de aangroei, vanaf de tweede helft van de jaren zestig, van zowel de bijdragen en de rijkstoelagen als van de prestaties.

Het financieel evenwicht in de regeling voor zelfstandigen is reeds in de jaren zestig wankel, en sinds de jongste jaren zijn de tekorten propor-

tioneel belangrijk geworden; in 1980 bedraagt het tekort 10% van de prestaties.

§ 3. Analyse van de lopende ontvangsten van de sociale zekerheid

1. Verdeling van de lopende ontvangsten over de takken van de sociale zekerheid

Tabel 3 geeft de verdeling van de totale ontvangsten over de verschillende takken van de sociale zekerheid.

TABEL 3

Verdeling van de ontvangsten over de takken van de sociale zekerheid

	1955	1960	1965	1970	1975	1980
Regeling voor werknemers						
Totale ontvangsten (in miljarden F)	36,2	55,3	97,1	163,8	383,8	625,1
waarin (in % der totale ontvangsten)						
- Pensioenen	35,4	34,2	32,5	33,5	32,8	30,3
- Ziekte-invaliditeit	19,6	24,2	28,3	31,1	31,9	30,3
- Werkloosheid	11,6	11,2	5,8	5,2	10,2	15,2
- Gezinsbijslag	21,8	21,5	23,6	20,3	15,1	14,4
- Arbeidsongevallen	11,6	8,3	7,4	5,9	5,0	4,7
- Overige takken	...	0,6	2,4	4,1	5,1	5,1
	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Regeling voor zelfstandigen						
Totale ontvangsten (in miljarden F)	1,4	3,8	7,9	13,5	40,6	54,5
waarin (in % der totale ontvangsten)						
- Pensioenen	—	63,2	51,9	54,8	57,6	55,3
- Ziekte-invaliditeit	—	—	15,2	14,8	19,5	21,8
- Gezinsbijslag	100,0	36,8	32,9	30,4	22,9	22,9
	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Bron: Nationale Rekeningen, Statistisch Tijdschrift, N.I.S.

1.1. *Regeling voor werknemers*

74. In 1955 bedraagt het aandeel van de tak pensioenen ongeveer 35% van de totale ontvangsten, terwijl de takken ziekte-invalididiteit en gezinsbijslag elk ongeveer 20% voor hun rekening nemen. Na 25 jaar ontwikkeling stijgt het aandeel van de tak ziekte-invaliditeit van 19,6% in 1955 tot 30,3% in 1980, daalt het relatief belang van de tak pensioenen

van 35,4% tot 30,3% en dat van de tak gezinsbijslag van 21,8% tot 14,4%.

In feite moeten de jongste 25 jaar in twee sub-periodes verdeeld worden.

Tijdens de eerste periode, van 1955 tot in het begin van de jaren zeventig, is er voornamelijk een vermindering van de werkloosheid, dus van het relatief belang van die tak, en een aanzienlijke groei van het aandeel van de tak ziekte-invaliditeit in de totale ontvangsten, die toeneemt van 19,6% in 1955 tot 31,1% in 1970.

Daarentegen veroorzaakt de economische crisis in de tweede periode 1970-1980, een snelle toename van het aantal werklozen en het aandeel van die tak stijgt dan ook van 5,2% in 1970 tot 15,2% in 1980. Tegelijkertijd daalt het aandeel van de pensioenen van 33,5% in 1970 tot 30,3% in 1980, en dat van de gezinsbijslag van 20,3% tot 14,4% tengevolge van de gedaalde geboorten, en verandert het aandeel van de tak ziekte-invaliditeit relatief weinig van 31,1% tot 30,3%.

Over de ganse periode zijn het de prestaties voor ziekte-invaliditeit die de eerste plaats innemen inzake toenemende opname van de financieringsmiddelen van de sociale zekerheid.

De tak arbeidsongevallen ondergaat de invloed van de daling van het ongevallenrisico. Merk op dat de laatste vijf jaren ook de „overige takken", zijnde beroepsziekten, bestaanszekerheid en het gewaarborgd inkomen voor bejaarden, een belangrijk gedeelte nl. 5% van de ontvangsten opnemen.

1.2. *Regeling voor zelfstandigen*

75. Voor de zelfstandigen bestaat thans de verzekeringsplicht uit drie grote takken: de pensioenen die in 1980 alleen al 55,3% van de ontvangsten opnemen, de ziekte- en invaliditeitsverzekering die er 21,8% van gebruikt en tenslotte, de gezinsbijslag gefinancierd door de 22,9% overblijvende ontvangsten.

Aan de evolutie van de verschillende percentages kan niet zoveel betekenis worden gehecht, want zij weerspiegelt alleen de invoering van nieuwe takken.

De oudste verplichte verzekering voor de zelfstandigen is de tak van de gezinsbijslag, die uit 1937 dateert; de uitkeringen voor de arbeidsongeschiktheid is de jongst ingevoerde verzekering (1971).

2. Structuur en evolutie van de ontvangsten binnen elke tak van de Sociale Zekerheid

Figuren 2 en 3 illustreren de structuur van de ontvangsten in de algemene regeling en de regeling der zelfstandigen. Deze struktuur is de som van verschillende ontwikkelingen binnen elke tak van de sociale zekerheid. Daarom geven we de analyse van de ontwikkeling van deze structuur aan de hand van tabel 4, die het aandeel van elke soort ontvangst uitdrukt binnen elke tak van de sociale zekerheid.

2.1. *Regeling voor werknemers*

a. *Rust- en overlevingspensioenen*

76. In deze tak ligt het aandeel van de persoonlijke bijdragen merkelijk hoger dan het gemiddelde voor de gezamenlijke takken, namelijk 32,9% tegenover gemiddeld 17,7% in 1980 (zie tabel 4). Door de nauwe band tussen de bijdrage en de prestatie evenals door het onafwendbare karakter van dit risico wordt het pensioen aangevoeld als een uitgesteld loon, waardoor die bijdrage beter aanvaard wordt door de werknemers.

Niettegenstaande het belangrijk aandeel werknemersbijdragen schommelen de werkgeversbijdragen tussen 34,9% in 1960, 44% in 1970 en 42,6% in 1980. Aldus wordt meer dan 75% (64% in 1960, 76,5% in 1970 en 75,5% in 1980) in de tak werknemerspensioenen gefinancierd door afhoudingen op het loon van de bijdragebetalende werknemers.

De rijkstoelagen voor deze tak bedragen in 1980 minder dan 20% van de ontvangsten, wat merkelijk larger is dan het gemiddelde van de sociale zekerheidstakken, nl. 32,1% in 1980. Het deel rijkstoelagen in de ontvangsten is gedaald tot in 1970, omdat de bijdragen, gekoppeld aan de evolutie van de lonen, vlugger stegen dan de forfaitaire toelage. Dit deel verhoogde evenwel nadien omdat het aantal bijdragebetalenden daalde en omwille van de invoering van twee nieuwe toelagen: de eerste ter financiering van het „vermoeden van een volledige loopbaan voor ondergrondse mijnwerkers" (1972) en de tweede ter financiering van het ontbreken aan bijdragen van de werklozen (1973).

Tenslotte zijn ook de inkomsten uit belegde kapitalen (nr. 112 en bijlage I/11) belangrijk, zowel in miljarden frank als in percentage van de ontvangsten. Deze financieringsbron is evenwel sedert het jongste decennium aanzienlijk gedaald.

Fig. 2
Structuur van de ontvangsten in de algemene regeling (in percenten)

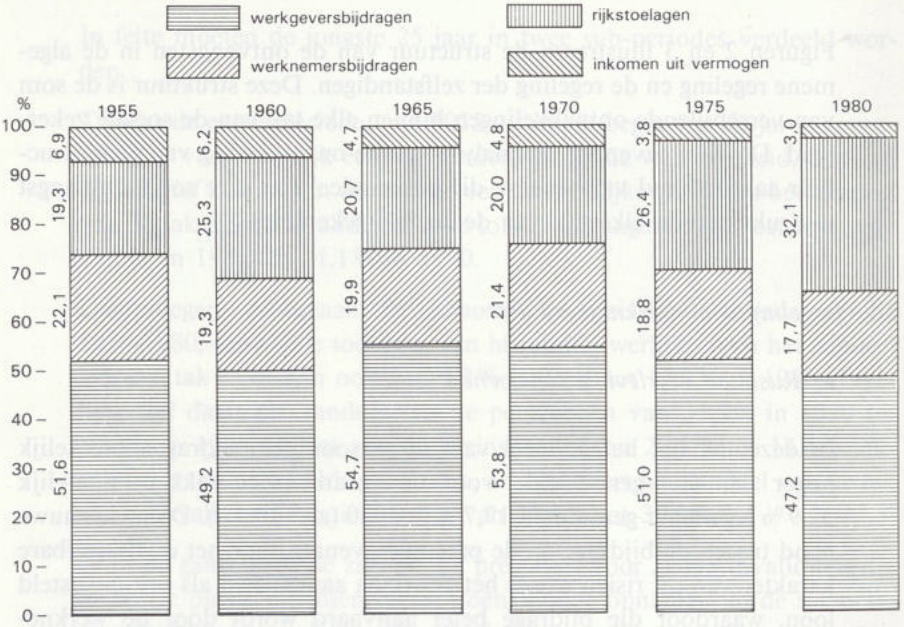
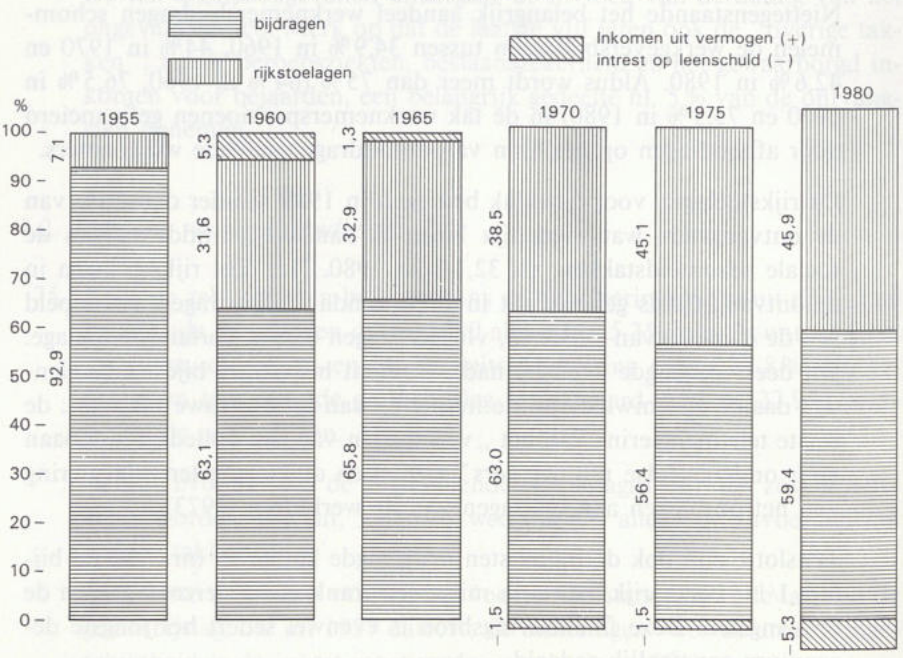


Fig. 3
Structuur van de ontvangsten in de regeling voor zelfstandigen (in percenten)



TABEL 4

Procentueel aandeel van elk der ontvangsten in de financiering van de sociale zekerheid per tak

	In % van de ontvangsten per tak					
	1955	1960	1965	1970	1975	1980
Regeling voor werknemers						
Pensioenen						
werkgeversbijdragen	33,6	34,9	40,5	44,0	43,8	42,6
werknemersbijdragen	33,6	29,1	29,7	32,5	33,1	32,9
rijkstoelagen	20,3	22,2	19,3	13,3	15,1	18,4
inkomen uit vermogen	12,5	13,8	10,5	10,2	8,0	6,1
Ziekte-invaliditeit						
werkgeversbijdragen	40,9	30,6	30,1	33,0	38,6	37,0
werknemersbijdragen (1)	39,4	29,9	29,5	26,7	19,5	20,3
rijkstoelagen (2)	19,7	39,5	40,4	39,9	41,8	43,3
inkomen uit vermogen	—	—	—	0,4	0,1	−0,6
Werkloosheid						
werkgeversbijdragen	21,4	19,4	32,2	42,4	24,0	14,1
werknemersbijdragen	21,4	19,4	32,2	42,2	17,1	10,1
rijkstoelagen	57,2	61,2	35,6	15,2	58,9	75,4
inkomen uit vermogen	—	—	—	—	—	0,4
Gezinsbijslag						
werkgeversbijdragen	92,4	93,3	95,6	95,8	97,8	97,4
werknemersbijdragen	—	—	—	—	—	—
rijkstoelagen	7,6	5,9	3,5	2,4	—	—
inkomen uit vermogen	—	0,8	0,9	1,8	2,2	2,6
Arbeidsongevallen						
werkgeversbijdragen	78,6	84,8	84,7	84,4	84,9	78,7
inkomen uit vermogen	21,4	15,2	15,3	15,6	15,1	21,3
Overige takken: beroepsziekten, bestaanszekerheid, gewaarb. ink. voor bej.						
werkgeversbijdragen	—	100,0	95,7	55,9	57,9	63,2
rijkstoelagen	—	—	4,3	44,1	42,1	36,5
inkomen uit vermogen	—	—	—	—	—	0,3
Totaal regeling voor werknemers						
werkgeversbijdragen	51,6	49,2	54,7	53,8	51,0	47,2
werknemersbijdragen	22,1	19,3	19,9	21,4	18,8	17,7
rijkstoelagen	19,3	25,3	20,7	20,0	26,4	32,1
inkomen uit vermogen	6,9	6,2	4,7	4,8	3,8	3,0
Regeling voor zelfstandigen						
Pensioenen						
bijdragen	—	50,0	58,5	58,1	51,3	55,8
rijkstoelagen	—	41,7	39,0	44,6	51,3	53,5
inkomen uit vermogen (+) of intrest op leenschuld (−)	—	8,3	2,4	−2,7	−2,6	−9,3
Ziekte-invaliditeit						
bijdragen	—	—	75,0	55,0	60,8	60,5
rijkstoelagen	—	—	25,0	45,0	39,2	41,2
intrest op leenschuld	—	—	—	—	—	−1,7
Gezinsbijslag						
bijdragen	92,9	85,7	73,1	75,6	65,6	67,2
rijkstoelagen	7,1	14,3	26,9	24,4	34,4	32,0
inkomen uit vermogen	—	—	—	—	—	+0,8
Totaal regeling voor zelfstandigen						
bijdragen	92,9	63,1	65,8	63,0	56,4	59,4
rijkstoelagen	7,1	31,6	32,9	38,5	45,1	45,9
inkomen uit vermogen (+) of intrest op leenschuld (−)	—	5,3	1,3	−1,5	−1,5	−5,3

Bron: Nationale Rekeningen, Statistisch Tijdschrift, N.I.S.

(1) Bevat de persoonlijke bijdragen en de bijdragen van de gepensioneerden.

(2) De opbrengst van de bijdrage inzake verzekering tegen burgerlijke aansprakelijkheid voor motorvoertuigen en van de gezondheidsbelasting op tabak wordt in de nationale boekhouding geboekt als een belasting aan de centrale overheid en vervolgens als een overdracht van het Rijk aan de sociale zekerheid.

b. *De ziekte- en invaliditeitsverzekering*

77. De structuur van financiering blijkt sedert 1960 vrij stabiel te zijn: nagenoeg 60% bijdragen en 40% rijkstoelagen. De in 1975 en 1980 waargenomen lichte verhoging van het aandeel van de rijkstoelagen is te wijten aan de toelage ter vervanging van de gemiste bijdragen van werklozen.

Vóór 1960 was het aandeel van de bijdragen veel belangrijker, nl. 80% tegenover 19,7% rijkstoelagen. De aangroei van de rijkstoelagen tussen 1955 en 1960, van 19,7% naar 39,5%, kan verklaard worden enerzijds door de aanzienlijk buitengewone toelagen, die het Rijk aan het R.I.Z.I.V. stortte van 1955 tot 1963 om het tekort van deze tak op te vullen, en anderzijds doordat het Rijk met ingang van 1 januari 1960 het invaliditeitspensioen voor mijnwerkers volledig te zijnen laste nam. Vanaf 1963 wordt het financieringsmechanisme grondig gewijzigd. Van dan af worden de rijkstoelagen aan deze tak berekend door toepassing van een vast percentage op welbepaalde uitgaven in plaats van op de bijdragen (nr. 88).

De verdeling van de bijdragen onder werkgevers en werknemers werd in de loop van de geschiedenis gewijzigd. In 1945 waren de werknemersbijdragevoeten hoger dan die van de werkgevers. In 1955 werden gelijke bijdragevoeten in de regeling arbeiders ingevoerd, in 1966 stijgen de werkgeversbijdragen boven de werknemersbijdragen, en in 1970, 1971 en 1975 treden nieuwe wijzigingen op: de werknemersbijdragevoeten verminderen terwijl de werkgeversbijdragen nog verhogen. In de bediendenregeling daarentegen overtroffen de werkgeversbijdragevoeten de werknemersbijdragevoeten reeds in 1955 (zie bijlage II/1).

Deze verschuiving van de financieringslast is duidelijk in tabel 4; in 1965 is het aandeel van zowel werkgever als werknemer nog gelijk aan 30%. In 1980 is het werkgeversaandeel toegenomen tot 37% en dit van de werknemers gedaald tot 20%.

De tak ziekte-invaliditeit was en is nog steeds de duurste tak voor het Rijk aangezien de rijkstoelage oploopt tot 82 miljard in 1980, dit is 10 mld meer dan het aan de tak werkloosheid toegekend bedrag (bijlage I/10). Nochtans heeft de tak een negatief inkomen uit vermogen, d.w.z. dat er leningen werden aangegaan (nr. 110) waarop interesten moeten betaald worden (bijlage I/11).

c. *De werkloosheid*

78. Het aandeel van de bijdragen in de financiering van de werkloosheid moest in principe gedurende de beschouwde 25 jaar volstaan om de helft van de normale werkloosheid (405) te financieren. Sedert de economische crisis vanaf 1974 hebben specifieke factoren de werkloosheid beïnvloed: de demografische factoren (nr. 90) de aangroei van het aanbod van vrouwelijke arbeidskrachten, de structurele crisis in belangrijke sectoren (staal, textiel, scheepsbouw, enz...) en de automatisering van het arbeidsproces. Deze aangroei van de werkloosheid werd uitsluitend door de gemeenschap gefinancierd (nr. 88).

Tot in 1971 waren de bijdragen voor de helft ten laste van de werknemers en voor de andere helft ten laste van de werkgevers. In 1971 werden de werkgeversbijdragen gevoelig verhoogd.

d. *De gezinsbijslag*

79. De werkgevers hebben steeds voor meer dan 90% voor de financiering van deze tak ingestaan. De werknemers storten geen persoonlijke bijdrage. Aan te stippen valt dat de bijdragen, sinds 1976, op onbegrensde lonen berekend zijn. In 1974 en in 1975 werden de loongrenzen al aanzienlijk verhoogd (nr. 84).

Tot in 1974 heeft het Rijk voor de gezinsbijslag een forfaitaire toelage gestort, die op een steeds kleiner deel van de ontvangsten neerkomt.

Deze tak heeft in het verleden batige saldi geaccumuleerd waardoor zij over inkomsten uit kapitalen beschikt die 2,6% van de ontvangsten bereiken in 1980 (nr. 113 en bijlage I/11).

e. *De arbeidsongevallen*

80. De tak arbeidsongevallen wordt gefinancierd door werkgeversbijdragen en geniet een aanzienlijk inkomen uit vermogen (bijlage I/11). Tabel 4 toont aan dat deze inkomsten uit kapitalen, ingevolge de beleggingen

(405) Beveridge had zijn financieringsplan gebaseerd op een werkloosheidspercentage van 3% bij volledige tewerkstelling en 8% bij normale tewerkstelling. Het Belgisch plan voorzag een rijkstoelage gelijk aan de opbrengst uit bijdragen nl. 2% van de begrensde lonen, zodat de tak beschikte over 4% van de begrensde lonen, wat moest volstaan om een werkloosheid van 8% te financieren. R. BEVERIDGE: Du travail pour tous, dans une société libre, Parijs, 1945, p. 135, nr. 168, noot I.

van wiskundige reserves door de maatschappijen die de arbeidsongevallen verzekeren (zie nr. 114), niet te verwaarlozen zijn.

f. *Overige takken*

81. De rubriek „overige takken" omvat de beroepsziekten sinds 1963 (nr. 42), de fondsen voor bestaanszekerheid (sinds 1958), alsook het gewaarborgd inkomen voor bejaarden (sinds 1969). De tak beroepsziekten wordt voor het grootste gedeelte gefinancierd door rijkstoelagen, omwille van de pneumoconiose of stoflongen (nr. 41), en een kleiner gedeelte door werkgeversbijdragen (bijlage I/8). De fondsen voor bestaanszekerheid beschikken uitsluitend over werkgeversbijdragen, terwijl het gewaarborgd inkomen voor bejaarden volledig ten laste is van het Rijk. Noteer de versnelde toename van rijkstoelagen in de periode 1970-1975, die te wijten is aan de toenemende lasten van de stoflongen en het gewaarborgd inkomen voor bejaarden (bijlage I/10).

2.2. *Regeling voor zelfstandigen*

82. Bij de financiering van de sociale zekerheid voor zelfstandigen heeft het Rijk een toenemend deel van de pensioenen (vanaf 1970) en van de gezinsbijslag te zijnen laste genomen. Door de programmatie-wetten werden tal van verbeteringen in het sociaal statuut voor zelfstandigen ingevoerd: de verhoging van het pensioen en het wegwerken van het onderzoek naar de bestaansmiddelen (nr. 47), de gelijkschakeling van de gezinsprestaties met die van de werknemers (nr. 54)... De bijkomende financiële lasten van die programmatie-wetten werden grotendeels gelijk verdeeld tussen bijdrage-stijging (nr. 87) en toenemende rijkstoelagen (nr. 89).

In de tak *pensioenen* (zie nrs. 46 en 47), komen de ontvangsten in 1980 nagenoeg voor de helft uit bijdragen en voor de andere helft uit rijkstoelagen. Het totaal van die twee rubrieken overschrijdt 100% omdat de derde bron van inkomsten negatief is, zodat de ontvangsten niet alleen de prestaties en de werkingskosten moeten financieren, maar ook de toenemende financiële lasten van de leningen (zie nr. 117).

In de tak *gezinsbijslag* gebeurt de financiering in 1980 voor een derde door het Rijk en twee derden door bijdragen. Ter herinnering, het Rijk komt niet meer tegemoet in de tak gezinsbijslag voor werknemers.

De tak *ziekte-invaliditeit* is gestart met het K.B. van 30 juli 1964 waarbij de „grote risico's" inzake geneeskundige zorgen verzekerd worden. Naderhand werden ook minder zware risico's toegevoegd. Met het K.B. van 20 juli 1971 geniet de zelfstandige eveneens een uitkeringsverzekering die echter minder voordelig is dan die van de werknemers (nr. 37). Bovenstaande ontwikkeling in de wetgeving heeft natuurlijk zijn weerslag op de ontwikkeling van de financieringsmiddelen.

3. Evolutie van de bijdragedruk

3.1. *Regeling voor werknemers*

83. Voor alle takken samen zijn de bijdragen gegroeid van 26,6 mld in 1955 tot 388,3 mld in 1980 (405,3 mld - 17 mld, zie bijlage I/8 en I/9 en voetnoot 406), hetgeen overeenkomt met een gemiddelde toename van 11,3% per jaar, of 6,6% in vaste prijzen.

De verhoging verliep ietwat sneller voor de werkgeversbijdragen (6,9% jaarlijks) dan voor de persoonlijke bijdragen (5,8% per jaar).

De ontwikkeling van de bijdragesom wordt beïnvloed door vier factoren: het aantal bijdragebetalenden, het gemiddeld loon per werknemer, de bijdragevoeten en de loongrenzen.

De *eerste factor* betreft *het aantal bijdragebetalenden.* Over de periode 1955-1980 is het aantal werknemers toegenomen met 27,3%; een stijging tijdens de periode 1955-1975 met 31,2%, en een achteruitgang in 1980 van 3,1% t.o.v. het bereikte aantal in 1975. De potentiële beroepsbevolking daarentegen is over de periode 1955-1980 slechts toegenomen met 11,1% (tabel 8-A) en het aantal zelfstandigen is zelfs verminderd met 37%.

Hieruit blijkt dat de toename van het aantal werknemers zich heeft gerealiseerd doordat een aantal actieven hun zelfstandig hoofdberoep ingewisseld hebben voor een beroep als werknemer en door de toenemende deelneming van de vrouw aan het beroepsleven.

---

(406) In het hierna gebruikte cijfermateriaal hebben wij de overheidsambtenaren uitgesloten die slechts voor geneeskundige zorgen verzekeringsplichtig zijn.
De bijdragen van deze overheidsambtenaren bedragen:
in 1965: 1,6 mld (0,8 mld werkgeversbijdragen, 0,8 mld werknemersbijdragen)
in 1970: 3,8 mld (2,1 mld werkgeversbijdragen, 1,7 mld werknemersbijdragen)
in 1975: 10,5 mld (7,1 mld werkgeversbijdragen, 3,4 mld werknemersbijdragen)
in 1980: 17 mld (11,5 mld werkgeversbijdragen, 5,5 mld werknemersbijdragen).

Bijgevolg verklaart de toename van het aantal bijdragebetalenden in de werknemersregeling reeds 1 % van de vastgestelde jaarlijkse groei met 6,6 % der bijdragen.

De *tweede faktor,* zijnde *het gemiddeld loon per werknemer,* of het bruto-loon in vaste prijzen en zonder werkgeversbijdragen, stijgt gedurende dezelfde periode met gemiddeld 4,1 % per jaar, (4,4 % in de periode 1955-1975 en 2,9 % in de periode 1976-1980). Dus, de ontwikkeling van de reële loonsom (aantal werknemers × bruto-loon) verklaart reeds 5,1 % van de reële toename van de bijdragesom.

De overige 1,4 % is te wijten aan de toegenomen *bijdragedruk,* m.a.w. de *derde en vierde faktor samen: bijdragevoet en/of loongrens.*

84. Figuren 4 en 5 geven een overzicht van de ontwikkeling van de bijdragevoeten, voor de belangrijkste takken van de sociale zekerheid, en respectievelijk voor werklieden en bedienden (407). Er dient opgemerkt te worden dat het loon, waarop de bijdragen berekend worden, vaak begrensd wordt tot een bepaald maximumbedrag, loongrens genaamd. Figuren 6 en 7 geven de ontwikkeling van de begrensde loonsom, die dus de basis is voor de berekening van de bijdragen, voor de belangrijkste sociale-zekerheidstakken (407).

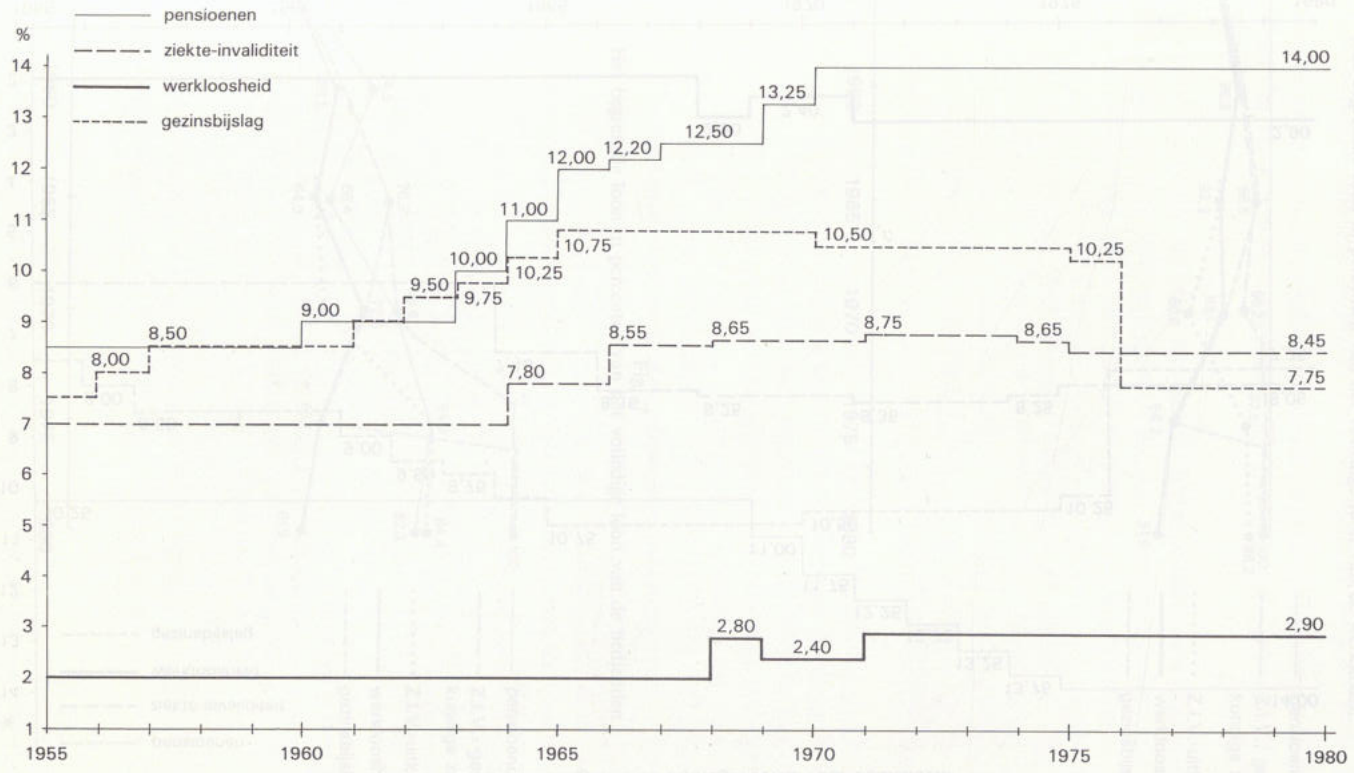
85. Voor een juist begrip van de bijdragedruk, moet de ontwikkeling van de bijdragevoeten en het begrensde loon samen onderzocht worden.

In de tak pensioenen bedroeg de bijdragevoet voor werklieden 8,5 % in 1955; vanaf 1960 steeg deze voet geleidelijk tot 14 % in 1970 en dit berekend op een onbegrensd loon. De bijdragevoet voor bedienden was aanvankelijk veel hoger, nl. 10,25 %, maar werd berekend op een begrensd loon, dat schommelde tussen 59 % in 1955 en 85 % in 1975 van het volledige loon.

De tak ziekte en invaliditeit was aanvankelijk één verzekering. Vanaf de wet van 9 augustus 1963 werd de Z.I.V. opgesplitst in twee takken: de geneeskundige zorgen enerzijds en de uitkeringen anderzijds. De bijdragevoeten zijn steeds hoger geweest voor de werklieden, omwille van hun groter risico op arbeidsongeschiktheid wegens ziekte. De loongrenzen, alhoewel zij in nominale waarde gelijk zijn, maakten dat de werklieden bovendien belast werden op meer dan 90 % van hun loon voor

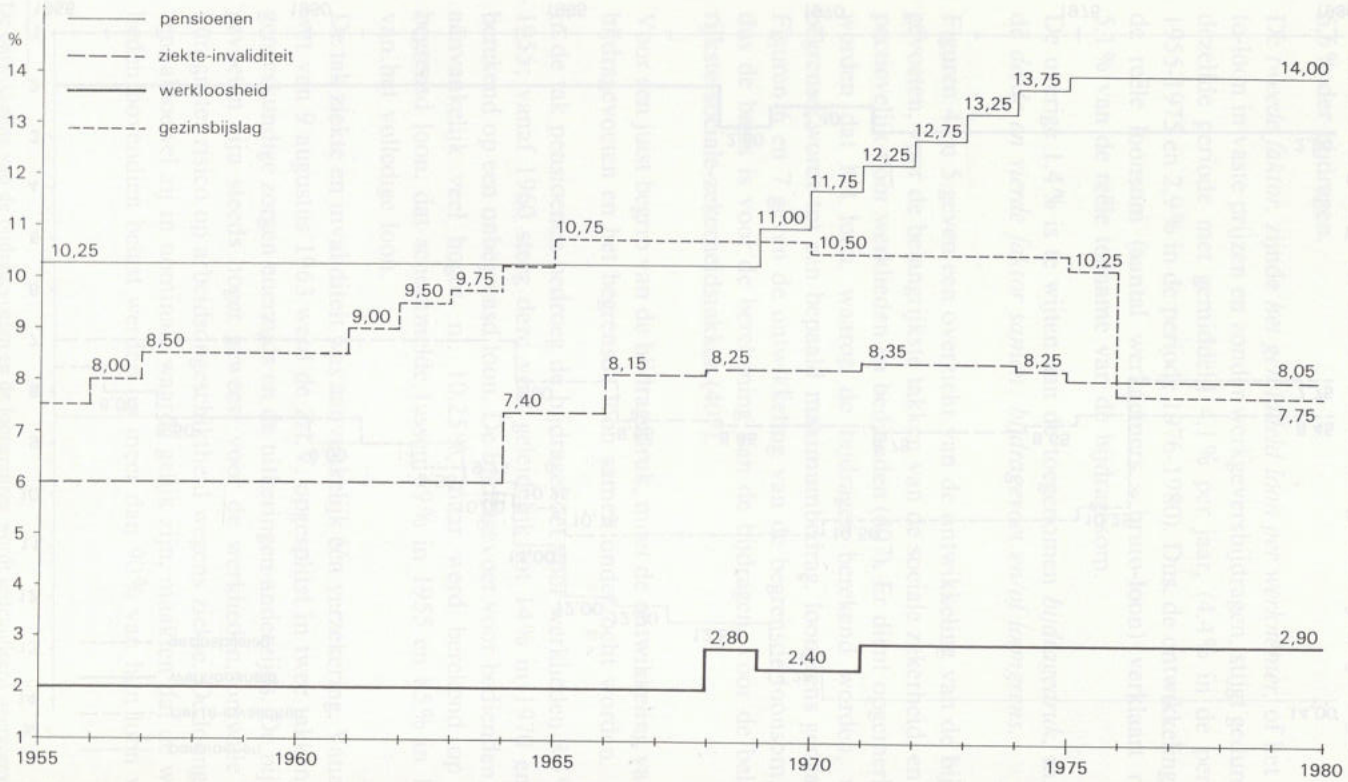
(407) De ontwikkeling van de bijdragevoeten en de loongrenzen wordt gedetailleerd weergegeven in bijlage II/1.

Fig. 4
De ontwikkeling van de bijdragevoeten voor werklieden.



Bron: Statistisch Jaarboek van de Sociale Zekerheid, Ministerie van Sociale Voorzorg.

Fig. 5
De ontwikkeling van de bijdragevoeten voor bedienden.



Bron: Statistisch Jaarboek van de Sociale Zekerheid, Ministerie van Sociale Voorzorg.

Fig. 6
Het begrensde loon in percenten van het volledige loon van de werklieden.

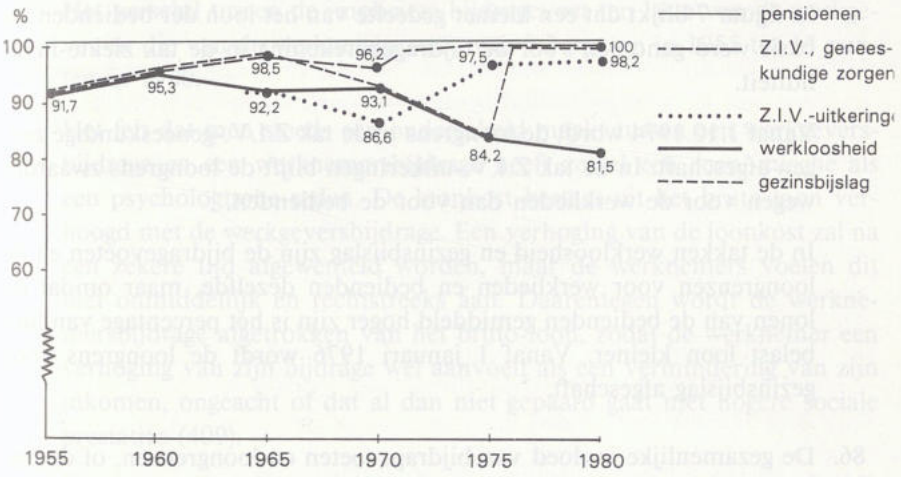
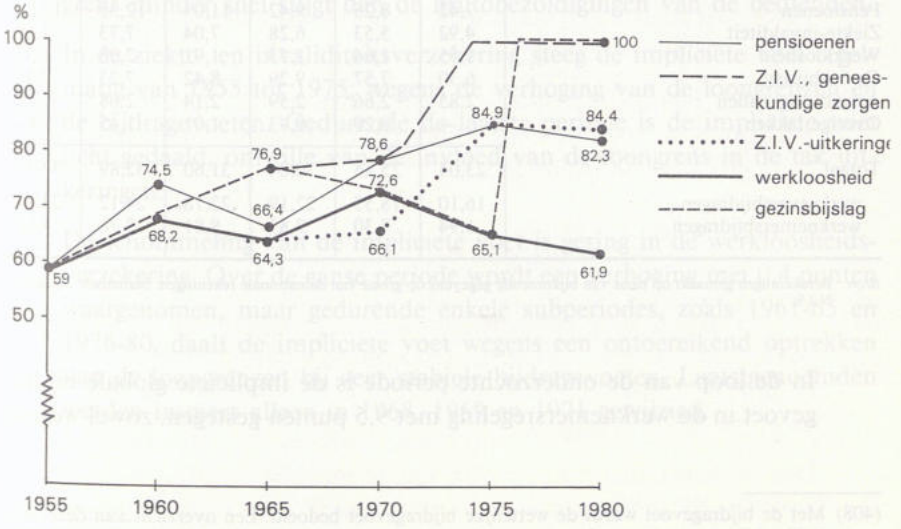


Fig. 7
Het begrensde loon in percenten van het volledige loon van de bedienden.



Bron: Berekeningen gemaakt op basis van cijfergegevens uit de Jaarverslagen van de R.S.Z.

de bijdrage aan geneeskundige zorgen, en op meer dan 85% van hun loon voor de bijdrage aan de uitkeringen (Figuur 6).

In figuur 7 blijkt dat een kleiner gedeelte van het loon der bedienden als basis werd genomen voor de bijdrageberekening in de tak ziekte-invaliditeit.

Vanaf 1.10.1974 wordt de loongrens in de tak Z.I.V.-geneeskundige zorgen afgeschaft. In de tak Z.I.V.-uitkeringen blijft de loongrens zwaarder wegen voor de werklieden dan voor de bedienden.

In de takken werkloosheid en gezinsbijslag zijn de bijdragevoeten en de loongrenzen voor werklieden en bedienden dezelfde, maar omdat de lonen van de bedienden gemiddeld hoger zijn is het percentage van hun belast loon kleiner. Vanaf 1 januari 1976 wordt de loongrens voor gezinsbijslag afgeschaft.

86. De gezamenlijke invloed van bijdragevoeten en loongrenzen, of de bijdragedruk, kan het best gemeten worden aan de hand van impliciete voeten (408). Deze impliciete bijdragevoeten, of de verhouding bijdragesom/loonsom, zijn weergegeven in tabel 5.

TABEL 5

Impliciete bijdragevoeten in de werknemersregeling

Bijdragen/loonsom in %	1955	1960	1965	1970	1975	1980
Pensioenen	7,42	8,25	9,42	11,09	12,35	12,00
Ziekte-invaliditeit	4,92	5,53	6,28	7,04	7,73	7,69
Werkloosheid	1,55	1,64	1,53	1,91	2,06	1,93
Gezinsbijslag	6,30	7,57	9,29	8,42	7,23	7,36
Arbeidsongevallen	2,85	2,66	2,59	2,14	2,08	1,92
Overige takken	—	0,20	0,93	1,01	1,45	1,67
Totaal	23,04	25,85	30,04	31,60	32,89	32,57
werkgeversbijdragen	16,10	18,55	22,19	22,78	24,12	23,76
werknemersbijdragen	6,94	7,30	7,85	8,81	8,78	8,81

Bron: Berekeningen gemaakt op basis van bijkomende gegevens op grond van de nationale rekeningen, Statistisch Tijdschrift, N.I.S.

In de loop van de onderzochte periode is de impliciete globale bijdragevoet in de werknemersregeling met 9,5 punten gestegen, zowel wegens

(408) Met de bijdragevoet wordt de wettelijke bijdragevoet bedoeld. Een overzicht van deze wettelijke bijdragevoeten en loongrenzen is opgenomen in bijlage II/1. Met impliciete voeten worden de berekende voeten bedoeld, die bekomen worden door de bijdragesom te delen door de loonsom.

het optrekken van de loongrens als tengevolge van wijzigingen van de bijdragevoeten.

Het verschil tussen de impliciete bijdragevoet ten laste van de werkgever en die van de werknemer steeg van 9,2 punten in 1955 tot 15 punten in 1980.

Het feit dat men steeds een onderscheid maakt tussen een werkgeversbijdrage en een werknemersbijdrage heeft zowel een economische als een psychologische reden. De loonkost bestaat uit het bruto-loon verhoogd met de werkgeversbijdrage. Een verhoging van de loonkost zal na een zekere tijd afgewenteld worden, maar de werknemers voelen dit niet onmiddellijk en rechtstreeks aan. Daarentegen wordt de werknemersbijdrage afgetrokken van het bruto-loon, zodat de werknemer een verhoging van zijn bijdrage wel aanvoelt als een vermindering van zijn inkomen, ongeacht of dat al dan niet gepaard gaat met hogere sociale prestaties (409).

De bijdragedruk is het sterkst toegenomen in de tak pensioenen: 7,42% in 1955 tot 12% in 1980. Die toename van de impliciete bijdragevoet voor pensioenen is aanvankelijk te wijten aan het voortdurend optrekken van de bijdragevoet voor het pensioen der arbeiders, die van 8,5% in 1955 op 14% wordt gebracht in 1970. Van 1970 tot 1975 ligt de oorzaak van de toegenomen bijdragedruk bij de bijdragevoet voor het pensioen der bedienden, die van 11% tot 14% stijgt. In de laatste periode 1975-1980 daalt de impliciete voet met 0,4 punten, omdat de loongrens minder snel stijgt dan de brutobezoldigingen van de bedienden.

In de ziekte- en invaliditeitsverzekering steeg de impliciete voet regelmatig van 1955 tot 1975, wegens de verhoging van de loongrenzen en de bijdragevoeten. Gedurende de laatste periode is de impliciete voet licht gedaald, omwille van de invloed van de loongrens in de tak uitkeringen.

De schommeling van de impliciete voet is gering in de werkloosheidsverzekering. Over de ganse periode wordt een verhoging met 0,4 punten waargenomen, maar gedurende enkele subperiodes, zoals 1961-65 en 1976-80, daalt de impliciete voet wegens een ontoereikend optrekken van de loongrenzen bij zeer stabiele bijdragevoeten. Laatstgenoemden werden immers alleen in 1968, 1969 en 1971 gewijzigd.

(409) Zie daarover VAN ROMPUY, V.: Financieel-economische aspecten van de maatschappelijke zekerheid, in Maatschappelijke Zekerheid, Tweede Vlaamse Sociale Studiedagen, april 1959, Oostende, blz. 51-81.

In de gezinsbijslag worden subperiodes van groei en van daling van de impliciete voet waargenomen. Aanvankelijk van 1955 tot 1965, verhoogt de impliciet voet met 3 punten, nadien tot in 1975 is er een terugval met 2,1 punten en tenslotte een lichte toename in de laatste 5 jaar. De aanvankelijke stijging van 1955 tot 1965 komt door het verhogen van de werkgeversbijdragevoet samen met het optrekken van de overeenkomstige loongrens; van 1965 tot 1975 volgt een periode met een toenemend deel van de loonsom die boven de loongrens ligt en daarenboven tweemaal een vermindering van de bijdragevoet met 0,25 punten in 1970 en 1975, die konden toegestaan worden dank zij de voor het financieel evenwicht van deze tak gunstige demografische ontwikkeling.

De wijziging in de laatste vijf jaren volgt uit de afschaffing van de loongrens samen met een vermindering van de bijdragevoet met 2,5 punten (figuren 4 en 5).

In de tak arbeidsongevallen daalt de impliciete bijdragevoet van 2,85% in 1955 tot 1,92% in 1980 onder invloed van de verbeterde arbeidsomstandigheden en het gedaald ongevallenrisico. De wet van 10 april 1971 (nr. 38 e.v.) betreffende de arbeidsongevallenverzekering verplicht iedere werkgever een verzekering af te sluiten bij een erkende private verzekeringsinstelling of bij het Fonds voor Arbeidsongevallen. De verzekering bij de private instelling gebeurt tegen een premie. De financiering van het fonds gebeurde aanvankelijk met een bijdrage van 20% op het bedrag der premies geïnd door de verzekeringsinstellingen, en werd vanaf 1 januari 1977 vervangen door een bijdrage van 0,4% op het onbegrensde loon (bijlage II/1).

De impliciete bijdragevoet van de „overige takken" betreft de werkgeversbijdragen voor beroepsziekten (sinds 1963) en de fondsen voor bestaanszekerheid (sinds 1958).

3.2. *Regeling voor de zelfstandigen*

87. In de regeling voor zelfstandigen is de bijdragesom, in de jongste 25 jaren, gegroeid van 1,3 mld in 1955 tot 32,4 mld in 1980 (bijlage I/9), hetgeen overeenkomt met een gemiddelde toename van 13,7% per jaar, en 8,9% in vaste prijzen.

Deze ontwikkeling is het gevolg van de evolutie van drie faktoren: *het aantal bijdragebetalenden* daalt met 1,8% per jaar, *de bedrijfsinkomsten* in konstante prijzen nemen toe met 2,8% per jaar, en de overige 7,8% is de toegenomen *bijdragedruk* (te vergelijken met 1,4% in de werknemersregeling).

Deze uitzonderlijke groei van de bijdragedruk is gedeeltelijk te wijten aan het feit dat er in 1955 maar één enkele tak bestond, de gezinsbijslag. Bij de berekening van de gemiddelde jaarlijkse groeivoet van de bijdragen per tak, komt men enigzins tot meer bescheiden cijfers: 3,2% voor de gezinsbijslag, 8,5% voor de ziekte- en invaliditeitsverzekering (1965-1980) en 8,6% voor de pensioenen (1960-1980).

De evolutie van de bijdragevoeten en inkomensgrenzen voor een zelfstandig hoofdberoep, sedert de inrichting van het sociaal statuut der zelfstandigen, is weergegeven in bijlage II/2. Met de bijdragedruk wordt de impliciete bijdragevoet bedoeld, die bekomen wordt door de bijdragesom te delen door de bedrijfsinkomsten. Uit tabel 6 blijkt dat die voet gestegen is van 1,2% in 1955 tot 8,2% in 1980. Deze verhoging valt uiteen als volgt: 4,3 punten ingevolge de toevoeging van de tak pensioenen, 1,8 punten voor het invoeren van de ziekte- en invaliditeitsverzekering en een stijging met 0,9 punten van de bijdragen voor gezinsbijslag. Vooral in de periode 1971-1975 verzwaarden de lasten ter financiering van de sociale programmatie op het stuk van de pensioenen, de uitbreiding van de „grote risico's" in de gezondheidszorg en de invoering van een verzekering tegen arbeidsongeschiktheid.

TABEL 6

Impliciete bijdragevoeten in de regeling voor zelfstandigen

Bijdragen/bedrijfsinkomsten in %	1955	1960	1965	1970	1975	1980
Pensioenen	—	1,00	1,44	2,04	3,92	4,26
Ziekte-invaliditeit	—	—	0,54	0,52	1,57	1,82
Gezinsbijslag	1,23	1,00	1,14	1,47	1,99	2,12
Totaal	1,23	2,00	3,12	4,03	7,58	8,20

Bron: berekeningen gemaakt op basis van bijkomende gegevens uit de nationale rekeningen. Statistisch Tijdschrift, N.I.S.

Globaal neemt de bijdragedruk in de regeling der zelfstandigen toe van 1,23 in 1955 tot 8,2 in 1980, dit is een toename met 7% van het ondernemersinkomen, waarbij we bemerken dat de zelfstandigen in 1955 enkel een verplicht stelsel voor kinderbijslag hadden.

4. Ontwikkelingen van de rijkstoelagen aan de sociale zekerheid

De verdeling van de rijkstoelagen over de verschillende takken van elk stelsel, van 1955 tot 1980, wordt in tabel 7 opgegeven, door middel van deze rijkstoelagen uit te drukken per ‰ van het B.N.P.

TABEL 7

Verdeling van de rijkstoelagen per tak, in per duizend van het B.N.P.

	1955	1960	1965	1970	1975	1980
Regeling voor werknemers						
Pensioenen	5,7	7,3	7,2	5,7	8,2	10,0
Ziekte-invaliditeit	3,1	9,3	13,1	15,7	22,0	23,7
Werkloosheid	5,3	6,6	2,4	1,0	9,9	20,8
Gezinsbijslag	1,3	1,2	0,9	0,6	–	–
Overige	–	–	0,1	2,3	3,5	3,3
Totaal werknemers	15,3	24,5	23,7	25,3	43,6	57,8
Regeling voor zelfstandigen						
Pensioenen	–	1,7	1,9	2,6	5,2	4,6
Ziekte-Invaliditeit	–	–	0,4	0,7	1,3	1,4
Gezinsbijslag	0,2	0,4	0,8	0,8	1,4	1,2
Totaal zelfstandigen	0,2	2,1	3,1	4,0	7,9	7,2

Bron: Nationale Rekenigen, Statistisch Tijdschrift, N.I.S.

4.1. *Regeling voor werknemers*

88. Voor de beschouwde periode nemen de rijkstoelagen aan de werknemersregeling toe van 15,3‰ van het B.N.P. in 1955 tot 24,5‰ in 1960; vervolgens blijft dit percentage vrij stabiel tot en met 1970, om vervolgens versneld te stijgen met de aanvang van de economische crisis. Deze evolutie is de som van uiteenlopende ontwikkelingen per tak.

In de tak *pensioenen* stijgen de rijkstoelagen van 5,7‰ van het B.N.P. in 1955 tot 10‰ in 1980; merk op dat tijdens de „golden sixties" het B.N.P. vlugger steeg dan de rijkstoelage aan de pensioenen voor werknemers omdat deze laatste forfaitair berekend werd, nl. een bepaald percentage voor de stijging in vaste prijzen en een prijsaanpassing. Sinds 1972 is er een bijzondere toelage voorzien ter financiëring van de vermindering van het vereiste aantal dienstjaren in de ondergrondse steenkoolmijnen en sinds 1973 werd er een bijzondere toelage ingevoerd bestemd om de bijdrage van de werklozen te vervangen. Alhoewel deze toelage aanvankelijk bedoeld was om de minder ontvangsten uit bijdragen te compenseren, werd ook deze toelage na enkele jaren forfaitair berekend.

Sedert 1975 worden de rijkstoelagen aan de tak pensioenen meermaals verminderd als gevolg van de budgettaire beperkingen van het Rijk en de reserves van de tak. Het gecumuleerd verschil tussen de toegekende

toelagen en die waarop de tak overeenkomstig het K.B. nr. 50 van 21 oktober 1967 recht zou hebben bedraagt eind 1980 nagenoeg 60 miljard.

In de tak *ziekte en invaliditeit* zijn de rijkstoelagen gestegen van 3,1 ‰ in 1955 tot 23,7 ‰ in 1980.

Vóór de wet van 9 augustus 1963 bedroegen de rijkstoelagen aan het R.I.Z.I.V.:

- de gewone toelage gelijk aan 16 % van de bijdragen;
- een bijzondere toelage voor de werklozen en de militairen om het gemis van hun bijdragen te compenseren;
- een toelage gelijk aan het tekort van de invaliditeitspensioenen voor mijnwerkers;
- een buitengewone toelage om het tekort van de ziekteverzekering te helpen dekken. Vanaf 1959 werden deze buitengewone toelagen zelfs belangrijker dan de gewone toelage.

De wet van 9 augustus 1963, die het financieel evenwicht van de ziekteverzekering wou herstellen, bepaalt de rijkstoelagen als volgt:

1. Geneeskundige zorgen:
   - 95 % van de sociale ziekten;
   - 27 % van de gewone zorgen;
   - een bijdrage ter vervanging van die der werklozen.
2. Uitkeringen:
   - 50 % van de uitkeringen voor het tweede jaar arbeidsongeschiktheid;
   - 95 % van de uitkeringen vanaf het derde jaar arbeidsongeschiktheid;
   - 95 % van de begrafenisonkosten.

Na de wet van 9 augustus 1963 werden de rijkstoelagen in de tak uitkeringen nog als volgt gewijzigd:

- 75 % (W. 16.7.74) van de uitkeringen voor het tweede en derde jaar arbeidsongeschiktheid;
- 90 % (W. 5.7.1971) en vervolgens 75 % (W. 16.7.74) van de uitkeringen vanaf het vierde jaar arbeidsongeschiktheid;
- 70 % van de brafenisonkosten (W. 9.7.70).

Er werden bovendien aanvullende ontvangsten voorzien in de tak geneeskundige zorgen: een bijdrage op de premie inzake verzekering

tegen burgerlijke aansprakelijkheid en accijnsrechten op het gebruik van tabak (410).

In de tak *werkloosheid* worden de rijkstoelagen bepaald door de economische conjunctuur; in tegenstelling immers, met de in de andere takken geldende regelen, heeft het Rijk zich ertoe verbonden het verschil tussen de ontvangsten en de uitgaven te dekken, zodat het Rijk de naoorlogse werkloosheid en de toenemende werkloosheid vanaf 1974 tot 1980 heeft gefinancierd.

Het is vooral in deze tak dat de conjunctuurgevoeligheid van de sociale zekerheid tot uiting komt. Werkloosheid betekent verminderde bijdragen uit de gedaalde tewerkstelling, verhoogde prestaties in de werkloosheidsverzekering, verhoogde rijkstoelagen, die één het conjunctureel tekort dekt in de tak werkloosheid en twee, de bijdragen betaalt van de werklozen opdat deze gerechtigd zouden blijven op een pensioen, de ziekteverzekering en kinderbijslag, en dit alles tegen de achtergrond van verminderde rijksfinanciën wegens de verminderde economische activiteit.

Tegelijkertijd stelt men vast, dat vanaf 1975, gelet op de beperkte rijksmiddelen, de bedragen van de rijkstoelagen, zoals ze waren vastgelegd in de organieke wetgevingen van de verschillende takken, door de opeenvolgende begrotings-, anticrisis-, herstel- en programmawetten werden verminderd, uitgezonderd voor de tak werkloosheid.

De organieke toelagen aan de *gezinsbijslag* waarvan het bedrag theoretisch bepaald werd op het verschil tussen de ontvangsten en uitgaven, maar die in feite steeds een forfaitair bedrag bedroegen, zijn verlaagd en zelfs afgeschaft in 1975; deze tak waarin bijdragen en uitgaven in evenwicht zijn, ondergaat de invloed van de dalende bevolkingsaangroei.

De verhoging van het aandeel van de *overige takken* wordt veroorzaakt door de rijkstoelagen voor beroepsziekten, tot dekking van een groot gedeelte van de vergoeding van de mijnwerkerspneumoconiosis, en voor het sinds 1969 ingevoerd gewaarborgd inkomen voor de bejaarden, dat voor 100% door het Rijk ten laste genomen wordt.

(410) Deze aanvullende ontvangsten worden in de nationale rekeningen geboekt als een transfert van het Rijk aan de sociale zekerheid, dus een rijkstoelage, en dienovereenkomstig zijn ze opgeteld in tabel 7.

4.2. *Regeling voor zelfstandigen*

89. In de regeling voor zelfstandigen bekomen de *pensioenen* het grootste gedeelte van de toelagen. Deze toelagen zijn aanzienlijk toegenomen vanaf 1972 (W. 12 juli 1972): vanaf 1972 wordt het onderzoek naar bestaansmiddelen geleidelijk afgeschaft, worden de jaarbedragen van de pensioenen aanzienlijk verhoogd, en deze maatregelen worden gefinancierd door een geleidelijke verhoging van de rijkstoelagen en van de bijdragen.

De toename van de rijkstoelagen aan de tak *ziekte-invaliditeit* wordt verklaard door de inwerkingtreding van een uitkeringsverzekering voor zelfstandigen vanaf 1 juli 1971, die met verloop van tijd voordeliger wordt, en vooral door de verruiming van de voor de zelfstandigen vergoedbare verstrekkingen inzake geneeskundige zorgen (K.B. 7.11.1973).

De wet van 9 juni 1970, houdende de sociale programmatie ten voordele van de zelfstandigen, had onder andere tot doel — behalve wat betreft de kinderen van eerste rang — de geleidelijke gelijkschakeling tussen de *gezinsbijslag* voor werknemers en die voor zelfstandigen te realiseren. Deze wet had zijn weerslag op de bijdragen en op de rijkstoelagen.

§ 4. Analyse van de lopende uitgaven van de sociale zekerheid

De lopende uitgaven van de sociale zekerheid bestaan hoofdzakelijk uit prestaties. Een gering deel van de uitgaven zijn werkingsonkosten (tabel 1). In wat volgt zullen we ons dan ook beperken tot de prestaties.

1. Loop van de bevolking

90. Alvorens over te stappen naar een analyse van de sociale prestaties, is het nuttig een idee te hebben van de demografische ontwikkeling in grote lijnen.

In tabel 8-A wordt de rijksbevolking opgedeeld in groepen overeenkomstig de potentiële gerechtigden van sociale prestaties:

— De kinderen van 0 jaar tot en met 13 jaar, omdat de kinderbijslag wordt toegekend tot de datum waarop het kind de leeftijd van 14 jaar bereikt;

TABEL 8-A

Loop van de rijksbevolking

	Kinderen 0-13 jaar (1)	Kinderen 14-24 jaar (2)	Mannen 40-64 jaar (3)	Mannen 14-64 jaar (4)	Vrouwen 14-59 jaar (5)	Potentiële beroeps-bevolking (6) = (4)+(5)	Mannen 65 jaar en ouder (7)	Vrouwen 60 jaar en ouder (8)	Bejaarden (9) = (7)+(8)
1950	1.702.583	1.379.815	1.361.012	2.965.454	2.796.858	5.762.312	428.229	760.529	1.188.758
1955	1.860.841	1.272.387	1.410.118	2.977.087	2.778.217	5.755.304	448.000	832.101	1.280.101
1960	2.029.828	1.262.766	1.380.698	3.000.748	2.766.151	5.766.899	463.876	917.551	1.381.427
1965 (1)	2.129.964	1.425.113	1.377.543	3.062.454	2.794.995	5.857.449	499.951	993.571	1.493.522
1970	2.122.415	1.601.042	1.379.741	3.104.936	2.841.490	5.946.426	531.595	1.050.508	1.582.103
1975	2.001.435	1.694.132	1.385.849	3.206.721	2.924.896	6.131.617	551.973	1.086.140	1.638.113
1980	1.823.593	1.735.544	1.382.589	3.317.869	3.076.196	6.394.065	559.941	1.072.630	1.632.571

(1) De cijfers voor 1965 werden verbeterd met de resultaten van de volkstelling van 1970.
Bron: N.I.S.

TABEL 8-B

Potentiële inactieve bevolkingsgroepen uitgedrukt in % van de potentiële beroepsbevolking van het Rijk

	Kinderen		Bejaarden Mannen: 65 jaar en ouder Vrouwen: 60 jaar en ouder	Totaal kinderen en bejaarden	Mannen 40-64 jaar
	0-13 jaar	14-24 jaar			
1950	29,5	23,9	20,6	74,0	23,6
1955	32,3	22,1	22,2	76,6	24,5
1960	35,2	22,1	24,0	81,1	23,9
1965	36,4	24,3	25,5	86,2	23,5
1970	35,7	26,9	26,6	89,2	23,2
1975	32,6	27,6	26,7	86,9	22,6
1980	28,5	27,1	25,5	81,1	21,6

- De kinderen van 14 jaar tot en met 24 jaar, omdat de kinderbijslag wordt verlengd voor de kinderen die onderwijs volgen. Vanaf 25 jaar blijft alleen het mindervalide kind de kinderbijslag zonder leeftijdsgrens genieten;
- De mannen vanaf 40 jaar tot en met 64 jaar, omdat zij een relevante determinant zijn voor de invaliditeitsverzekering;
- De mannen vanaf 14 jaar tot en met 64 jaar die samen met de vrouwen vanaf 14 jaar tot en met 59 jaar de potentiële beroepsbevolking uitmaken;
- De mannen vanaf 65 jaar en de vrouwen vanaf 60 jaar die zich in de pensioenleeftijd bevinden.

De groep kinderen jonger dan 14 jaar neemt toe met 427.381 eenheden tijdens de periode 1950-1965, blijft vervolgens constant tot 1970, om nadien weer te dalen (tabel 8-A). Merk op dat in 1950 de groep van 0-13 jaar de gedaalte geboorten van de oorlogsjaren 1940-1945 en de eerste jaren van de na-oorlogse baby-boom bevat (411). In 1960 hebben de oorlogskinderen reeds de leeftijd van 15 tot 20 jaar en bevat de groep 0-13 jaar enkel nog de kinderen geboren na de oorlog; deze laatsten gaan in stijgende lijn tot in 1964, en vanaf 1965 is het geboortecijfer sterk gaan dalen (411).

De groep kinderen 14-24 jaar, bevat in 1950 de hoge geboorten tijdens de jaren 1926-1931 en de dalende geboorten van 1932 tot 1936 (411). In 1960 bestaat deze groep uit de gedaalde geboorten tijdens de economische crisis van de jaren dertig en de oorlogskinderen. Het is pas vanaf 1965 dat de na-oorlogse baby-boom een invloed krijgt op het aantal kinderen binnen de groep 14-24 jarigen (tabel 8-A).

De mannen van 40-64 jaar blijven vanaf 1960 vrij stabiel rond 1.380.000 (tabel 8-A).

Om de ontwikkeling van de potentiële beroepsbevolking te verduidelijken (tabel 8-A) moeten we twee ontwikkelingen samenvoegen: enerzijds die van de nieuwkomers, dus de 14-jarigen, en anderzijds die van het aantal personen dat de beroepsleeftijd verlaat, t.t.z. de vrouwen van 60 jaar en de mannen van 65 jaar. In de periode 1950-1960 worden achtereenvolgens de kinderen geboren tijdens de dertiger jaren (1936-1939) en tijdens de oorlogsjaren (1940-1945) 14 jaar. De baby-boom van na de jongste oorlog zal pas vanaf 1965 een met de jaren aangroeiende invloed hebben op de beroepsbevolking. Anderzijds heeft het aantal personen die de pensioenleeftijd bereiken in de periode 1950-1980 geen grote schommelingen gekend behalve het aantal 60 jarige vrouwen dat vanaf 1975 aanzienlijk daalt omdat dit de geboorten zijn

(411) Zie volgende blz.

van 1915-1920 (411). Daarenboven is het extern migratiesaldo positief tijdens de periode 1955-1975, met een opvallend groot getal in 1965. (Bron N.I.S.).

Uitgezonderd het aantal 60 jarige vrouwen dat vanaf 1975 daalt en het aantal 65 jarige mannen dat de jongste jaren trager groeit (geboorten tijdens de eerste wereldoorlog), wordt de ontwikkeling van de bejaarde bevolking bepaald door het hoog aantal geboorten tijdens ten minste een halve eeuw die de eerste wereldoorlog voorafgaat. Het gemiddeld jaarlijks geboortecijfer bedroeg 144.200 tijdens de periode 1850-1869, 172.000 tijdens de periode 1870-1889 en 186.300 tijdens de periode 1890-1909. Daarentegen evolueerde het gemiddeld sterftecijfer veel trager (411).

De evolutie van de pensioneerbare bevolking wordt niet enkel door het aantal opruststellingen beïnvloed, maar tevens door de duur van het pensioen. Het gemiddeld aantal te verwachten levensjaren voor een man van 65 jaar bedroeg in 1950 12,33 jaren en in 1980 is dit gestegen tot 12,95 jaren. Voor een vrouw van 65 jaar is de gemiddelde levensverwachting gestegen van 13,88 in 1955 tot 16,90 in 1980. Omdat de normale pensioenleeftijd voor een man 65 jaar en voor een vrouw 60 jaar is, is het van belang te weten dat de gemiddelde levensverwachting voor een 60 jarige vrouw gestegen is van 17,45 jaren in 1950 tot 20,93 jaren in 1980. Deze cijfers duiden op een verhoging van de levensduur van de pensioneerbare bevolking.

Tabel 8-B geeft een algemeen beeld binnen de rijksbevolking van de evolutie van de verhouding aantal inactieven t.o.v. aantal actieven. Deze verhouding kan weliswaar anders evolueren binnen de verschillende sociale zekerheidsregelingen (werknemersregeling, regeling der zelfstandigen, regeling voor het vastbenoemd overheidspersoneel, sociale bijstandsregelingen...).

(411)

Periode (1)	Jaarlijks gemiddeld	
	geboortecijfer × 1000	sterftecijfer × 1000
1870-1913	178,5	117,8
1914-1919	113,3	117,6
1920-1931	152,0	102,8
1932-1939	130,5	103,6
1940-1945	114,4	119,2
1946-1964	150,8	107,5
1965-1980	133,3	116,8

Bron: N.I.S.
(1) Bovenstaande perioden werden gekozen overeenkomstig de golven in het aantal geboorten.

Wanneer we enkel rekening houden met het demografisch element dan is de druk van de inactieven op de actieven het hoogst in 1970. In volgende paragraaf wordt verduidelijkt dat de demografische ontwikkeling slechts een fragmentaire waardemeter is voor de druk inactieven-actieven. Er dient ook rekening gehouden te worden met enerzijds de effectief tewerkgestelde bevolking t.o.v. het aantal rechthebbenden en anderzijds de gemiddelde kostprijs van de verschillende soorten inactieven t.o.v. het gemiddeld arbeidsinkomen van de actieven.

2. Algemene evolutie van de prestaties

91. Sinds de invoering van het huidig systeem van sociale zekerheid op het einde van de tweede wereldoorlog, zijn de prestaties vergeleken met het B.N.P. aanzienlijk aangegroeid, van 6,6% in 1955 tot 17,2% in 1980 in de werknemersregeling en van 0,3% in 1955 tot 1,6% in 1980 in de regeling voor zelfstandigen (tabel 2).

Figuren 8 en 9 geven een overzicht van deze ontwikkeling, uitgedrukt in percenten van het B.N.P. De cijfergegevens van deze figuren zijn terug te vinden in tabel 2.

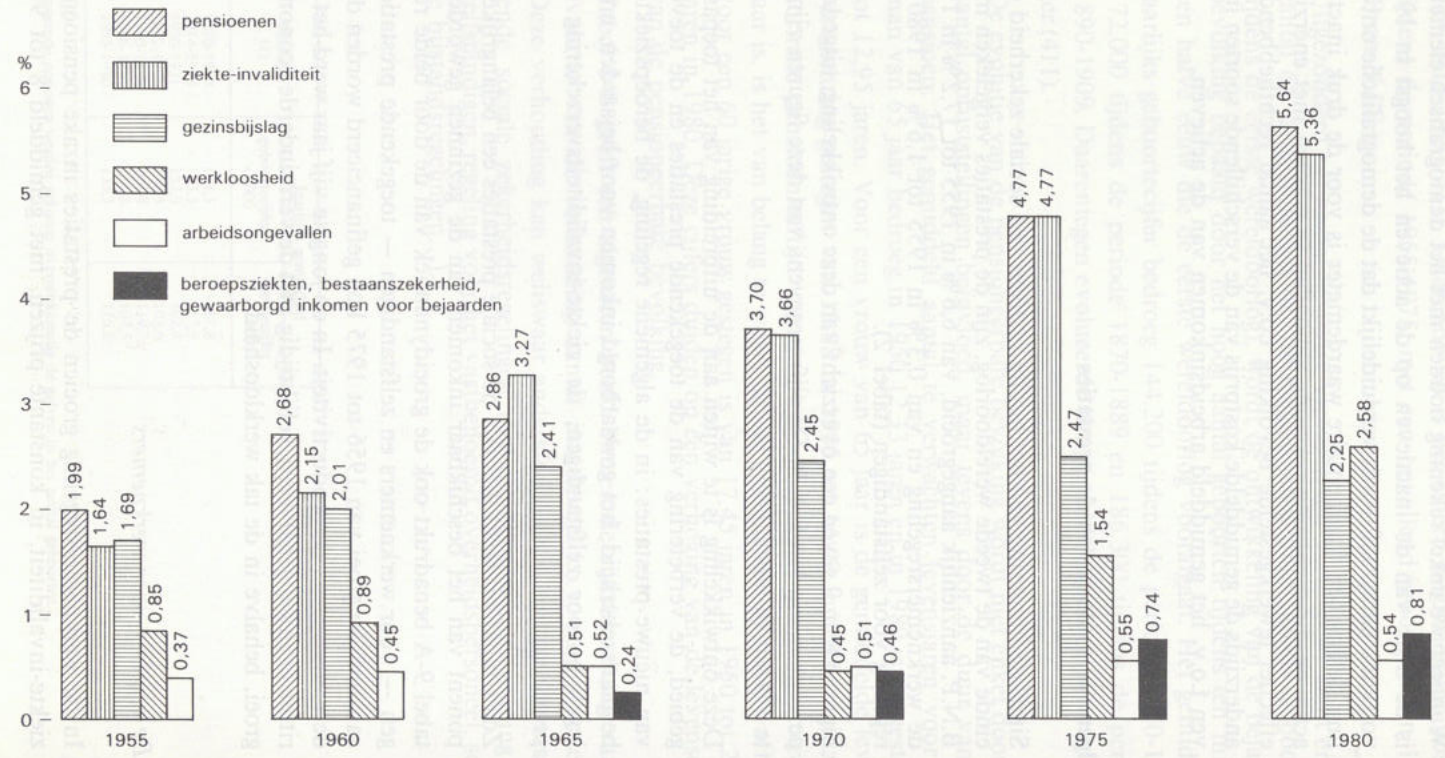
Deze ontwikkeling is te wijten aan de uitbreiding van het toepassingsgebied, de verbetering van de toegekende prestaties en de toevoeging van nieuwe prestaties: in de algemene regeling, de beroepsziekten, de bestaanszekerheid, het gewaarborgd inkomen voor bejaarden, en in de regeling voor zelfstandigen, de ziekte-invaliditeitsverzekering en de pensioenen.

Zoals blijkt uit tabel 9-B zijn de sociale prestaties een belangrijke component van het beschikbaar inkomen van de gezinnen geworden. De tabel 9-A benadrukt ook de groeidynamiek van de door beide regelingen — voor werknemers en zelfstandigen — toegekende prestaties. De aanzienlijke groei van 1956 tot 1975 kon gefinancieerd worden dankzij de toename van de productiviteit. In de jongste vijf jaar werd het groeiritme evenwel gehalveerd, gelijktijdig met de verminderde economische groei, behalve in de tak werkloosheid.

2.1. *De regeling voor werknemers*

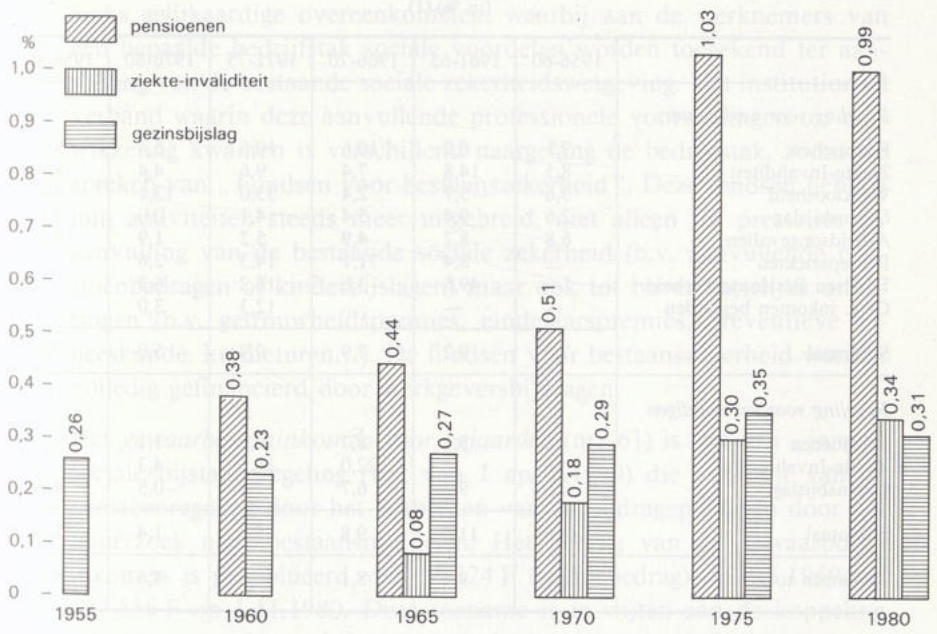
92. In de werknemersregeling groeien de prestaties inzake pensioenen en ziekte-invaliditeit, in konstante prijzen, met gemiddeld 8 tot 9% per

Fig. 8
De prestaties in de belangrijkste takken van de sociale zekerheid der werknemers, in percenten van het B.N.P.



Bron: Nationale Rekeningen, Statistisch Tijdschrift, N.I.S. en ongepubliceerde cijfers, zie bijlage I.

Fig. 9
De prestaties per tak van de sociale zekerheid der zelfstandigen, in percenten van het B.N.P.



Bron: Nationale Rekeningen, Statistisch Tijdschrift, N.I.S., en ongepubliceerde cijfers, zie bijlage I.

jaar. In de tak gezinsbijslag is er een vertraging van de groei waar te nemen sinds de daling van de geboortecijfers vanaf de tweede helft van de jaren zestig. De werkloosheid vertoont een explosie vanaf 1975 (tabel 9-A).

Elke tak evolueert volgens zijn eigen dynamisme en zal in wat volgt meer in detail worden behandeld voor wat betreft de vier belangrijkste takken, zijnde pensioenen, ziekte-invaliditeit, werkloosheid en gezinsprestaties.

De tak *arbeidsongevallen* (nr. 38) ondergaat de invloed van de daling van het ongevallenrisico, aanvankelijk omwille van de verbeterde werkomstandigheden ingevolge de met de tijd verbeterde preventie en de jongste jaren omwille van de verminderde tewerkstelling.

Hoewel het probleem der *beroepsziekten* zich reeds in volle omvang stelde op het ogenblik dat een arbeidsongevallenregeling werd ingesteld in 1903, toch duurde het tot de wet van 24 juli 1927 dat de schadeloosstelling inzake beroepsziekten werd ingericht. Aanvankelijk waren de

TABEL 9-A

Gemiddelde jaarlijkse groei van de prestaties van de sociale zekerheid in konstante prijzen (in %) (1)

	1956-60	1961-65	1966-70	1971-75	1976-80	1956-80
Regeling voor werknemers						
Pensioenen	9,1	6,9	10,6	10,6	5,4	8,3
Ziekte-Invaliditeit	8,5	14,8	7,4	9,6	4,4	8,9
Werkloosheid	3,6	−5,7	2,4	33,0	13,1	8,6
Gezinsbijslag	2,6	9,4	5,4	4,1	0,0	5,1
Arbeidsongevallen	6,8	8,2	4,9	5,2	1,9	5,4
Beroepsziekten	...	8,4	71,1	14,3	2,6	...
Fondsen Bestaanszekerheid	—	49,6	−3,6	16,2	6,3	...
Gew. inkomen bejaarden	—	—	...	12,3	3,0	...
Subtotaal	7,5	9,2	7,9	9,9	5,0	7,9
Regeling voor zelfstandigen						
Pensioenen	...	8,1	8,7	19,5	1,1	...
Ziekte-Invaliditeit	—	...	22,0	16,3	4,3	...
Gezinsbijslag	0,8	9,3	6,7	7,6	−0,5	4,7
Subtotaal	23,0	11,0	9,8	15,8	1,4	11,9
Algemeen totaal	8,2	9,4	8,1	10,4	4,6	8,1

TABEL 9-B

De prestaties van de sociale zekerheid in percenten van het beschikbaar inkomen

	1955	1960	1965	1970	1975	1980
Beschikbaar inkomen in mld F	345,9	436,8	634,7	927,8	1.713,8	2.640,9
De prestaties in % van het beschikbaar inkomen	9,05	11,58	14,18	17,00	22,42	24,86

Bron: Nationale Rekeningen, Statistisch Tijdschrift, N.I.S.
(1) Voor de tussenliggende jaren zie bijlage I/12.

uitgaven van de tak beroepsziekten onbelangrijk, tot in 1964 toen de pneumoconiosis als beroepsziekte werd erkend (nr. 41). In 1970 maakte de mijnwerkerspneumoconiosis meer dan 90% uit van de totale prestaties voor beroepsziekte. De lijst van de erkende beroepsziekten werd later nog stelselmatig uitgebreid.

In 1946 kwamen de vertegenwoordigers van de werknemers en van de werkgevers van de haven van Antwerpen overeen een zogenaamde regeling voor *bestaanszekerheid* in te voeren, die tot doel had de havenarbeiders meer stabiliteit in hun bestaansmiddelen te verschaffen door

de toekenning van aanvullende werkloosheidsuitkeringen. Die collectieve arbeidsovereenkomst zou het vertrekpunt worden van een ganse reeks gelijkaardige overeenkomsten, waarbij aan de werknemers van een bepaalde bedrijfstak sociale voordelen worden toegekend ter aanvulling van de bestaande sociale zekerheidswetgeving. Het institutioneel verband waarin deze aanvullende professionele voorzieningen tot ontwikkeling kwamen is verschillend naargelang de bedrijfstak, zodat we spreken van „Fondsen voor bestaanszekerheid". Deze fondsen hebben hun activiteiten steeds meer uitgebreid, niet alleen tot prestaties ter aanvulling van de bestaande sociale zekerheid (b.v. aanvullende pensioenbedragen of kinderbijslagen) maar ook tot bovenwettelijke uitkeringen (b.v. getrouwheidspremies, eindejaarspremies, preventieve geneeskunde, kredieturen...). De fondsen voor bestaanszekerheid worden volledig gefinancierd door werkgeversbijdragen.

Het *gewaarborgd inkomen voor bejaarden* (nr. 61) is een vrij „jonge" sociale bijstandsregeling (wet van 1 april 1969) die verschilt van de pensioenregeling door het ontbreken van de bijdrageplicht en door het onderzoek naar bestaansmiddelen. Het bedrag van dit gewaarborgd inkomen is geëvolueerd van 31.224 F (gezinsbedrag) op 1.5.1969 tot 157.556 F op 1.11.1980. Deze toename is te wijten aan de koppeling van het gewaarborgd inkomen aan de evolutie van de index der consumptieprijzen en aan periodiek toegekende verhogingen.

2.2. *De regeling voor zelfstandigen*

93. Globaal valt er op te merken dat de aan zelfstandigen toegekende prestaties vlugger toenamen dan de aan werknemers toegekende prestaties. Dat verschil komt door de invoering, tijdens de bestudeerde periode, van nieuwe verzekeringen in de regeling voor de zelfstandigen (nr. 18).

Vóór 1954 bestond er voor de zelfstandigen geen verplichte *pensioenregeling*. Zij hadden de mogelijkheid bijdragen te betalen aan een verzekering tegen de geldelijke gevolgen van ouderdom en vroegtijdige dood. Aldus konden zij op pensioengerechtigde leeftijd aanspraak maken op de betaling van een rente, en eventueel na onderzoek omtrent de bestaansmiddelen, op een kosteloze rentebijslag van het Rijk.

Door de wet van 11 maart 1954 werden alle zelfstandigen verplicht bijdragen te betalen. Deze bijdragen verleenden echter geen individuele rechten maar waren bestemd om de kosteloze rentebijslag te helpen financieren.

De wet van 30 juni 1956 heeft voor het eerst een verplichte pensioenregeling voor zelfstandigen ingevoerd.

In de tak pensioenen hebben de prestaties zich vooral ontwikkeld in het begin van de jaren zeventig, wegens de opeenvolgende verhogingen van de basisbedragen door de wetten betreffende de sociale programmatie (zie nrs. 46 tot 48).

In de tak *ziekte en invaliditeit* hebben de prestaties vanaf de invoering van de verzekering door het K.B. van 30 juli 1964 een hoog groeipercentage gekend: aanvankelijk waren de „grote risico's" verzekerd, die naderhand werden uitgebreid tot de speciale verstrekkingen, en vanaf 1 juli 1971 werd de uitkeringsverzekering voor arbeidsongeschiktheid ingevoerd.

De evolutie van de *gezinsbijslag* toont een groei gedurende de subperiode 1961-1975, wegens het gelijkschakelen van de schaalbedragen op het peil van die der werknemers behalve voor het eerste kind, en een stagnatie gedurende de subperiode 1976-1980 (zie nr. 54).

Uit de gegevens blijkt eveneens dat de vertraging van de groei van de prestaties, tijdens de jongste vijf jaar, sterker is dan in de werknemersregeling, maar die vermindering volgt op een periode van bijzonder hoge reële groei.

3. Ontwikkeling van de belangrijkste vervangingsinkomens

3.1. *De pensioenen*

94. Vergeleken met het beschikbaar inkomen zijn de werknemerspensioenen gestegen van 2,6% in 1955 tot 7,5% in 1980, en dit met jaarlijkse reële groeivoeten van 8% gedurende 1956-1965, 10,6% gedurende 1966-1975 en 5,4% in de vijf laatste jaren (zie tabel 9-A).

Een klaar inzicht in de ontwikkeling van de werknemerspensioenen is niet denkbaar zonder een vluchtige schets van de opeenvolgende veranderingen in de grondbeginselen van de pensioenvorming.

De wet van 10 december 1924 die de ouderdomsverzekering inspireert op de techniek die in de private verzekeringen wordt toegepast, bepaalt dat de stortingen voor een pensioen door de Algemene Spaar- en Lijfrentekas moeten worden gekapitaliseerd om aan de betrokkenen op 65 jaar een ouderdomsrente te bezorgen. Gelet op het feit dat dit pensioenstelsel, gestart op 1 januari 1926, pas in 1971, wanneer 45 jaren zouden

verlopen zijn, een volwaardige rente zou kunnen opleveren, werd gedurende een overgangsperiode voor de werknemers die ondertussen de pensioenleeftijd bereikten een ouderdomsrentetoeslag ten laste van de Staat voorzien.

De waardevermindering van de munteenheid brengt de techniek van individuele fondsvorming geleidelijk in het gedrang zodat in 1945 een deel van de bijdrage voor een omslagfonds wordt afgevoerd met het doel de bestaande voordelen, rente en rentebijslag, met een pensioen aan te vullen. Dit pensioen, vastgesteld op forfaitaire basis, werd omwille van de muntontwaarding in de loop der jaren verhoogd. Een ernstig nadeel van dit nieuw pensioenvoordeel lag hierin dat in tegenstelling met de rente, slechts het alternatief: toekenning van het volledig forfaitair bedrag (dat gelijk was voor alle personen van dezelfde leeftijd en burgerlijke stand) of weigering van dit forfaitair bedrag mogelijk was. Het pensioen miste een persoonlijk karakter. Mettertijd ging men dan ook denken aan een stelsel dat pensioenen zou toekennen in functie van de duur van de loopbaan (zodat ook iemand met een korte loopbaan zijn rechten kon doen gelden), in functie van de verdiende bezoldigingen en mits een automatische aanpassing aan de levensduurte. Een pensioenstelsel gebaseerd op deze principes werd geboren door de wetten van 21 mei 1955 voor de handarbeiders en van 12 juli 1957 voor de hoofdarbeiders, en waarbij de individuele kapitalisatie wordt afgeschaft voor de arbeiders en geleidelijk wordt prijsgegeven voor de bedienden, ten gunste van een financieringstechniek die op de verdeling van actieven naar niet-actieven berust.

Vanaf 1 januari 1955 voor de arbeiders en vanaf 1 januari 1958 voor de bedienden worden de werkelijke bezoldigingen bijgehouden op individuele pensioenrekeningen. Bij de pensioenberekening maakt men vervolgens een onderscheid tussen twee tijdperken:

1. Vanaf de 20ste verjaardag tot 1954 voor de arbeiders en 1957 voor de bedienden; er wordt voor elk jaar uit dit tijdperk een forfaitair bedrag als loon genomen. Dit forfaitair bedrag is gekoppeld aan het indexcijfer der kleinhandelsprijzen, maar blijft toch heelwat lager dan het werkelijke loon.
2. Vanaf 1955 respectievelijk 1958 tot het jaar van de pensioenleeftijd; voor dit tijdperk gelden de werkelijke bezoldigingen ingeschreven op de individuele rekening, die geherwaardeerd worden om rekening te houden met de levensduurte (nr. 23).

Tenslotte wordt op 24 oktober 1967 een beslissende stap gezet door het koninklijk besluit nr. 50, waarbij handarbeiders, hoofdarbeiders, mijn-

werkers en zeelieden in één en dezelfde regeling worden opgenomen en waarbij de resterende kapitalisatie bij de hoofdarbeiders wordt afgeschaft (nr. 44).

Merk wel op dat het kapitalisatiestelsel wordt afgeschaft in de zin dat er geen stortingen meer worden gekapitaliseerd, maar de reeds gestorte bijdragen blijven een rente opleveren, die bij het pensioen wordt opgeteld en die naast het pensioen wordt uitbetaald.

Tabel 10 geeft de evolutie van de rust- en overlevingspensioenen, van het aantal gerechtigden en van de gemiddelde bedragen per gerechtigde (met aftrek van de dubbeltellingen).

In de werknemersregeling zijn de prestaties voor pensioenen, van 1955 tot 1980, jaarlijks met 13% toegenomen of 8,3% in vaste prijzen (tabel 9-A). Deze groei is beïnvloed door twee faktoren: de evolutie van het aantal gerechtigden en het gemiddeld pensioenbedrag.

Het aantal pensioengerechtigden is gedurende de periode gemiddeld met 5,4% per jaar toegenomen; 8% in de periode 1956-60, 6,3% in de periode 1961-70 en 3,2% in de periode 1971-80. De demografische gegevens wijzen op een toename van het aantal mannen en vrouwen in de pensioengerechtigde leeftijd met 0,98% gemiddeld per jaar: 1,5% in de periode 1956-60, 1,4% in de periode 1961-70, 0,7% in de periode 1971-75 en een afname tijdens de laatste jaren (tabel 8-A).

Bovendien noteren we in tabel 8-A dat tijdens de periode 1975-80 het aantal vrouwen van 60 jaar en ouder daalt, terwijl over diezelfde periode het aantal vrouwelijke pensioenen (zonder overlevingspensioenen) stijgt van 364.222 in 1975 tot 431.382 in 1980.

De verhoging van het aantal pensioengerechtigden in de werknemersregeling is immers veeleer te wijten aan de aangroeiende deelneming van de vrouw in het beroepsleven en aan een toenemend aantal actieven die kozen voor een werknemersberoep (i.p.v. zelfstandige), dan aan de algemene vergrijzing.

In tabel 10 hebben we het aantal rustpensioenen slechts vanaf 1972 kunnen opsplitsen in pensioenen aan gezinsbedrag, pensioenen voor (gehuwde en niet-gehuwde) mannen met het bedrag alleenstaande en de pensioenen voor (gehuwde en niet-gehuwde) vrouwen met het bedrag alleenstaande. Merk op dat in 1972 het aantal vrouwen met het pensioenbedrag voor alleenstaande reeds 44,3% uitmaakte van het totaal aantal rustpensioenen, waarvan 35,4% gehuwde vrouwen of weduwen die niettegenstaande hun huwelijk toch een individueel pensioen verko-

TABEL 10

Pensioenen: prestaties, gerechtigden, gemiddeld bedrag

	1955	1960	1965	1970	1972	1974	1976	1978	1980
Regeling voor werknemers									
Uitgaven voor rust- en overlevingspensioenen (1) (mld F)	9,1	15,3	24,3	47,0	61,1	88,4	126,5	155,5	193,3
Aantal pensioengerechtigden (× 1.000) op 1 januari	323,3	477,3	635,9	878,8	957,4	1027,7	1103,0	1151,4	1207,6
waarbij de rustpensioenen als volgt zijn samengesteld:									
– mannen, gezinsbedrag	...	...	...	...	30,9%	29,5%	28,2%	27,1%	26,0%
– mannen, bedrag alleenstaande	...	...	...	...	24,8%	25,6%	26,5%	27,3%	28,0%
– vrouwen, bedrag alleenstaande	...	...	...	...	44,3%	44,9%	45,3%	45,6%	46,0%
Gemiddeld pensioenbedrag (in F)									
– in lopende prijzen	28.140	32.050	38.210	53.480	63.820	86,040	114.690	135.050	160.070
– in prijzen van 1955	28.140	29.470	30.990	36.540	39.625	44.330	48.000	50.510	53.740
– in % van het gemiddeld loon der werknemers (exclusief de bijdragen)	49,7%	45,7%	38,2%	36,9%	35,6%	35,4%	35,0%	34,8%	35,5%
Regeling voor zelfstandigen									
Uitgaven voor rust- en overlevingspensioenen (mld F)	—	2,2	3,7	6,6	10,1	18,6	28,1	31,1	34,4
Aantal pensioengerechtigden (× 1.000) op 1 januari	—	102,1	197,1	255,8	279,4	325,8	372,9	400,8	417,3
waarbij de rustpensioenen als volgt zijn samengesteld:									
– mannen, gezinsbedrag		...	...	...	42,0%	39,8%	37,2%	35,3%	33,5%
– mannen, bedrag alleenstaande		...	...	...	28,7%	28,3%	28,3%	28,6%	29,0%
– vrouwen, bedrag alleenstaande		...	...	...	29,3%	31,9%	34,5%	36,1%	37,5%
Gemiddeld pensioenbedrag (in F)									
– in lopende prijzen	—	21.540	18.770	25.800	36.150	57.090	75.360	77.600	82.440
– in prijzen van 1955	—	19.810	15.220	17.630	22.445	29.410	31.540	29.025	27.675
– in % van het gemiddeld bedrijfsinkomen (exclusief de bijdragen)	—	16,5%	8,7%	8,8%	10,1%	13,5%	14,5%	13,8%	14,1%

(1) Het betreft de pensioenen in de werknemersregeling (repartitie + kapitalisatie) zonder de pensioenen van de overzeese sociale zekerheid.
Bron: Nationale Rekeningen, Statistisch Tijdschrift, N.I.S.; Jaarlijkse Statistiek van de pensioengerechtigden, Rijkskas voor Rust- en Overlevingspensioenen.

zen en slechts 8,9% die niet gehuwd waren. De overeenkomstige cijfers voor 1980 bedragen 46% vrouwelijke rustpensioenen-alleenstaande met 37,9% gehuwde vrouwen of weduwen en nog 8,1% niet gehuwde vrouwen. Deze cijfers tonen duidelijk op de sterke aanwezigheid van de gehuwde vrouw met een individueel rustpensioen.

Het gemiddeld pensioen is gedurende de periode 1956-1980 gemiddeld met 7,2% per jaar toegenomen of met 2,6% in termen van koopkracht.

In tabel 11 wordt de ontwikkeling van het gemiddeld pensioen vergeleken met de evolutie van het gemiddeld loon van de bijdragebetalenden. Hierbij noteren we twee perioden:

— de periode 1956-1965 waar het gemiddeld pensioen duidelijk trager toeneemt dan het loon van de werknemers, zodat het gemiddeld pensioen daalt van 49,7% van het gemiddeld loon in 1955 tot 38,2% in 1965 (tabel 10);
— de periode 1966-1980 waar de groei van het pensioen slechts lichtjes achterblijft op die van het loon, zodat het gemiddeld pensioen t.o.v. het gemiddeld loon verder daalt tot 35,5% in 1980 (tabel 10).

Bovenstaande ontwikkeling heeft te maken met de wijze van pensioenberekening, de aangroeiende deelneming van de vrouw in het beroepsleven en de pensioenherwaarderingen. In 1955 zijn de aanwezige ouder-

TABEL 11

Gemiddelde groeivoeten van de belangrijkste sociale prestaties per gerechtigde aan loontrekkenden en van het loon der werknemers
(in %)

	1956-1960	1961-1965	1966-1970	1971-1975	1976-1980	1956-1980
Gemiddeld pensioenbedrag	2,6	3,6	7,0	14,0	9,2	7,2
Gemiddelde daguitkering voor ziekte	6,0	6,7	5,7	18,0	8,8	9,0
Gemiddelde uitkering voor invaliditeit	5,8	6,5	7,6	14,4	9,8	8,8
Gemiddelde werkloosheidsuitkering	6,8	4,7	5,6	20,5	6,4	8,6
Gemiddelde kostprijs voor geneeskundige zorgen	7,5	16,5	11,2	16,5	11,0	12,5
Gemiddelde kinderbijslag	6,6	8,7	6,6	15,0	6,3	8,6
Loon der bijdragebetalenden (exclusief de bijdragen)	4,4	7,3	7,7	14,7	9,4	8,7
Indexcijfer van de consumptieprijzen	1,7	2,5	3,5	8,4	6,4	4,5

Bron: Berekeningen gemaakt op basis van de Nationale Rekeningen, Statistisch Tijdschrift, N.I.S. en het gemiddeld bedrag van de tabellen 10,12, 13-A, 14 en 17.

domsuitkeringen berekend volgens het vroegere stelsel, t.t.z. een individuele rente, een rentebijslag en een aanvullend pensioen op forfaitaire basis (zie hierboven); de gemiddelde uitkering komt dan overeen met 49,7% van het gemiddeld loon (tabel 10). Met de tijd verminderen de pensioenen berekend volgens het vroeger stelsel en komen er nieuwe pensioenen in de plaats, die rekening houden met de werkelijke bezoldiging (evenwel begrensd voor de bedienden). Maar het duurt geruime tijd vooraleer de invloed van de werkelijke bezoldigingen op het gemiddeld pensioenbedrag tot uiting komt, omdat zelfs bij de nieuw gepensioneerden de werkelijke bezoldiging slechts wordt genomen voor de jaren gepresteerd nà 1954 voor de arbeiders en nà 1957 voor de bedienden.

Bovenstaande verandering in de pensioenwetgeving die het gemiddeld pensioenbedrag zou moeten verbeteren, wordt meer dan geneutraliseerd door de aangroeiende deelneming van de vrouw in het arbeidsproces. Het toenemend aantal vrouwen die recht kregen op een individueel rustpensioen, heeft een dalende invloed gehad op het gemiddeld pensioenbedrag: het gezinspensioen aan 75% wordt vervangen door twee pensioenen als „alleenstaande" aan 60%, en bovendien zijn de pensioenen van de vrouwen doorgaans lager omwille van een onvolledige loopbaan en/of een lagere bezoldiging.

De bijna parallelle ontwikkeling tussen het gemiddeld pensioenbedrag en het gemiddeld loon gedurende de jaren zeventig is het gevolg van de pensioenherwaarderingen. Naast de aanpassing aan het indexcijfer der consumptieprijzen hebben de pensioenen sinds 1 juli 1969 tal van verhogingen of herwaarderingen ondergaan. Aanvankelijk sociale programmatie en vervolgens aanpassing aan het algemeen welvaartspeil genoemd, die werden uitgedrukt in een percentage, een coëfficiënt of een forfaitair bedrag (voetnota 306).

Merk wel op dat we geen informatie hebben over het gemiddeld pensioeninkomen van een gepensioneerde, omdat deze verscheidene pensioenen kan cumuleren vanuit verschillende pensioenregelingen (werknemers, zelfstandigen, overheid en bovenwettelijke pensioenen). Het is omwille van deze dubbeltellingen dat de som van alle pensioengerechtigden uit de statistieken de bejaarde rijksbevolking overtreft.

95. In de regeling voor zelfstandigen zijn de prestaties voor pensioenen gedurende de periode 1960-1980 gestegen met gemiddeld 14,7% per jaar, waarvan 7,3% toename van het aantal gerechtigden en 6,9% voor het gemiddeld pensioenbedrag of 1,7% in termen van koopkracht.

Nog veel meer dan voor de werknemers kende de periode 1960-1980 een explosie van het aantal gepensioneerden in de regeling voor zelfstandigen.

Enerzijds bemerken we dat talrijke pensioenen van zelfstandigen aan onvolledige loopbanen beantwoorden en voor deze personen bijkomende rechten in andere regelingen geopend worden, in 't bijzonder in die van de werknemers (gemengde loopbanen); het aantal zuivere pensioenen, alleen gebaseerd op een pensioen als zelfstandige, is betrekkelijk weinig veranderd.

Bovendien zijn het de vrouwen die aan de grondslag liggen van deze aangroei: zij vertegenwoordigen 29,3% van het aantal rustpensioenen in 1972 en 37,5% in 1980. In deze regeling valt het wel op dat het aandeel van de mannen met een rustpensioen-alleenstaande over de periode 1972-1980 bijna constant blijft.

Hieruit zouden we kunnen afleiden dat in vroegere jaren het kleine zelfstandige bedrijf meer en meer op naam van de echtgenote werd uitgeoefend, waardoor zij recht krijgt op een pensioen voor alleenstaande (60% i.p.v. 75%, zie nr. 44), zodat de aangroei van het gemiddeld pensioenbedrag beperkt blijft tot 1,7% per jaar, ondanks de sociale programmatie voor de zelfstandigen tijdens de eerste helft van de jaren zeventig (nr. 47).

Bij vergelijking van het pensioen met het gemiddeld inkomen van de actieve zelfstandige, bekomt men een veel lager percentage dan dat voor de werknemers.

In de pensioenregeling voor zelfstandigen is het bedrag van het rustpensioen immers gelijk aan een forfaitair basisbedrag vermenigvuldigd met de loopbaanbreuk. In tegenstelling met wat bij de werknemers vastgesteld wordt, groeit het percentage geleidelijk aan (nrs. 46 e.v.).

3.2. *De uitkeringen voor ziekte en invaliditeit*

96. De door de ziekte- en invaliditeitsverzekering toegekende uitkeringen aan arbeiders, bedienden, zeelieden en mijnwerkers, ter vervanging van het gederfd loon, bestaan uit primaire ongeschiktheidsuitkeringen of ziekengeld, en invaliditeitsuitkeringen, wanneer de primaire ongeschiktheid langer dan één jaar duurt (vroeger 150 dagen, nr. 35).

De *primaire arbeidsongeschiktheid* wordt vergoed aan 60% van het begrensd loon voor alle werkdagen tijdens het eerste jaar ziekte met

aftrek van de door de werkgever bezoldigde dagen (nrs. 35 en 36). De bevallingsuitkeringen hebben we opgeteld bij de primaire arbeidsongeschiktheid.

De ontwikkeling van de uitkeringen voor primaire ongeschiktheid is het resultaat van de ontwikkeling van het aantal primaire uitkeringsgerechtigden, het aantal ziektedagen per gerechtigde of het ziektecijfer, en de gemiddelde daguitkering voor ziekte.

De evolutie van deze determinanten wordt in tabel 12 weergegeven.

Over de periode 1955-1980 stegen de uitkeringen voor ziekte met gemiddeld 11,4% per jaar of met 6,6% in konstante prijzen. Deze aangroei is voor 1,3% te wijten aan de toename van het aantal gerechtigden (bijdragebetalenden en werklozen), 0,9% vanwege het gemiddeld aantal ziektedagen per gerechtigde en 4,3% aangroei van de gemiddelde daguitkering.

Vergeleken met de gemiddelde jaarlijkse aangroei van de potentiële beroepsbevolking met 0,42% (tabel 8-A) zijn het aantal primaire uitkeringsgerechtigden veel vlugger toegenomen, dit omwille van de grotere deelneming van de vrouw in het beroepsleven.

Het ziektecijfer vertoont een langzame toename met een sprong tussen 1960 en 1965 omdat in 1963 de periode van primaire ongeschiktheid van 150 dagen op 1 jaar wordt gebracht (nr. 35). De sedert 1975 aanhoudende economische krisis heeft op het ziektecijfer een tweevoudige en tegengestelde invloed: enerzijds aarzelen de werknemers afwezig te zijn om hun job te beveiligen, anderzijds worden de werklozen vanaf de eerste ziektedag vergoed omdat zij het gewaarborgd maand- of weekloon niet hebben.

Over de ganse periode heeft de gemiddelde daguitkering een met de lonen gelijklopende aangroei gekend (zie tabel 11). Het verschil per vijfjaarlijkse subperiode is te wijten aan de evolutie van de loongrens omdat het ziekengeld begrensd is tot 60% van de loongrens. In het verleden waren er periodes dat de loongrens achterbleef op de loonevolutie, en periodes dat de loongrens fors werd opgetrokken zoals in 1970-1975 (nr. 84, figuren 6 en 7). Bovendien werd in de periode 1970-1975 een bijkomende uitkering voor bevallingsrust toegekend (nr. 36). In 1980 komt de gemiddelde uitkering voor ziekte in een jaar overeen met 1,8% van het gemiddelde loon.

De *invaliditeitsuitkering* die volgt na de primaire ongeschiktheid, bedroeg sinds 1951 60% of 40% van het verloren loon, al naargelang de invalide al dan niet gezinslast had, met minimum- en maximumbedra-

TABEL 12

Ziekte- en invaliditeitsuitkeringen in de regeling voor werknemers(1): prestaties, gerechtigden en gemiddeld bedrag

	1955	1960	1965	1970	1975	1980
Totale uitgaven voor Ziekte (in miljoenen F) (2)	1.518	2.187	3.906	5.532	14.545	22.516
Invaliditeit (in miljoenen F)	2.003 (3)	3.664	5.922	9.133	20.835	37.040
Aantal dagen ziekte (× 1000)	16.885	18.156	23.420	25.107	28.813	29.210
Aantal primaire uitkeringsgerechtigden op 30 juni (× 1000)	2.010,5	2.037,8	2.220,0	2.342,2	2.619,8	2.781,4
Aantal dagen ziekte per gerechtigde	8,4	8,9	10,6	10,7	11,0	10,5
Aantal invaliden (× 1000) op 30 juni	73,3	100,9	118,8	126,9	148,0	165,1
Gemiddeld bedrag voor ziekte per dag (in F) – in lopende prijzen	89,9	120,5	166,8	220,3	504,8	770,8
– in prijzen 1955	89,9	110,8	135,3	150,5	230,6	258,8
Gemiddeld bedrag voor ziekte (jaarlijks) in % van het loon	1,33	1,53	1,77	1,63	1,93	1,80
Gemiddeld bedrag voor invaliditeit (in F) – in lopende prijzen	27.330	36.310	49.850	71.970	140.780	224.350
– in prijzen 1955	27.330	33.390	40.427	49.170	64.314	75.319
Gemiddeld bedrag voor invaliditeit in % van het loon (exclusief de bijdragen)	48,3	51,7	49,8	49,7	49,0	49,7

Bron: Nationale Rekeningen, Statistisch Tijdschrift, N.I.S.; Statistisch Jaarboek van de Sociale Zekerheid, Ministerie van Sociale Voorzorg.
(1) Arbeiders, bedienden, mijnwerkers (invaliditeitspensioenen) en zeelieden. Deze cijfers houden geen rekening met de begrafenisonkosten.
(2) Primaire ongeschiktheid, met inbegrip van de bevallingsrust.
(3) waarin 227 mln F voor de uitkeringen tijdens de 150ste tot de 300ste dag arbeidsongeschiktheid.

gen. In 1973 werden deze percentages gebracht op 65% en 43,5% van het gederfde begrensd loon (nr. 36).

Over de bestudeerde periode stegen de invaliditeitsuitkeringen met 12,4% per jaar of met 7,6% in konstante prijzen, waarvan 3,3% aangroei van het aantal invaliden, en 4,1% toename van het gemiddeld bedrag voor invaliditeit (tabel 12).

In tabel 8-A blijft het aantal mannen tussen de 40-64 jaar, die de groep met het hoogste risico op invaliditeit uitmaken, nagenoeg constant over de periode 1960-1980. De aanzienlijke toename van het aantal invaliden komt doordat de tak invaliditeitsuitkeringen nog in een rijpingsfaze is; nl. het systeem dateert van 1945 en de maximale duur van een invaliditeit is 45 jaar, dus tot 1990 zal het aantal nieuwkomers groter zijn dan het aantal invaliden dat de pensioengerechtigde leeftijd bereikt.

Zoals blijkt uit tabel 11 volgt de gemiddelde jaarlijkse invaliditeitsuitkering nauwgezet de evolutie van de lonen, zij schommelt rond de 50% van het loon en blijft zeer stabiel (tabel 12). Benevens de aanpassing aan de levensduurte (nrs. 23 en 24), is deze stabiele ontwikkeling van de gemiddelde invaliditeitsuitkering te verklaren, doordat over de ganse periode meer dan 80% van de invaliden werklieden zijn, waarvan het gederfde loon niet veel hoger is dan de loongrens (fig. 6) die in aanmerking komt voor de berekening van de invaliditeitsuitkering.

97. Voor de zelfstandigen werd een uitkeringsverzekering opgericht bij het K.B. van 20 juli 1971 (zie nr. 37).

De totale prestaties bedroegen 1,4 mld in 1975 en 2,6 mld in 1980. Hiervan is er 2.168 mln voor de invaliditeit, wat betekent dat de gemiddelde invaliditeitsvergoeding in 1980 voor een zelfstandige 122.500 F bedraagt, tegenover 224.300 F gemiddelde invaliditeitsuitkering voor een werknemer. Dit verschil komt doordat de uitkering voor werknemers een percentage van het verloren loon is, en voor de zelfstandigen is de uitkering een forfaitair bedrag.

Omdat de uitkeringsverzekering voor de zelfstandigen een vrij nieuwe verzekering is met een beperkte financiële weerslag en met eigen karakteristieken, wordt deze sociale prestatie niet in detail bestudeerd.

3.3. *De werkloosheidsuitkeringen*

98. De ontwikkeling van de uitgaven voor werkloosheidsvergoedingen (tabel 9-A) is recht evenredig met de evolutie van het aantal werklozen.

Na de bevrijding was het aantal werklozen abnormaal hoog door de ontreddering van de economie; in januari 1945 waren er in ons land 300.000 werklozen. Vanaf 1957 begint de crisis in de steenkoolnijverheid, een bedrijvigheid waar veel handarbeiders waren tewerkgesteld. Het duurt tot 1961 vooraleer de werkloosheid daalt beneden de 5% van het aantal bijdragebetalenden. De gouden jaren met een hoge tewerkstelling, niettegenstaande de toename van de potentiële beroepsbevolking (tabel 8-A) en de grotere deelname van de vrouwen in het arbeidsproces, duren tot 1974, wanneer een nieuwe economische crisis zich aankondigt met een plots uitstoten van de minst produktieve arbeidskrachten. Het einde van de jaren zeventig is getekend door een toename van oudere, vrouwelijke en vervolgens jongere arbeidskrachten. De afgestudeerden die in grote getale op de arbeidsmarkt verschijnen, belanden in de werkloosheidsverzekering. Het hoe en het waarom van deze hoge werkloosheidsgraad is een studie apart.

In tabel 13-A worden de uitgaven voor werkloosheid opgesplitst in het aantal uitkeringsgerechtigde (volledige- en gedeeltelijke) werklozen en de gemiddelde werkloosheidsuitkering. Binnen de evolutie van het aantal werklozen menen we dat ook het aandeel en de duur van de vrouwelijke werkloosheid een rol speelt in de verklaring van de evolutie van de gemiddelde werkloosheidsvergoeding.

De gemiddelde uitkering aan werklozen is over de periode 1955-1980 toegenomen met gemiddeld 8,6% per jaar, te vergelijken met de gemiddelde loontoename over dezelfde periode met 8,7% (tabel 11). Nochtans heeft het groeiritme van de gemiddelde werkloosheidsvergoeding per subperiode een andere evolutie gekend dan de lonen.

Enerzijds zijn er in de loop van de beschouwde periode een aantal wijzigingen aangebracht aan de berekening van de werkloosheidsvergoeding (zie nrs. 55 e.v.). In 1945 genoten de werklozen een uitkering die overeenkwam met 50% van een minimumloon. Dit minimumloon verschilde naargelang individuele factoren zoals de leeftijd en de familiale toestand. De uitkering werd nog eens verhoogd of verlaagd naargelang geografische factoren. Vanaf 1964 wordt de uitkering op basis van de minimalonen vervangen door refertebedragen die hoger liggen. Vanaf oktober 1971 worden de uitkeringen belangrijk vermeerderd doordat ze voortaan berekend worden op grond van het dagelijks gederfd loon, begrensd tot de loongrens voor werkloosheid. Het uitkeringspercentage bedraagt 60% en wordt na één jaar werkloosheid verlaagd tot 40% indien de werknemer geen gezinshoofd is.

TABEL 13-A

Werkloosheid: prestaties, gerechtigden, gemiddeld bedrag

	1955	1960	1965	1970	1975	1976	1977	1978	1979	1980
Werkloosheidsuitkeringen (in miljoenen F)	3.945	5.107	3.656	5.340	34.280	44.729	52.698	60.051	63.677	69.685
Aantal – volledig uitkeringsgerechtigde werklozen (×1000) (maandgemiddelde)	118,4	114,2	55,4	71,3	177,4	228,5	264,2	282,1	294,4	321,9
– gedeeltelijke werklozen (×1000) (daggemiddelde)	55,9	48,1	36,8	31,5	82,5	58,5	69,0	69,4	69,4	66,1
Totaal aantal uitkeringsgerechtigde werklozen (×1000)	174,3	162,3	92,2	102,8	259,9	287,0	333,2	351,5	363,8	388,0
Gemiddelde werkloosheidsuitkering (in F)										
— in lopende prijzen	22.635	31.465	39.652	51.946	131.897	155.850	158.157	170.842	175.033	179.600
— in prijzen 1955	22.635	28.934	32.156	35.490	60.256	65.225	61.802	63.900	62.667	60.296
Werkloze vrouwen in % van de volledige werklozen (op 30.6)	38,6	23,5	26,8	40,4	51,9	57,3	60,6	61,4	63,6	63,9
Vrouwen werkloos sedert meer dan 1 jaar in % van de volledige werklozen (op 30.6)	17,5	10,3	11,6	21,0	19,3	26,7	34,7	38,3	41,0	42,0
Gemiddelde uitkering in % van het loon (exclusief de bijdragen)	40,0	44,8	39,6	35,9	45,9	47,5	43,4	44,0	42,2	39,8

Bron: Statistisch Tijdschrift, N.I.S.

Uit tabel 11 blijkt dat de aan de berekening aangebrachte wijzigingen geen grote invloed hebben gehad op de ontwikkeling van de gemiddelde werkloosheidsuitkering, behalve de hervorming van oktober 1971, die de gemiddelde vergoeding aanzienlijk verhoogt. Merk wel op dat de werkloosheidsvergoeding vanaf 1971 weliswaar overeenkomt met een percentage van het begrensde loon, maar dat deze loongrens vanaf 1970 achterblijft op de loonontwikkeling (zie fig. 6 en 7).

Veel meer is de samenstelling binnen het aantal werklozen een verklarende factor. Men vindt onder de werklozen een hoger aandeel van vrouwen en jongeren dan in de beroepsbevolking, waarvan het minimumloon, de refertebedragen en vervolgens het gemiddeld loon, die als referentie dienden voor de uitkering, lager zijn dan de overeenstemmende referentiebasis van de meerderjarige mannelijke werklozen. Bovendien worden de vrouwen en de jongeren meestal geteld als niet-gezinshoofd waardoor hun werkloosheidsvergoeding nog wordt verlaagd (nrs. 56 en 57).

In de loop van de eerste periode 1955-1960, een periode zonder fundamentele veranderingen in de berekeningswijze van de werkloosheidsvergoeding, een periode met betrekkelijk hoge werkloosheid, daalt het aandeel van de werkloze vrouwen van 38,6% tot 23,5% en verhoogt de gemiddelde vergoeding van 40% tot 44,8% van het netto-loon (tabel 13-A). Er is blijkbaar een samenhang tussen het aandeel van de vrouw in de werkloosheid en de ontwikkeling van het gemiddeld bedrag.

Tijdens de periode 1960-1970 met geringe werkloosheid zullen de lonen vlugger toenemen dan de refertebedragen en zal het toenemend aandeel van vrouwelijke werkloosheid de gemiddelde werkloosheidsvergoeding doen dalen tot 35,9% van het loon in 1970.

De laatste periode is die, welke gekenmerkt wordt door de economische crisis. De toevloed van nieuwe, zelfs gekwalificeerde, werklozen en de berekening van de werkloosheidsvergoeding in functie van het begensd loon doen de gemiddelde uitkering stijgen tot 47,5% van het loon in 1976.

Naarmate dat de economie zich tijdens de daarop volgende jaren niet herstelt, stijgt de werkloosheid in omvang en duur: het aandeel van de langer dan één jaar werkloze vrouwen verdubbelt van 19,3% in 1975 tot 42% in 1980, en deze groep ontvangt een geringer uitkeringspercentage indien de vrouw geen gezinshoofd is, zodat de gemiddelde werkloosheidsvergoeding opnieuw daalt tot 39,8% van het loon.

Benevens de belangrijke uitgaven voor werkloosheidsvergoedingen wordt door de overheid sinds 1975 een expansief tewerkstellingsbeleid gevoerd op drie vlakken (tabel 13-B):

TABEL 13-B

Uitgaven voor tewerkstellingspolitiek vanaf 1975
(in miljoenen F)

	1975	1976	1977	1978	1979	1980
Beroepsvorming en beroepsopleiding	1.620	1.970	2.449	2.737	3.062	3.608
Tewerkstelling van werklozen door openbare besturen en verenigingen zonder winstoogmerk	2.540	3.984	5.785	8.154	10.081	11.816
Stage voor jongeren	—	50	108	135	294	207
Brugpensioen (1)	—	117	5.071	10.459	14.204	18.535
Ten laste nemen van werkgeverslasten	—	228	319	350	489	436
Bijzonder tijdelijk kader	—	—	—	3.241	9.929	12.120
Begunstigden van aanpassingspremies	—	—	—	—	—	558
Totaal	4.160	6.349	13.732	25.076	38.059	47.280

Bron: Jaarverslag, R.V.A. (reële uitgaven).
(1) Dit is het gedeelte van de brugpensioenen dat ten laste is van de R.V.A.
a. Het brugpensioen overeenkomstig de C.A.O. nr 17; dit zijn de ontslagen oudere werknemers die de werkloosheidsuitkeringen krijgen van de R.V.A. en een aanvullende vergoeding ontvangen ten laste van de werkgever, gelijk aan de helft van het verschil tussen het laatst verdiende begrensde netto-loon en de werkloosheidsuitkering.
b. Het brugpensioen overeenkomstig de Herstelwet; dit zijn bejaarde werknemers vanaf 60 jaar (mannen) of 55 jaar (vrouwen) die zelf hun ontslag geven. Zij ontvangen dezelfde uitkeringen als de brugpensioenen van C.A.O. nr 17 maar beide bedragen zijn ten laste van de R.V.A.

1. de beroepsvorming en beroepsopleiding van jongeren en de stage om hen de nodige beroepservaring te bezorgen waardoor hun kansen op tewerkstelling vergroten;
2. de vermindering van het aanbod arbeidskrachten door het vervroegd afvloeien van bejaarde werknemers naar de brugpensioenen, 18,5 mld in 1980;
3. stimulansen voor de vraag naar arbeid via het ten laste nemen van werkgeverslasten, aanpassingspremies, en het op gang brengen van een bijzonder tijdelijk kader, dat naast de privé en de overheid tegemoet komt aan behoeften van socio-culturele aard of van algemeen welzijn, die niet worden voorzien door de reeds bestaande diensten en bovendien niet winstgevend zijn. Dit nieuwe arbeidscircuit is erg belangrijk geworden en kost in 1980 24 mld voor 67.222 gerechtigden.

4. Evolutie van de belangrijkste aanvullende inkomens

4.1. *De prestaties voor geneeskundige zorgen*

99. In de verzekering voor geneeskundige zorgen heeft de wetgever een onderscheid gemaakt in de toegekende voordelen, tussen enerzijds de *algemene regeling* ingevoerd door de wet van 9 augustus 1963 (412), en anderzijds de *regeling voor zelfstandigen* ingevoerd door het Koninklijk Besluit van 30 juli 1964.

In de algemene regeling, die van toepassing is voor de werknemers en voor het overheidspersoneel (sinds 1 april 1965), is er een tussenkomst van de ziekteverzekering voor de grote en kleine risico's, daar waar in de regeling der zelfstandigen, de tussenkomst slechts voor de grote risico's gebeurt (uitgezonderd de gehandicapte zelfstandigen die ook de tussenkomst voor de kleine risico's genieten).

In de algemene regeling dekt de ziekteverzekering elke vorm van verzorging, zowel preventieve als curatieve zorgen: de gewone geneeskundige hulp tegen in principe (nr. 29) 75% van de conventioneel vastgestelde honoraria, en de speciale zorgen door de geneesheer-specialist, de ziekenhuisverpleging (nr. 33) en de behandeling van de sociale ziekten (zoals kanker en poliomelitis) tegen in principe (nr. 29) 100% van de conventioneel vastgestelde tarieven. Voor de geneesmiddelen, die opgenomen zijn in de lijst van de terugbetaalbare medicijnen, moet de gerechtigde enkel een forfaitair vastgesteld bedrag, het zogenaamde remgeld, betalen; de verzekering neemt dan het verschil tussen de kostprijs en het remgeld voor zijn rekening (nr. 34).

In de regeling der zelfstandigen bevatte de „grote risico's" aanvankelijk de sociale ziekten, de kosten die gepaard gaan met een opneming in een ziekenhuis ter observatie en behandeling en de heelkundige ingrepen. Naderhand werden ook minder zware risico's toegevoegd zoals de bijzondere verstrekkingen door de geneesheer-specialist. Het percentage van de tegemoetkoming van de verzekering is dezelfde als die in de algemene regeling, maar in de regeling der zelfstandigen zijn er minder risico's verzekerd.

---

(412) In uitvoering van de in de besluitwet van 28 december 1944 gestelde beginselen werd de verplichte ziekte- en invaliditeitsverzekering ingericht bij het organiek Regentbesluit van 21 maart 1945, dat na herhaalde wijzigingen werd vervangen door de wet van 9 augustus 1963. Deze wet heeft de verzekering ingedeeld in twee sectoren, geneeskundige zorgen en uitkeringen, en heeft daarenboven voorzien in de mogelijkheid om de toepassingssfeer te verruimen tot andere categorieën.

In tabel 14 worden de uitgaven voor geneeskundige zorgen opgesplitst in aantal rechthebbenden en gemiddelde kostprijs per rechthebbende.

De uitgaven voor geneeskundige zorgen omvatten de tussenkomsten van het Rijksinstituut voor Ziekte- en Invaliditeitsverzekering (vóór de

TABEL 14

Geneeskundige zorgen: prestaties, gerechtigden en gemiddelde kostprijs

	1955	1960	1965	1970	1975	1980
A. *Algemene regeling*						
Uitgaven voor geneeskundige zorgen (mld F) (zonder de internationale verdragen) door:						
– de ziekte- en invaliditeitsverzekering (1)	4,086	6,357	17,739	32,098	74,505	125,639
– het Ministerie van Volksgezondheid (2)	–	–	0,571	2,360	6,504	12,009
Ledentallen op 30 juni (×1000)	4.756,8	5.148,1	6.897,9	7.630,9	8.349,7	8.435,1
Gemiddelde kostprijs per rechthebbende						
– in lopende prijzen(in F)	859,0	1.234,8	2.654,4	4.515,6	9.702,0	16.318,5
– in prijzen 1955 (in F)	859,0	1.135,5	2.152,6	3.085,1	4.432,3	5.478,5
– in % van het loon der werknemers (exclusief de bijdragen)	1,5%	1,8%	2,7%	3,1%	3,4%	3,6%
B. *Regeling voor zelfstandigen*						
Uitgaven voor geneeskundige zorgen (mld F)						
– de ziekte- en invaliditeitsverzekering	–	–	0,674	2,262	5,684	9,294
– het Ministerie van Volksgezondheid (2)	–	–	0,068	0,352	0,901	1,442
Ledentallen op 30 juni (×1000)	–	–	1.681,0	1.844,1	1.771,7	1.611,9
Gemiddelde kostprijs per rechthebbende						
– in lopende prijzen (in F)	–	–	441,4	1.417,5	3.716,8	6.660,5
– in prijzen 1955 (in F)	–	–	358,0	968,4	1.698,0	2.236,1
– in % van het bedrijfsinkomen (exclusief de bijdragen)	–	–	0,2%	0,5%	0,8%	1,1%

Bron: Nationale Rekeningen, Statistisch Tijdschrift, N.I.S.; Statistisch Jaarboek van de Sociale Zekerheid, Ministerie van Sociale Voorzorg; gegevens van het Ministerie van Volksgezondheid.

(1) Omdat het N.I.S. pas vanaf 1978 een onderscheid maakt tussen de prestaties voor geneeskundige zorgen en de uitkeringen voor ziekte en invaliditeit hebben we de cijfers genomen uit het Statistisch Jaarboek van de Sociale Zekerheid. De afwijking tussen bovenstaande cijfers en die van de Nationale Rekeningen komt doordat het N.I.S. in de prestaties ook rekening houdt met de uitgaven voor de internationale verdragen verminderd met de overeenkomstige ontvangsten.

(2) De cijfers voor 1975 en 1980 zijn terug te vinden in het Algemeen Verslag over de Sociale Zekerheid. De cijfers voor 1965 en 1970 werden geraamd aan de hand van inlichtingen van het Ministerie van Volksgezondheid.

wet van 9 augustus 1963 was dit het Rijksfonds voor ziekte- en invaliditeitsverzekering) en de tussenkomsten van het Ministerie van Volksgezondheid en van het Gezin in de ligdagprijs. Artikel 12 van de wet van 23 december 1963 op de ziekenhuizen (nr. 32) voorziet in een toelage van het Ministerie van Volksgezondheid en van het Gezin ter financiering van de verplegingsonkosten (±25%). Dit artikel 12 werd voor het eerst toegepast in 1967 In de jaren 1964, 1965 en 1966 gold een overgangssysteem waarbij de rijkstoelagen met een forfaitair bedrag werden verhoogd in vervanging van de toelagen van het Ministerie van Volksgezondheid en van het Gezin.

In de algemene regeling stijgen de uitgaven voor geneeskundige zorgen over de periode 1955-1980 met gemiddeld 15,1% per jaar, waarvan 2,3% te wijten is aan de uitbreiding van het aantal gerechtigden, 4,5% aan de ontwikkeling van de consumptieprijzen, en 7,7% aan de groei van de gemiddelde kostprijs in constante koopkracht. Aldus is de gemiddelde kostprijs voor geneeskundige zorgen dé sociale prestatie die vlugger stijgt dan alle andere sociale prestaties en dan het loon der werknemers (tabel 11), zodat dit aanvullend inkomen toeneemt van 1,5% van het loon der werknemers in 1955 tot 3,6% in 1980 (tabel 14).

In de regeling voor zelfstandigen is de stijging der uitgaven voor geneeskundige zorgen over de periode 1965-1980 met gemiddelde 19,5% per jaar volledig terug te vinden in de kostprijs per gerechtigde, omdat deze verzekering aanvankelijk alleen de sociale ziekten en de kosten gemoeid met een ziekenhuisopname dekte. Naderhand werden ook de bijzondere prestaties verstrekt door een geneesheer-specialist toegevoegd, waaronder vooral de radio-diagnose, de klinische biologie en de nucleaire geneeskunde veelvuldig werden toegepast.

100. Voor een onderzoek naar de ontwikkeling van de uitgaven voor geneeskundige zorgen moet er allereerst rekening gehouden worden met de toename van de ledentallen.

Terwijl aanvankelijk slechts de werknemers verbonden door een arbeidsovereenkomst, alsook de leden van hun gezin, de bescherming van de gezondheidsverzekering genoten, werden systematisch nieuwe categorieën van personen in het toepassingsgebied van deze verzekering opgenomen:

- de zelfstandigen (K.B. van 30 juli 1964);
- het personeel van de openbare sector (K.B. van 22 maart 1965);
- de gebrekkigen en verminkten (K.B. van 18 april 1967);

— de mentaal gehandicapten (K.B. van 16 december 1968);
— de dienstboden (K.B. van 28 juni 1969);
— de studenten van het hoger onderwijs (K.B. van 28 juni 1969);
— de leden van de kloostergemeenschappen (K.B. van 28 juni 1969);
— de nog niet beschermde personen (K.B. van 28 juni 1969).

Terecht kan gezegd worden dat de gezondheiszorgenverzekering de ganse rijksbevolking dekt.

In tabel 15 worden de ledentallen opgesplitst per categorie van gerechtigden met hun overeenkomstige gemiddelde kostprijs. In deze tabel zijn de ledentallen ingedeeld in 3 groepen: de werknemers in de privésector (incluis de werklozen) en het overheidspersoneel, de W.I.G.W.'s (weduwen, invaliden, gepensioneerden en wezen) en de personen ten laste.

Er dient opgemerkt dat er in de groep W.I.G.W.'s personen zijn die aanspraak kunnen maken op een voorkeursregeling (413) op voorwaarde dat hun inkomen alsmede dat van de personen te hunnen laste een door de Koning bepaald bedrag niet overschrijdt (nr. 29). Zowel in de algemene regeling als in de regeling der zelfstandigen noteren we een aangroei van de werknemers of primaire gerechtigden en de W.I.G.W.'s tegenover een achteruitgang van de personen ten laste; meer en meer echtgenoten krijgen door hun beroepsaktiviteit een persoonlijk recht op geneeskundige zorgen, en de ascendenten zijn minder ten laste van hun kinderen maar hebben zelf een vervangingsinkomen en daardoor tevens een persoonlijk recht op gezondheidszorgen.

Bovendien laat de vergrijzing van de bevolking zich ook hier gevoelen, zowel in het aantal gerechtigden als in de kostprijs per rechthebbende.

Over de periode 1965-1980 stijgt in de algemene regeling de index van het aantal W.I.G.W.'s van 12,3 in 1965 tot 16,8 in 1980, en de index van hun gemiddelde kostprijs die in 1965 reeds 211,9 bedraagt stijgt verder tot 245,5 in 1980. Merk op dat de hogere tegemoetkoming van het R.I.Z.I.V. aan de W.I.G.W.'s met voorkeurstarief slechts een gedeelte van die hoge kostprijs kan verklaren; het overige is te wijten aan een hoger verbruik (b.v. meer ligdagen, meer medicijnen, ...) of aan duurdere verstrekkingen (b.v. honoraria tegen verhoogd tarief) (414).

(413) Statistieken omtrent de gemiddelde kostprijs van de geneeskundige zorgen aan de W.I.G.W.'s met voorkeursregeling zijn tot dusver niet beschikbaar.
(414) Een gedetailleerde studie over het consumptiegedrag per soort rechthebbende én per typeprestatie zou zeer leerrijk zijn maar zou binnen ons onderwerp te ver leiden.

TABEL 15

Verdeling van de gemiddelde kostprijs van de gezondheidszorgen over de categorieën van rechthebbenden in 1965 en 1980 (1)

	1965				1980			
	Aantal op 30 juni		Gemiddelde kostprijs		Aantal op 30 juni		Gemiddelde kostprijs	
	×1000	Index in % van totaal aantal	In F	Index in % van de gemiddelde kostprijs	×1000	Index in % van totaal aantal	in F	Index in % van de gemiddelde kostprijs
A. *Algemene regeling*								
A.1. *Gerechtigden*								
Primaire gerechtigden								
Arbeiders			2.362	86,2				
Bedienden	2.537,9	36,8	2.441	89,1	3.362,1	39,9	11.316	76,8
Mijnwerkers			2.970	108,4				
W.I.G.W.'s	*846,9*	*12,3*	*5.807*	*211,9*	*1.416,5*	*16,8*	*36.160*	*245,5*
Invaliden	71,2	1,0	11.100	405,1	174,0	2,1	51.197	347,6
Gepensioneerden	499,3	7,2	5.425	198,0	885,8	10,5	32.430	220,2
Weduwen en wezen	276,4	4,0	5.134	187,4	356,7	4,2	38.087	258,6
A.2. *Personen ten laste*								
Echtgenoten	1.509,1	21,9	2.817	102,8	1.323,2	15,7	13.324	90,5
Ascendenten	59,3	0,9	2.738	99,9	27,3	0,3	14.234	96,6
Descendenten	1.936,0	28,1	1.689	61,6	2.297,9	27,3	7.349	49,9
Totaal	6.889,2	100,0	2.740	100,0	8.427,0	100,0	14.729	100,0
B. *Regeling voor zelfstandigen*								
B.1. *Gerechtigden*								
Primaire uitkeringsgerechtigden	594,7	35,3	378,2	89,9	544,2	34,1	4.901,1	82,2
Invaliden					29,2	1,8	32.134,5	539,0
Gepensioneerden	90,1	5,4	753,5	179,0	114,0	7,1	13.018,9	218,4
Weduwen en wezen	42,5	2,5	670,1	159,2	61,1	3,8	17.872,9	299,8
B.2. *Personen ten laste*								
Echtgenoten	417,7	24,8	577,7	137,3	355,6	22,3	5.675,2	95,2
Ascendenten	14,7	0,9	671,4	159,5	3,9	0,2	8.699,6	145,9
Descendenten	521,2	31,0	258,7	61,5	488,6	30,6	2.389,1	40,1
Totaal	1.681,0	100,0	420,9	100,0	1.596,6	100,0	5.961,7	100,0

Bron: Voornaamste financiële en statistische resultaten van de verplichte verzekering tegen ziekte en invaliditeit (1964-1979), R.I.Z.I.V., aangevuld door het R.I.Z.I.V. voor het jaar 1980.

(1) Deze cijfers houden geen rekening met de zeelieden, noch met de niet-beschermde personen in de algemene regeling en zonder de kloostergemeenschappen in de regeling der zelfstandigen. Bovendien bevat de kostprijs alleen de terugbetaling door het R.I.Z.I.V. en niet de 25% van de ligdagprijs die ten laste is van het Ministerie van Volksgezondheid. Er is wel rekening gehouden met het overheidspersoneel.

Bij de zelfstandigen is de gemiddelde kostprijs beduidend lager dan in de werknemersregeling, alhoewel deze prijs over de periode 1965-1980 opmerkelijk vlug is gestegen door het uitbreiden van de verzekerde risico's en het verbruik door de W.I.G.W.'s.

101. Behalve de ontwikkeling van het aantal rechthebbenden zijn er nog twee parameters die een belangrijke rol spelen in de groei van de prestaties: enerzijds de ontwikkeling van het aantal geneeskundige verstrekkingen per gerechtigde en anderzijds de gemiddelde tussenkomst van het R.I.Z.I.V. per verstrekking. We kunnen immers de prestaties voor geneeskundige zorgen als volgt opsplitsen:

$$\text{uitgaven} = \underbrace{\frac{\text{uitgaven}}{\text{aantal verstrekkingen}}}_{\substack{\text{gemiddelde kostprijs per verstrekking}}} \times \underbrace{\frac{\text{aantal verstrekkingen}}{\text{aantal gerechtigden}}}_{\substack{\text{medisch verbruik}}} \times \text{aantal gerechtigden}$$

Ter illustratie worden in tabel 16 de gemiddelde jaarlijkse groeipercentages opgegeven van de tussenkomsten van het R.I.Z.I.V. voor de belangrijkste soorten verstrekkingen (in 1980 vertegenwoordigen deze 69% van de prestaties van het R.I.Z.I.V.) gedurende twee periodes, 1966-1973 en 1974-1980 (415), alsook de gemiddelde jaarlijkse toename van de samenstellende componenten: het aantal rechthebbenden, het medisch verbruik, de evolutie van de kleinhandelsprijzen en de terugbetaalde kostprijs per geneeskundige verstrekking gedeflateerd met de consumptieprijsindex.

Bij de interpretatie van de gemiddelde kostprijs per verstrekking is enige voorzichtigheid geboden. Een toename van de kostprijs kan betekenen dat het ereloon is toegenomen of ook dat er een verschuiving is naar duurdere verstrekkingen binnen eenzelfde type-prestatie. Een daling van de kostprijs kan, doordat het remgeld is verhoogd of dat er een verschuiving is naar goedkopere prestaties binnen eenzelfde type-prestatie of doordat het ereloon niet aan het prijspeil werd aangepast.

(415) De keuze van die periodes houdt verband met twee belangrijke wijzigingen in 1963 en 1974 in de nomenclatuur van de verzorging. Daarenboven werden de uitgaven van 1964 gedeeltelijk in 1965 geboekt wegens de stakingen van het medisch korps (nr. 29), de moeilijkheden bij het afsluiten van nieuwe overeenkomsten met de geneesheren en de laattijdige afsluiting van het dienstjaar 1963.

(1) Deze cijfers houden geen rekening met de zeelieden, noch met de niet-beschermde personen in de algemene regeling en zonder de kloostergemeenschappen in de regeling der zelfstandigen. Bovendien bevat de kostprijs alleen de terugbetaling door het R.I.Z.I.V. en niet de 25% van de ligdagprijs die ten laste is van het Ministerie van Volksgezondheid. Er is wel rekening gehouden met het overheidspersoneel.

TABEL 16

Evolutie van de tussenkomst van de verzekering voor geneeskundige zorgen per type van verstrekking (1) en verklarende bestanddelen in de algemene regeling

Type verstrekking	Periode 1966-1973					Periode 1974-1980				
	Gemiddelde jaarlijkse groeivoet van de prestaties (in %)	Gemiddelde jaarlijkse groeivoet van de componenten (in %)				Gemiddelde jaarlijkse groeivoet van de prestaties (in %)	Gemiddelde jaarlijkse groeivoet van de componenten (in %)			
		Gerechtigden	Medisch verbruik (4)	Consumptie prijzen	Kostprijs per verstrekking in konstante prijzen (5)		Gerechtigden	Medisch verbruik (4)	Consumptie prijzen	Kostprijs per verstrekking in konstante prijzen (5)
		(a)	(b)	(c)	(d)		(a)	(b)	(c)	(d)
Raadplegigen en bezoeken van algemeen geneeskundigen (2)	13,6	1,9	1,4	4,3	5,5	10,4	0,52	0,6	7,4	1,7
Raadplegingen van specialisten	12,0	1,9	4,2	4,3	1,2	10,3	0,52	1,9	7,4	0,3
Technische verstrekkingen	13,8	1,9	12,0	4,3	−4,4	9,4	0,52	7,7	7,4	−6,0
Speciale verzorging	18,2	1,9	13,9	4,3	−2,4	15,8	0,52	9,5	7,4	−2,0
Geneesmiddelen (3)	13,7	1,9	1,6	4,3	5,3	6,7	0,52	−0,98	7,4	−0,2
Ziekenhuisverpleging	16,6	1,9	2,7	4,3	6,9	17,0	0,52	4,2	7,4	3,9

Bron: Voornaamste financiële en statistische resultaten R.I.Z.I.V., 1964-1979; aangevuld door het R.I.Z.I.V. voor het jaar 1980.
(1) zonder de tussenkomst van het Ministerie van Volksgezondheid in de ligdagprijs.
(2) zonder de adviezen en de bezoeken tegen verhoogd tarief.
(3) magistrale bereidingen en specialiteiten.
(4) aantal verstrekkingen per gerechtigde.
(5) kostprijs per verstrekking is berekend door de groeivoet van de prestaties te delen door het produkt van (a), (b) en (c).

Het valt onmiddelijk op dat de speciale verzorging verricht door de geneesheer-specialist en de ziekenhuisverpleging de hoogste groeipercentages hebben gehad; beide vertegenwoordigen zij 40% van de gezamenlijke prestaties van het R.I.Z.I.V. in 1980.

De toename van de speciale verzorging is veroorzaakt door een enorme toename van het aantal speciale verstrekkingen. Er dient hier onmiddellijk aan toegevoegd dat dit het soort prestatie is waarin de nieuwe technische ontwikkelingen op het gebied van de geneeskunde tot uiting komen: klinische biologie, fysiotherapie, röntgendiagnose en de recente nucleaire geneeskunde. Een analoge ontwikkeling doet zich voor bij de technische verstrekkingen verricht door de omnipracticus: de gemiddelde kostprijs stijgt minder vlug dan de consumptieprijzen, maar het verbruik per gerechtigde stijgt des te sneller. Aan de hand van deze cijfers in tabel 16 blijkt dat de technologische vooruitgang in de geneeskunde vooral gefinancierd werd door het veelvuldig gebruik. Anderzijds, indien het verbruik beperkt was gebleven dan zou de eenheidsprijs waarschijnlijk hoger geweest zijn.

Bij de raadplegingen van een omnipracticus is het vooral de kostprijs per verstrekking die toeneemt en bij de raadplegingen van een geneesheer-specialist is het medisch verbruik een belangrijke determinant; de toename van het aantal geneesheer-specialisten heeft de toegang tot de gespecialiseerde geneeskunde zeker vergemakkelijkt.

In de eerste periode bemerkt men een verschuiving naar duurdere geneesmiddelen en in de tweede periode daalt de tussenkomst van het R.I.Z.I.V. en daalt het verbruik; vanaf 1975 is het remgeld verscheidene malen verhoogd (nr. 34) zodat het gedeelte ten laste van het R.I.Z.I.V. daalde. Bovendien kan men zich afvragen of ook de economische crisis, samen met een mentaliteitsverandering het verbruik van geneesmiddelen afremt.

De tijdens de laatste periode vastgestelde gemiddelde groeipercentages zijn voor praktisch alle prestaties lager ondanks een hogere inflatie, behalve voor de ziekenhuisverpleging.

In de eerste periode is het vooral de verpleegdagprijs die toeneemt en in de tweede periode wordt de prijstoename zelfs overtroffen door de stijging van het aantal ligdagen; deze ontwikkeling is grotendeels te wijten aan een overaanbod van gespecialiseerde bedden samen met het laag persoonlijk aandeel in de ligdagprijs zodat ook chronische zieken, bejaarden en herstellende patiënten verpleegd worden in intensieve dure bedden (nr. 32).

4.2. *De gezinsbijslag*

102. De prestaties inzake gezinsbijslag in de werknemersregeling, nl. de kinderbijslagen, de leeftijdsbijslagen, de gezinsvakantiebijslag, de veertiende maand (of schoolgeld) en het kraamgeld (nrs. 49-53) zijn in de loop van de periode 1955-1980 meer dan vertienvoudigd, wat overeenstemt met een gemiddelde jaarlijkse groeivoet van 9,9%. Dit percentage is het gevolg van een toename van verschillende factoren: het aantal rechthebbende kinderen, dat jaarlijks gemiddeld met 1,3% stijgt, de index van de consumptieprijzen met een gemiddelde jaarlijkse verhoging van 4,5% en tenslotte de gemiddelde uitkering per kind die met 3,9% per jaar in termen van koopkracht toeneemt. De splitsing van de prestaties in aantal rechthebbende kinderen en gemiddeld bedrag is weergegeven in tabel 17.

Ondanks de daling vanaf 1967 van het aantal kinderen van 0-13 jaar in het Rijk (tabel 8-A), blijft het aantal kinderen die recht hebben op kinderbijslag ten laste van de nationale verdeling voort stijgen tot in 1975. In de periode 1975-1980, daalt de rijksbevolking van 0-24 jaar met 3,7% en daalt het aantal rechthebbende kinderen in de nationale verdeling slechts met 0,8% over dezelfde periode. Enerzijds is er de toenemende scolarisatiegraad, waardoor de kinderbijslag wordt verlengd voor de duur van het onderwijs (nr. 50). Anderzijds is er vanaf 1975 het toenemend aantal werklozen: de gezinshoofden die niet tewerkgesteld worden in de overheidssektor (aparte regeling) of die omwille van de economische crisis een zelfstandig beroep niet aandurven, krijgen als werklozen de gezinsbijslag ten laste van de nationale verdeling (sinds 1973, zie nr. 55).

Het gemiddeld bedrag wordt beïnvloed door reglementaire wijzigingen (nrs. 49-53) en door de structuur van het aantal kinderen in het gezin.

Het feit dat alle kinderen niet dezelfde bijslag krijgen is de structurele factor: het bedrag is afhankelijk van de rang, de leeftijd, de lichamelijke toestand (indien het kind mindervalide is) en van de familiale toestand (wezen, kinderen van minder-validen).

De rang van het kind in het gezin is de structurele determinant met de grootste invloed op het gemiddeld bedrag. In 1955 was de bijslag progressief volgens de rang tot het 5de kind; deze progressiviteit werd in 1966 tot het 4de en nadien tot het 3de kind beperkt. Een besluit voert vanaf 1974 opnieuw een verhoging van de bijslag in tot de 5de rang.

TABEL 17

Gezinsbijslag: prestaties, gerechtigden en gemiddeld bedrag

	1955	1960	1965	1970	1975	1980
Regeling voor werknemers						
Bijslag ten laste van de nationale verdeling (1) (in miljoenen F)	6.932	10.318	18.134	26.382	55.001	73.976
Aantal gerechtigde kinderen op 30.6 (× 1.000)	1.356,3	1.465,8	1.699,2	1.798,8	1.865,3	1.850,8
kinderen van 1e rang in %	53,1	50,8	48,7	49,1	51,6	54,5
2e rang in %	25,4	25,9	26,4	27,0	27,7	28,6
3e rang in %	11,4	12,1	12,9	12,9	12,0	10,6
4e rang en volgende in %	10,1	11,2	12,0	11,0	8,7	6,3
Gemiddelde bijslag per kind						
— in lopende prijzen (in F)	5.111	7.039	10.672	14.667	29.486	39.970
— in prijzen van 1955 (in F)	5.111	6.473	8.655	10.020	13.470	13.419
— in % van het loon der werknemers (exclusief de bijdragen)	9,03	10,03	10,67	10,13	10,26	8,87
Regeling voor de zelfstandigen						
Bijslag (in miljoenen F)	1.181,2	1.313,7	2.324,3	3.881,3	8.107,9	10.898,5
Aantal gerechtigde kinderen op 30.6 (× 1.000)	488,3	488,1	493,2	492,6	443,5	389,0
kinderen van 1e rang in %	50,3	49,8	48,3	47,0	48,1	50,6
2e rang in %	27,1	27,3	27,8	28,3	29,2	30,4
3e rang in %	12,5	12,5	13,1	13,9	13,6	12,6
4e rang en volgende in %	10,1	10,4	10,8	10,8	9,1	6,4
Gemiddelde bijslag per kind						
— in lopene prijzen (in F)	2.419	2.691	4.713	7.879	18.282	28.015
— in prijzen van 1955 (in F)	2.419	2.475	3.822	5.383	8.352	9.405
— in % van het bedrijfsinkomen (exclusief de bijdragen)	2,30	2,06	2,18	2,70	4,07	4,80

Bron: Statistisch Jaarboek van de sociale zekerheid, Ministerie van Sociale Voorzorg.

(1) De gezinsprestaties aan kinderen van werklozen zijn sinds 1973 opgenomen in de nationale verdeling; tot die datum waren deze prestaties ten laste van de Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening (nr. 55).
De afwijking tussen bovenstaande cijfers en die van de Nationale Rekeningen komt doordat het N.I.S. de gezinsbijslag van de plaatselijke en gewestelijke overheidsdiensten (Bijzondere Compensatiekas) optelt.

In de verdeling van de rechthebbende kinderen volgens hun rang is in de loop van de jongste 25 jaar een kentering waar te nemen. Van 1955 tot 1965 bemerken we een toename van het aantal kinderen met tweede rang, derde rang, vierde rang en volgende, wat betekent dat het aantal kinderen binnen een gezin toeneemt. Daarentegen, vanaf 1965 daalt het aantal kinderen vanaf de vierde rang en vanaf 1970 daalt het aantal kinderen vanaf de derde rang, zodat de gezinsgrootte afneemt. Welnu, vermits de kinderbijslag stijgt met de rang van het kind en vooral groter is vanaf de derde rang, zal de vermindering van de gezinsgrootte de gemiddelde kinderbijslag naar beneden drukken.

De gemiddelde bijslag is vlugger toegenomen dan het loon der werknemers in de periode 1956-1965 en in de periode 1971-1975 (tabel 11). Naast verschillende baremische verhogingen, stemt de eerste periode overeen met de invoering van de leeftijdsbijslagen (voor de kinderen ouder dan 14 jaar) en de gezinsvakantiebijslag (nr. 52), en de tweede periode met de toekenning van een bijkomende maand als schoolgeld (nr. 52).

In de periode 1975-1980 is de structurele faktor, nl. de afname van de gezinsgrootte, sterk genoeg om de gemiddelde gezinsbijslag in termen van koopkracht te doen dalen van 13.470 F in 1975 tot 13.419 F in 1980, zodat de gezinsbijslag in 1980 overeenkomt met 8,87% van het gemiddeld loon der werknemers.

103. De gemiddelde jaarlijkse verhoging van de gezinsbijslag aan zelfstandigen bedraagt 9,3%. Dit percentage volgt tegelijk uit een jaarlijkse vermindering van het aantal rechtgevende kinderen met 0,9%, een verhoging van de consumptieprijzen met 4,5% en een gemiddelde verhoging met 5,6% van de bijslag per kind tegen constante prijzen.

De ontwikkeling van het aantal gerechtigde kinderen in de regeling der zelfstandigen kan opgesplitst worden in twee perioden.

Tijdens de eerste periode 1955-1970 stijgt het aantal rechthebbende kinderen met gemiddeld 0,06% per jaar. Maar in diezelfde periode daalt het aantal zelfstandigen met 2,4% per jaar, zodat de aangroei van de kinderen in die kleiner wordende groep eigenlijk vlugger stijgt dan de kinderen (0-24 jaar) van het Rijk met 1,2% per jaar (tabel 8-A).

Tijdens de daaropvolgende periode 1970-1980 daalt het aantal zelfstandigen nog met 1,05% per jaar, en de kinderbevolking met 0,45% per jaar. Maar ditmaal daalt het aantal rechthebbende kinderen van de

zelfstandigen vlugger, nl. met 2,3% per jaar. Dit heeft ook te maken met het gedrag van de zelfstandigen, die hun bedrijf meer en meer op naam van hun echtgenote uitoefenen, waardoor de kinderen die ten laste zijn van het gezinshoofd terechtkomen in de werknemersregeling of in de regeling van het overheidspersoneel.

Zoals in de werknemersregeling wordt, in het begin van de periode, een toename van de grootte van de gezinnen vastgesteld. De kentering in deze tendens heeft ietwat later plaats gehad: slechts na 1970 kan een vermindering van het percentage kinderen vanaf de derde rang vastgesteld worden, die door een vermeerdering van het aantal kinderen in de 1ste en 2de rang gecompenseerd wordt. Welnu de kinderbijslag voor de eerste rang is in deze regeling lager dan die voor de werknemers en veel lager dan de bijslag van de andere rangen.

Opvallend is evenwel de toename van de gemiddelde bijslag per kind vanaf 1960. Dit is te wijten aan de sociale programmatie voor zelfstandigen (nr. 54), waarbij in opeenvolgende stappen de schaalbedragen van het 5de kind (1963), 4de kind (1964), 3de kind (1968) en 2de kind (1975) gelijkgeschakeld worden met die van de werknemersregeling. Hierdoor stijgt het percentage van de gemiddelde gezinsbijslag in het gemiddeld bedrijfsinkomen van 2,06% in 1960 tot 4,80% in 1980.

§ 5. Financiële evenwichten en onevenwichten in de sociale zekerheid

1. Betekenis van de saldi in de sociale zekerheid

104. Het boekhoudkundig saldo is het verschil tussen enerzijds de ontvangsten, zijnde de bijdragen, de rijkstoelagen en het inkomen uit vermogen (opbrengsten uit beleggingen verminderd met de interesten op leenschuld), en anderzijds de uitgaven, die bestaan uit prestaties en werkingsonkosten.

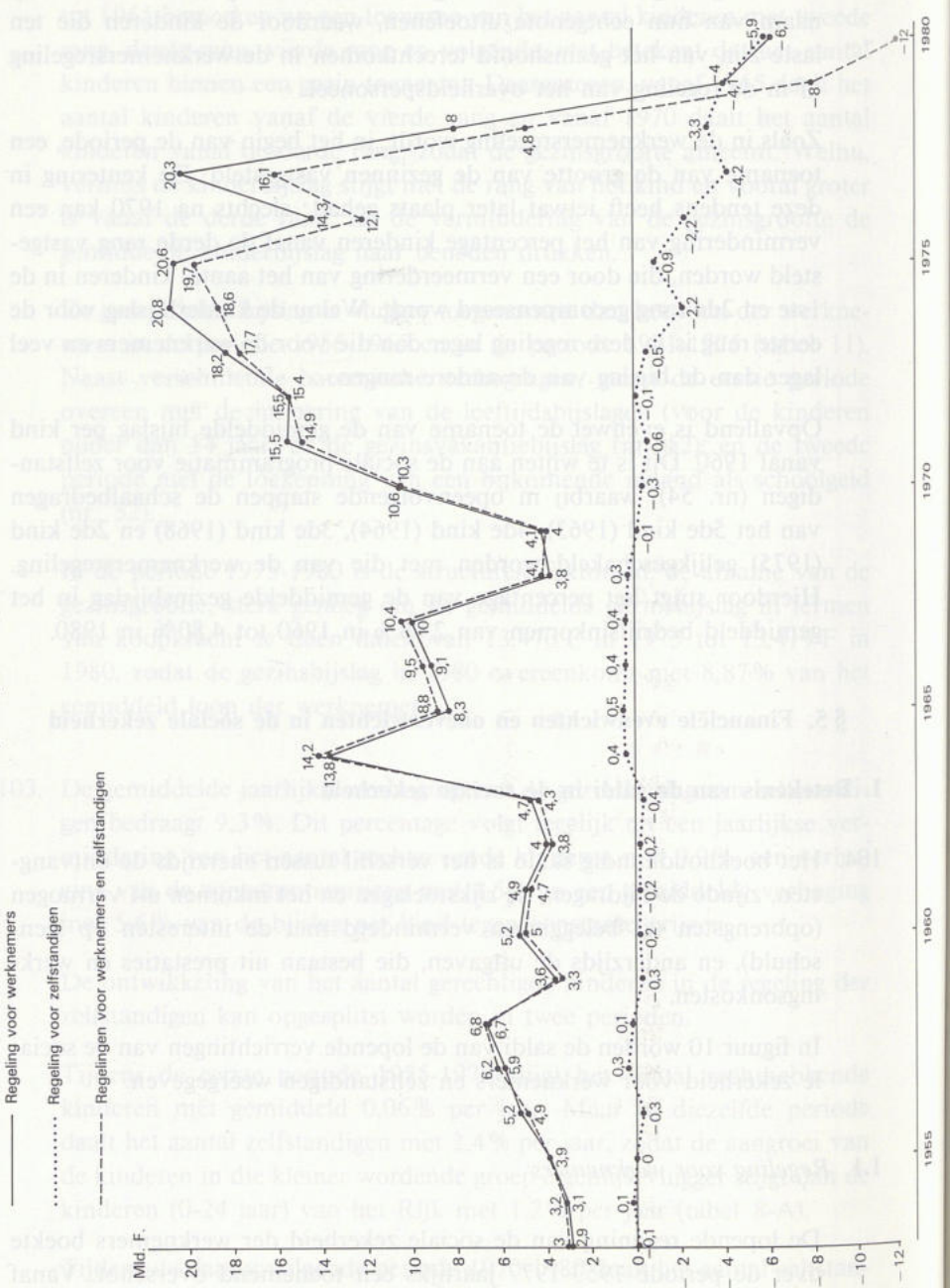
In figuur 10 worden de saldi van de lopende verrichtingen van de sociale zekerheid voor werknemers en zelfstandigen weergegeven.

1.1. *Regeling voor werknemers*

De lopende rekening van de sociale zekerheid der werknemers boekte over de periode 1953-1977 jaarlijks een toenemend overschot. Vanaf 1978 wordt het boni echter kleiner en verandert zelfs in een tekort in 1979 en 1980. De economische crisis, die zich in 1975 aankondigt door

Fig. 10

De saldi van de lopende verrichtingen van de sociale zekerheid voor werknemers en voor zelfstandigen.
(in miljarden F)



Bron: Nationale Rekeningen, niet gepubliceerde gegevens, N.I.S.

een reële daling van het B.N.P. met 1,4%, en met vervolgens een vertraagde toename van het B.N.P. met 2,6%, heeft ook zijn gevolgen op de ontvangsten, de uitgaven en de saldi van de sociale zekerheid der werknemers.

Sinds de invoering van het huidige systeem van sociale zekerheid der werknemers op het einde van de tweede wereldoorlog, zijn de prestaties veel vlugger gestegen dan het B.N.P. (tabel 2), door de uitbreiding van het toepassingsgebied, de verbetering van de prestaties en de toevoeging van nieuwe prestaties.

Behalve enkele schuchtere maatregelen van de overheid om de kostenexplosie van de geneeskundige verzorging te beheersen (nr. 30), werden de sociale behoeften als prioritair gesteld en werd de financiering ervan, in een periode waar ruimte was voor een toenemende fiscale en parafiscale druk, gezocht in een verhoging van de bijdragedruk (tabel 5) en in een toename van de rijkstoelagen (tabel 7).

Immers de periode nà de tweede wereldoorlog tot 1975 is gekenmerkt door een economische groei van gemiddeld 4% per jaar, door een toenemende tewerkstelling en reële loonstijgingen, en door een algemene consensus omtrent de uitbouw van een betere sociale bescherming.
Tegen deze sociaal-economische achtergrond hebben de saldi van de sociale zekerheid op zich zelf slechts een beperkte betekenis.

Vanaf 1975 wordt het sociaal beleid geconfronteerd met de aanhoudende trage economische groei, de catastrofale stijging van de werkloosheid, de arbeidsbesparende technologische vooruitgang, het aangroeiend tekort van de overheidsbegroting, de relatief hoge arbeidskost en het geheel van reglementeringen inzake sociale bescherming die de soepelheid en het aanpassingsvermogen van onze economie belasten. Geplaatst voor al die problemen lijkt tenslotte ook de sociale consensus, die tijdens de periode 1950-1975 zeker aanwezig was, meer en meer in het gedrang te komen. De toekomstige ontwikkeling van de sociale zekerheid riskeert dan ook een ander verhaal te worden.

1.2. *Regeling voor zelfstandigen*

De lopende rekening van de sociale zekerheid der zelfstandigen vertoont over de periode 1953-1970 saldi die rond het nulpunt schommelen. Vervolgens zal de sociale programmatie der zelfstandigen van de periode 1970-1975 de regeling in onevenwicht brengen, niettegenstaande de verhoogde bijdragedruk (tabel 6) en de verhoogde rijkstoelagen,

en zal de economische crisis vanaf 1975 de tekorten verder opdrijven.

De financiering van de sociale zekerheid der zelfstandigen is gekenmerkt door de forse achteruitgang van het aantal bijdragebetalenden (nr. 87) en de trage groei van de gemiddelde bedrijfsinkomsten (2,8 % per jaar, te vergelijken met 4,1 % per jaar voor het gemiddeld loon per werknemer).

105. Vanuit bovenstaand gedachtengoed lijkt het ons toch leerrijk het evenwicht of onevenwicht van de sociale zekerheid te bekijken aan de hand van enkele relevante grootheden, die kunnen afgeleid worden uit de vergelijking die de gelijkheid tussen ontvangsten en uitgaven uitdrukt in een evenwichtssituatie.

In een evenwichtssituatie geldt immers (tabel 1):

$$\text{Prestaties} + \text{werkingsonkosten} = \text{bijdragen} + \text{rijkstoelagen} + \text{inkomen uit vermogen} \qquad [1]$$

Aangezien de werkingsonkosten over het algemeen een vrij stabiel percentage (w) van de prestaties bedragen, kan men [1] als volgt schrijven:

$$(1+\text{w})\ \text{gemiddelde prestatie} \times \text{aantal gerechtigden} = \text{gemiddeld loon} \times \text{aantal bijdragebetalenden} \times \text{bijdragedruk} + \text{rijkstoelagen} + \text{inkomen uit vermogen} \qquad [2]$$

Bij deling van bovenstaande vergelijking door de loonsom of het gemiddeld loon × het aantal bijdragebetalenden:

$$(1+\text{w})\frac{\text{gemiddelde prestatie}}{\text{gemiddeld loon}} \times \frac{\text{aantal gerechtigden}}{\text{aantal bijdragebetalenden}} = \text{bijdragedruk} + \frac{\text{rijkstoelagen}}{\text{loonsom}} + \frac{\text{inkomen uit vermogen}}{\text{loonsom}} \qquad [3]$$

Noemen we $\overline{P}_r$ de relatief gemiddelde prestatie, zijnde de verhouding tussen de gemiddelde prestatie per gerechtigde en het gemiddeld loon per werknemer. En noemen we D de demografische last van de sociale zekerheid, nl. de verhouding tussen het aantal gerechtigden en het aantal bijdragebetalenden. Vergelijking [3] wordt dan:

$$(1+w)\,\overline{P}_r \cdot D = \text{bijdragedruk} + \frac{\text{rijkstoelagen}}{\text{loonsom}} + \frac{\text{inkomen uit vermogen}}{\text{loonsom}} \qquad [4]$$

In vergelijking [4] vindt men de relevante parameters voor het evenwicht of onevenwicht van de sociale-zekerheidstakken terug.

In het linker lid vindt men de factoren die verantwoordelijk zijn voor de financiële druk binnen de tak: enerzijds de „relatief gemiddelde prestatie" of de gemiddelde prestatie afgewogen tegen het gemiddeld loon, waarvan de evolutie (tabellen 10, 12, 13-A, 14 en 17) een beeld geeft van de relatieve kostprijs ten aanzien van het gemiddeld loon voor de dekking van de prestatie, en anderzijds de demografische last van de tak, waarvan de evolutie (tabel 18) aantoont voor hoeveel gerechtigden één bijdragebetaler instaat.

In het rechter lid staan de twee factoren, waarop de overheid kan inspelen om het evenwicht te behouden of te herstellen, enerzijds de bijdragedruk, waarbij zowel de loongrens als de bijdragevoet kan aangepast worden (nrs. 83 e.v.) en anderzijds de rijkstoelagen (tabel 7). Het inkomen uit vermogen (tabel 2), dat positief of negatief is naargelang het aanwezig zijn van reserves of leenschuld, is een veel minder beïnvloedbare factor.

Inderdaad in een omslagstelsel zijn de aanwezige reserves of leenschulden veeleer bedoeld om de verhoging van de bijdragedruk en rijkstoelagen gelijkmatig in de tijd te spreiden of uit te stellen. In een kapitalisatiesysteem, zoals de arbeidsongevallenverzekering, is het inkomen uit vermogen weliswaar een zeer belangrijke bron van inkomen maar niet beïnvloedbaar, aangezien de noodzakelijke reserves berusten op strenge wiskundige formules en niet het gevolg zijn van arbitraire overheidsmaatregelen.

2. De saldi in de verschillende sociale-zekerheidstakken

In tabel 19 worden de vijfjaarlijkse saldi per sociale-zekerheidstak weergegeven.

2.1. *Regeling voor werknemers*

106. De sociale prestaties in de regeling voor werknemers, die aangroeien van 6,6% van het B.N.P. in 1955 tot 14,8% in 1975 (tabel 2), kunnen gefinancierd worden met bijdragen die over dezelfde periode toenemen van 5,9% van het B.N.P. tot 11,5% en met rijkstoelagen die stijgen van 1,5% tot 4,4%.

Er blijft zelfs een positief saldo voor de regeling, dat evenwel verschilt per tak van de sociale zekerheid.

Daarentegen, tijdens de periode 1975-1980 blijven de prestaties aangroeien, en niet alleen de werkloosheidsvergoedingen maar ook de pensioenen en de prestaties voor ziekte-invaliditeit, ook de rijkstoelagen nemen toe, maar er is een aanzienlijke vertraging in de groei van de bijdragen, zodat het boni verandert in een tekort. Deze vertraging van de aangroei van de bijdragen heeft volgende oorzaken (nr. 83): het aantal bijdragebetalenden, dat tijdens de priode 1955-1975 met 31,2% stijgt, verliest in 1980 3,1% van het bereikte aantal in 1975; het gemiddeld loon per werknemer stijgt in de laatste vijf jaar met gemiddeld 2,9% per jaar tegenover 4,4% tijdens de periode 1955-1975; de bijdragedruk tenslotte, die van 23,04 in 1955 aangroeit tot 32,89 in 1975, daalt tot 32,57 in 1980 (tabel 5).

a. Tabel 19 vertoont tot 1975 een steeds stijgend boni in de tak *pensioenen,* vooral dankzij de toename van de bijdragen (tabel 2), waaruit dan ook een overeenstemmende groei van de reserves volgt (nr. 112). Naarmate de aangroei van de bijdragen daarna vertraagt (tabel 4) verdwijnt het boni in 1980, ondanks de bijkomende rijkstoelagen (nr. 88).

In de tak pensioenen is de rijkstoelage een forfaitair bedrag, dat gebonden is aan een stijging in vaste prijzen en een prijsaanpassing, zodat de evenwichtsformule [4] wordt:

$$(1+w)\,\overline{P}_r \cdot D = \text{bijdragedruk} + \frac{\text{forfaitair bedrag}}{\text{loonsom}} + \frac{\text{inkomen uit vermogen}}{\text{loonsom}} \qquad [5]$$

Hieruit blijkt dat het evenwicht in deze tak feitelijk afhankelijk is van de mate waarin de aangroei van de bijdragen het stijgingsritme van de prestaties kan volgen.

In tabel 10 daalt de „relatief gemiddelde prestatie" van 49,7% in 1955 tot 35,6% in 1972 met vervolgens een stabilisatie rond 35%. Bij de analyse van de pensioenen (nr. 94) werd beklemtoond dat de actieve deelneming van de vrouw in het beroepsleven het gemiddeld pensioenbedrag verlaagt maar het aantal pensioengerechtigden sterk doet toenemen (twee pensioenen voor alleenstaanden i.p.v. één gezinspensioen). Hieruit volgt dat in tabel 18 de demografische last van de tak, of de verhouding gerechtigden op bijdragebetalenden, van 0,17 in 1955 stijgt tot 0,5 in 1980, een stijging die veel sterker is dan de veroudering van de bevolking (tabel 8-A).

De sterke vooruitgang van deze verhouding moest dan ook worden opgevuld door een verhoging van de bijdragedruk.

Uit tabel 5 blijkt dat de bijdragedruk steeds werd verhoogd, en wanneer dat niet meer gebeurt in de periode 1975-1980, de tak in onevenwicht geraakt. Hieruit volgt duidelijk dat de verhouding gerechtigden op bijdragebetalenden, ook voor de toekomstige financiering van de werknemerspensioenen, een belangrijke factor is. Naarmate de tak pensioenen tekorten heeft, zal ze haar reserves moeten gebruiken, waardoor tevens het inkomen uit vermogen vermindert (bijlage 1/11).

Alzo krijgt men dus een sneeuwbaleffect.

b. Ondanks de toename van de bijdragen van 1,3% van het B.N.P. in 1955 tot 3,1% in 1980 (tabel 2), en ondanks de exponentiële aangroei van de rijkstoelagen (tabel 7) is de tak *ziekte-invaliditeit* over de ganse periode in onevenwicht, uitgezonderd voor die jaren waarin de bijdragevoeten en/of de loongrenzen verhoogd werden (zie fig. 4, 5, 6, 7 en bijlage I/13).

Aangezien in de tak *geneeskundige verzorging* de rijkstoelagen grotendeels (nr. 88) een vast percentage (c) van de uitgaven bedragen en het inkomen uit vermogen een bijna te verwaarlozen percentage van de totale ontvangsten uitmaken (tabel 4), uitgezonderd voor de laatste jaren waarin de te betalen interesten op leenschuld een toch steeds groter wordende last betekenen, kan de evenwichtsformule [4] benaderend omgevormd worden tot:

$$(1+w)\,\overline{P}_r \cdot D = \text{bijdragedruk} + \frac{c \times \text{prestaties}}{\text{loonsom}}$$

$$(1+w-c)\,\overline{P}_r \cdot D = \text{bijdragedruk} \qquad [6]$$

De prestaties voor geneeskundig verzorging worden gekenmerkt door een samenspel van evoluties die de financieringsnood steeds maar opdrijven.

De verhouding $\overline{P}_r$, nl de gemiddelde geneeskundige kost per gerechtigde tot het gemiddeld loon, is van 1,5% in 1955 toegenomen tot 3,6% in 1980 (tabel 14).

Het aantal gerechtigden ten laste van één bijdragebetalende is van 2,5 in 1955 gestegen tot 2,86 in 1980 (tabel 18). Dit aantal is zo hoog in deze tak omdat het aantal gerechtigden gelijk is aan het aantal bijdragebetalenden én de W.I.G.W.'s én de personen ten laste.

Er dient bovendien opgemerkt dat de stijging van de demografische last zich niet alleen heeft voorgedaan in de crisisperiode 1975-1980 ingevolge de gedaalde tewerkstelling, maar een trend is geweest over de gehele periode 1955-1980.

Het is immers vooral de stijging van het aantal W.I.G.W.'s, de groep gerechtigden met bovendien de duurste geneeskundige kost per eenheid, die verantwoordelijk is voor de gestegen demografische last, vermits zij aangroeien van 12,3% van het aantal gerechtigden in 1965 tot 16,8% in 1980 (tabel 15).

Men schijnt hier terecht de vraag te kunnen stellen: tot welke prijs kan de gemeenschap zijn geneeskundige verzorging financieren, om het even of het gebeurt met bijdragen of rijkstoelagen.

In de uitkeringsverzekering dient men een onderscheid te maken tussen de uitkeringen voor primaire arbeidsongeschiktheid (gedurende het eerste jaar ziekte, vroeger 150 dagen, nr. 35) en de uitkeringen voor invaliditeit (vanaf het tweede jaar ziekte, vroeger na 150 dagen).

Daar er voor de *primaire arbeidsongeschiktheidsuitkeringen* geen rijkstoelagen voorzien zijn (nr. 88) en het inkomen uit vermogen eveneens te verwaarlozen is kan de evenwichtsformule [4] teruggebracht worden tot:

$$(1+w)\,\overline{P}_r \cdot D = \text{bijdragedruk} \qquad [7]$$

In tabel 12 neemt $\overline{P}_r$ voor het ziekengeld toe van 13,3 in 1955 tot 19,3 in 1975, omdat zowel de dagvergoeding bij ziekte als het aantal ziektedagen per gerechtigde toenemen.

De demografische last in tabel 18 is over diezelfde periode nagenoeg gelijk aan de eenheid, zodat de verhoging van de bijdragevoeten (bijlage II/1) en de loongrenzen (fig. 6 en 7) in de uitkeringsverzekering nodig was voor de financiering van de toegenomen relatief gemiddelde prestatie.

Vanaf 1975 daalt $\overline{P}_r$ tot 18 in 1980 (daarover meer in nr. 96), maar stijgt de demografische last tot 1,15 in 1980, ingevolge het toenemend aantal werklozen, vermits zowel de bijdragebetalenden als de werklozen gerechtigd zijn.

Aldus heeft men, niettegenstaande de gedaalde $\overline{P}_r$, de stijging van de demografische last toch gedeeltelijk moeten opvangen door het optrekken van de loongrens in de uitkeringsverzekering op 1.10.1974, 1.1.1976 en 1.10.1980 (bijlage II/1).

In de *invaliditeitsregeling* is, om identieke redenen als in de geneeskundige verzorging, de evenwichtsvergelijking [6] geldig. Hier schommelt de „relatief gemiddelde prestatie" rond de 50% (tabel 12). Daarentegen stijgt de verhouding gerechtigden-bijdragebetalenden van 0,04 in 1955 tot 0,07 in 1980, omdat de invaliditeitsregeling nog in een rijpingsfase is (nr. 96). Deze verzwaring van de demografische last is enkel relevant voor de openbare financiën, omdat de invaliditeitsvergoedingen voor meer dan 80% gefinancierd worden door het Rijk (nr. 88).

Dat is waarschijnlijk niet vreemd aan de evolutie van de bijdragevoeten die over de periode 1964-1980 slechts toenamen van 2,8% tot 2,93% voor de werklieden en van 2,4% tot 2,56% voor de bedienden (bijlage II/1), hetgeen nauwelijks voldoende was om de toegenomen primaire arbeidsongeschiktheidsuitkeringen te financieren.

c. In de tak *werkloosheid* dekt het Rijk het verschil tussen de uitgaven en de bijdragen. De verhouding uitkeringsgerechtigde werklozen op bijdragebetalenden (tabel 18) bedraagt 0,09 in 1955, daalt tot 0,04 in 1965 en 1970, en stijgt tot 0,16 in 1980. De weerslag van de conjuncturele evolutie op de werkloosheid kon in het verleden gefinancierd worden door het Rijk (tabel 7), waarbij de rijkstoelage in 1980 steeg tot 2% van het B.N.P. Vandaag wordt er een aanhoudende

groei van de werkloosheid verwacht, zelfs bij herneming van de economische conjunctuur, omwille van de arbeidsbesparende technologische vooruitgang. Er wordt dan ook ijverig gezocht naar een nieuwe financieringswijze van de sociale zekerheid — een ruimere aanslagbasis dan de loonsom- en/of naar een nieuwe arbeidsorganisatie, via een herverdeling van de arbeidstijd, die losgekoppeld wordt van de machinetijd. Opnieuw, de toekomst wordt wellicht een ander verhaal, en waarschijnlijk blijft het niet beperkt tot de werkloosheidsverzekering.

d. In de tak *gezinsbijslag* zijn er geen rijkstoelagen, zodat de evenwichtsformule beperkt wordt tot:

$$(1+w)\,\overline{P}_r \cdot D = \text{bijdragedruk} + \frac{\text{inkomen uit vermogen}}{\text{loonsom}} \qquad [8]$$

Uit tabel 18 blijkt dat, ondanks de forse daling van het aantal jongeren in de bevolking, de verhouding gerechtigden op bijdragebetalenden niet daalt maar langzaam toeneemt, vooral omdat de scolarisatiegraad tijdens de periode 1955-1980 toeneemt (nr. 102).

Over dezelfde periode evolueert de „gemiddelde relatieve prestatie" voor gezinsbijslag van 9% in 1955 tot 10% in 1960, blijft vervolgens schommelen rond die 10% tot in 1975 en daalt tot 8,9% in 1980 (tabel 17).

Terwijl $\overline{P}_r$ dus gunstig evolueert, en de demografische last slechts weinig toeneemt, blijft de bijdragedruk toenemen tot in 1965 (tabel 5) en zal nadien slechts vertraagd dalen zodat de tak na 1960 positieve saldi kan cumuleren (nr. 113) — behalve in 1975 en 1976 wanneer het schoolgeld of de „veertiende maand" is ingevoerd (nr. 52) — die op hun beurt inkomen uit vermogen opbrengen (bijlage I/11).

e. Tabel 2 toont aan dat de tak *arbeidsongevallen* steeds meer inkomsten uit bijdragen had dan uitgaven. Dit overschot in % van het B.N.P. wordt met de tijd kleiner, omdat de bijdragen grosso modo volgens hetzelfde ritme evolueren als het B.N.P., terwijl de prestaties vlugger toenemen dan het B.N.P., evenwel met een zekere stabilisatie tijdens de jongste jaren omwille van de verbeterde werkomstandigheden en de verminderde tewerkstelling. De positieve saldi in de tak arbeidsongevallen zijn noodzakelijk voor het vormen van de verplichte wiskundige reserves die inherent zijn aan een kapitalisa-

tiesysteem en die dus niet beschikbaar zijn voor alternatieve aanwendingen (nr. 114).

De opbrengsten uit de belegde reserves zijn een belangrijk deel in de ontvangsten van de tak (tabel 4), want sinds 1978 zijn ze zelfs groter dan het overschot, zodat de tak arbeidsongevallen in onevenwicht zou raken indien ze dit inkomen uit vermogen niet meer zou hebben.

f. In de „overige takken" tonen de saldi aan dat er zich geen bijzondere financieringsproblemen gesteld hebben in de tak *beroepsziekten.*

Het *gewaarborgd inkomen voor bejaarden* wordt integraal gefinancierd door het Rijk, zodat men aldaar enkele toevallige kleine saldi kan aantreffen.

De positieve saldi van de *fondsen voor bestaanszekerheid* zijn hier duidelijk overdreven omdat langs de ontvangstenzijde ook de bijdragen voor de kredieturen en het fonds voor sluitingen der ondernemingen worden opgeteld, terwijl de prestaties alleen betrekking hebben op die van de fondsen voor bestaanszekerheid.

2.2. *Regeling voor zelfstandigen*

107. Analyseren we de sociale zekerheid voor zelfstandigen vanaf 1965, toen ze drie takken bevatte en bovendien in evenwicht was. We noteren in de jaren zeventig toenemende tekorten, die leiden tot leningen en te betalen interesten, die deze tekorten vervolgens versneld opdrijven (tabel 2). Over de periode 1965-1980 stijgen de prestaties van 0,79% tot 1,64% van het B.N.P., stijgen de rijkstoelagen minstens zo vlug van 0,31% tot 0,72% van het B.N.P., maar vergroten de bijdragen hun achterstand van 0,61% tot 0,93% van het B.N.P.

Uit tabel 4 blijkt dat het relatief aandeel van de bijdragen in de totale ontvangsten daalt van 65,8% in 1965 tot 59,4% in 1980. Over de periode 1965-1980 daalt het aantal zelfstandigen met 123.600 eenheden, d.i. met 16,5% van hun aantal in 1965, het bedrijfsinkomen stijgt jaarlijks met gemiddeld 7,2% of 1,1% in constante prijzen, en de bijdragedruk neemt toe van 3,12% in 1965 tot 8,20% in 1980.

a. De accumulatie van de tekorten (figuur 10) alsook de schuld (tabel 28) en de daaruitvolgende interesten op leningen (bijlage I/11) zijn terug te vinden in de tak *pensioenen.*

Tabel 2 toont aan dat over de periode 1965-1980, zelfs wanneer de rijkstoelagen (maal 2,42) vlugger toenemen dan de prestaties (maal 2,25), dit het financieringsprobleem van de pensioenen niet kan oplossen.

De tak pensioenen voor zelfstandigen werd in het verleden getekend door een samenspel van twee faktoren: de gemiddelde prestatie, afgewogen op het gemiddelde bedrijfsinkomen, nam toe van 8,7% in 1965 tot 14,1% in 1980 (tabel 10) door de sociale programmatiewet van 1970 en de demografische last steeg van 0,26 tot 0,67 (tabel 18).

De bijdragedruk, die nochtans steeg van 1,44% tot 4,26% (tabel 6), en de toegenomen rijkstoelagen waren onvoldoende om beide factoren te neutraliseren.

b. Wat betreft de tak *geneeskundige verzorging* voor zelfstandigen, moeten we dezelfde bemerkingen maken als die voor de werknemers. De „relatief gemiddelde prestatie" neemt toe van 0,2% in 1965 tot 1,1% in 1980 (tabel 14), de demografische last stijgt van 2,27 tot 2,56 (tabel 18), en de W.I.G.W.'s met de hoogste geneeskundige kostprijs per eenheid, nemen vlugger toe dan het aantal bijdragebetalenden (tabel 15). Merk wel op dat de demografische last in de regeling voor zelfstandigen lager ligt dan die van de werknemers en dat $\overline{P}_r$, alhoewel hij vlug toeneemt, toch nog beduidend lager is dan $\overline{P}_r$ in de algemene regeling. Tabel 15 toont immers aan dat de gemiddelde kostprijs voor een rechthebbende binnen de algemene regeling veel hoger ligt dan de kostprijs voor een rechthebbende in de regeling voor zelfstandigen (ondermeer omdat de kleine risico's niet gedekt zijn).

c. De *gezinsbijslag* die aangroeit van 0,26% van het B.N.P. in 1955 tot 0,31% in 1980 (tabel 2), wordt gefinancierd door bijdragen, die van 0.29% van het B.N.P. dalen tot 0,24% in 1980, en door rijkstoelagen, die van 0,02% van het B.N.P. verhogen tot 0,12% in 1980 (tabel 7).

De relatief gemiddelde prestatie stijgt van 2,3% in 1955 tot 2,7% in 1970 en 4,8% in 1980 (tabel 17). De aanhoudende stijging van $\overline{P}_r$, in tegenstelling met die in de werknemersregeling, komt door de sociale programmatie voor zelfstandigen (nr. 103) en ook omdat de tendens tot kleinere gezinnen bij de zelfstandigen later komt en minder sterk is.

De demografische last stijgt aanvankelijk van 0,49 in 1955 tot 0,71 in 1970 om van dan af te dalen tot 0,63 in 1980 omwille van de

snelle daling van het aantal gerechtigden (tabel 18). Beide verhoudingen worden gefinancierd door een stijging van de bijdragedruk van 1,23 tot 2,12 (tabel 6) en een aanwas van de rijkstoelagen, die in % van het B.N.P. vermenigvuldigd zijn met zes zodat deze tak overschotten boekt.

§ 6. De reserves van de sociale zekerheid

1. De sociale zekerheid der werknemers

108. Gegevens nopens de reserves van de sociale zekerheid zijn terug te vinden in de jaarverslagen van de sociale zekerheid, die vanaf het jaar 1958 de rekeningen en de balansen van de diverse beheersinstellingen van de sociale zekerheid opnemen en waaruit de gegevens van de sociale zekerheid voor de nationale rekeningen ontleend worden (416).

1.1. *De evolutie van de reserves*

1.1.1. *De globale reserves*

109. Tabel 20 geeft een overzicht van de reserves van de sociale zekerheid in het algemene regime der werknemers.

Er is een onderscheid gemaakt tussen enerzijds de reserves van de diverse instellingen belast met het toekennenen van de prestaties, die de

TABEL 20

Reserves van het algemene regime der werknemers
(in miljoenen F)

Jaren	Reserves van de takken						Niet geaffecteerde reserves van de inningsinstellingen	Algemeen totaal
	Reserves van de individuele kapitalisatie	Verdelingsreserves			Andere reserves	Totaal		
		Gecumuleerd mali	Gecumuleerd boni	Totaal				
1960	59.685	– 2.038	11.676	9.638	706	70.029	6.332	76.361
1965	73.855	– 3.520	25,190	21.670	969	96.494	14.865	111.359
1970	91.593	– 7.945	34.590	26.645	1.766	120.004	25.940	145.944
1975	111.926	– 1.000	69.298	68.298	4.233	184.457	46.167	230.624
1980	130.297	–32.120	56.976	24.856	6.615	164.768	76.844	241.612

Bron: Algemeen verslag over de sociale zekerheid, Ministerie van Sociale Voorzorg

(416) In bijlage III/1 is een overzicht opgenomen van de reserves per tak van de sociale zekerheid en per jaar over de periode 1958-1980.

reserves van de onderscheidene takken van de sociale zekerheid uitmaken, en anderzijds de reserves van de inningsinstellingen, uitsluitend belast met het innen van de bijdragen, dewelke in het continue stelsel van de sociale zekerheid nooit beschikbare reserves zijn.

De instellingen, belast met het toekennen van de prestaties, mogen als verworven rechten inzake bijdragen in een gegeven kalenderjaar slechts die bijdragen boeken, welke hen gedurende datzelfde kalenderjaar door de inningsinstellingen overgedragen werden. De inningsinstellingen daarentegen, namelijk de Rijksdienst voor Sociale Zekerheid, het Nationaal Pensioenfonds voor Mijnwerkers en de Dienst voor Maatschappelijke Veiligheid van de Zeelieden ter Koopvaardij, boeken als verworven rechten inzake bijdragen in een gegeven kalenderjaar de bijdragen verschuldigd op de lonen voor de geleverde arbeidsprestaties in datzelfde kalenderjaar en dit ongeacht het tijdstip van de inning van deze bijdragen. Vermits de bijdragen door de Rijksdienst van Sociale Zekerheid slechts na het verlopen kwartaal, op twee provisies na, geïnd wordt, dienen de werkgevers op 31 december van elk jaar nog het grootste gedeelte van de bijdragen voor het vierde kwartaal aan deze instelling te betalen. De tegenwaarde van deze bijdrageschuld voor het vierde kwartaal en eventueel voor voorgaande periodes, in geval van laattijdige of niet-betaling, worden door de inningsinstellingen geboekt als niet geaffecteerde reserves van de inningsinstellingen. Bij een continue werking van de sociale zekerheidsregeling kunnen deze reserves dus nooit beschikbaar zijn. Deze niet geaffecteerde reserves van de inningsinstellingen blijven logischerwijze over de ganse periode stijgen, aangezien die hoofdzakelijk de bijdragen voor het vierde kwartaal van het verlopen jaar bevatten.

De reserves van de takken zelf van de sociale zekerheid worden dan nogmaals onderverdeeld in 3 kategorieën.

Met de reserves van de individuele kapitalisatie worden de technische reserves bedoeld, die berekend worden op basis van actuariële verzekeringsgrondslagen en de kontante waarde vertegenwoordigen van al de toekomstige verbintenissen van de verzekeraar ingevolge de reeds gestorte bijdragen. In deze gevallen bestaat er trouwens een strikte band tussen de gestorte bijdragen en de verworven rechten op prestaties. In de sociale zekerheid der werknemers worden enkel de verzekering tegen arbeidsongevallen door de private verzekeringsondernemingen (tabel 25) en de renten, gevormd door de daartoe bestemde stortingen van vóór 1968 in het raam van de verplichte pensioenregelingen der werknemers (tabel 23), beheerd volgens de techniek van de individuele kapitalisatie.

De verdelingsreserves treft men aan in de omslagregelingen, waar in principe de bijdragen van een bepaald kalenderjaar aangewend worden voor het betalen van de prestaties gedurende datzelfde jaar. Deze reserves bestaan dus uit de gekumuleerde overschotten of tekorten tussen de ontvangsten en de uitgaven van die regelingen. Zoals men kan bemerken in de toelichtingen bij de reserves voor elke tak afzonderlijk zijn de gekumuleerde overschotten in hoofdzaak terug te vinden in de takken pensioenen en gezinsprestaties (tabellen 23 en 24) en de gekumuleerde tekorten in de tak ziekte en invaliditeit (tabel 21).

Tenslotte omvat de kategorie van de andere reserves minder belangrijke bedragen, die moeilijk onder één van beide vorige kategorieën ondergebracht kunnen worden. Het „Fonds voor het vastliggend" bijvoorbeeld is steeds in deze kategorie ondergebracht en is niets anders dan de tegenwaarde in het passief van de gebouwen, die voor functioneel of administratief gebruik van de instellingen voor sociale zekerheid zelf aangewend worden.

Het verloop van de reserves van de takken met hun onderverdeling wordt in figuur 11 in beeld gebracht.

De globale reserves van de takken bereiken hun hoogtepunt in 1978: 194.886 miljoen F, om van dan af tamelijk vlug te dalen niettegenstaande de blijvende stijging van de individuele kapitalisatiereserves met vier tot vijf miljard F per jaar. Inderdaad, ingevolge de ekonomische krisis worden niet alleen de bestaande overschotten afgebouwd maar is er bovendien een belangrijke aangroei van de gekumuleerde mali.

De niet geaffecteerde reserves van de inningsinstellingen, die hoofdzakelijk de bijdragen voor het vierde kwartaal bevatten, blijven logischerwijze stijgen.

1.1.2. *De reserves per tak*

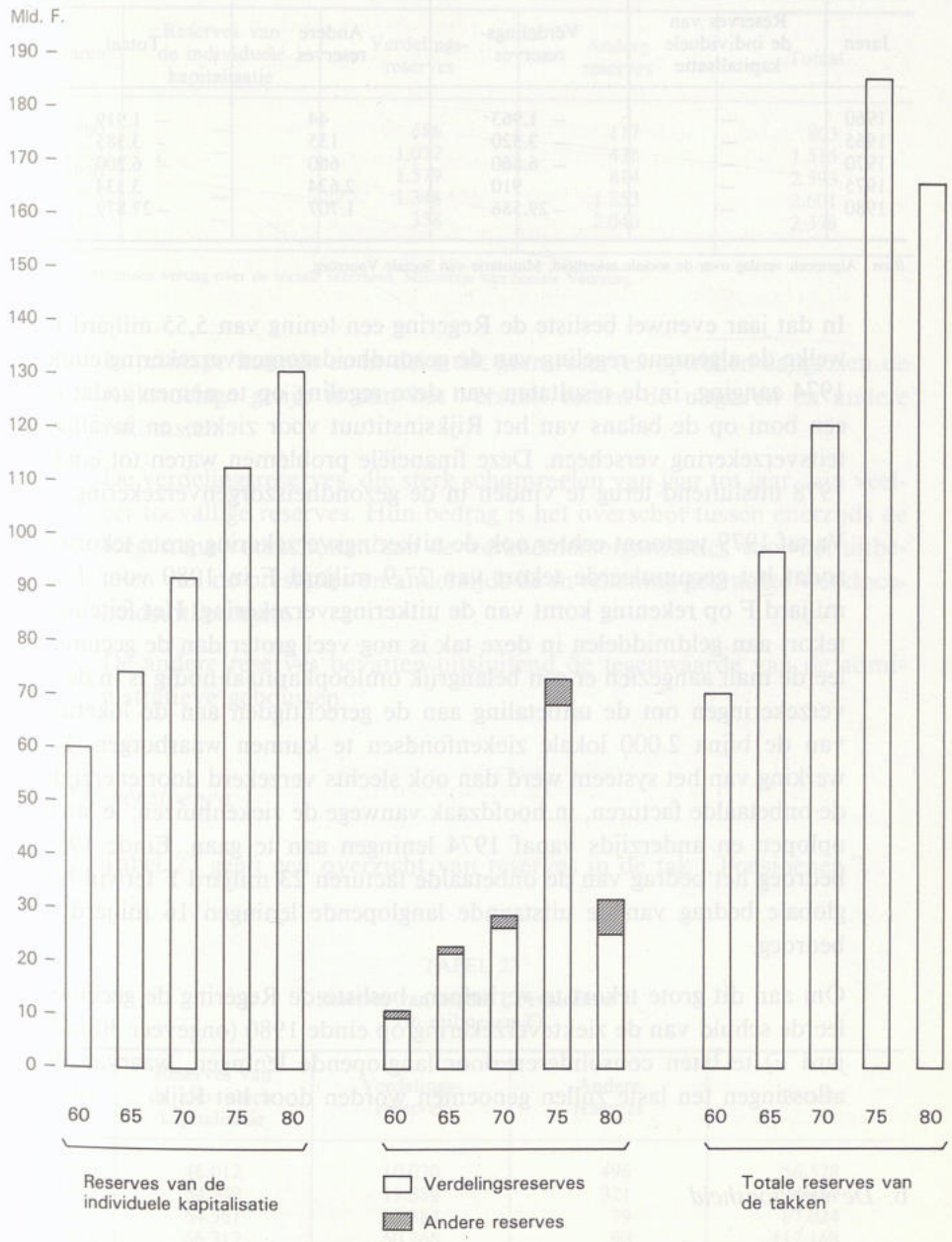
In de inleiding van afdeling IV werd aangeduid welke regelingen elke tak bevat (nr. 70).

a. *De ziekte en invaliditeit*

110. Tabel 21 geeft een overzicht van de reserves van de tak „Ziekte en invaliditeit".

Zoals men kan bemerken zijn er steeds financiële problemen geweest in deze tak, behalve dan misschien vor het jaar 1975.

Fig. 11
Reserves van het algemeen regime der werknemers
(in miljarden F)



Bron: Algemeen Verslag over de sociale zekerheid, Ministerie van Sociale Voorzorg

TABEL 21

Reserves van de tak „Ziekte en Invaliditeit"
(in miljoenen F)

Jaren	Reserves van de individuele kapitalisatie	Verdelings-reserves	Andere reserves	Totaal
1960	—	— 1.963	44	— 1.919
1965	—	— 3.520	135	— 3.385
1970	—	— 6.860	660	— 6.200
1975	—	910	2.624	3.534
1980	—	—29.586	1.707	—27.879

Bron: Algemeen verslag over de sociale zekerheid, Ministerie van Sociale Voorzorg.

In dat jaar evenwel besliste de Regering een lening van 5,55 miljard F, welke de algemene regeling van de gezondheidszorgenverzekering einde 1974 aanging, in de resultaten van deze regeling op te nemen zodat er een boni op de balans van het Rijksinstituut voor ziekte- en invaliditeitsverzekering verscheen. Deze financiële problemen waren tot einde 1978 uitsluitend terug te vinden in de gezondheiszorgenverzekering.

Vanaf 1979 vertoont echter ook de uitkeringsverzekering grote tekorten zodat het gecumuleerde tekort van 27,9 miljard F in 1980 voor 12,9 miljard F op rekening komt van de uitkeringsverzekering. Het feitelijke tekort aan geldmiddelen in deze tak is nog veel groter dan de gecumuleerde mali aangezien er een belangrijk omloopkapitaal nodig is in deze verzekeringen om de uitbetaling aan de gerechtigden aan de loketten van de bijna 2.000 lokale ziekenfondsen te kunnen waarborgen. De werking van het systeem werd dan ook slechts verzekerd door enerzijds de onbetaalde facturen, in hoofdzaak vanwege de ziekenhuizen, te laten oplopen en anderzijds vanaf 1974 leningen aan te gaan. Einde 1980 bedroeg het bedrag van de onbetaalde facturen 23 miljard F terwijl het globale bedrag van de uitstaande langlopende leningen 16 miljard F bedroeg.

Om aan dit grote tekort te verhelpen, besliste de Regering de gecumuleerde schuld van de ziekteverzekering op einde 1980 (ongeveer 30 miljard F) te laten consolideren door langlopende leningen, waarvan de aflossingen ten laste zullen genoemen worden door het Rijk.

b. *De werkloosheid*

111. Tabel 22 geeft een overzicht van de reserves in de tak „Werkloosheid".

TABEL 22

Reserves van de tak „Werkloosheid"
(in miljoenen F)

Jaren	Reserves van de individuele kapitalisatie	Verdelings-reserves	Andere reserves	Totaal
1960	—	686	117	803
1965	—	1.077	438	1.515
1970	—	1.579	814	2.393
1975	—	1.348	1.253	2.601
1980	—	358	2.040	2.398

Bron: Algemeen verslag over de sociale zekerheid, Ministerie van Sociale Voorzorg.

In principe kunnen er in deze tak geen reserves optreden aangezien de Rijkstoelage gelijk is aan het verschil tussen de uitgaven en andere inkomsten.

De verdelingsreserves, die sterk schommelen van jaar tot jaar, zijn veeleer toevallige reserves. Hun bedrag is het overschot tussen enerzijds de toegestane voorschotten aan de werknemersorganisaties voor het uitbetalen van de prestaties en anderzijds de in rekening gebrachte werkloosheidsuitkeringen.

De andere reserves bevatten uitsluitend de tegenwaarde van de administratieve gebouwen.

c. *De pensioenen*

112. Tabel 23 geeft een overzicht van reserves in de tak „Pensioenen".

TABEL 23

Reserves van de tak „Pensioenen"
(in miljoenen F)

Jaren	Reserves van de individuele kapitalisatie	Verdelings-reserves	Andere reserves	Totaal
1960	46.012	10.020	496	56.528
1965	54.749	19.389	321	74.459
1970	64.561	22.384	79	87.024
1975	66.312	50.766	90	117.168
1980	65.640	36.953	1.637	104.230

Bron: Algemeen verslag over de sociale zekerheid, Ministerie van Sociale Voorzorg.

Tot 1955 voor de arbeiders, 1956 voor de zeelieden, 1958 voor de mijnwerkers en 1968 voor de bedienden werden de bijdragen voor de rust- en overlevingsverzekering van de werknemers gesplitst in twee delen. Een deel was bestemd voor de vorming van renten, welke beheerd werden volgens de regelen van de private levensverzekeringsmaatschappijen en waarvoor bijgevolg de nodige wiskundige reserves, in de tabel 23 individuele kapitalisatiereserves genoemd, aangelegd werden. Het andere deel werd aangewend voor de eigenlijke pensioenen der werknemers, die volgens het omslagstelsel beheerd worden. Vanaf 1968 worden er geen bijdragen voor de vorming van renten meer gestort. Het is dan ook niet te verwonderen dat de kapitalisatiereserves, die voor meer dan 80% uit vroegere bijdragen van bedienden gevormd werden, blijven stijgen tot 1970 om van dan af op een konsant peil van 65 miljard F te blijven.

De verdelingsreserves uit het omslagstelsel bereiken hun hoogtepunt in de jaren 1977 en 1978, namelijk 62 miljard F, om van dan af onder de invloed van de ekonomische krisis zeer vlug te dalen.

d. *Gezinsbijslag*

113. Tabel 24 geeft een overzicht van de reserves in de tak gezinsprestaties.

TABEL 24

Reserves van de tak „Gezinsbijslag"
(in miljoenen F)

Jaren	Reserves van de individuele kapitalisatie	Verdelings-reserves	Andere reserves	Totaal
1960	–	519	49	568
1965	–	2.956	75	3.031
1970	–	8.648	212	8.860
1975	–	15.075	264	15.339
1980	–	17.338	1.138	18.476

Bron: Algemeen verslag over de sociale zekerheid, Ministerie van Sociale Voorzorg.

Men kan bemerken dat vanaf 1970 de verdelingsreserves tot vrij belangrijke bedragen uitgroeiden. Een opdeling van deze reserves in diverse bestanddelen laat evenwel een meer genuanceerd oordeel toe. De opdeling voor het jaar 1980 ziet er als volgt uit:

— De Rijksdienst voor kinderbijslag der werknemers:

— de maandelijkse kinderbijslagen:	6.195 miljoen F
— de vakantiebijslag:	7.242 miljoen F
— het fonds voor kollektieve uitrustingen:	2.359 miljoen F
	15.796 miljoen F
— De Bijzondere Kas der Gemeenten:	1.452 miljoen F
Algemeen totaal:	17.338 miljoen F

De maandelijkse kinderbijslagen enerzijds, met inbegrip van de 14de maand en gefinancierd door 12/13den van de bijdragen voor gezinsprestaties, en de vakantiebijslagen, gefinancierd door 1/13de van deze bijdragen, dienden wettelijk afzonderlijk beheerd te worden.

In het beheer der maandelijkse bijslagen moet het onderscheid gemaakt worden tussen de beschikbare reserves (ongeveer 2,7 miljard F op 31.12.80) en de fondsen geïnvesteerd in de betaling (ongeveer 3,5 miljard F op 31.12.80), die noodzakelijk zijn omdat het geld ter betaling van de bijslagen moet aanwezig zijn bij de kinderbijslagfondsen in de loop van de maand, daar waar de bijdragen voor een groot gedeelte pas op het einde van de maand ontvangen worden.

In het beheer van de gezinsvakantiebijslagen worden de bijdragen gedurende een bepaald kalenderjaar geïnd, waarbij de betaling van de daarbij horende prestatie in de maand mei van het volgende jaar gebeurt. Aldus dienen de reserves onderverdeeld te worden in beschikbare reserves (ongeveer 2,5 miljard F op 31.12.80) en fondsen te verdelen in de loop van het volgend jaar (ongeveer 4,7 miljard F op 31.12.80).

De gelden van het fonds voor kollektieve uitrustingen hebben een specifieke bestemming. Dit fonds kent leningen en werkingssubsidies toe aan kinderbewaarplaatsen voor kinderen van 0 tot 3 jaar en diensten voor gezinshulp.

e. *Arbeidsongevallen*

114. Tabel 25 geeft een overzicht van de reserves in de tak arbeidsongevallen.

In de tak arbeidsongevallen beheren de private verzekeringsmaatschappijen de basisverzekering van de vergoedingen bij arbeidsongevallen terwijl het Fonds voor Arbeidsongevallen in hoofdzaak tot taak heeft de betaling van enerzijds de indexatie van de renten en vergoedingen en

TABEL 25

Reserves van de tak „Arbeidsongevallen"
(in miljoenen F)

Jaren	Reserves van de individuele kapitalisatie	Verdelings-reserves	Andere reserves	Totaal
1960	13.673	451	—	14.124
1965	19.106	1.539	—	20.645
1970	27.032	1.979	—	29.011
1975	45.614	1.199	—	46.813
1980	67.657	2.327	93	70.077

Bron: Algemeen verslag over de sociale zekerheid, Ministerie van Sociale Voorzorg.

van anderzijds de aanvullingen aan die slachtoffers, waarvan de vergoeding door de maatschappijen onder een wettelijk vastgesteld peil blijft.

De reserves van de individuele kapitalisatie uit de tabel zijn niets anders dan de technische reserves van de maatschappijen, die verplicht zijn de nodige reserves te vormen om de toekomstige betalingen te waarborgen ingevolge de voorgekomen arbeidsongevallen. Deze reserves stijgen met 4 tot 5 miljard F per jaar.

De verdelingsreserves zijn de reserves van het Fonds voor Arbeidsongevallen, dat voor zijn hoofdactiviteit volgens het omslagstelsel werkt.

f. *Beroepsziekten*

115. Tabel 26 geeft een overzicht van de gecumuleerde tekorten in de tak beroepsziekten.

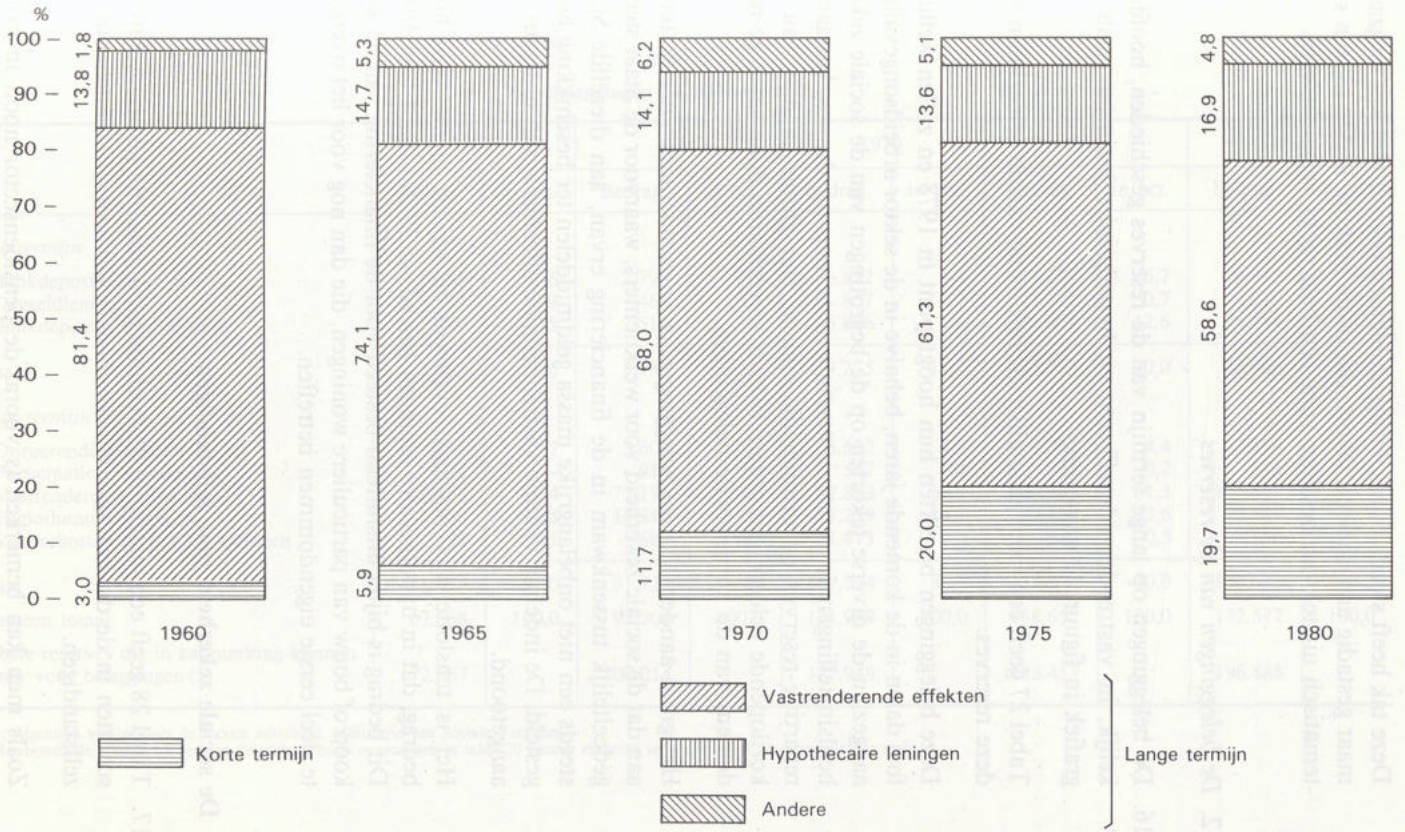
TABEL 26

Reserves van de tak „Beroepsziekten"
(in miljoenen F)

Jaren	Reserves van de individuele kapitalisatie	Verdelings-reserves	Andere reserves	Totaal
1960	—	— 75	—	— 75
1965	—	229	—	229
1970	—	—1.085	1	—1.084
1975	—	—1.000	2	— 998
1980	—	—2.534	—	—2.534

Bron: Algemeen verslag over de sociale zekerheid, Ministerie van Sociale Voorzorg.

Fig. 12
Struktuur van de beleggingen (in percenten).



Bron: Algemeen verslag over de sociale zekerheid, Ministerie van Sociale Voorzorg

Deze tak heeft steeds financieringsproblemen gekend met een langzaam maar gestadig aangroeiend tekort, dat in de praktijk leidde tot een systematisch uitstel van betaling voor een hele reeks verplichtingen.

1.2. *De beleggingen van de reserves*

116. De beleggingen op lange termijn van de reserves geschieden, hoofdzakelijk, in vastrenderende effecten en hypothecaire leningen, zoals de grafiek in figuur 12 aantoont.

Tabel 27 geeft een meer gedetailleerde opslitsing van de beleggingen van deze reserves.

Deze beleggingen bereikten hun hoogtepunt in 1978 en zullen wellicht fors dalen in de komende jaren, behalve in de sektor arbeidsongevallen, aangezien de diverse tekorten op de begrotingen van de sociale zekerheidsinstellingen in eerste instantie een beroep op de nog bestaande repartitie-reserves onvermijdelijk maken. Het groter aandeel van de kortlopende beleggingen sedert 1975 is te verklaren door het hoge rendement van de kortlopende beleggingen.

Het groot aandeel van de beleggingen in vastrenderende effecten toont aan dat de sociale zekerheid voor werknemers, waarvoor de Staat steeds gedeeltelijk tussenkwam in de financiering ervan, aan diezelfde Staat steeds een niet onbelangrijke massa geldmiddelen ter beschikking heeft gesteld. De indeling van die vastrenderende effecten wordt in figuur 13 aangetoond.

Het is tenslotte niet ongepast eveneens te wijzen op het vrij hoge bedrag, dat in hypothecaire leningen belegd is: 29,2 miljard F in 1980. Dit bedrag is bijna uitsluitend besteed voor de financiering van de aankoop of bouw van particuliere woningen, die dan nog voor het overgrote deel eerste eigendommen betreffen.

2. De sociale zekerheid voor zelfstandigen

117. Tabel 28 geeft een inzicht in de evolutie gecumuleerde tekorten of overschotten in de diverse takken, voorzien in het sociaal statuut voor de zelfstandigen.

Zoals men kan bemerken is vooral de pensioensector nooit in evenwicht geweest en heeft men steeds beroep moeten doen op leningen

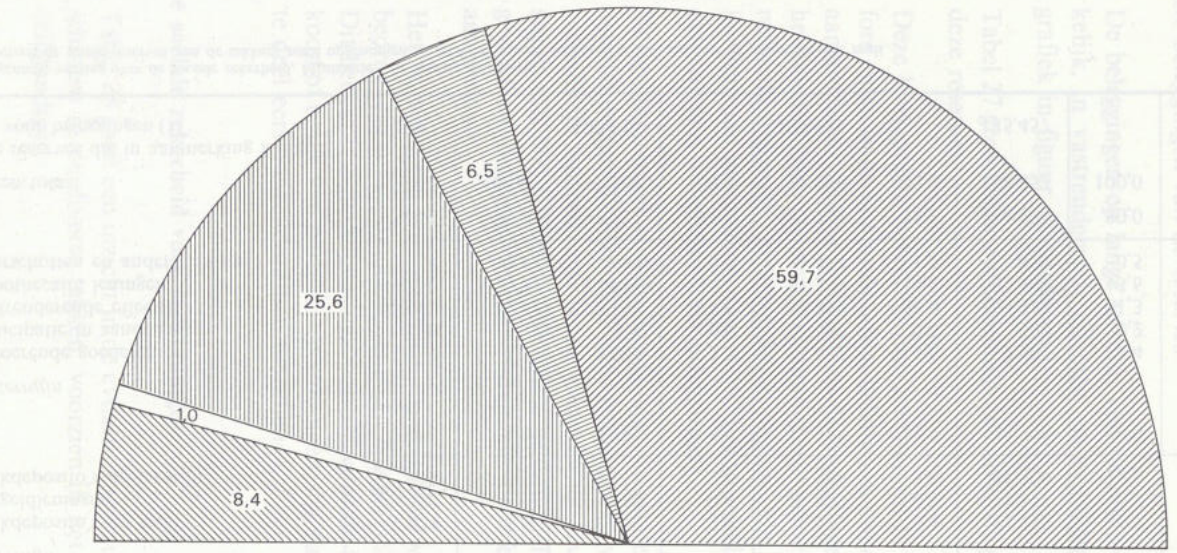
TABEL 27

Beleggingen (in miljoenen F)

Aard	1960		1965		1970		1975		1980	
	Bedrag	in pct.	Bedrag	in pct.	Bedrag	in pct.	Bedrag	in pct.	Bedrag	in pct.
Korte termijn										
— Bankdeposito's op zicht	1.074	1,6	2.798	2,9	6.532	5,4	11.292	6,7	8.612	5,0
— Daggeldleningen	590	0,9	466	0,4	857	0,7	1.177	0,7	910	0,5
— Bankdeposito's op termijn	349	0,5	2.518	2,6	6.886	5,6	21.309	12,6	24.444	14,2
Totaal	2.013	3,0	5.782	5,9	14.275	11,7	33.778	20,0	33.966	19,7
Lange termijn										
— Onroerende goederen	1.169	1,7	3.609	3,7	5.622	4,6	7.507	4,4	7.874	4,6
— Participatie in aandelen	20	—	918	0,9	547	0,4	302	0,2	313	0,2
— Vastrenderende effecten	55.062	81,4	72.194	74,1	82.893	68,0	103.318	61,3	101.169	58,6
— Hypothecaire leningen	9.350	13,8	14.314	14,7	17.239	14,1	22.868	13,6	29.169	16,9
— Voorschotten en andere leningen	54	0,1	687	0,7	1.413	1,2	879	0,5	86	0,0
Totaal	65.655	97,0	91.722	94,1	107.714	88,3	134.874	80,0	138.611	80,3
Algemeen totaal	67.668	100,0	97.504	100,0	121.989	100,0	168.652	100,0	172.577	100,0
Globale reserves die in aanmerking kunnen komen voor beleggingen (1)	72.067		100.014		127.949		185.457		196.888	

Bron: Algemeen verslag over de sociale zekerheid, Ministerie van Sociale Voorzorg.
(1) Het betreft de totale reserves van de takken, zoals opgenomen in tabel 20 zonder rekening te houden met de gecumuleerde mali.

Fig. 13
Vastrenderende effekten in 1980 (in milarden F).



Bron: Algemeen verslag over de sociale zekerheid, Ministerie van Sociale Voorzorg

TABEL 28

Bedrag van de reserves of gecumuleerde resultaten
(in miljoenen F) (417)

Jaren	Pensioen-regeling (1)	Regeling van de gezinsbijslag (2)	Ziekte-verzekering (3)	Totaal
1960	– 2.963	528	–	– 2.435
1965	– 4.251	627	674	– 2.950
1970	– 3.800	653	181	– 2.966
1975	–10.677	1.612	– 866	– 9.931
1980	–28.423	2.908	–3.472	–28.987

(1) *Bron:* Jaarrapport van de Rijksdienst voor sociale verzekering van de zelfstandigen. Het bedrag van de leningen buiten de regeling zijn opgenomen.
(2) *Bronnen:* Algemeen verslag over de sociale zekerheid, Ministerie van Sociale Voorzorg, en Jaarrapport van de Rijksdienst voor sociale verzekering van de zelfstandigen.
(3) *Bron:* Algemeen verslag over de sociale zekerheid, Ministerie van Sociale Voorzorg.

buiten de regeling, waarbij het totaal bedrag aan leningen opliep tot 28,4 miljard F op 31.12.1980. Hier besliste de Regering eveneens de gecumuleerde schuld van de pensioensector (ongeveer 29 miljard F) te laten consolideren door leningen, waarvan de aflossingen ten laste vallen van het Rijk.

3. De overzeese sociale zekerheid

118. Het beheer van de Overzeese sociale zekerheid omvat in feite twee sociale-zekerheidsregelingen: de regeling voor de gewezen werknemers van Belgisch-Congo en Rwanda-Urundi en deze van de eigenlijke Overzeese sociale zekerheid.

De sociale zekerheid voor de koloniale werknemers werd in 1942 in Belgisch-Congo en in Rwanda-Urundi opgericht en werd opgeheven toen deze gebieden onafhankelijk werden. De reserves, die de prestaties waarborgden, werden in die tijd voor een aanzienlijk gedeelte in Congo geïnvesteerd.

De Overzeese sociale zekerheid werd ingesteld bij de wet van 17 juli 1963 en geldt in feite als een voortzetting van de gewezen koloniale sociale wetgeving inzake ouderdoms- en overlevingsverzekering en de ziekteverzekering. Aan deze regeling kunnen, doch zonder verplichting, de personen deelnemen die hun beroepsactiviteit in andere landen dan

(417) Zie bijlage III/2.

TABEL 29

De actuele waarde van de verbintenissen van deze regeling en de waarde in belgische franken van het vermogen van de Dienst voor de Overzeese sociale zekerheid
(× miljoenen F) (417)

Jaar	Waarde van de verbintenissen	Waarde in BF van het vermogen
1960	11.673	10.908
1965	15.186	7.090
1970	20.525	7.832
1975	34.250	10.551
1980	55.249	14.443

Bron: Algemeen verslag over de sociale zekerheid, Ministerie van Sociale Voorzorg.

de Lid-Staten van de Europese Ekonomische Gemeenschap uitoefenen.

In tabel 29 zijn de waarden van de verbintenissen van de verzekering en de waarde van het vermogen in B.F. van het beheer opgenomen.

De steeds groter wordende discrepantie tussen de waarde van de verbintenissen en de waarde van het vermogen heeft een dubbele oorzaak:

1° De pensioenrechten van de oud-kolonialen werden op verschillende tijdstippen substantiëel verhoogd zonder dat daarbij reserves gevestigd werden. De daaruit voortspruitende last wordt jaarlijks aan de Staat aangerekend.

2° Een belangrijk deel van de reserves werd vóór de onafhankelijkheid van Zaïre in 1960 belegd in Zaïres. De snelle aftakeling van de waarde van deze munt heeft een aanzienlijk verlies meegebracht.

§ 7. Internationale vergelijkingen

119. Hierna volgt een internationale vergelijking omtrent de parafiscale druk en de struktuur van de geldmiddelen bestemd voor de sociale uitgaven en de sociale bescherming in de landen van de Europese Gemeenschap.

De gegevens verstrekt door de E.E.G. komen overeen met de regels van het Europees systeem inzake globale statistieken van de sociale bescherming; deze gegevens zijn echter slechts geleidelijk geharmoniseerd geworden zodat de oudsten toch met de nodige omzichtigheid moeten

(417) Zie bijlage III/2.

gehanteerd worden. Uitgezonderd de presaties via belastingverminderingen en de kapitaalverrichtingen, bevatten deze statistieken de globale sociale bescherming, voortkomende uit een wettelijke verplichting, of uit een kollektieve overeenkomst binnen een bedrijfstak, of uit een bedrijfsakkoord tussen een werkgever en zijn werknemers, of uit een arbeidsovereenkomst of soms zelfs vrijwillig.

De werkgeversbijdragen bevatten niet alleen de effektieve bijdragen aan de instellingen die de sociale prestaties toekennen, maar ook fiktieve bijdragen; deze fiktieve bijdragen zijn de tegenwaarde van de sociale prestaties die door de werkgever rechtstreeks worden overgemaakt aan hun werknemers, oudere werknemers of rechthebbenden.

De grote verschillen die men bemerkt tussen de landen, zowel wat betreft de omvang van de parafischale druk als de struktuur in de financieringswijzen, zijn te verklaren door opvattingen die meer aanleunen bij de commutatieve strekking (418) ofwel bij de distributieve strekking van de sociale zekerheid (419).

Uit de figuur 14 blijkt dat de parafiscale druk tussen 1965 (1970) en 1980 in alle landen, behalve in Denemarken, is toegenomen. Nochtans hebben Italië, Nederland en het Verenigd Koninkrijk hun parafiscale druk in de periode 1975-1980 verlaagd door middel van toenemende rijkstoelagen aan het systeem. De zwaarste parafiscale lasten zijn te vinden in Nederland, Frankrijk en de Duitse Bondsrepubliek, de laagste parafiscale lasten in Denemarken, Ierland en het Verenigd Koninkrijk. België bekleedt een middenpositie. Het zijn de landen waar de parafiscale druk de hoogste is, die het minst beroep doen op rijkstegemoetkomingen om de sociale becherming te financieren (figuur 15).

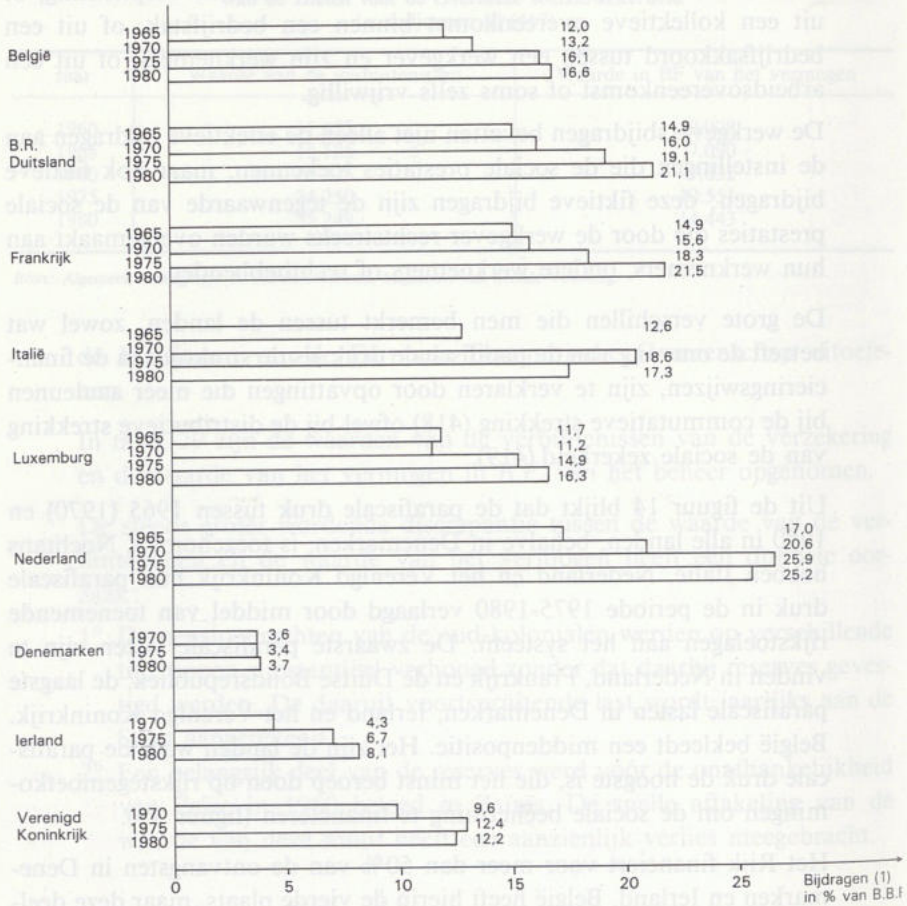
Het Rijk financiert voor meer dan 50% van de ontvangsten in Denemarken en Ierland. België heeft hierin de vierde plaats, maar deze deelname van het Rijk is vooral gestegen tijdens de laatste tien jaren, zoals dat ook in Nederland en de Duitse Bondsrepubliek het geval is. Daarentegen is tijdens de bestudeerde periode het overheidsaandeel gedaald in Ierland en bijna onveranderd gebleven in Frankrijk.

De figuur 15 maakt eveneens het onderscheid tussen de werkgeversbijdragen en de bijdragen van verzekerden, werknemers, zelfstandigen of

(418) De commutatieve strekking stelt de verantwoordelijkheid van het individu primair en verplicht hem daartoe bij te dragen door zijn werk, doch laat hem in overeenstemmende mate van de voordelen genieten; de verhouding loon-bijdrage-vervangingsinkomen is fundamenteel.

(419) De distributieve strekking wil de mens veilig stellen tegen de nood en voorziet derhalve voor alle staatsburgers een basisminimum: gelijk vervangingsinkomen bij het wegvallen of verminderen van het inkomen, kosteloze bescherming der gezondheid.

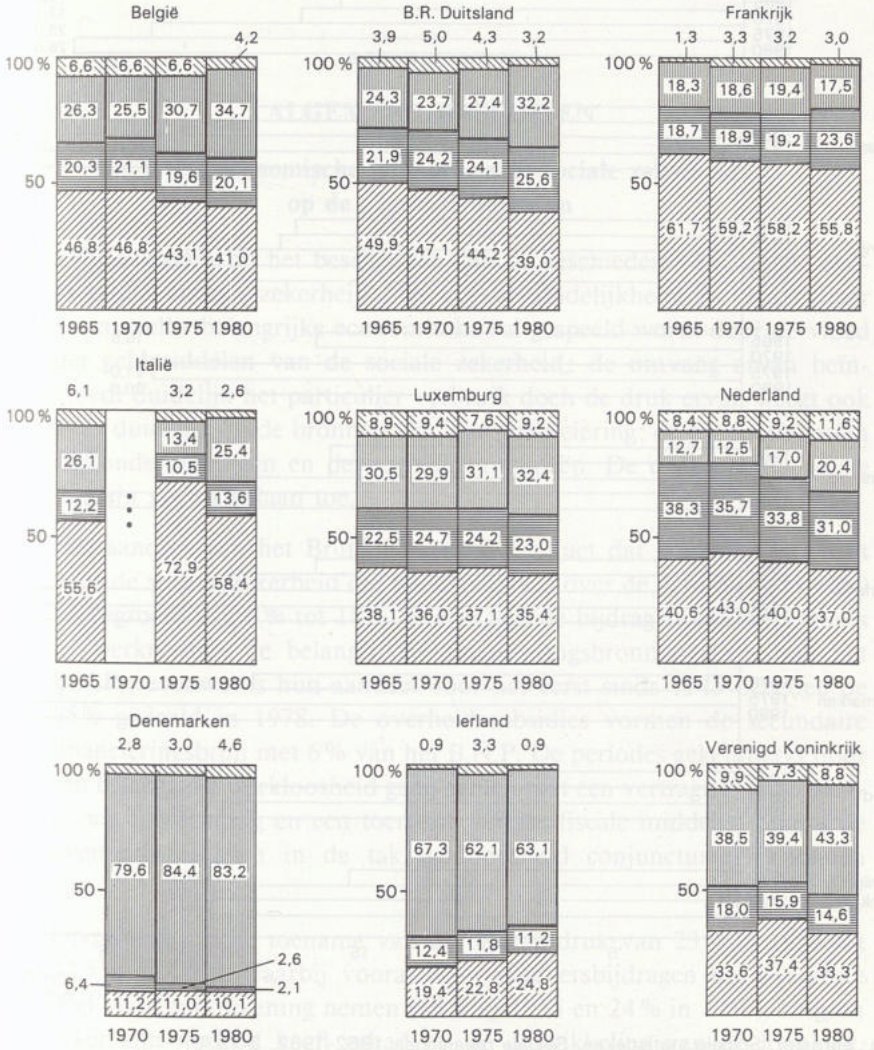
Fig. 14
De parafiscale druk in de E.E.G.-landen.



Bron: Eurostat, Sociale statistieken, Sociale rekeningen 1962-1967, 3-1970.
Eurostat, Sociale bescherming, Statistisch Tijdschrift, 2-1983.
(1) Werkelijke en fictieve bijdragen van de werkgevers en de verzekerden.

anderen. In België, Frankrijk, Italië, Denemarken en het Verenigd Koninkrijk bedragen de werkgeversbijdragen meer dan het dubbele van de persoonlijke bijdragen. In alle landen behalve Ierland is het aandeel van de werkgeversbijdragen nochtans gedaald sinds 1975 tegenover een toenemend aandeel van het Rijk, uitgezonderd Frankrijk. In dit land betalen de verzekerden een toenemend gedeelte van de kosten, hetzelfde observeren we in Italië en de Bondsrepubliek Duitsland.

Fig. 15
Verdeling van de lopende ontvangsten in de E.E.G.-landen (1).



Werkelijke en fictieve sociale werkgeversbijdragen.

Bijdragen van de verzekerden (werknemers, zelfstandige, gepensionneerde of andere).

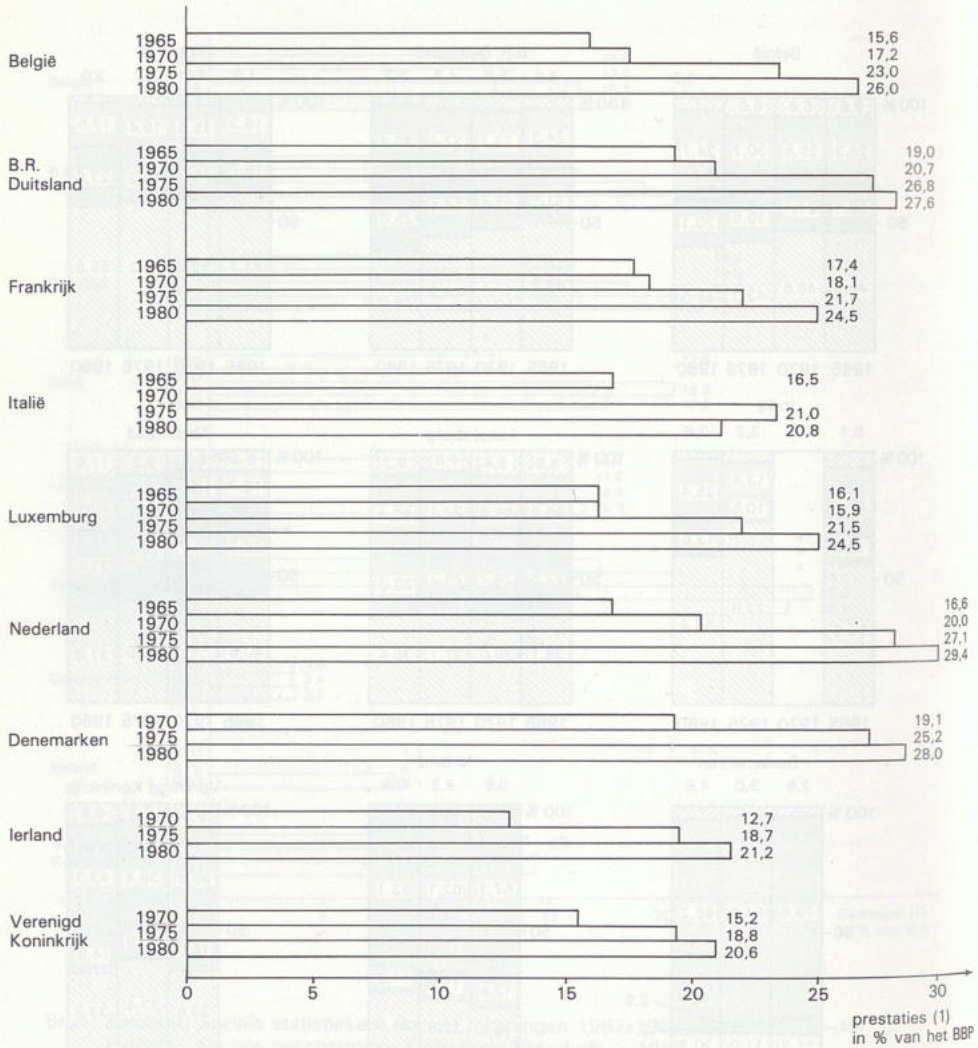
Deelneming in de uitgaven van de Centrale overheid en de lagere publiekrechtelijke lichamen.

Kapitaalopbrengsten en overige ontvangsten.

... Geen gegevens beschikbaar.
(1) Exclusief overdrachten aan andere instellingen.

Bron: Eurostat, Sociale statistieken, Sociale rekeningen 1962-1967, 3-1970.
Eurostat, Sociale bescherming, Statistisch Tijdschrift, 2-1983.

Fig. 16
De sociale bescherming in de E.E.G.-landen.



Bron: Eurostat, Sociale statistieken, Sociale rekeningen 1962-1967, 3-1970.
Eurostat, Sociale bescherming, Statistisch Tijdschrift, 2-1983.
(1) Sociale prestaties verstrekt aan gezinnen, die het voorwerp uitmaken van een persoonlijke toekenning, hetzij door een sociale instelling hetzij rechtstreeks door de werkgever.

De maat van de sociale bescherming wordt verduidelijkt in figuur 16. Nederland geniet de ruimste sociale bescherming en wordt gevolgd door vijf buurlanden: Denemarken, Bondsrepubliek Duitsland, België, Frankrijk en Luxemburg, die in 1980 ongeveer 25% van hun binnenlands produkt besteden aan sociale prestaties. Dit hoog percentage is

vooral tot stand gekomen tijdens het laatste decennium want in 1970 bedroegen de sociale prestaties niet meer dan 20% van het B.B.P. in de landen met de hoogste sociale bescherming.

AFDELING V

ALGEMENE BESLUITEN

§ 1. De economische impact van de sociale zekerheid op de overheidsfinanciën

120. Zelden kwam, bij het beschrijven van de geschiedenis en van de evolutie der sociale zekerheid met zoveel duidelijkheid als thans, naar voren welke belangrijke economische rol gespeeld wordt door de vloed der geldmiddelen van de sociale zekerheid: de omvang ervan beïnvloedt duidelijk het particulier verbruik doch de druk ervan weegt ook even duidelijk op de bronnen van haar financiering; de productiekosten der ondernemingen en de openbare financiën. De druk op dit laatste domein neemt stilaan toe.

Het aandeel van het Bruto Nationaal Product dat herverdeeld wordt door de sociale zekerheid der werknemers is over de periode 1955-1980 aangegroeid van 8% tot 18%. Hierin zijn de bijdragen van werkgevers en werknemers de belangrijkste financieringsbronnen, 12% van het B.N.P.; evenwel is hun aandeel voor het eerst sinds 1945 beneden de 65% gedaald in 1978. De overheidssubsidies vormen de secundaire financieringsbron met 6% van het B.N.P. De periodes gekenmerkt door een belangrijke werkloosheid gaan samen met een vertraging in de parafiscale financiering en een toename van de fiscale middelen omdat de overheidsmiddelen in de tak werkloosheid conjunctureel gebonden zijn.

Opmerkelijk is de toename van de bijdragedruk van 23% in 1955 tot 32,5% in 1980, waarbij vooral de werkgeversbijdragen het overgrote deel voor hun rekening nemen (16% in 1955 en 24% in 1980), hetgeen zeker zijn invloed heeft gehad op de ontwikkeling van de loonkost, inflatie, kostenbesparende kapitaalintensieve investeringen, productiviteit, tewerkstelling. De vraag dringt zich op of de sociale zekerheid haar explosieve ontwikkeling te danken heeft aan de „golden sixties". Inderdaad de laatste jaren, sinds de economische crisis, wordt er ijverig geschreven over de grenzen van de middelen bestemd voor de sociale zekerheid over, de hoge bijdragedruk die de tewerkstelling benadeelt, over een herziening van de traditionele financieringswijze, over de doelmatigheid van de prestaties enz... zodanig dat men zeer recent een

onderzoek heeft gestart naar de fundamentele hervorming van de sociale zekerheid (501).

De prestaties in de werknemersregeling groeiden van 9% in 1955 tot 25% in 1980 van het beschikbaar inkomen van de gezinnen, waarvan 7% voor pensioenen, 5% voor geneeskundige zorgen, 3% voor werkloosheid, 3% voor kinderbijslag en 2% voor ziekte- en invaliditeitsuitkeringen. Deze prestaties hebben zeker een invloed gehad op het particulier verbruik en zijn een anticyclische stabilisator voor de binnenlandse vraag en dus ook voor de economische activiteit.

Tijdens de beschouwde periode hebben de vervangingsinkomens per rechthebbende en de bijslag per kind, grosso modo de ontwikkeling van het netto-loon gevolgd. De groei van de uitgaven voor deze prestaties is dus vooral te wijten aan de uitbreiding van het aantal gerechtigden: de verdubbeling van het aantal pensioenen (1965-1980) en van het aantal invaliden, twee sociale groepen met bovendien de hoogste gemiddelde kostprijs voor geneeskundige zorgen, en vervolgens de enorme groei van het aantal werklozen sinds 1975. Ook het aantal kinderen gerechtigd op gezinsbijslag steeg met 37,5% tot 1975 en zijn sindsdien gedaald.

In de geneeskundige zorgen is de groei van de uitgaven veeleer terug te vinden in de gemiddelde kost per rechthebbende, die beduidend sneller steeg dan het gemiddeld loon, zowel met een toename van de kostprijs per verstrekking (raadplegingen, verpleegdagprijs, geneesmiddelen) als met een toename van het aantal verstrekkingen (speciale verzorging, technische verstrekkingen, aantal ligdagen, aantal geneesmiddelen).

In de regeling der zelfstandigen wordt de ontwikkeling van de uitgaven gekenmerkt door de verschillende fasen in de sociale programmatie voor zelfstandigen: verbetering van het pensioenbedrag, verruiming van het begrip „grote risico's" in de gezondheidszorg, de gelijkschakeling van de kinderbijslagen tot het niveau van de werknemers. Deze prestaties worden steeds meer door rijkstoelagen gefinancierd; niettegenstaande de bijdragedruk ook voor de zelfsandigen toenam daalde het aandeel van hun bijdragen in de totale financiering, omdat de verhouding uitkeringsgerechtigden versus aantal bijdragebetalenden met de jaren toenam, vooral in de tak pensioenen.

De laatste jaren wordt de sociale zekerheid steeds meer geconfronteerd met boekhoudkundige tekorten (pensioenen, geneeskundige zorgen en

(501) W. 23 juli 1980; Wet tot instelling van een Koninklijke Commissie ter voorbereiding van de codificering, de harmonisering en de vereenvoudiging van de sociale zekerheid in het kader van de algemene hervorming van die wetgeving.

ziekte-invaliditeit) waardoor de reserves worden uitgeput en bovendien lange termijn leningen worden aangegaan om de lopende prestaties te financieren. Daarbij komen nog de pessimistische vooruitzichten inzake economische activiteit en de toekomstige groei van de bejaarde bevolking (baby-boom vanaf 1920) zodat het ogenblik van de bezinning is genaderd; doelmatige prestaties met beperkte middelen. Hoogstwaarschijnlijk worden de tachtiger jaren een keerpunt in de geschiedenis van de sociale zekerheid en staan wij aan het begin van een reëvaluatie van ons sociaal beschermingssysteem, een hervorming die ditmaal verdergaat dan een operatie van financiële gezondmaking.

§ 2. De overgang van weelde naar doelmatigheid

De ekonomische bloei over de voorbije 25 jaren, die begon te tanen rond de jaren 1975, heeft voorzeker geleid tot een felle ontplooing van de sociale zekerheid. Over de periode 1955-1975 kon de enorme evolutie van de uitgaven (van 6,85% van het B.N.P. tot 16,52% in 1975; (tabel 1) ingevolge een ongeremde uitbreiding van de sociale zekerheid — uitbreiding van het toepassingsgebied, vergrijzing van de bevolking met haar impakt op de last van de pensioenen en de hoge consumptie van de gezondheidszorgen, nieuwe prestaties voor iedereen zoals de veertiende maand kinderbijslag, verhoging van de diverse prestaties die haar bekroning vondt in algemene welvaartscoëfficiënten in de jaren 1973-1975, ongebreidelde inplanting van de medische infrastructuur, hetgeen zijn uitdrukking vondt in het stijgend aantal geneesheren, kinesisten, ziekenhuisbedden en zware medische apparatuur, waaruit dan op zijn beurt een explosie volgde van de gezondheidszorgen — gemakkelijk gefinancierd worden door een verhoogde bijdragedruk (van 6,14% van het B.N.P. in 1955 tot 12,50% in 1975) en een gestegen rijkstoelage (van 1,55% van het B.N.P. in 1955 tot 5,15% in 1975). De forse economische groei in de na-oorlogse periode die gemiddeld 4% per jaar bedroeg, kon immers zowel de tewerkstelling van de aangroeiende actieve bevolking als de onafgebroken stijging van het inkomen van de werknemers en zelfstandigen bewerkstelligen, zodat een gedeelte ervan zonder veel tegenstand kon afgeroomd worden langs een verhoogde bijdrage- en belastingsdruk om. De weeldetoestand scheen dus geen financieringsproblemen te veroorzaken.

De periode 1975-1980, gekenmerkt door een tanende economische groei met gemiddeld 2% per jaar, betekent dan ook een keerpunt in de felle ontplooing van de sociale zekerheid. Zonder dat men kan beweren dat er een algemeen verspreid besef was bij de bevolking, sociale partners en politiekers van de noodzaak om de ongebreidelde groei van de

sociale zekerheid af te remmen, kan men toch een zeer geleidelijke overgang vaststellen naar een meer selektief en doelmatig gebruik van de schaarser wordende middelen: forfaitaire welvaartspremies in de plaats van algemene procenten onder het motto „centen in plaats van procenten", het in vraag stellen van zekere prestaties voor iedereen zoals de veertiende maand kinderbijslag met de beperking ervan in 1979, de gebiedende planning van de ziekenhuisbedden. De meest dwingende en onmiddellijke reden van die noodzaak van overgang van weelde naar doelmatigheid en van de vastgestelde tekorten in de sociale zekerheid op het einde van de beschouwde periode is echter de toenemende werkloosheid en de vertraagde groei van de huidige financieringsbasis, nl. de loonsom, omwille van de economische crisis en de arbeidsbesparende technologische vooruitgang. De vervanging van arbeid door kapitaal is nochtans niet nieuw, die oorspronkelijk volgde uit de steeds duurder wordende factor arbeid en die mettertijd noodzakelijk werd voor het maken van nieuwe producten, die een plaats moeten veroveren op de internationale afzetmarkt. In de na-oorlogse periode kon die arbeidsuitstoot evenwel opgevangen worden door de hoger vernoemde ekonomische groei met gemiddeld 4% per jaar. Sedert de economische crisis stelt men voor het eerst een daling van de tewerkgestelde bevolking vast en een forse stijging het werkloosheidspeil, waaruit een vertraging volgde van de aangroei van de loonsom tot één derde van zijn na-oorlogse groei met de daaraan gekoppelde financieringsproblemen voor de sociale zekerheid.

De sociale zekerheid heeft zeker bijgedragen tot de na-oorlogse welvaart en heeft tevens de eerste gevolgen van de crisis opgevangen. Deze crisis echter, alsook de veroudering van de bvevolking, legt een dusdanig zware hypotheek op de leefbaarheid van het sociale zekerheidssysteem, dat een fundamentele (502) hervorming van de sociale zekerheid niet meer te vermijden is, wil zij haar essentiële functies kunnen blijven behouden. Deze fundamentele hervorming, die slechts stapsgewijs kan doorgevoerd worden, zal oog moeten hebben voor een financieringswijze die past in de gewijzigde economische kontekst met een nieuwe arbeidsorganisatie en voor een doelmatige aanwending van de beperkte middelen. Meer dan ooit immers moet de sociale zekerheid een belangrijke rol spelen in de moeilijke overgangsperiode van een zich wijzigend economisch model.

(502) In het recent verleden werden reeds zeer schuchtere hervormingspogingen gewaagd om een meer harmonieuse financiering van de sociale zekerheid en een beter evenwicht van inkomsten en uitgaven te realiseren. Er kan verwezen worden naar de wetten van 23 december 1974, 5 januari 1976, 22 december 1977, 5 augustus 1978, 8 augustus 1980 en 24 december 1980.

BIJLAGE I/1

De ontvangsten en uitgaven van de lopende verrichtingen van de sociale zekerheid

De inhoud van de hier gehanteerde cijfers stemt overeen met die van de Nationale Rekeningen (zie hierboven nr. 70); dit zijn economische cijfers, zij bevatten de vastgestelde rechten van het kalenderjaar.

De bijdragen bestaan uit werkgeversbijdragen en werknemersbijdragen (incluis persoonlijke bijdragen en bijdragen van gepensioneerden) en de bijdragen van de overzeese sociale zekerheid.

De Rijkstoelagen bevatten alle transferten van de Overheid aan de sociale zekerheid uitgezonderd de toelagen bepaald bij art. 12 van de wet van 23.12.1963, die zijn voorzien op de begroting van het Ministerie van Volksgezondheid en van het Gezin. Deze toelagen dekken een gedeelte (25%) van de ligdagprijs bij geneeskundige zorgen.

De taks op de premie voor autoverzekering en de gezondheidsbelasting op tabak is overeenkomstig de Nationale Boekhouding een fiskale heffing van de Centrale Overheid en vervolgens een transfert van de Centrale Overheid aan de Sociale Zekerheid.

De „overige" ontvangsten zijn de inkomens uit vermogen verminderd met de lasten op leningen. De werkingskosten bestaan uit lonen, aankopen, afschrijvingen en huur.

Vervolgens zijn er de prestaties. In de regeling der werknemers behoeven deze cijfers enkele woordjes uitleg inzake inhoud:

- pensioenen: repartitiesysteem + individuele kapitalisatie + pensioenen binnen de overzeese sociale zekerheid;
- Z.I.V.-verzorging: het gedeelte der geneeskundige zorgen van werknemers en overheidspersoneel die worden terugbetaald door het R.I.Z.I.V. Dus deze cijfers bevatten niet de kosten gedragen door de patiënten, noch het gedeelte van de ligdagprijs gefinancierd door het Ministerie van Volksgezondheid en Gezin.
- Z.I.V.-uitkeringen: de uitkeringen voor arbeidsongeschiktheid wegens ziekte, bevallingsverlof, of invaliditeit, de vergoeding voor begrafeniskosten en de invaliditeitspensioenen voor mijnwerkers.
- Gezinsbijslag: de gezinsbijslag, het vakantiegeld en de bijzondere bijslag van de Nationale verdeling (= werknemers) en van de plaatselijke en gewestelijke overheidsdiensten (Bijzondere compensatiekas).
- Werkloosheid: de uitkeringen voor werkloosheid, voor beroepsvorming vanaf 1970, en voor het brugpensioen vanaf 1976 voor het gedeelte dat ten laste is van de R.V.A.
- Arbeidsongevallen: de uitgaven van het Fonds voor Arbeidsongevallen en van de erkende private verzekeringsmaatschappijen.
- Beroepsziekten: de vergoedingen voor arbeidsongeschiktheid, de renten, de geneeskundige zorgen.
- Bestaanszekerheid: onder de titel „Fondsen voor bestaanszekerheid" zijn een reeks bijzondere verrichtingen van sociale aard, buiten het raam van de besluitwet van 28 december 1944 gegroepeerd.
- Gewaarborgd inkomen voor bejaarden.

Bron: Nationale Rekeningen, N.I.S., niet gepubliceerde cijfers.

BIJLAGE I/2

Ontvangsten en uitgaven van de sociale zekerheid

Jaar 1955 $\times 10^9$ F	Ontvangsten				Uitgaven				Saldo
	Bijdragen	Rijkstoelagen	Overige	Totaal	Werkingskosten	Uitkeringen		Totaal	
A. WERKNEMERS									
1. Pensioenen	8,6	2,6	1,6	12,8	0,3	9,1		9,4	+3,4
2. Z.I.V. verzorging	5,7	1,4	—	7,1	0,8	7,5	4,0	8,3	−1,2
3. Z.I.V. uitkeringen							3,5		
4. Gezinsbijslag	7,3	0,6	—	7,9	0,1	7,7		7,8	+0,1
5. Werkloosheid	1,8	2,4	—	4,2	0,5	3,9		4,4	−0,2
6. Arbeidsongevallen	3,3	0	0,9	4,2	0,5	1,7		2,2	+2,0
7. Beroepsziekten	—	—	—	—	—	—		—	—
8. Bestaanszekerheid	...	—	—	...	—	0,2		0,2	−0,2
9. Gew. inkomen voor bejaarden	—	—	—	—	—	—		—	—
Totaal A	**26,7**	**7,0**	**2,5**	**36,2**	**2,2**	**30,1**		**32,3**	**+3,9**
B. ZELFSTANDIGEN									
1. Pensioenen	—	—	—	—	—	—		—	—
2. Z.I.V. verzorging	—	—	—	—	—	—		—	—
3. Z.I.V. uitkeringen	—	—	—	—	—	—		—	—
4. Gezinsbijslag	1,3	0,1	—	1,4	0,2	1,2		1,4	0
Totaal B	**1,3**	**0,1**	**—**	**1,4**	**0,2**	**1,2**		**1,4**	**0**
Algemeen totaal	**28,0**	**7,1**	**2,5**	**37,6**	**2,4**	**31,3**		**33,7**	**+3,9**

BIJLAGE I/3

Ontvangsten en uitgaven van de sociale zekerheid

Jaar 1960 $\times 10^9$ F	Ontvangsten				Uitgaven				Saldo
	Bijdragen	Rijkstoelagen	Overige	Totaal	Werkingskosten	Uitkeringen		Totaal	
A. WERKNEMERS									
1. Pensioenen	12,1	4,2	2,6	18,9	0,3	15,3		15,6	+3,3
2. Z.I.V. verzorging	} 8,1	5,3	—	13,4	1,2	12,3	6,4	13,5	−0,1
3. Z.I.V. uitkeringen							5,9		
4. Gezinsbijslag	11,1	0,7	0,1	11,9	0,3	11,5		11,8	+0,1
5. Werkloosheid	2,4	3,8	—	6,2	0,6	5,1		5,7	+0,5
6. Arbeidsongevallen	3,9	0	0,7	4,6	0,6	2,6		3,2	+1,4
7. Beroepsziekten	0,1	—	—	0,1	—	0,1		0,1	0
8. Bestaanszekerheid	0,2	0	—	0,2	—	0,2		0,2	0
9. Gew. inkomen voor bejaarden	—	—	—	—	—	—		—	—
Totaal A	**37,9**	**14,0**	**3,4**	**55,3**	**3,0**	**47,1**		**50,1**	**+5,2**
B. ZELFSTANDIGEN									
1. Pensioenen	1,2	1,0	0,2	2,4	0,3	2,2		2,5	−0,1
2. Z.I.V. verzorging	—	—	—	—	—	—		—	—
3. Z.I.V. uitkeringen	—	—	—	—	—	—		—	—
4. Gezinsbijslag	1,2	0,2	—	1,4	0,2	1,3		1,5	−0,1
Totaal B	**2,4**	**1,2**	**0,2**	**3,8**	**0,5**	**3,5**		**4,0**	**−0,2**
Algemeen totaal	**40,3**	**15,2**	**3,6**	**59,1**	**3,5**	**50,6**		**54,1**	**+5,0**

BIJLAGE I/4

Ontvangsten en uitgaven van de sociale zekerheid

Jaar 1965 $\times 10^9$ F	Ontvangsten				Uitgaven			Saldo
	Bijdragen	Rijkstoelagen	Overige	Totaal	Werkingskosten	Uitkeringen	Totaal	
A. WERKNEMERS								
1. Pensioenen	22,2	6,1	3,3	31,6	0,6	24,3	24,9	+6,7
2. Z.I.V. verzorging	11,7	6,2	—	17,9	2,6	18,0	30,4	−2,9
3. Z.I.V. uitkeringen	4,7	4,9	—	9,6		9,8		
4. Gezinsbijslag	21,9	0,8	0,2	22,9	0,4	20,5	20,9	+2,0
5. Werkloosheid (incl. beroepsopleiding en kinderbijslag)	3,6	2,0	—	5,6	0,8	4,3 (0,3) (0,5)	5,1	+0,5
6. Arbeidsongevallen	6,1	0	1,1	7,2	1,1	4,4	5,5	+1,7
7. Beroepsziekten	0,4	0,1	—	0,5	—	0,2	0,2	+0,3
8. Bestaanszekerheid	1,8	0	—	1,8	—	1,8	1,8	0
9. Gew. inkomen voor bejaarden	—	—	—	—	—	—	—	—
Totaal A	**72,4**	**20,1**	**4,6**	**97,1**	**5,5**	**83,3**	**88,8**	**+8,3**
B. ZELFSTANDIGEN								
1. Pensioenen	2,4	1,6	0,1	4,1	0,3	3,7	4,0	+0,1
2. Z.I.V. verzorging	0,9	0,3	—	1,2	0,2	0,7	0,9	+0,3
3. Z.I.V. uitkeringen	—	—	—	—	—	—	—	—
4. Gezinsbijslag	1,9	0,7	—	2,6	0,2	2,3	2,5	+0,1
Totaal B	**5,2**	**2,6**	**0,1**	**7,9**	**0,7**	**6,7**	**7,4**	**+0,5**
Algemeen totaal	**77,6**	**22,7**	**4,7**	**105,0**	**6,2**	**90,0**	**96,2**	**+8,8**

BIJLAGE I/5

Ontvangsten en uitgaven van de sociale zekerheid

Jaar 1970 $\times 10^9$ F	Ontvangsten				Uitgaven			Saldo
	Bijdragen	Rijkstoelagen	Overige	Totaal	Werkingskosten	Uitkeringen	Totaal	
A. WERKNEMERS								
1. Pensioenen	41,9	7,3	5,6	54,8	1,1	47,8	48,9	+ 5,9
2. Z.I.V. verzorging	22,6	11,1	0,2	33,9	2,8	32,4	35,2	− 1,3
3. Z.I.V. uitkeringen	7,8	9,2	—	17,0	1,1	14,9	16,0	+ 1,0
4. Gezinsbijslag	31,8	0,8	0,6	33,2	0,6	31,6	32,2	+ 1,0
5. Werkloosheid (incl. beroepsopleiding)	7,2	1,3	—	8,5	1,0	5,8 (0,4)	6,8	+ 1,7
6. Arbeidsongevallen	8,1	0	1,5	9,6	1,5	6,6	8,1	+ 1,5
7. Beroepsziekten	2,0	1,9	—	3,9	0,1	3,1	3,2	+ 0,7
8. Bestaanszekerheid	1,8	0	—	1,8	—	1,8	1,8	0
9. Gew. inkomen voor bejaarden	0	1,1	—	1,1	—	1,0	1,0	+ 0,1
Totaal A	**123,2**	**32,7**	**7,9**	**163,8**	**8,2**	**145,0**	**153,2**	**+10,6**
B. ZELFSTANDIGEN								
1. Pensioenen	4,3	3,3	−0,2	7,4	0,5	6,6	7,1	+ 0,3
2. Z.I.V. verzorging	1,1	0,9	—	2,0	0,3	2,3	2,6	− 0,6
3. Z.I.V. uitkeringen	—	—	—	—	—	—	—	—
4. Gezinsbijslag	3,1	1,0	—	4,1	0,3	3,8	4,1	0
Totaal B	**8,5**	**5,2**	**−0,2**	**13,5**	**1,1**	**12,7**	**13,8**	**− 0,3**
Algemeen totaal	**131,7**	**37,9**	**7,7**	**177,3**	**9,3**	**157,7**	**167,0**	**+10,3**

BIJLAGE I/6

Ontvangsten en uitgaven van de sociale zekerheid

Jaar 1975 × 10^9 F	Ontvangsten				Uitgaven			Saldo
	Bijdragen	Rijkstoelagen	Overige	Totaal	Werkingskosten	Uitkeringen	Totaal	
A. WERKNEMERS								
1. Pensioenen	96,7	19,0	10,0	125,7	2,5	111,0	113,5	+12,2
2. Z.I.V. verzorging	52,9	30,1	0,2	83,2	5,6	75,0	80,6	+ 2,6
3. Z.I.V. uitkeringen	18,1	21,0	—	39,1	2,8	36,0	38,8	+ 0,3
4. Gezinsbijslag	56,6	—	1,3	57,9	1,4	57,5	58,9	− 1,0
5. Werkloosheid (incl. beroepsopleiding)	16,1	23,1	—	39,2	2,4	35,8 (1,6)	38,2	+ 1,0
6. Arbeidsongevallen	16,3	0	2,9	19,2	3,0	12,7	15,7	+ 3,5
7. Beroepsziekten	4,4	5,3	—	9,7	0,3	9,0	9,3	+ 0,4
8. Bestaanszekerheid	6,9	0	—	6,9	0,1	5,5	5,6	+ 1,3
9. Gew. inkomen voor bejaarden	0	2,9	—	2,9	—	2,6	2,6	+ 0,3
Totaal A	**268,0**	**101,4**	**14,4**	**383,8**	**18,1**	**345,1**	**363,2**	**+20,6**
B. ZELFSTANDIGEN								
1. Pensioenen	12,0	12,0	− 0,6	23,4	1,0	24,0	25,0	− 1,6
2. Z.I.V. verzorging	4,0	2,1	—	6,1	0,7	5,7	6,4	− 0,3
3. Z.I.V. uitkeringen	0,8	1,0	—	1,8	0,1	1,4	1,5	+ 0,3
4. Gezinsbijslag	6,1	3,2	—	9,3	0,5	8,1	8,6	+ 0,7
Totaal B	**22,9**	**18,3**	**− 0,6**	**40,6**	**2,3**	**39,2**	**41,5**	**− 0,9**
Algemeen totaal	**290,9**	**119,7**	**13,8**	**424,4**	**20,4**	**384,3**	**404,7**	**+19,7**

BIJLAGE I/7

Ontvangsten en uitgaven van de sociale zekerheid

Jaar 1980 $\times 10^9$ F	Ontvangsten				Uitgaven			Saldo
	Bijdragen	Rijkstoelagen	Overige	Totaal	Werkingskosten	Uitkeringen	Totaal	
A. WERKNEMERS								
1. Pensioenen	143,1	34,9	11,6	189,6	3,6	196,5	200,1	– 10,5
2. Z.I.V. verzorging	80,8	52,6	– 0,8	132,6	9,6	126,3	135,9	– 3,3
3. Z.I.V. uitkeringen	27,9	29,6	– 0,4	57,1	4,5	60,4	64,9	– 7,8
4. Gezinsbijslag	87,7	—	2,3	90,0	2,2	78,2	80,4	+ 9,6
5. Werkloosheid (incl. beroepsopleiding en brugpensioen)	23,0	71,9	0,4	95,3	6,9	89,9 (20,4)	96,8	– 1,5
6. Arbeidsongevallen	22,9	0	6,2	29,1	5,3	18,9	24,2	+ 4,9
7. Beroepsziekten	6,8	7,4	0,1	14,3	0,7	13,9	14,6	– 0,3
8. Bestaanszekerheid	13,1	0	—	13,1	0,1	10,3	10,3	+ 2,8
9. Gew. inkomen voor bejaarden	0	4,1	—	4,1	—	4,1	4,1	0
Totaal A	**405,3**	**200,5**	**19,4**	**625,2**	**32,8**	**598,5**	**631,3**	**– 6,1**
B. ZELFSTANDIGEN								
1. Pensioenen	16,8	16,1	– 2,8	30,1	1,6	34,4	36,0	– 5,9
2. Z.I.V. verzorging	6,1	3,3	– 0,2	9,2	0,7	9,3	10,0	– 0,8
3. Z.I.V. uitkeringen	1,1	1,6	—	2,7	0,1	2,6	2,7	0
4. Gezinsbijslag	8,4	4,0	0,1	12,5	0,9	10,9	11,8	+ 0,7
Totaal B	**32,4**	**25,1**	**– 2,9**	**54,6**	**3,3**	**57,2**	**60,5**	**– 5,9**
Algemeen totaal	**437,7**	**225,6**	**16,5**	**679,8**	**36,1**	**655,7**	**691,8**	**– 12,0**

BIJLAGE I/8

Bijdragen aan de Sociale Zekerheid in miljarden franken

	Werkgeversbijdragen in de regeling der werknemers (incluis overzeese S.Z.)							
	Pensioenen	Ziekte- en Invaliditeits-verzekering	Werkloosheid	Gezinsbijslag	Arbeids-ongevallen	Beroeps-ziekten	Fondsen voor bestaanszekerheid	Totaal werkgevers-bijdragen
1953	2,8	2,1	0,8	6,9	2,9	—	—	15,5
1954	3,0	2,5	0,9	6,8	3,0	—	—	16,2
1955	3,6	2,9	0,8	7,3	3,4	—	—	18,0
1956	3,9	3,4	0,9	7,6	3,9	—	—	19,7
1957	4,7	3,8	1,1	9,1	4,2	—	—	22,9
1958	5,7	3,6	1,0	9,7	4,3	—	—	24,3
1959	5,9	3,5	1,1	9,7	3,8	—	0,1	24,1
1960	6,6	4,1	1,2	11,1	3,9	0,1	0,2	27,2
1961	6,8	4,3	1,4	12,7	4,2	0,1	0,4	29,9
1962	7,5	4,7	1,5	14,0	4,4	0,0	0,8	32,9
1963	8,8	5,0	1,5	16,7	5,0	0,1	1,3	38,4
1964	10,9	6,6	1,6	19,3	5,9	0,4	1,7	46,4
1965	12,8	8,3	1,8	21,9	6,1	0,4	1,8	53,1
1966	14,1	10,8	1,9	23,9	6,1	0,4	1,0	58,2
1967	14,9	11,3	2,2	24,9	6,8	0,4	1,3	61,8
1968	16,3	11,8	2,8	26,2	6,9	0,4	1,6	66,0
1969	19,1	13,0	3,1	28,7	7,3	1,8	1,3	74,3
1970	24,1	16,8	3,6	31,8	8,1	2,0	1,8	88,2
1971	28,0	20,7	4,7	35,0	8,7	2,2	2,6	101,9
1972	31,2	26,0	6,1	38,1	11,0	2,4	3,3	118,1
1973	38,5	29,8	6,8	42,3	13,1	2,6	4,3	137,4
1974	47,6	35,7	7,8	48,9	15,2	3,3	4,3	162,8
1975	55,1	47,2	9,4	56,6	16,3	4,4	6,9	195,9
1976	61,1	52,4	10,6	64,8	18,4	5,0	8,1	220,4
1977	66,6	57,5	11,2	71,1	22,6	5,4	9,8	244,2
1978	69,0	61,0	11,8	75,4	21,0	5,8	9,6	253,6
1979	74,5	65,6	12,5	81,2	22,3	6,3	11,1	273,5
1980	80,7	70,2	13,4	87,7	22,9	6,8	13,1	294,8

BIJLAGE I/9

Bijdragen van de Sociale Zekerheid in miljarden franken (vervolg)

	Werknemersbijdragen				Bijdragen van de zelfstandigen				Totaal der bijdragen
	Pensioenen	Ziekte- en Invaliditeits-verzekering	Werkloosheid	Totaal werknemers-bijdragen	Pensioenen	Ziekte- en Invaliditeits-verzekering	Gezinsbijslag	Totale bijdragen zelfstandigen	
1953	4,5	2,0	0,9	7,4	—	—	1,0	1,0	23,9
1954	4,6	2,5	0,8	7,9	—	—	1,2	1,2	25,3
1955	5,0	2,8	0,8	8,6	—	—	1,3	1,3	28,0
1956	5,3	3,0	0,9	9,2	0,6	—	1,2	1,8	30,7
1957	5,4	3,4	1,0	9,8	0,9	—	1,2	2,1	34,8
1958	5,5	3,6	1,1	10,2	1,4	—	1,2	2,6	37,1
1959	5,1	3,6	1,0	9,7	1,4	—	1,2	2,6	36,4
1960	5,5	4,0	1,2	10,7	1,2	—	1,2	2,4	40,3
1961	5,9	4,3	1,3	11,5	1,8	—	1,4	3,2	44,6
1962	6,4	4,6	1,4	12,4	1,5	—	1,6	3,1	48,4
1963	7,1	5,0	1,5	13,6	1,7	—	1,9	3,6	55,6
1964	8,4	6,4	1,7	16,5	2,1	0,2	1,9	4,2	67,1
1965	9,4	8,1	1,8	19,3	2,4	0,9	1,9	5,2	77,6
1966	10,6	9,5	1,9	22,0	2,5	0,9	2,3	5,7	85,9
1967	11,5	9,9	2,3	23,7	2,8	0,9	2,4	6,1	91,6
1968	12,6	10,5	2,9	26,0	3,7	1,0	2,4	7,1	99,1
1969	14,4	11,6	3,1	29,1	3,6	1,0	2,6	7,2	110,6
1970	17,8	13,6	3,6	35,0	4,3	1,1	3,1	8,5	131,7
1971	20,5	14,3	4,0	38,8	4,6	1,4	3,3	9,3	150,0
1972	23,4	15,1	4,4	42,9	5,8	2,0	3,9	11,7	172,7
1973	28,6	17,2	4,9	50,7	7,0	2,8	4,2	14,0	202,1
1974	35,4	20,4	5,7	61,5	8,4	3,2	4,6	16,2	240,5
1975	41,6	23,8	6,7	72,1	12,0	4,8	6,1	22,9	290,9
1976	47,1	27,1	7,7	81,9	13,6	5,8	6,8	26,2	328,4
1977	51,2	29,6	8,0	88,8	14,6	6,2	7,3	28,1	361,2
1978	54,3	31,5	8,5	94,3	15,6	6,3	7,8	29,7	377,5
1979	58,1	34,0	9,0	101,1	16,2	6,6	8,0	30,8	405,4
1980	62,4	38,5	9,6	110,5	16,8	7,2	8,4	32,4	437,7

BIJLAGE I/10

Rijkstoelagen aan de Sociale Zekerheid in miljarden franken

	In de regeling der werknemers							In de regeling der zelfstandigen				Totaal der rijkstoelagen
	Pensioenen	Ziekte- en Invaliditeits-verzekering	Werkloosheid Beroeps-opleiding Brug-pensioenen	Gezins-bijslag	Beroeps-ziekten	Gewaarborgd inkomen bejaarden	Totaal regeling werknemers	Pensioenen	Ziekte- en Invaliditeits-verzekering	Gezins-bijslag	Totaal regeling zelfstandigen	
1953	1,7	1,4	4,5	0,7	—	—	8,3	—	—	0,1	0,1	8,4
1954	2,5	1,6	4,0	0,6	—	—	8,7	—	—	0,1	0,1	8,8
1955	2,6	1,4	2,4	0,6	—	—	7,0	—	—	0,1	0,1	7,1
1956	2,7	2,5	2,1	0,6	—	—	7,9	0,8	—	0,1	0,9	8,8
1957	3,3	2,4	1,4	0,6	—	—	7,7	0,8	—	0,1	0,9	8,6
1958	4,3	3,3	3,7	0,6	—	—	11,9	0,9	—	0,2	1,1	13,0
1959	4,2	4,5	5,4	0,6	—	—	14,7	1,0	—	0,2	1,2	15,9
1960	4,2	5,3	3,8	0,7	—	—	14,0	1,0	—	0,2	1,2	15,2
1961	4,4	5,1	2,4	0,6	—	—	12,5	1,0	—	0,2	1,2	13,7
1962	4,9	6,1	2,3	0,6	—	—	13,9	1,0	—	0,3	1,3	15,2
1963	5,3	5,8	2,8	0,7	—	—	14,6	1,2	—	0,3	1,5	16,1
1964	5,6	9,9	1,7	0,7	—	—	17,9	1,5	—	0,4	1,9	19,8
1965	6,1	11,1	2,0	0,8	0,1	—	20,1	1,6	0,3	0,7	2,6	22,7
1966	6,0	14,2	1,3	0,2	0,3	—	22,0	2,1	0,5	0,8	3,4	25,4
1967	6,5	15,3	2,7	0,6	1,0	—	26,1	2,3	0,4	1,0	3,7	29,8
1968	6,8	16,5	3,9	0,8	1,4	—	29,4	2,7	0,3	1,1	4,1	33,5
1969	7,6	17,2	2,1	0,8	1,7	0,2	29,6	2,8	0,7	0,9	4,4	34,0
1970	7,3	20,3	1,3	0,8	1,9	1,1	32,7	3,3	0,9	1,0	5,2	37,9
1971	8,6	23,3	0,2	0,8	3,1	1,4	37,4	3,6	1,0	1,2	5,8	43,2
1972	9,9	27,3	2,8	0,8	3,7	1,3	45,8	4,9	1,5	1,4	7,8	53,6
1973	11,0	30,6	2,1	0,8	3,8	1,8	50,1	7,3	2,1	1,7	11,1	61,2
1974	14,0	37,5	4,8	0,9	4,6	1,8	63,6	9,3	2,6	2,7	14,6	78,2
1975	19,0	51,1	23,1	—	5,3	2,9	101,4	12,0	3,1	3,2	18,3	119,7
1976	23,5	60,4	34,3	—	6,1	3,2	127,5	13,3	3,8	3,6	20,7	148,2
1977	26,0	71,8	44,8	0,1	6,6	3,5	152,8	14,3	4,3	3,7	22,3	175,1
1978	29,5	75,7	58,4	0,1	7,0	3,8	174,5	14,9	4,4	3,9	23,2	197,8
1979	31,8	77,0	65,6	0,1	7,1	3,7	185,3	15,6	5,0	4,1	24,7	210,0
1980	34,9	82,2	71,9	—	7,4	4,1	200,5	16,1	4,9	4,0	25,1	225,6

BIJLAGE I/11

Inkomen uit vermogen (+) of intresten op leenschuld (−) van de sociale zekerheid in miljarden franken

	Regeling der werknemers (incluis overzeese S.Z.)							Regeling der zelfstandigen				Totaal
	Pensioenen	Ziekte- en Invaliditeits-verzekering	Werkloosheid	Gezins-bijslag	Arbeids-ongevallen	Beroeps-ziekten	Totaal	Pensioenen	Ziekte- en Invaliditeits-verzekering	Gezins-bijslag	Totaal	
1953	1,3	—	—	—	0,8	—	2,1	—	—	—	—	2,1
1954	1,5	—	—	—	0,8	—	2,3	—	—	—	—	2,3
1955	1,6	—	—	—	0,9	—	2,5	—	—	—	—	2,5
1956	1,8	—	—	—	1,0	—	2,8	—	—	—	—	2,8
1957	1,9	—	—	0,1	0,9	—	2,9	0,1	—	—	0,1	3,0
1958	2,4	—	—	0,1	0,6	—	3,1	0,1	—	—	0,1	3,2
1959	2,5	—	—	—	0,7	—	3,2	0,1	—	—	0,1	3,3
1960	2,6	—	—	0,1	0,7	—	3,4	0,2	—	—	0,2	3,6
1961	2,8	—	—	—	0,8	—	3,6	0,3	—	—	0,3	3,9
1962	2,9	—	—	—	0,8	—	3,7	0,2	—	—	0,2	3,9
1963	3,0	—	—	—	0,8	—	3,8	0,2	—	—	0,2	4,0
1964	3,1	—	—	—	0,9	—	4,0	0,3	—	—	0,3	4,3
1965	3,3	—	—	0,2	1,1	—	4,6	0,1	—	—	0,1	4,7
1966	3,9	—	—	0,3	1,1	—	5,3	0,1	—	—	0,1	5,4
1967	4,5	—	—	0,3	1,2	—	6,0	—	—	—	—	6,0
1968	4,7	—	—	0,4	1,3	—	6,4	—	—	—	—	6,4
1969	4,9	0,1	—	0,5	1,4	—	6,9	—	—	—	—	6,9
1970	5,6	0,2	—	0,6	1,5	—	7,9	−0,2	—	—	−0,2	7,7
1971	6,3	—	0,1	0,7	1,6	—	8,7	−0,2	—	—	−0,2	8,5
1972	6,4	0,1	—	0,6	1,7	—	8,8	−0,1	—	—	−0,1	8,7
1973	7,2	0,1	—	1,0	2,3	—	10,6	−0,1	—	—	−0,1	10,5
1974	8,4	0,2	—	1,6	2,8	—	13,0	−0,3	—	—	−0,3	12,7
1975	10,0	0,2	—	1,3	2,9	—	14,4	−0,6	—	—	−0,6	13,8
1976	9,6	0,1	0,1	1,0	3,6	—	14,4	−0,8	−0,1	0,1	−0,8	13,6
1977	11,1	−0,4	—	0,9	4,0	—	15,6	−1,1	−0,1	—	−1,2	14,4
1978	10,5	−0,2	0,1	0,7	4,6	—	15,7	−1,3	−0,1	0,1	−1,3	14,4
1979	10,9	−1,8	0,4	1,1	5,3	0,1	16,0	−2,0	−0,3	0,2	−2,1	13,9
1980	11,6	−1,2	0,4	2,3	6,2	0,1	19,4	−2,8	−0,2	0,1	−2,9	16,5

BIJLAGE I/12

De prestaties van de Sociale Zekerheid in miljarden franken

	In de regeling der werknemers									In de regeling der zelfstandigen				Totaal der sociale prestaties
	Pensioenen	Ziekte- en invaliditeitsverzekering	Werkloosheid, beroepsopleiding, brugpensioenen	Gezinsbijslag	Arbeidsongevallen	Beroepsziekten	Fondsen voor bestaanszekerheid	Gewaarb. inkomen bejaarden	Totaal regeling werknemers	Pensioenen	Ziekte- en invaliditeitsverzekering	Gezinsbijslag	Totaal regeling zelfstandigen	
1953	7,1	6,7	5,6	7,6	1,4	—	—	—	28,4	—	—	0,9	0,9	29,3
1954	8,3	6,9	5,4	7,9	1,3	—	0,1	—	29,9	—	—	1,2	1,2	31,1
1955	9,1	7,5	3,9	7,7	1,7	—	0,2	—	30,1	—	—	1,2	1,2	31,3
1956	10,1	8,0	3,6	8,0	2,1	—	0,3	—	32,1	1,5	—	1,2	2,7	34,8
1957	11,2	8,6	3,0	9,6	2,1	—	0,2	—	34,7	1,4	—	1,2	2,6	37,3
1958	12,6	9,8	4,9	10,4	2,0	0,1	0,2	—	40,0	2,1	—	1,2	3,3	43,3
1959	14,6	11,0	6,3	10,6	2,4	0,1	0,2	—	45,2	2,5	—	1,3	3,8	49,0
1960	15,3	12,3	5,1	11,5	2,6	0,1	0,2	—	47,1	2,2	—	1,3	3,5	50,6
1961	15,8	13,1	4,2	12,8	3,0	0,1	0,4	—	49,4	2,9	—	1,5	4,4	53,8
1962	19,4	14,5	3,9	13,8	3,0	0,1	0,8	—	55,5	2,7	—	1,6	4,3	59,8
1963	20,5	16,5	4,9	15,6	3,4	0,1	1,3	—	62,3	2,6	—	2,0	4,6	66,9
1964	21,8	17,7	3,5	17,9	3,7	0,1	1,7	—	66,4	3,2	0,1	2,1	5,4	71,8
1965	24,3	27,8	4,3	20,5	4,4	0,2	1,8	—	83,3	3,7	0,7	2,3	6,7	90,0
1966	28,5	30,6	4,3	22,8	4,7	0,6	1,0	—	92,5	4,2	0,9	2,8	7,9	100,4
1967	30,0	32,0	6,3	24,6	5,0	2,1	1,3	—	101,3	4,5	1,0	3,0	8,5	109,8
1968	37,4	36,0	7,1	27,2	4,9	2,8	1,6	—	117,0	5,5	1,4	3,3	10,2	127,2
1969	41,6	40,8	6,4	28,8	5,9	3,1	1,3	0,2	128,1	5,3	1,9	3,6	10,8	138,9
1970	47,8	47,3	5,8	31,6	6,6	3,1	1,8	1,0	145,0	6,6	2,3	3,8	12,7	157,7
1971	53,2	53,1	6,7	33,2	7,1	4,9	2,6	1,2	162,0	8,2	2,6	3,5	14,3	176,3
1972	62,0	61,7	10,3	36,4	8,1	5,8	3,3	1,4	189,0	10,1	3,5	4,6	18,2	207,2
1973	73,8	72,6	11,8	39,2	9,0	6,0	3,6	1,5	217,5	14,4	4,3	5,2	23,9	241,4
1974	89,8	87,8	16,1	47,6	10,7	7,3	3,9	2,0	265,2	18,6	5,5	6,5	30,6	295,8
1975	111,0	111,0	35,8	57,5	12,7	9,0	5,5	2,6	345,1	24,0	7,1	8,1	39,2	384,3
1976	128,4	133,4	46,7	64,8	14,5	10,5	6,4	3,2	407,9	28,1	8,6	9,1	45,8	453,7
1977	141,0	145,5	59,9	70,2	16,2	11,5	8,3	3,5	456,1	30,0	9,6	11,0	50,6	506,7
1978	157,9	162,3	69,1	70,6	17,5	12,5	8,1	3,7	501,7	31,1	10,4	10,5	52,0	553,7
1979	179,0	174,1	79,5	74,8	18,1	12,9	7,9	3,6	549,8	32,4	11,1	10,8	54,3	604,1
1980	196,5	186,7	89,9	78,2	18,9	13,9	10,3	4,1	598,5	34,4	11,9	10,9	57,2	655,7

BIJLAGE I/13

De saldi van de Sociale Zekerheid in miljarden franken

	In de regeling der werknemers									In de regeling der zelfstandigen				Algemeen totaal
	Pensioenen	Ziekte- en invaliditeitsverzekering	Werkloosheid	Gezinsbijslag	Arbeidsongevallen	Beroepsziekten	Fondsen voor bestaanszekerheid	Gewaarb. inkomen voor bejaarden	Totaal werknemers	Pensioenen	Ziekte- en invaliditeitsverzekering	Gezinsbijslag	Totaal zelfstandigen	
1953	+ 3,1	− 1,9	+0,1	−0,2	+1,8	—	—	—	+ 2,9	—	—	+0,1	+0,1	+ 3,0
1954	+ 3,2	− 1,1	−0,2	−0,6	+1,9	—	−0,1	—	+ 3,1	—	—	+0,1	+0,1	+ 3,2
1955	+ 3,4	− 1,2	−0,3	+0,1	+2,1	—	−0,2	—	+ 3,9	—	—	0	0	+ 3,9
1956	+ 3,4	0	−0,2	0	+2,3	—	−0,3	—	+ 5,2	−0,1	—	−0,2	−0,3	+ 4,9
1957	+ 3,8	+ 0,1	0	−0,1	+2,3	—	−0,2	—	+ 5,9	+0,4	—	−0,1	+0,3	+ 6,2
1958	+ 5,0	− 0,4	+0,3	−0,2	+2,3	−0,1	−0,2	—	+ 6,7	+0,2	—	−0,1	+0,1	+ 6,8
1959	+ 2,8	− 0,5	+0,6	−0,6	+1,5	−0,1	−0,1	—	+ 3,6	−0,1	—	−0,2	−0,3	+ 3,3
1960	+ 3,3	− 0,1	+0,5	+0,1	+1,4	0	0	—	+ 5,2	−0,1	—	−0,1	−0,2	+ 5,0
1961	+ 3,8	− 0,7	+0,3	+0,3	+1,2	0	0	—	+ 4,9	0	—	−0,2	−0,2	+ 4,7
1962	+ 1,9	− 0,4	+0,7	+0,5	+1,4	−0,1	0	—	+ 4,0	−0,2	—	0	−0,2	+ 3,8
1963	+ 3,8	− 2,2	+0,3	+1,3	+1,5	0	0	—	+ 4,7	−0,4	—	0	−0,4	+ 4,3
1964	+ 5,6	+ 3,4	+0,7	+1,7	+2,1	+0,3	0	—	+13,8	+0,5	0	−0,1	+0,4	+14,2
1965	+ 6,7	− 2,9	+0,5	+2,0	+1,7	+0,3	0	—	+ 8,3	+0,1	+0,3	+0,1	+0,5	+ 8,8
1966	+ 5,5	+ 1,1	0	+1,2	+1,2	+0,1	0	—	+ 9,1	+0,1	+0,3	0	+0,4	+ 9,5
1967	+ 6,7	+ 1,7	+0,1	+0,5	+1,7	−0,7	0	—	+10,0	+0,1	+0,1	+0,2	+0,4	+10,4
1968	+ 2,1	− 0,4	+1,5	−0,3	+2,0	−1,1	0	—	+ 3,8	+0,5	−0,2	0	+0,3	+ 4,1
1969	+ 3,3	− 2,6	+1,0	+0,7	+1,4	+0,3	0	0	+ 4,1	+0,7	−0,4	−0,4	−0,1	+ 4,0
1970	+ 5,9	− 0,3	+1,7	+1,0	+1,5	+0,7	0	+0,1	+10,6	+0,3	−0,6	0	−0,3	+10,3
1971	+ 8,8	+ 1,0	+1,2	+2,5	+1,6	+0,2	0	+0,2	+15,5	−0,8	−0,5	+0,7	−0,6	+14,9
1972	+ 7,3	+ 1,7	+1,7	+2,2	+2,7	0	0	−0,1	+15,5	−0,1	−0,4	+0,4	−0,1	+15,4
1973	+ 9,9	− 1,1	+0,4	+3,8	+4,1	+0,1	+0,7	+0,3	+18,2	−0,9	+0,1	+0,3	−0,5	+17,7
1974	+13,5	− 0,9	+0,5	+2,6	+4,7	+0,3	+0,3	−0,2	+20,8	−2,2	−0,4	+0,4	−2,2	+18,6
1975	+12,2	+ 2,9	+1,0	−1,0	+3,5	+0,4	+1,3	+0,3	+20,6	−1,6	0	+0,7	−0,9	+19,7
1976	+10,1	− 3,3	+2,4	−0,8	+4,1	+0,1	+1,7	0	+14,3	−3,5	+0,5	+0,8	−2,2	+12,1
1977	+10,7	+ 1,6	−0,3	+0,3	+6,5	0	+1,5	0	+20,3	−3,5	0	−0,7	−4,2	+16,1
1978	+ 2,0	− 7,3	+4,3	+3,8	+3,8	−0,2	+1,5	+0,1	+ 8,0	−3,4	−0,5	+0,6	−3,3	+ 4,8
1979	− 7,1	−12,7	+2,0	+5,6	+4,7	+0,1	+3,2	+0,1	− 4,1	−4,2	−0,6	+0,8	−4,0	− 8,0
1980	−10,5	−11,1	−1,5	+9,6	+4,9	−0,3	+2,8	0	− 6,1	−5,9	−0,8	+0,7	−5,9	−12,0

BIJLAGE II/1

Evolutie van bijdragevoeten en loongrenzen inzake sociale zekerheid, regeling der werknemers

Data	Sociaal beroeps-statuut	Ouderdom			Z.I.V. (1)						Werkloosheid			Gezinsbijslag		Beroepsziekten	
					Geneeskundige verzorging			Uitkeringen									
		Loon-grens	Bijdragevoeten		Loon-grens	Bijdragevoeten		Loon-grens	Bijdragevoeten		Loon-grens	Bijdragevoeten		Loon-grens	Bijdr. voet (b)	Loon-grens	Bijdr.-voet (b)
			(a)	(b)		(a)	(b)		(a)	(b)		(a)	(b)				
1.1.1945	W B M Z	3.000 3.000 * 4.000	3,50 4,50 3,50 5,00	3,50 6,00 5,50 5,00	3.000 3.000 * 4.000	3,50 2,75 2,50 3,00	2,50 2,25 1,50 2,00	*	1,00	1,00	3.000 3.000 * 4.000	1,00 1,00 1,00 1,00	1,00 1,00 1,00 1,00	3.000 3.000 * 4.000	6,00 6,00 6,00 6,00		
1.7.1945	W,B	4.000			4.000						4.000			4.000			
1.3.1947	M	*			*			*			4.000			4.000			
1.1.1950	W,B,M,Z														7,50		
1.4.1951	B		4,25	6,00													
1.5.1951	W,B,Z M	5.000 *			5.000 *			*			5.000 5.000			5.000 5.000			
1.1.1953	W	*	3,75	3,75													
1.7.1953	Z	10.000			8.000												
1.1.1954	W		4,00	4,00													
1.7.1954	Z				10.000												
1.1.1955	W		4,25	4,25													
1.7.1955	W B					3,50 2,75	3,50 3,25										
1.1.1956	Z		6,00	6,00													
1.7.1956	W,B,Z														8,00		
1.10.1956	W,B,Z														7,50		
1.4.1957	W B M Z	* 5.000 * 10.000			6.000 6.000 * 10.000						6.000 6.000 6.000 6.000			6.000 6.000 6.000 6.000	8,50 8,50 8,50 8,50		
1.7.1957	B	8.000															
1.7.1958	M		4,25	6,25													
1.1.1960	W	*															
1.4.1960	B M Z	8.400 * 10.500			8.000 8.000 * 10.500						8.000 8.000 8.000 8.000			8.000 8.000 8.000 8.000			

1.7.1957	B	8.000																
1.7.1958	M		4,25	6,25														
1.1.1960	W		4,50															
1.4.1960	W B M Z	* 8.400 * 10.500			8.000 8.000 * 10.500						8.000 8.000 8.000 8.000			8.000 8.000 8.000 8.000				
1.1.1961	W,B,M,Z														9,00			
1.7.1962	W B M Z	* 8.600 * 10.750			8.200 8.200 * 10.750						8.200 8.200 8.200 8.200			8.200 8.200 8.200 8.200				
1.10.1962	W,B,M,Z													11.275	9,50			
1.1.1963	W		4,75	5,25														
1.7.1963	W,B,M,Z														9,75			
1.1.1964	W B M Z	* 8.800 * 11.025	5,00	6,00	8.400 8.400 * 11.025						8.400 8.400 8.400 8.400			11.550 11.550 11.550 11.550	10,25 10,25 10,25 10,25	8.400 8.400 8.400 8.400	0,25 0,15 0,25 0,25	
1.4.1964	W B M Z				11.550 11.550 * 11.025	2,50 2,50 2,85 3,00	2,50 2,50 1,85 2,00	8.400 8.400 *	1,40 0,95 1,00	1,40 1,45 1,00						8.600 8.600 8.600 8.600		
1.7.1964	W B M Z	* 9.025 * 11.275			11.825 11.825 * 11.275			8.600 8.600 *			8.600 8.600 8.600 8.600			11.825 11.825 11.825 11.825				
1.1.1965	W B M Z	* 9.225 * 11.550	5,25	6,75	12.100 12.100 * 11.550			8.800 8.800 *			8.800 8.800 8.800 8.800			12.100 12.100 12.100 12.100	10,75 10,75 10,75 10,75	8.800 8.800 8.800 8.800		
1.7.1965	W B M Z	* 9.450 * 11.800			12.375 12.375 * 11.800			9.000 9.000 *			9.000 9.000 9.000 9.000			12.375 12.375 12.375 12.375		9.000 9.000 9.000 9.000		
1.1.1966	W B M		5,35	6,85		2,65 2,65 2,95	3,10 3,10 2,45											
1.4.1966	W B M Z	* 9.650 * 12.075			12.650 12.650 * 12.075			9.200 9.200 *			9.200 9.200 9.200 9.200			12.650 12.650 12.650 12.650		9.200 9.200 9.200 9.200		
1.7.1966	W B M Z	* 9.850 * 12.325			12.925 12.925 * 12.325			9.400 9.400 *			9.400 9.400 9.400 9.400			12.925 12.925 12.925 12.925		9.400 9.400 9.400 9.400		
1.1.1967	W B M Z		5,50	7,00							12.925 12.925 12.925 12.925							

BIJLAGE II/1 (vervolg)

Data	Sociaal beroeps-statuut	Ouderdom			Z.I.V. (1)						Werkloosheid			Gezinsbijslag		Beroepsziekten		Kredieturen	
					Geneeskundige verzorging			Uitkeringen											
		Loon-grens	Bijdragevoeten		Loon-grens	Bijdragevoeten		Loon-grens	Bijdragevoeten		Loon-grens	Bijdragevoeten		Loon-grens	Bijdr. voet (b)	Loon-grens	Bijdr.-voet (b)	Loon-grens	Bijdr.-voet (b)
			(a)	(b)		(a)	(b)		(a)	(b)		(a)	(b)						
1.7.1967	W	*			13.200			9.600			13.200			13.200		9.600			
	B	10.075			13.200			9.600			13.200			13.200		9.600			
	M	*			*			*			13.200			13.200		9.600			
	Z	12.600			12.600						13.200			13.200		9.600			
1.1.1968	W	*			13.475			9.800			13.475			13.475		9.800			
	B	13.475			13.475			9.800			13.475			13.475		9.800			
	M	*	4,50	6,50	*			*			13.475			13.475		9.800			
	Z	15.300	6,25	6,25	12.850						13.475			13.475		9.800			
1.7.1968	W,B,M,Z											1,40	1,40						
1.10.1968	W								1,45	1,45									
	B								1,00	1,50									
	M					3,00	2,50		1,00	1,00									
1.1.1969	W	*			13.750			10.000			13.750	1,20	1,20	13.750		13.750	0,75		
	B	15.625			13.750			10.000			13.750	1,20	1,20	13.750		13.750	0,65		
	M	*	4,75	6,75	*			*			13.750	1,20	1,20	13.750		13.750	0,75		
	Z	15.625	6,50	6,50	13.125	3,60	2,80				13.750	1,20	1,20	13.750		13.750	0,75→	Gezel (4)	
																	0,65→	Officier (4)	
1.4.1969	W	*			14.025			10.200			14.025			14.025		14.025			
	B	15.925			14.025			10.200			14.025			14.025		14.025			
	M	*			*			*			14.025			14.025		14.025			
	Z	15.925			13.375						14.025			14.025		14.025			
1.7.1969	W		5,75	7,50															
	B		4,50	6,50															
	M		5,00	7,25															
	Z		6,75	7,00															
1.1.1970	W	*			16.725			10.400			14.300			14.300	10,50	14.300			
	B	16.725			16.725			10.400			14.300			14.300	10,50	14.300			
	M	*	5,25	7,50	*			*			14.300			14.300		14.300			
	Z	16.250			13.650						14.300			14.300		14.300			
1.4.1970	W	*			17.050			10.600			14.575			14.575		14.575			
	B	17.050			17.050			10.600			14.575			14.575		14.575			
	M	*			*			*			14.575			14.575		14.575			
	Z	16.550			13.900						14.575			14.575		14.575			
1.7.1970	W		6,00	8,00				14.575	1,20	1,70									
	B		4,75	7,00				14.575	0,80	1,70									
	M		5,00	8,00				*											
	Z		6,75	7,00															
1.10.1970	W	*			17.375			14.850			14.850			14.850		14.850			

1.7.1970	W B M Z	16.550	6,00 4,75 5,50 5,00	8,00 7,00 8,00 8,00	13.900			14.575 14.575	1,20 0,80	1,70 1,70	14.575			14.575		14.575			
1.10.1970	W B M Z	* 17.375 * 16.875			17.375 17.375 * 14.175			14.850 14.850 *			14.850 14.850 14.850 14.850			14.850 14.850 14.850 14.850		14.850 14.850 14.850 14.850			
1.4.1971	W B M Z	* 17.700 * 17.175			17.700 17.700 * 14.425			15.125 15.125 *			15.125 15.125 15.125 15.125			15.125 15.125 15.125 15.125		15.125 15.125 15.125 15.125			
1.7.1971	W B M Z		5,00 6,00 7,25	7,25 8,00 7,75	25.000 25.000 * 25.000	2,00 2,00 3,00 2,20	3,75 3,75 2,60 2,60	15.125	1,20 0,80 1,00 1,10	1,80 1,80 1,00 1,30		1,70 1,70 1,70 1,70							
1.10.1971	W B M Z	* 18.100 * 17.575			25.550 25.550 * 25.550			15.450 15.450 * 15.450			15.450 15.450 15.450 15.450			15.450 15.450 15.450 15.450		15.450 15.450 15.450 15.450			
1.1.1972	W B M Z	* 18.450 * 17.925			26.075 26.075 * 26.075			15.775 15.775 * 15.775			15.775 15.775 15.775 15.775			15.775 15.775 15.775 15.775		15.775 15.775 15.775 15.775			
1.7.1972	W B M Z	* 18.825 *(3) 18.275	5,25 { 6,00 { 6,50 7,50	7,50 { 8,00 { 9,00 8,00	26.575 26.575 * 26.575			16.075 16.075 * 16.075			16.075 16.075 16.075 16.075			16.075 16.075 16.075 16.075		16.075 16.075 16.075 16.075			
1.10.1972	W B M Z	* 19.200 * 18.650			27.125 27.125 * 27.125			16.400 16.400 * 16.400			16.400 16.400 16.400 16.400			16.400 16.400 16.400 16.400		16.400 16.400 16.400 16.400			
1.1.1973	W B M Z	* 19.575 * 19.025			27.650 27.650 * 27.650			16.725 16.725 * 16.725			16.725 16.725 16.725 16.725			16.725 16.725 16.725 16.725		16.725 16.725 16.725 16.725			
1.4.1973	W B M Z	* 28.225 * 28.225			28.225 28.225 * 28.225			17.075 17.075 * 17.075			17.075 17.075 17.075 17.075			17.075 17.075 17.075 17.075		17.075 17.075 17.075 17.075			
1.7.1973	W B M Z		5,50 7,50	7,75 8,25													28.225 28.225 * 28.225	0,30 0,30 0,30 0,30

BIJLAGE II/1 (vervolg)

Data	Sociaal beroepsstatuut	Ouderdom			Z.I.V. (1)						Werkloosheid			Gezinsbijslag		Beroepsziekten		Kredieturen		Arbeidsongevallen	
					Geneeskundige verzorging			Uitkeringen													
		Loongrens	Bijdragevoeten		Loongrens	Bijdragevoeten		Loongrens	Bijdragevoeten		Loongrens	Bijdragevoeten		Loongrens	Bijdr. voet (b)	Loongrens	Bijdr.-voet (b)	Loongrens	Bijdr.-voet (b)	Loongrens	Bijdr.-voet (b)
			(a)	(b)		(a)	(b)		(a)	(b)		(a)	(b)								
1.10.73	W	*			28.775			17.400			17.400			17.400		17.400		28.775	0,20		
	B	28.775			28.775			17.400			17.400			17.400		17.400		28.775	0,20		
	M	*			*			*			17.400			17.400		17.400		*	0,20		
	Z	28.775			28.775			17.400			17.400			17.400		17.400		28.775	0,20		
1.1.74	W	*			29.350			17.750			17.750			17.750		17.750		29.350			
	B	30.525			29.350			17.750			17.750			17.750		17.750		29.350			
	M	*			*			*			17.750			17.750		17.750		*			
	Z	30.525			29.350			17.750			17.750			17.750		17.750		29.350			
1.4.74	W	*			30.550			18.475			18.475			18.475		18.475		30.550			
	B	31.750			30.550			18.475			18.475			18.475		18.475		30.550			
	M	*			*			*			18.475			18.475		18.475		*			
	Z	31.750			30.550			18.475			18.475			18.475		18.475		30.550			
1.7.74	W	*			31.775			19.225			19.225			19.225		19.225		31.775			
	B	33.050	5,75	8,00	31.775			19.225			19.225			19.225		19.225		31.775			
	M	*			*			*			19.225			19.225		19.225		*			
	Z	33.050	7,50	8,50	31.775			19.225			19.225			19.225		19.225		31.775			
1.10.74	W	*			*			33.050	1,10	1,80	20.000			20.000		33.050		33.050			
	B	34.375			*			33.050	0,70	1,80	20.000			20.000		33.050		33.050			
	M	*			*			*	1,00	1,00	20.000			20.000		*		*			
	Z	34.375			*			33.050	1,00	1,30	20.000			20.000		33.050		33.050			
1.1.75	W	*			*	1,80	3,75	37.925			22.950			22.950	10,25	37.925		37.925			
	B	37.925			*	1,80	3,75	37.925			22.950			22.950	10,25	37.925		37.925			
	M	*			*	3,00	2,60	*			22.950			22.950	10,25	*		*			
	Z	37.925			*	2,00	2,80	37.925			22.950			22.950	10,25	37.925		37.925			
1.4.75	W	*			*			38.675			23.400			23.400		38.675		23.400			
	B	38.675			*			38.675			23.400			23.400		38.675		23.400			
	M	* (3) →	{ 6,00	8,00	*			*			23.400			23.400		*		23.400			
			{ 7,00	9,50																	
	Z	38.675			*			38.675			23.400			23.400		38.675		23.400			
1.7.75	W	*			*			39.450			23.875			23.875		39.450		23.875			
	B	39.450	6,00	8,00	*			39.450			23.875			23.875		39.450		23.875			
	M	*			*			*			23.875			23.875		*		23.875			
	Z	39.450	7,50	8,75	*			39.450			23.875			23.875		39.450		23.875			

Data	Sociaal beroepsstatuut	Ouderdom			Z.I.V. (1)						Werkloosheid			Gezinsbijslag		Beroepsziekten		Kredieturen		Arbeidsongevallen (2)	
					Geneeskundige verzorging			Uitkeringen													
		Loongrens	Bijdragevoeten		Loongrens	Bijdragevoeten		Loongrens	Bijdragevoeten		Loongrens	Bijdragevoeten		Loongrens	Bijdr. voet (b)	Loongrens	Bijdr.-voet (b)	Loongrens	Bijdr.-voet (b)	Loongrens	Bijdr.-voet (b)
			(a)	(b)		(a)	(b)		(a)	(b)		(a)	(b)								
1.10.75	W	*			*			40.250			24.350			24.350		40.250		24.350			
	B	40.250			*			40.250			24.350			24.350		40.250		24.350			
	M	*			*			*			24.350			24.350		*		24.350			
	Z	40.250			*			40.250			24.350			24.350		40.250		24.350			
1.1.76	W	*			*			43.550			26.350			*	7,75	*	0,70				
	B	43.550			*			43.550			26.350			*	7,75	*	0,60	(5)			
	M	*			*			*			26.350			*	7,75	*	0,70				
	Z	43.550			*	2,55	4,25	43.550	1,10	1,80	26.350			*	7,75	*	0,70				
																(4)	0,60				
1.4.76	W	*			*			44.425			26.875			*		*					
	B	44.425			*			44.425			26.875			*		*					
	M	*			*			*			28.875			*		*					
	Z	44.425			*			44.425			26.875			*		*					
1.7.76	W	*			*			45.300			27.400			*		*					
	B	45.300			*			45.300			27.400			*		*					
	M	*			*			*			27.400			*		*					
	Z	45.300	7,50	9,00	*			45.300			28.400			*		*					
1.10.76	W	*			*			46.200			27.950			*		*					
	B	46.200			*			46.200			27.950			*		*					
	M	*			*			*			27.950			*		*					
	Z	46.200			*			46.200			27.950			*		*					
1.1.77	W	*			*			47.125			28.500			*		*				*	0,40
	B	47.125			*			47.125			28.500			*		*				*	0,40
	M	*			*			*			28.500			*		*				*	0,40
	Z	47.125			*			47.125			28.500			*		*				*	0,40
1.4.77	W	*			*			48.075			29.075			*		*				*	
	B	48.075			*			48.075			29.075			*		*				*	
	M	*			*			*			29.075			*		*				*	
	Z	48.075			*			48.075			29.075			*		*				*	
1.10.77	W	*			*			49.025			29.650			*		*				*	
	B	49.025			*			49.025			29.650			*		*				*	
	M	*			*			*			29.650			*		*				*	
	Z	49.025			*			49.025			29.650			*		*				*	

BIJLAGE II/1 (*vervolg*)

Data	Sociaal beroepsstatuut	Ouderdom			Z.I.V. (1)						Werkloosheid			Gezinsbijslag		Beroepsziekten		Kredieturen		Arbeidsongevallen (2)	
					Geneeskundige verzorging			Uitkeringen													
		Loongrens	Bijdragevoeten		Loongrens	Bijdragevoeten		Loongrens	Bijdragevoeten		Loongrens	Bijdragevoeten		Loongrens	Bijdr. voet (b)	Loongrens	Bijdr.-voet (b)	Loongrens	Bijdr.-voet (b)	Loongrens	Bijdr.-voet (b)
			(a)	(b)		(a)	(b)		(a)	(b)		(a)	(b)								
1.1.78	W	*			*			50.025			30.250			*		*				*	
	B	50.025			*			50.25			30.250			*		*				*	
	M	*			*			*			30.250			*		*				*	
	Z	50.025			*			50.025			30.250			*		*				*	
1.10.78	W	*			*			51.025			30.850			*		*				*	
	B	51.025			*			51.025			30.850			*		*				*	
	M	*			*			*			30.850			*		*				*	
	Z	51.025			*			51.025			30.850			*		*				*	
1.1.79	W	*			*			52.025			31.475			*		*		31.475	0,05	*	
	B	52.025			*			52.025			31.475			*		*		31.475	0,05	*	
	M	*			*			*			31.475			*		*		31.475	0,05	*	
	Z	52.025			*			52.025			31.475			*		*		31.475	0,05	*	
1.7.79	W	*			*			53.075			32.100			*		*		32.100		*	
	B	53.075			*			53.075			32.100			*		*		32.100		*	
	M	*			*			*			32.100			*		*		32.100		*	
	Z	53.075			*			53.075			32.100			*		*		32.100		*	
1.1.80	W	*			*			54.150			32.750			*		*		32.750		*	
	B	54.150			*			54.150			32.750			*		*		32.750		*	
	M	*			*			*			32.750			*		*		32.750		*	
	Z	54.150			*			54.150			32.750			*		*		32.750		*	
1.4.80	W	*			*			55.225			33.400			*		*		33.400		*	
	B	55.225			*			55.225			33.400			*		*		33.400		*	
	M	*			*			*			33.400			*		*		33.400		*	
	Z	55.225			*			55.225			33.400			*		*		33.400		*	
1.7.80	W	*			*			56.325			34.075			*		*		34.075		*	
	B	56.325			*			56.325			34.075			*		*		34.075		*	
	M	*			*			*			34.075			*		*		34.075		*	
	Z	56.325			*			56.325			34.075			*		*		34.075		*	
1.10.80	W	*			*			70.400	1,13	1,83	34.750			*		*		34.750		*	
	B	57.450			*			70.400	0,73	1,83	34.750			*		*		34.750		*	
	M	*			*			*	1,00	1,00	34.750			*		*		34.750		*	
	Z	57.450			*			70.400	1,13	1,83	34.750			*		*		34.750		*	

BIJLAGE II/1 (vervolg)

Bron: Statistisch Jaarboek van de Sociale Zekerheid, Ministerie van Sociale Voorzorg.

(a) werknemers
(b) werkgevers
* onbegrensde lonen

W = werklieden
B = bedienden
M = mijnwerkers
Z = zeelieden

(1) De wet van 9 augustus 1963 splitste de ziekte- en invaliditeitsverzekering voor geneeskundige verzorging en de uitkeringsverzekering. Voor de zeelieden gebeurde dit pas in 1971.
(2) Het betreft hier enkel de schadeloosstelling door het Fonds voor Arbeidsongevallen. Aanvankelijk werd dit Fonds gefinancierd door een bijdrage op de premies, geïnd door de erkende private verzekeringsinstellingen. Voor de zeelieden is het Fonds de enige verzekeraar zodat zij hun premie volledig storten aan het Fonds. Vanaf 1 januari 1977 werd dit financieringssysteem vervangen door een bijdrage op het onbegrensde loon.
(3) Sinds de wet van 26 juni 1972 wordt er een onderscheid gemaakt tussen de ondergrondse- en de bovengrondse mijnwerkers.
(4) Bij de zeelieden worden de zeevarende officieren praktisch als bedienden beschouwd en de scheepsgezellen en shoregangers eerder als handarbeiders.
(5) Inning geschorst van 1 januari 1976 tot 31 december 1978.

BIJLAGE II/2

Evolutie van bijdragevoeten en inkomensgrenzen inzake sociale zekerheid, regeling voor een zelfstandig hoofdberoep, onderworpen aan de drie takken van sociale zekerheid,

sedert de inrichting van het sociaal statuur der zelfstandigen,

(K.B. nr. 38 van 27 juli 1967, K.B. nr. 74 van 10 november 1967, W. 9 juni 1970)

Voor de zelfstandigen onderworpen aan de drie takken van sociale zekerheid, pensioenen, gezinsbijslag, ziekte- en invaliditeitsverzekering, is de bijdragen voor een zelfstandige hoofdbezigheid tweeërlei:

a) de volledige bijdrage op het gedeelte der inkomsten dat de middengrens of the tussenplafond niet overschrijdt en op een minimum-inkomen of drempelbedrag (= minimumbedrag)
b) de solidariteitsbijdrage op het gedeelte der inkomsten begrepen tussen de middengrens en de maximumgrens

	Inkomensgrenzen (in F)			Globale bijdragen	Bijdragen verdeeld per tak			
	Minimum	Midden	Maximum		Pensioenen	Gezinsbijslag	Geneeskundige verzorging	Arbeidsongeschiktheid
1970 2e sem.	58.457	173.333	310.980	a) 11,10% b) 2,00%	5,60% 1,00%	4,00% 0,72%	1,50% 0,28%	— —
1971 1e sem.	60.706	180.000	322.941					
1971 2e sem.	67.765	193.235	338.824	a) 11,60% b) 2,10%	5,75% 1,04%	4,00% 0,72%	1,50% 0,27%	0,35% 0,07%
1972 1e sem.	70.502	201.042	352.512					
1972 2e sem.	80.000	225.000	420.000	a) 12,50% b) 4,50%	6,32% 1,50%	3,85% 0,92%	2,00% 2,00%	0,33% 0,08%
1973 1e sem.	84.896	265.300	445.704		6,41% 1,53%	3,76% 0,90%	2,00% 2,00%	0,33% 0,07%
1973 2e sem.	91.970	265.300	445.704					
1974 1e sem.	99.553	315.893	482.454	a) 12,75% b) 5,00%	6,74% 1,88%	3,68% 1,03%	2,00% 2,00%	0,33% 0,09%
1974 2e sem.	107.212	315.893	482.454					
1975	134.590	437.417	672.950	a) 13,40% b) 9,20%	7,03% 4,35%	3,51% 2,18%	2,35% 2,35%	0,51% 0,32%
1976	150.355	488.653	751.773					
1977	163.856	532.533	819.281					
1978	172.487	560.582	862.434					
1979	176.708	574.300	883.539					
Vanaf 1 oktober:								
1980	188.805	613.618	944.027	a) 14,20% b) 10,00%	7,03% 4,35%	3,51% 2,18%	3,15% 3,15%	0,51% 0,32%

Bron: Statistisch Jaarboek van de Sociale Zekerheid, Ministerie van Sociale Voorzorg en Jaarverslagen van het Rijksinstituut voor de Sociale Verzekeringen der Zelfstandigen.

BIJLAGE III/1

Reserves van de sociale zekerheid van de werknemers (in miljoenen F)
Periode 1958-1980

Rubrieken	Ziekte en invaliditeit	Werkloosheid	Pensioenen	Gezinsbijslag	Arbeidsongevallen (1)	Beroepsziekten	Totaal	Inningsinstellingen
1958								
– reserves van de individuele kapitalisatie	—	—	42.608	—	12.079	—	54.687	—
– verdelingsreserves	– 422	565	8.313	1.175	406	– 62	9.975	5.155
– andere reserves	– 50	43	389	30	—	—	412	—
	– 472	608	51.310	1.205	12.485	– 62	65.074	5.155
1959								
– reserves van de individuele kapitalisatie	—	—	44.250	—	12.900	—	57.150	—
– verdelingsreserves	– 663	628	9.379	609	425	– 114	10.264	5.301
– andere reserves	– 321	66	418	29	—	—	192	—
	– 984	694	54.047	638	13.325	– 114	67.606	5.301
1960								
– reserves van de individuele kapitalisatie	—	—	46.012	—	13.673	—	59.685	—
– verdelingsreserves	– 1.963	686	10.020	519	451	– 75	9.638	6.332
– andere reserves	44	117	496	49	—	—	706	—
	– 1.919	803	56.528	568	14.124	– 75	70.029	6.332
1961								
– reserves van de individuele kapitalisatie	—	—	47.707	—	14.607	—	62.314	—
– verdelingsreserves	– 2.348	661	11.678	973	512	– 58	11.418	5.994
– andere reserves	52	161	466	55	—	—	734	—
	– 2.296	822	59.851	1.028	15.119	– 58	74.466	5.994
1962								
– reserves van de individuele kapitalisatie	—	—	49.661	—	15.668	—	65.329	—
– verdelingsreserves	– 2.509	975	11.225	1.688	560	– 80	11.859	6.190
– andere reserves	50	247	476	58	—	—	831	—
	– 2.459	1.222	61.362	1.746	16.228	– 80	78.019	6.190
1963								
– reserves van de individuele kapitalisatie	—	—	50.284	—	17.451	—	67.735	—
– verdelingsreserves	– 4.186	752	14.085	2.723	713	– 87	14.000	6.019
– andere reserves	54	328	468	59	—	—	909	—
	– 4.132	1.080	64.837	2.782	18.164	– 87	82.644	6.019
1964								
– reserves van de individuele kapitalisatie	—	—	52.217	—	19.183	—	71.400	—
– verdelingsreserves	– 1.245	964	15.634	507	1.219	134	17.213	12.624
– andere reserves	79	359	327	68	—	—	833	—
	– 1.166	1.323	68.178	575	20.402	134	89.446	12.624
1965								
– reserves van de individuele kapitalisatie	—	—	54.749	—	19.106	—	73.855	—
– verdelingsreserves	– 3.520	1.077	19.389	2.956	1.539	229	21.670	14.865
– andere reserves	135	438	321	75	—	—	969	—
	– 3.385	1.515	74.459	3.031	20.645	229	96.494	14.865

Bron: Algemeen verslag over de sociale zekerheid, Ministerie van Sociale Voorzorg.
Bemerkingen:
(1) De technische reserves van de private maatschappijen werden opgenomen in de rubriek „Individuele kapitalisatie" terwijl al de reserves van het Fonds voor Arbeidsongevallen opgenomen werden onder de rubriek: „Verdelingsreserves".

BIJLAGE III/1 (*vervolg*)

Reserves van de sociale zekerheid van de werknemers (in miljoenen F)
Periode 1958-1980

Rubrieken	Ziekte en invaliditeit	Werkloosheid	Pensioenen	Gezinsbijslag	Arbeidsongevallen (1)	Beroepsziekten	Totaal	Inningsinstellingen
1966								
— reserves van de individuele kapitalisatie	—	—	58.124	—	20.276	—	78.400	—
— verdelingsreserves	— 2.849	968	21.104	2.805	1.675	200	23.903	16.809
— andere reserves	170	520	83	567	—	—	1.340	—
	— 2.679	1.488	79.311	3.372	21.951	200	103.643	16.809
1967								
— reserves van de individuele kapitalisatie	—	—	59.278	—	21.731	—	81.009	—
— verdelingsreserves	— 1.215	762	23.481	2.993	1.917	— 532	27.406	18.448
— andere reserves	261	576	46	893	—	—	1.776	—
	— 954	1.338	82.805	3.886	23.648	— 532	110.191	18.448
1968								
— reserves van de individuele kapitalisatie	—	—	60.342	—	23.971	—	84.313	—
— verdelingsreserves	— 1.587	756	23.064	3.208	2.047	— 1.554	25.934	20.302
— andere reserves	646	674	81	1.191	—	1	2.593	—
	— 941	1.430	83.487	4.399	26.018	— 1.553	112.840	20.302
1969								
— reserves van de individuele kapitalisatie	—	—	64.094	—	25.461	—	89.555	—
— verdelingsreserves	— 4.891	881	20.598	7.346	2.049	— 1.681	24.302	20.524
— andere reserves	693	756	83	196	—	1	1.729	—
	— 4.198	1.637	84.775	7.542	27.510	— 1.680	115.586	20.524
1970								
— reserves van de individuele kapitalisatie	—	—	64.561	—	27.032	—	91.593	—
— verdelingsreserves	— 6.860	1.579	22.384	8.648	1.979	— 1.085	26.645	25.940
— andere reserves	660	814	79	212	—	1	1.766	—
	— 6.200	2.393	87.024	8.860	29.011	— 1.084	120.004	25.940
1971								
— reserves van de individuele kapitalisatie	—	—	64.758	—	28.809	—	93.567	—
— verdelingsreserves	— 7.190	1.368	27.535	11.334	1.900	— 976	33.971	30.097
— andere reserves	570	888	83	248	—	1	1.790	—
	— 6.620	2.256	92.376	11.582	30.709	— 975	129.328	30.097
1972								
— reserves van de individuele kapitalisatie	—	—	65.219	—	31.502	—	96.721	—
— verdelingsreserves	— 6.837	1.542	33.341	13.896	1.944	— 1.076	42.810	32.672
— andere reserves	595	1.000	85	264	—	1	1.945	—
	— 6.242	2.542	98.645	14.160	33.446	— 1.075	141.476	32.672
1973								
— reserves van de individuele kapitalisatie	—	—	65.550	—	36.871	—	102.421	—
— verdelingsreserves	— 9.422	1.614	38.353	17.097	1.971	— 982	48.631	37.521
— andere reserves	1.850	1.079	95	323	—	2	3.349	—
	— 7.572	2.693	103.998	17.420	38.842	— 980	154.401	37.521

Bron: Algemeen verslag over de sociale zekerheid, Ministerie van Sociale Voorzorg.
Bemerkingen:
(1) De technische reserves van de private maatschappijen werden opgenomen in de rubriek „Individuele kapitalisatie" terwijl al de reserves van het Fonds voor Arbeidsongevallen opgenomen werden onder de rubriek: „Verdelingsreserves".

BIJLAGE III/1 (*vervolg*)

Reserves van de sociale zekerheid van de werknemers (in miljoenen F)
Periode 1958-1980

Rubrieken	Ziekte en invaliditeit	Werkloosheid	Pensioenen	Gezinsbijslag	Arbeidsongevallen (1)	Beroepsziekten	Totaal	Inningsinstellingen
1974								
– reserves van de individuele kapitalisatie	–	–	65.886	–	41.281	–	107.167	–
– verdelingsreserves	– 11.239	1.253	44.355	17.992	2.089	– 1.095	53.355	46.115
– andere reserves	2.092	1.144	92	339	–	2	3.669	–
	– 9.147	2.397	110.333	18.331	43.370	– 1.093	164.191	46.115
1975								
– reserves van de individuele kapitalisatie	–	–	66.312	–	45.614	–	111.926	–
– verdelingsreserves	910	1.348	50.766	15.075	1.199	– 1.000	68.298	46.167
– andere reserves	2.624	1.253	90	264	–	2	4.233	–
	3.534 (2)	2.601	117.168	15.339	46.813	– 998	184.457	46.167
1976								
– reserves van de individuele kapitalisatie	–	–	65.585	–	49.840	–	115.425	–
– verdelingsreserves	– 1.825	2.163	57.328	6.601	947	1.246	63.968	53.523
– andere reserves	1.356	1.368	–	756	–	–	3.480	–
	– 469	3.531	122.913	7.357	50.787	– 1.246	182.873	53.523
1977								
– reserves van de individuele kapitalisatie	–	–	65.833	–	54.239	–	120.072	–
– verdelingsreserves	– 517	1.764	62.649	8.515	1.911	– 1.465	72.857	55.968
– andere reserves	973	1.534	1.806	816	143	–	5.272	–
	456	3.298	130.288	9.331	56.293	– 1.465	198.201	55.968
1978								
– reserves van de individuele kapitalisatie	–	–	66.090	–	58.184	–	124.274	–
– verdelingsreserves	– 9.264	2.468	61.760	10.241	1.937	– 1.958	65.184	64.724
– andere reserves	961	1.683	1.833	856	95	–	5.428	–
	– 8.303	4.151	129.683	11.097	60.216	– 1.958	194.886	64.724
1979								
– reserves van de individuele kapitalisatie	–	–	66.157	–	62.946	–	129.103	–
– verdelingsreserves	– 20.462	3.381	51.547	12.445	2.054	– 2.224	46.741	73.238
– andere reserves	1.792	1.834	554	911	94	–	5.185	–
	– 18.670	5.215	118.258	13.356	65.094	– 2.224	181.029	73.238
1980								
– reserves van de individuele kapitalisatie	–	–	65.640	–	67.657	–	133.297	–
– verdelingsreserves	– 29.586	358	36.953	17.338	2.327	– 2.534	24.856	76.844
– andere reserves	1.707	2.040	1.637	1.138	93	–	6.615	–
	– 27.879	2.398	104.230	18.476	70.077	– 2.534	164.768	76.844

Bron: Algemeen verslag over de sociale zekerheid, Ministerie van Sociale Voorzorg.
Bemerkingen:
(1) De technische reserves van de private maatschappijen werden opgenomen in de rubriek „Individuele kapitalisatie" terwijl al de reserves van het Fonds voor Arbeidsongevallen opgenomen werden onder de rubriek: „Verdelingsreserves".
(2) In 1975 werd een lening van 5,5 miljard F aangegaan om een bedrijfskapitaal voor de landsbonden te vestigen. Daarenboven werd een wijziging aangebracht in de rekeningen van het RIZIV. Er werd inderdaad in 1975 ongeveer 6 miljard F van de niet geaffecteerde reserves van de inningsinstellingen overgeheveld naar de reserves van het RIZIV.

BIJLAGE III/2

Jaren	Sociaal statuut voor de zelfstandigen Bedragen van de reserves of de gecumuleerde mali (in miljoenen F)				Overzeese sociale zekerheid Waarden van de verbintenissen (in miljoenen F)			
	Pensioen-regeling (1)	Regeling van de gezins-bijslag (2)	Regeling van de ziekte- en invaliditeits-verzekering (3)	Totaal	Wiskundige reserves (3)	Andere reserves (3)	Totaal	Vermogen van de D.O.S. in Belgische franken
1958	– 1.817	717	–	– 1.100	6.314	1.220	7.534	7.574
1959	– 2.493	632	–	– 1.861	7.105	1.367	8.472	8.523
1960	– 2.963	528	–	– 2.435	8.154	3.519	11.673	10.908
1961	– 3.363	499	–	– 2.864	8.443	3.549	11.992	11.373
1962	– 3.797	569	–	– 3.228	8.821	3.596	12.417	11.602
1963	– 4.004	676	–	– 3.328	9.311	3.929	13.240	6.489
1964	– 3.882	625	215	– 3.042	9.518	4.887	14.405	6.795
1965	– 4.251	627	674	– 2.950	9.954	5.232	15.186	7.090
1966	– 4.163	593	1.064	– 2.506	10.449	5.761	16.210	7.528
1967	– 3.982	669	1.350	– 1.963	10.951	6.238	17.189	6.451
1968	– 3.933	830	1.055	– 2.048	11.437	6.692	18.129	6.873
1969	– 3.803	584	714	– 2.505	12.172	7.303	19.475	7.473
1970	– 3.800	653	181	– 2.966	12.557	7.968	20.525	7.832
1971	– 3.587	758	– 295	– 3.124	13.237	8.439	21.676	8.443
1972	– 4.079	822	– 657	– 3.914	13.883	9.817	23.700	8.966
1973	– 4.876	935	– 633	– 4.574	14.824	11.969	26.793	9.724
1974	– 8.828	1.262	– 877	– 8.443	15.665	15.637	31.302	10.168
1975	– 10.677	1.612	– 866	– 9.931	16.458	17.792	34.250	10.551
1976	– 11.664	2.210	– 666	– 10.120	17.344	21.049	38.393	10.909
1977	– 14.695	1.505	– 503	– 13.693	18.333	25.415	43.748	12.059
1978	– 18.321	1.817	– 1.857	– 18.361	19.551	26.489	46.040	13.019
1979	– 22.362	2.323	– 2.473	– 22.512	20.760	29.362	50.122	13.336
1980	– 28.423	2.908	– 3.472	– 28.987	21.952	33.297	55.249	14.443

(1) *Bron:* Jaarrapport van de R.S.V.Z. Het betreft hier het gezamenlijk bedrag van de uitstaande leningen buiten de regeling. Dit bedrag benadert op voldoende wijze het gecumuleerde deficiet.
(2) *Bron:* Van 1958 tot 1970. Algemeen verslag over de sociale zekerheid, Ministerie van Sociale Voorzorg: de reserves van de regeling.
Van 1971 tot 1980. Jaarrapport van het R.S.V.Z.: gecumuleerde resultaten.
(3) *Bron:* Algemeen verslag over de sociale zekerheid, Ministerie van Sociale Voorzorg.

CHAPITRE X

ENTREPRISES ET SERVICES PUBLICS: EVOLUTION INSTITUTIONNELLE GENERALE ET DIX-NEUF ETUDES DE CAS (1950-1980) (*)

par

Françoise ROBERT, *assistante,* François-Xavier de DONNEA,
Maurice MARCHAND et Henry TULKENS
Professeurs, à l'Université Catholique de Louvain

(*) Cette étude a été réalisée dans le cadre des activités du Fonds de Documentation Statistique et Economique sur les Services Publics Belges de l'Université Catholique de Louvain (Louvain-la-Neuve). Les auteurs remercient MM. les Administrateurs et Directeurs généraux ainsi que les autres nombreux membres du personnel des Entreprises et Services Publics étudiés, pour l'aide importante qu'ils leur ont apportée dans la collecte des données sur lesquelles ce chapitre est basé. Ils sont très reconnaissants envers le Professeur M. FRANK, Melle DEOM, et Mme GILLIS-FLORIVAL, Assistantes, pour leurs commentaires et suggestions. Ils remercient également le Fonds de la Recherche Fondamentale Collective (Convention n° 2.4544.80) ainsi que le Collège Interuniversitaire d'études doctorales dans les Sciences du Management (C.I.M.) pour leur appui matériel à cette recherche.

Françoise Robert a organisé et assuré la collecte de toutes les données statistiques; sur cette base, elle a rédigé en collaboration avec Henry Tulkens les sections 4, 5 et 13; Maurice Marchand a rédigé les sections 3, 10, 11 et 12, et François-Xavier de Donnéa les sections 6, 7 et 8; enfin, Henry Tulkens a rédigé les sections 1 et 2, a mis au point les illustrations graphiques avec Melle Bernadette Lavry et Mme Christine Gillis-Florival et a assuréla coordination de l'ensemble.

TABLE DE MATIÈRES

Introduction 821

1. Statuts et contrôle des entreprises et services publics de 1950 à 1980 824
2. La Régie des Postes (R.d.P.) 834
3. La Régie des Télégraphes et des Téléphones (R.T.T.) 845
4. La Régie des Services Frigorifiques (REFRIBEL) 854
5. La Régie des Voies Aériennes (R.V.A.) 858
6. La Société Anonyme Belge d'Exploitation de la Navigation Aérienne (SABENA) . . 863
7. La Société Nationale des Chemins de fer Belges (S.N.C.B.) 868
8. La Société Nationale des Chemins de fer Vicinaux (S.N.C.V.) 873
9. Les six sociétés de transports urbains (S.T.I.B., MI.I.V.A., M.I.V.G., S.T.I.L., S.T.I.C., S.T.I.V.) 878
10. Deux sociétés de distribution d'eau (S.N.D.E. et C.I.B.E.) 888
11. La Société Nationale du Logement (S.N.L.) 898
12. La Société Nationale Terrienne (S.N.T.) 905
13. Les services de radio et de télévision (R.T.B.F. et B.R.T.) 910

Conclusions 915

Références bibliographiques 926

Notes 928

INTRODUCTION

INTENTION GENERALE

Les auteurs qui ont écrit sur le sujet abordé sont unanimes sur un point au moins : l'"univers" – ou l'"écologie" (1) – des "parastataux" (2) en Belgique constitue un monde multiple, complexe, changeant, et mal connu. Comme à l'heure actuelle on n'en a même pas d'inventaire exhaustif (3), prétendre en faire ici l'histoire, au sens scientifique de ce terme, serait assurément présomptueux de notre part; seuls des historiens de métier pourraient raisonnablement mener à bien une telle tâche.

Pour cette raison, notre propos d'économistes, dans les pages qui suivent, est orienté dans une direction différente, et plus modeste. Lorsque l'actualité quotidienne met à l'avant-plan de la scène tel ou tel problème surgissant dans un service public, on voit souvent mal quel est le contexte institutionnel, social, ou financier dans lequel il se développe et dont il est parfois l'expression. Or les travaux d'histoire proprement dite sont alors souvent de peu de secours, en raison de leur ampleur : le temps que requiert leur consultation dépasse rapidement celui dont on dispose. Nous voudrions fournir dans ces pages, tant à l'économiste non spécialiste qu'au simple citoyen intéressé par ces questions, de rapides esquisses de plusieurs entreprises et services publics, faites dans une perspective temporelle suffisamment longue pour permettre de se dégager des controverses et problèmes immédiats. Dans le même esprit, nous avons fait précéder les études de cas d'une brève synthèse institutionnelle sur l'ensemble du secteur.

STRUCTURE DES ETUDES DE CAS

Un trait que nous espérons dominant de notre étude est un certain souci de pragmatisme économique, et même "managérial"; nous avons en effet cherché à suivre un canevas d'analyse identique pour chaque entreprise ou service, canevas inspiré par la logique de l'analyse économique élémentaire, commune à tous.

Dans le langage de cette discipline, en effet, toute activité – qu'elle soit publique ou privée – se décrit et se mesure toujours par ce qu'elle produit (son "output"), d'une part, et par les moyens de tous ordres qu'elle met en œuvre à cette fin (ses "inputs"). Nous avons dès lors commencé par chercher à caractériser, et à chiffrer, ces deux faces essentielles de l'activité de chaque entreprise ou service retenu, en extrayant des données publiées cel-

les qui mesurent leur output, et deux de leurs inputs : le travail, et le capital, sous forme de ses variations annuelles, c'est-à-dire les investissements.

Ensuite, dès que l'on prend en compte le fait que ces activités, quoique "publiques" à un ou plusieurs titres, sont insérées dans une économie de marché, on est amené à les caractériser de deux autres points de vue : celui des prix (ou tarifs) éventuellement perçus sur l'output, et éventuellement payés pour l'acquisition des inputs (dont salaires et intérêts), d'une part, – et celui de la couverture comptable du solde budgétaire d'autre part : tout écart éventuel (positif ou négatif) entre recettes encaissées sur l'output et décaissements nécessités par la rémunération des inputs trouve toujours une imputation : à des réserves propres à l'organisme, ou au budget général de l'Etat (c'est-à-dire à l'impôt et/ou à l'emprunt). Nous avons donc poursuivi nos esquisses historiques de chaque service en recensant les prix ou tarifs qu'il a pratiqués pour son output (4), et en cherchant à évaluer l'évolution de son solde budgétaire, dans un sens proche de celui qui vient d'être évoqué.

Les cinq termes en italiques ci-dessus constituent, dans l'ordre, les titres des paragraphes qui commentent, dans chacune des courtes monographies qui suivent, les chiffres rassemblés. Ces derniers sont présentés graphiquement (5) de la même manière, et sous la forme la plus compacte préservant la lisibilité (6). De plus, un paragraphe introductif évoque les principales étapes de l'évolution institutionnelle propre à l'organisme étudié.

L'ensemble peut être vu comme un début de "banque de données" structurée selon des critères économiques, laissant l'analyse et la critique à d'autres travaux.

LIMITES ET PRECAUTIONS

Les moyens relativement modestes consacrés à cette investigation nous ont obligés à être très sélectifs. Les problèmes de méthode différant d'un secteur à l'autre, nous avons dû laisser pour plus tard une analyse semblable des organismes publics financiers et de crédit (7), ainsi que ceux de la sécurité sociale.

Une autre limitation est celle qui s'impose au nombre de séries chronologiques que l'on peut présenter pour chacun des cinq thèmes retenus. Ainsi par exemple, l'"output" de bien des services ne consiste pratiquement jamais en un seul produit, ou trafic, ou service; mais à l'autre extrême, les

distinguer tous serait fastidieux et est parfois matériellement impossible : nous avons donc dû faire des choix, et présenter souvent sous forme très agrégée des réalités complexes, que toute étude plus approfondie se devrait de détailler. Nous ne prétendons donc nullement présenter ici "la" mesure idéale de l'output de chaque service (ou de son personnel, de ses investissements, de ses tarifs ou de ses aspects financiers), mais bien "une" mesure, que nous considérons comme plausible et justifiable dans les limites que nous nous sommes tracées. L'important, pour nous, est d'en présenter **au moins une** (et ceci n'est pas toujours simple), car c'est à l'absence d'un minimum statistique et comptable que nous voulons remédier.

Une dernière précaution concernant la mesure des soldes budgétaires : comme pour la plupart des données illustrées par nos graphiques, les chiffres de ceux-ci proviennent des **Rapports annuels** publiés par les organismes. Les différences de procédure ou de dénomination comptables rendent parfois hasardeuse la comparaison des données brutes telles qu'elles sont présentées dans ces rapports. Le but étant, dans la présente étude, d'évaluer chaque fois le poids de l'organisme sur le budget de l'Etat, nous avons toujours procédé en partant des dépenses totales – entendues comme la somme de tous les coûts occasionnés par le fonctionnement de l'organisme (y compris amortissements et charges financières) –, dont nous soustrayons, sous l'intitulé "recettes totales", les recettes que ce fonctionnement engendre **par les prix ou tarifs** (mais non celles qui sont des subventions). Lorsque c'était nécessaire, nous avons adapté dans ce sens les données des rapports (8).

*
* *

Concluons cette introduction par un avertissement : en rassemblant, et surtout en commentant les faits présentés dans la suite, nous nous sommes efforcés de résister à la tentation – très forte en cette matière – de porter des jugements sur les "performances" des entreprises et services publics analysés.

Nous avons deux raisons importantes pour justifier cette réserve. D'une part, pour porter de tels jugements, il convient de rendre explicites les critères auxquels on se réfère; les critères étant nombreux, un choix préalable s'impose, fondé sur une conception appropriée du secteur public de l'économie. Il n'entre pas dans nos intentions de nous servir du présent travail, avant tout factuel, pour "faire passer" une telle conception; ceci est à faire dans d'autres contextes (9).

Citons ici deux exemples typiques de jugements hâtifs – et très courants – que nous ne ferons pas : le premier est d'interpréter les "déficits" éventuels comme des signes de "mauvaise" gestion; le deuxième est de rapporter un chiffre agrégé de l'output au chiffre du personnel total occupé (ignorant donc les autres inputs), et d'en déduire un indice de productivité. Dans les deux cas, l'analyse économique a enseigné abondamment que ni l'une ni l'autre mesure ne sont des indicateurs fiables, ni de la qualité de la gestion, ni de la productivité du travail – et elle a fourni des méthodes alternatives pour construire des indicateurs qui auraient ces vertus. Mais ceci est alors un autre travail, que nous espérons bien susciter par ailleurs.

D'autre part, nous sommes convaincus de ce que, dans ce domaine hautement controversé, c'est en bonne partie l'absence de sources factuelles suffisamment abondantes, étayées et sereines, qui permet aux argumentations parfois les plus charlatanesques de trouver crédit dans l'opinion. Nous espérons instaurer ici une manière d'approcher ce secteur qui respecte sa réalité, sans automatiquement la juger. Ce souci est peut-être le biais par lequel nous pourrions prétendre nous rapprocher quelque peu de la démarche de l'historien.

SECTION 1

STATUTS ET CONTROLE DES ENTREPRISES ET SERVICES PUBLICS EN BELGIQUE (1950-1980)

1. Deux faits juridiques majeurs

Si c'est l'apparition graduelle de quelques institutions nouvelles qui caractérise l'histoire des organismes publics pendant l'entre-deux guerres, c'est leur multiplication à un rythme beaucoup plus rapide qui domine les décennies suivantes, portant à plus de 190 le nombre total d'institutions de ce type que l'on peut recenser (10) aujourd'hui. Tranchant cependant avec la spontanéité et la variété des réalisations d'avant 1945, la période qui nous occupe dans ce chapitre est caractérisée par un important mouvement d'organisation générale du secteur, mouvement que la sanction du temps permet aujourd'hui à un spécialiste (11) d'appeler "mise en ordre".

La période d'après-guerre est en effet dominée par la **loi du 16 mars 1954,** "relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public" (Mon.

24 mars). Précédée d'une préparation intellectuelle importante – notamment sous l'égide de l'Institut Belge des Sciences Administratives et de l'Institut Belge de Finances Publiques et donnant lieu à des contributions juridiques marquantes (12), cette loi fut aussi par la suite, l'objet de nombreux compléments et modifications. Loin de remettre en cause son architecture, ceux-ci ont au contraire le plus souvent renforcé, ou précisé une intention fondamentale qui est plus que jamais présente aujourd'hui. "Elle a tendance à devenir le droit commun de l'organisme d'intérêt public" (SAROT 1979-80, p. 40). Il sera donc naturel d'organiser principalement autour de ce document de base le bref survol institutionnel qui va suivre.

L'autre jalon de portée générale pour l'histoire du fonctionnement des entreprises et services publics est constitué par l'article premier de la **loi du 14 juillet 1976.** Cet article en effet rend applicables à tous, sans distinction aucune, les dispositions que celle-ci prévoit en matière de passation de marchés de travaux, de fournitures et de services. Ici également il y eut mise en ordre : par uniformisation complète des procédures, et assimilation de celles-ci avec celles en vigueur dans les administrations de l'Etat.

2. Définitions, statuts, et contrôle

Existe-t-il en Belgique une **définition légale** de ce que l'on désigne ici par "entreprises et services publics" ? L'observateur néophyte du secteur commence par constater – peut-être avec déception – que ce n'est pas le cas. Si bien des travaux doctrinaux qui ont précédé la loi de 1954, et plusieurs de ceux qui l'ont suivie, contiennent de multiples propositions à cet égard, la loi quant à elle désigne nommément (dans son article premier), au lieu de les définir (13), les institutions auxquelles elle s'applique. Elle leur donne aussi, par son titre, l'appellation commune d'"Organismes d'Intérêt Public" (ci-après O.I.P.), et depuis lors la terminologie administrative belge tend à réserver cette expression à ces institutions-là exclusivement. Notons aussi qu'une propriété commune à toutes les institutions devenues "O.I.P." au sens de cette loi est la possession de la personnalité juridique, distincte de celle de l'Etat.

La loi de 1954 ne cherche pas davantage à donner un **statut** complet, ou uniforme, aux organismes qu'elle vise; en fait, elle renvoie aux statuts propres de chacun de ceux-ci pour toutes les matières qu'elle ne règle pas. La diversité des statuts reste donc la règle de base en la matière.

Ceci conduit à dire un mot des institutions et organismes "publics" qui ne sont pas mentionnés par la loi du 16 mars 1954. Il y en a de très impor-

tants, parmi lesquels la Banque Nationale et l'Institut du Réescompte et de Garantie, la Société Nationale de Crédit à l'Industrie et le Crédit Communal et, plus tard, la Société Nationale d'Investissement, ou encore la SABENA. Diverses raisons – parfois de principe, mais aussi parfois liées à divers contingences et rapports de forces du moment – peuvent être identifiées (14) – pour expliquer l'inclusion ou l'exclusion de telle ou telle institution dans l'article premier. Il semble bien qu'il faille chercher ces raisons bien moins dans les statuts ou dans la nature des organismes concernés, que dans le degré d'acuité avec lequel les forces politiques, administratives, syndicales et/ou financières qui les animent majoritairement désirent effectivement qu'ils soient soumis aux divers contrôles que la loi instaure.

Le seul objet de cette loi est bien, dès lors, ce qui est inscrit dans son titre : l'instauration d'un **contrôle** des O.I.P. – contrôle dont l'objet est double : financier d'une part, administratif d'autre part; contrôle dont les acteurs sont deux également : l'exécutif d'un côté, en la personne du ministre de tutelle et celle des ministres des Finances et de la Fonction publique, et par l'intermédiaire de leurs inspecteurs des Finances, réviseurs et/ou commissaires, selon les cas; le législatif de l'autre, essentiellement à l'intervention de la Cour des Comptes.

Le degré auquel les contrôles sont poussés n'est pas le même pour tous les O.I.P. La loi les classe en effet en catégories (à l'origine quatre, dénommées A, B, C, et D; depuis 1967, elles ont été ramenées à trois), dont la première est celle dans laquelle les contrôles sont les plus serrés et les suivantes déterminent un régime de plus en plus lâche. S'il est clair que c'est avant tout le degré de contrôle recherché qui différencie entre elles les catégories légales, on peut néanmoins leur trouver dans la littérature une interprétation doctrinale (15) fondée sur les statuts des organismes en cause :

(i) à ceux de la catégorie A on donne souvent l'appellation d'"administrations personnalisées", parce qu'ils sont placés sous l'**autorité** directe du Ministre dont ils relèvent et sont gérés directement par lui (ils n'ont pas de conseil d'administration);

(ii) la catégorie B actuelle comporte d'une part (c'est l'ancienne catégorie B) ce que l'on appelle des "établissements publics", fondés par l'Etat, mais organiquement autonomes, dirigés par un conseil d'administration, et placés seulement sous la **tutelle** d'un ministre qui ne dirige donc pas l'organisme; elle comporte d'autre part (c'est l'ancienne catégorie C) des "associations de droit public", dans lesquelles l'Etat s'est associé avec d'autres personnes publiques et/ou des particuliers : un ministre n'exerce ici aussi qu'une **tutelle,** sans davantage diriger l'organisme.

(iii) Mais cette doctrine s'arrête à la catégorie C (anciennement D) : en effet, l'ensemble des organismes qu'on y trouve n'est plus caractérisé par des traits communs de leur statut, mais bien et exclusivement par la nature financière de leurs activités (16).

3. Le contrôle financier des O.I.P.: budgets et comptes

Le contrôle financier instauré par la loi de 1954 porte tout d'abord sur l'élaboration et l'approbation des budgets. Dans le respect des principes de l'universalité budgétaire et de la comptabilité de gestion, chaque O.I.P. est tenu d'élaborer un budget annuel de ses recettes et dépenses (qui peut, sous certaines conditions, comporter des crédits non limitatifs; de plus, pour les organismes C, le budget se limite aux dépenses d'administration). Selon la catégorie à laquelle appartient l'O.I.P., ce budget doit être soumis à l'approbation soit du seul pouvoir exécutif (Comité du Budget, Ministre de tutelle et Ministre des Finances), soit de l'exécutif et du législatif. Habituellement, le budget est annexé, pour approbation (cat. A) ou pour communication (cat. B), au budget du ministère de tutelle lors de la soumission de ce dernier au Parlement.

Dans ses §§ 4 et 5, l'article 3 de la loi prévoit que le contrôle budgétaire et financier va en fait bien au-delà de la simple approbation des budgets : avant celle-ci, un Comité ministériel peut en arrêter le contenu général, et doit veiller à ce que recettes et dépenses soient ajustées "en conformité à la politique économique, sociale et financière de l'Etat".

Quant à l'exécution du budget, la loi prévoit qu'elle se fait selon les règles comptables propres à chaque organisme; ces règles sont à fixer par le Roi, dans le respect de dispositions générales que la loi énonce en matière de transfert de crédits, d'affectation des bénéfices, de placement des avoirs et de lancement d'emprunts; pour toutes ces opérations, la loi spécifie notamment que l'O.I.P. doit obtenir un ou plusieurs accords ministériels.

Les comptes doivent faire l'objet d'approbation à peu près parallèle à celles prévues pour les budgets. La Cour des Comptes peut en outre exercer un contrôle sur place dans tous les cas (17); elle peut publier les comptes dans les cahiers d'observations qu'elle adresse au Parlement. Notons enfin que la compétence du Comité Supérieur de Contrôle créé en 1970 s'étend à tous les O.I.P.

4. Le contrôle administratif des O.I.P.: cadre et statut administratif et pécuniaire du personnel

L'autre domaine majeur du contrôle instauré par la loi de 1954 et ses suites est celui du personnel. Quatre aspects sont en cause : la fixation du cadre (qui détermine l'effectif total, et dont les variations déterminent les recrutements possibles), le statut hiérarchique des agents, le niveau de leur rémunération, et le régime de leur pension. A l'heure actuelle (car il n'en fut pas toujours ainsi; cf. **infra),** c'est au Roi que la loi attribue ce pouvoir, sur proposition des ministres dont les organismes relèvent et avec l'accord du ministre de la Fonction publique (et de celui des Finances pour les rémunérations et les pensions), et seulement dans le cas des organismes des catégories A et B. Pour ceux de la catégorie C (organismes publics financiers et de crédit) au contraire, le cadre et le statut hiérarchique sont fixés par les organes de gestion eux-mêmes moyennant seulement l'approbation des ministres dont ils relèvent et de celui ayant le crédit public dans ses attributions; les statuts pécuniaires ne font l'objet d'aucune disposition de contrôle, hormis les demandes de renseignements que le ministre de tutelle peut toujours introduire en vertu des dispositions générales de la loi.

5. Trois dispositions de contrôle général des O.I.P.

Trois dispositions d'ordre général sont susceptibles d'influencer notablement la gestion des O.I.P.: d'une part, la loi prévoit explicitement (art. 6, § 1) que chacun d'entre eux est tenu de présenter aux ministres dont ils relèvent, ainsi qu'au ministre des Finances, des situations périodiques et un rapport annuel sur leur activité.

D'autre part, pour les organismes des catégories B et C, les articles 9 et 10 prévoient l'intervention, dans les organes d'administration, de commissaires et délégués du gouvernement; leur action s'exerce principalement par voie de recours suspensif contre toute décision, auprès du ministre compétent (tutelle d'annulation).

Enfin l'article 23 permet au Gouvernement, "lorsque l'intérêt général ou le respect de la loi et des réglements le requièrent,... (de prendre) ...sur toute question qu'il détermine ... la décision en lieu et place de l'organe de gestion". On parle ici de tutelle coercitive, ou de substitution.

6. Chronologie

Le bref aperçu qui précède a été rédigé en se référant à l'état actuel (1980) de la loi qui régit les O.I.P. Nous tentons ci-après de résumer les principales étapes (18) de l'évolution qui y a conduit depuis 1954.

1) L'arrêté royal du 7 avril 1954 : pris en exécution de l'article 7 de la loi, "porte règlement général sur le budget et la comptabilité" des O.I.P.

2) L'arrêté royal du 18 décembre 1957 (pris en vertu d'une loi de pouvoirs spéciaux), *modifiant la loi du 16 mars 1954 :*

a. accroît de 49 à 82 le nombre des O.I.P. désignés par la loi;

b. pousse les O.I.P. à s'organiser économiquement et financièrement :
   b.1. en instaurant l'obligation, pour tous les O.I.P., d'établir un budget annuel (par la loi de 1954 et l'arrêté qui suivit, seuls les organismes A et B y étaient tenus);
   b.2. en instaurant l'obligation de tenir une comptabilité des engagements pour certaines catégories de dépenses (insertion d'un article 6bis dans la loi);
   b.3. en faisant fixer par chaque O.I.P., et approuver par le ministre de tutelle, les règles qui président à la détermination et à l'affectation des bénéfices, à l'estimation du patrimoine, ainsi qu'au calcul des amortissements, des dotations aux fonds de renouvellement et des autres réserves et provisions diverses (articles 7 de la loi);

c. resserre le contrôle financier de l'ensemble de l'exécutif (et plus seulement des ministres de tutelle) en permettant l'intervention du Comité du Budget dans l'examen du budget des organismes A, B et C, et en l'autorisant à y apporter les modifications que requiert éventuellement la politique générale du Gouvernement.

d. étend à tous les O.I.P. les modalités du contrôle administratif, qui n'avait été prévu en 1954 que pour les organismes des catégories A et B;

e. impose aux O.I.P. de recourir aux règles de la concurrence dans les marchés de gré à gré et adjudications, en plus du seul cahier des charges-type prescrit en 1954 (insertion d'un article 7bis dans la loi).

3) La loi du 28 juin 1963 sur la comptabilité de l'Etat

A la suite de son important titre I, qui traite des services d'administration générale de l'Etat – et dont certaines dispositions deviendront plus tard applicables aux organismes de la catégorie A –, cette loi définit dans son titre II (art. 33 à 64) un cadre complet d'organisation comptable et de contrôle financier propre aux "services de l'Etat à caractère commercial ou financier, **désignés par des lois particulières"**; la loi appelle "entreprise d'Etat" (expression nouvelle) les services qui seraient ainsi désignés dans l'avenir (19).

En outre, dans son titre III, elle confie au Roi la mission de fixer à son tour un tel cadre (dans le respect de principes qu'elle énonce) pour les "services de l'Etat dont la gestion est, **en vertu d'une loi particulière,** séparée de celle des services d'administration générale". Le vocable retenu pour les services qui feront l'objet d'une telle loi est "service de l'Etat à gestion séparée".

A l'époque du vote de cette loi, la caractéristique commune des "services" visés dans ces deux titres est qu'ils ne jouissent pas de la personnalité juridique, à l'inverse des O.I.P. régis par la loi de 1954 et des divers autres entreprises et services publics qui la possèdent. L'intention était, en effet, pour certains grands services tels que l'Administration des Postes, la ligne des paquebots Ostende-Douvres, les services du Moniteur Belge, par exemple, qui se trouvaient dans cette situation, de permettre une gestion comptable et financière autonome (assortie des contrôles appropriés), sans toutefois leur octroyer la personnalité juridique; une des principales conséquences de celle-ci est en effet l'autonomie en matière de personnel (statut, régime pécuniaire et pensions), qui soustrait les organismes en cause au statut général des agents de l'Etat.

Pour déterminer la situation juridique des divers services de ce type, le Parlement s'est donc trouvé, depuis 1963, devant une triple option : soit les maintenir parmi les services d'administration générale; soit les ériger en Entreprises d'Etat, ou en Services d'Etat à gestion séparée; soit enfin – en leur octroyant la personnalité juridique – les constituer en Organismes d'intérêt public (de catégories A, B ou C). De 1963 à aujourd'hui, c'est la troisième option qui a été le plus souvent choisie, laissant les titres II et III et la loi de 1963 pratiquement inappliqués.

Ainsi par exemple, en 1971 l'Administration des Postes est devenue la Régie des Postes, et le Service des Paquebots du Ministère des Communica-

tions est devenu la Régie des Transports Maritimes, ces deux Régies étant introduites par la loi qui les instaure dans la catégorie A de la loi de 1954. Par contre, un seul service a été érigé par la loi en Entreprise d'Etat, à savoir celui qui, au Ministère des Travaux Publics, exploite le complexe du barrage de Nisramont (loi du 22 octobre 1970 et arrêté royal du 9 septembre 1972). Quant aux Services de l'Etat à gestion séparée, aucune loi n'en a créé. Assez curieusement cependant, le budget de l'Etat comporte, comme le rappellent LE BRUN et al. 1978 (p. II/53) une section qui porte ce titre; ces auteurs citent (p. II/67) une liste de 27 services mentionnés dans cette section du budget de 1976 (20).

4) Le Rapport SCOKAERT 1963 (21)

Constituant des rares tentatives d'évaluation des effets de la loi de 1954, ce rapport constate principalement le caractère inopérant des contrôles, tant ministériels que par la Cour des Comptes, des organismes autres que ceux de la catégorie A.

5) Les arrêtés royaux n° 4 (du 18 avril) et n° 88 (du 11 novembre) 1967 (pris en vertu d'une loi des pouvoirs spéciaux) *modifiant la loi du 16 mars 1954 :*

a. renforcent les contrôles existants, tant administratif que financier, en ramenant de quatre à trois (A, B, C) le nombre des catégories d'O.I.P. (les anciennes catégories B et C sont fusionnées sous B, et D devient C), et en accroissant le rôle du ministre des Finances;

b. introduisent la tutelle coercitive, ou de substitution (article 23);

c. rendent obligatoires pour **tous** les O.I.P. la tenue d'une comptabilité des engagements (art. 6bis, § 1);

d. introduisent l'accord du ministre de la Fonction publique dans les conditions requises en matière de recrutement du personnel pour tous les O.I.P.;

e. alignent les O.I.P. sur les services généraux de l'Etat en leur rendant applicable la nouvelle loi du 4 mars 1963 sur la passation des marchés de travaux, fournitures et services (procédures d'adjudication publique ou restreinte, et d'appel d'offres général ou restreint), sauf en cas de dispositions statutaires de l'O.I.P. l'autorisant de traiter de gré à gré (art. 7bis).

6) L'arrêté royal du 8 janvier 1973 :

met partiellement en application l'article de la loi de 1954 relatif au pouvoir du Roi de fixer le statut du personnel des O.I.P. (et remplace un arrêté royal du 16 février 1961 qui avait tenté de le faire, mais sans succès).

7) La loi du 28 décembre 1973 (art. 53 et 54), modifiant la loi du 16 mars 1954 :

a. rend applicables aux organismes de la catégorie A les règles en vigueur dans les administrations de l'Etat en matière de contrôle de l'engagement des dépenses (c'est-à-dire, telles que fixées par le titre I de la loi du 28 juin 1963 rappelée **supra)** (art. 6 § 2);

b. accentue le contrôle des ministres auprès desquels les commissaires ou délégués exercent leur recours (art. 10).

8) La loi du 30 juin 1975, dite "mammouth" *(art.88), modifiant la loi du 16 mars 1954 :*

relâche le contrôle des organismes C, principalement en matière de personnel : statuts et cadres ne requièrent plus l'accord du ministre de la Fonction publique, et plus rien n'est requis pour les statuts pécuniaires.

9) La loi du 14 juillet 1976 sur les marchés de travaux, de fournitures et de services, modifiant la loi du 16 mars 1954 :

soumet à des conditions restrictives la possibilité de traiter de gré à gré, non seulement pour les O.I.P. (abrogation de l'art. 7bis de la loi) mais aussi pour tous les autres entreprises et services publics.

10) La loi-programme du 22 décembre 1977 (art. 182 à 184) :

a. modifie la loi du 16 mars 1954 en accentuant le rôle, dévolu dès 1957 au Comité du Budget, d'examen préalable des budgets des O.I.P. avant approbation, et de surveillance de leur exécution (art. 3, §§ 4 et 5);

b. étend cette compétence "à tous les organismes dont le fonctionnement dépend pour une part importante des interventions de l'Etat".

11) L'arrêté royal du 5 janvier 1978 :

crée un Comité Ministériel de Politique Budgétaire, présidé par le premier ministre, chargé (notamment) d'examiner les budgets des O.I.P., de se

prononcer à leur sujet, de suivre leur exécution, et d'arrêter les directives de leur élaboration et de la surveillance de leur exécution.

12) La loi du 5 août 1978, dite "anti-crise" (art. 84 à 86) :

a. autorise le Roi à rendre applicables, aux organismes de droit public "dont le fonctionnement dépend pour une part importante des interventions de l'Etat", des dispositions de la loi du 16 mars 1954;

b. pour ce même type d'organismes, elle autorise le Roi à conclure des "protocoles de gestion" avec ceux-ci, déterminant notamment les conditions de gestion auxquelles l'Etat subordonne ses interventions.

13) La loi du 8 août 1980 relative aux propositions budgétaires 1979-1980 (art. 241 à 245) :

impose aux O.I.P. une diminution de 2,2% de leurs dépenses de fonctionnement, comme elle le fait par ailleurs pour les départements ministériels.

14) La loi spéciale du 8 août 1980, dite de réformes institutionnelles :

qui contrôle le fondement juridique des restructurations régionales ou communautaires éventuelles de l'autorité, de la gestion, et de la tutelle des O.I.P. (voir à ce sujet DEOM 1982 et LAFFINEUR 1982).

7. Eléments de synthèse

Des lectures qui ont permis la rédaction de ce qui précède, nous dégageons deux impressions d'ensemble, qui nous semblent caractériser la période sous revue. Nous nous risquons à les énoncer ici, dans l'esprit annoncé dans l'introduction et non comme des conclusions solidement étayées :

1° Au niveau de l'exécutif s'est fait sentir une tendance au resserrement des contrôles, et à la limitation des autonomies; celle-ci ne s'est réalisée que lentement, et progressivement; elle va aussi dans le sens d'une uniformisation des procédures, plutôt que des statuts.

2° Du côté du législatif, cette tendance semble peu soutenue. Plusieurs fois, c'est en effet à la faveur de pouvoirs spéciaux que la loi initiale a été modifiée; d'autres dispositions n'ont été introduites qu'en les insérant dans ces grands ensembles qu'ont été les lois-programmes des années 1970; c'est

aussi un amendement parlementaire, rappelle SAROT 1979-80 (p. 112), qui est à l'origine du recul du contrôle des organismes C en 1976. Enfin, la manière dont le Parlement s'est servi des divers cadres législatifs plus ou moins centralisateurs, qu'il a lui-même établis, semble montrer qu'il préfère la décentralisation ainsi que la différenciation des statuts.

Par ailleurs, il faut épingler un fait dominant : le traitement systématiquement différencié des organismes financiers, protégés de bien des contrôles dès le début dans leur catégorie D (devenu C), et même libérés depuis 1976 de celui qui concerne les rémunérations du personnel. La littérature offre très peu d'explications convaincantes du fait que, pour ce seul secteur-là seulement, un régime particulier soit plus nécessaire que pour d'autres. En rechercher ici serait naturel si la suite de cette étude avait pu inclure ces organismes dans son champ d'investigation. Mais tel n'est pas le cas.

Dans l'ensemble, aux tendances apparemment centralisatrices et/ou technocratiques de l'exécutif, on est tenté d'opposer le souci des élus parlementaires de préserver la variété des situations concrètes, qui s'accomoderaient sans doute mal de structures administratives et comptables uniformes (22) en dépit des avantages certains de leur plus grande transparence.

Pour aller plus loin dans une caractérisation synthétique des faits qui ont marqué ces trois décennies, il faut certainement regarder ceux-ci de plus près, de manière précise, et notamment chiffrée. C'est ce à quoi nous invitons le lecteur dans les sections qui suivent.

SECTION 2

LA REGIE DES POSTES (R.d.P.)

1. Evolution institutionnelle

Jusqu'en 1971, l'Administration des Postes – l'une des plus anciennes du Royaume, et des plus importantes en personnel – a fait partie intégrante de l'administration générale de l'Etat. Par la "loi sur le Service des Postes" du 26 décembre 1956 (M.B. 30-31/12/1956) ses attributions ont fait l'objet d'une nouvelle définition, mais son statut administratif est resté inchangé. La modification majeure apportée à ce dernier point de vue fut celle intro-

duite par la loi du 6 juillet 1971 (M.B. 14/8/1971) : celle-ci instaure une "Régie des Postes", dotée d'une personnalité juridique distincte de l'Etat, soumise aux dispositions de la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public, et classée dans la catégorie A de ces organismes.

Les attributions de la Régie sont identiques à celles déterminées pour le Service des Postes par la loi (abrogée) du 26 décembre 1956; mais l'article 1 de la nouvelle loi précise – et ceci est nouveau – que la personne de droit public nouvellement créée est chargée d'exercer ces attributions "selon des méthodes industrielles et commerciales". Le sens de cette expression n'est pas précisé dans la loi elle-même; toutefois, dans l'exposé des motifs du projet de loi soumis à la chambre, on peut lire : "la Régie des Postes devra s'attacher à rechercher l'équilibre budgétaire. C'est pourquoi, la loi consacre le paiement des prestations de service sur base des prix de revient industriels" (p. 2). Assez bizarrement, la loi ne comporte de référence explicite aux prix de revient que pour la tarification des services effectués par la Régie "pour l'Etat et les personnes publiques" (art. 14 § 2); en ce qui concerne les personnes privées, on ne peut que la déduire d'une interprétation large du § 3 du même article (qui autorise l'Etat à couvrir les déficits éventuels). En dehors de ces imprécisions tarifaires, les "méthodes industrielles et commerciales" consistent surtout en l'établissement d'une comptabilité en partie double (y compris l'établissement d'un fonds d'amortissement et de renouvellement) – qui doit principalement servir à mieux connaître le coût des services –, et l'octroi de la possibilité d'emprunter.

2. **Activités** (graphiques O)

L'ensemble des activités de la Régie des Postes est subdivisé traditionnellement en trois grandes catégories : la "Poste aux lettres", la "Poste financière" et l'Office des Chèques Postaux.

Le mouvement général des correspondances est représenté par le trafic total de la **Poste aux lettres,** celui-ci étant constitué de l'addition de **tous** les objets transportés pendant un an. Il montre une évolution globalement en croissance sur la période étudiée (de 2,2 milliards d'objets en 1950, à 3,36 milliards en 1978, soit + 50% en 28 ans). Le graphique O_2 donne une idée de la structure du total et de l'évolution à long terme de ses principales composantes; les lettres privées ordinaires et les envois enregistrés (i.e. exprès et recommandés) progressent presque sans discontinuer, les journaux servis sous le régime de l'abonnement-poste, les imprimés ordinaires ainsi que les périodiques envoyés sous bande affranchie (depuis que cette catégorie existe,

c'est-à-dire 1958) se maintiennent à un niveau plutôt constant, depuis la fin des années cinquante, tandis que cartes postales et échantillons connaissent un déclin, amorcé en 1958 pour les premières et en 1961 pour les seconds.

Le chiffre qui mesure l'activité globale de la **Poste financière** subit de brusques soubresauts en raison de changements dans les méthodes de leur relevé statistique (en 1955 et 1972). Ceci n'empêche cependant pas de constater une évolution typique : lente croissance jusqu'en 1969 (moins forte d'ailleurs que celle des chèques et virements postaux), et diminution depuis cette date (de 156 à 138 millions d'opérations entre 1972 et 1980, soit -11,5%).

Enfin, l'**Office des chèques postaux** connaît une croissance régulière (de l'ordre de 3% par an, en moyenne) jusqu'à atteindre 305 millions d'opérations en 1972, date à partir de laquelle le nombre de ses opérations décroît non moins régulièrement (268 millions d'opérations en 1980).

3. Personnel (graphique P)

En regard de cette évolution des activités, les graphiques suivants présentent aussi celle des ressources utilisées. Le personnel (mesuré en unités à tâches complètes, tous grades confondus) a plus que doublé au cours de la période sous revue (25.275 unités en 1953, 51.274 unités en 1980, et ceci par "vagues" successives que l'on peut situer dans les sous-périodes 1953-58 (+16%), 1961-66 (+18%) et 1968-75 (+39%). La partie inférieure du graphique montre la répartition du personnel au fil du temps, entre agents définitifs et agents auxiliaires (c.à.d. engagés à titre temporaire) : on y constate que le recrutement quasi continu sur l'ensemble de la période prend, depuis 1957 une allure typique d'alternance entre définitifs et auxiliaires : le nombre de ces derniers s'accroît chaque fois que celui des définitifs baisse (période 1957-62, 67-70, 72-74 et 76-78) et inversément.

4. Investissements (graphique I)

Les investissements, de leur côté, (mesurés en francs constants de 1970) sont de l'ordre de 35-40 millions de francs par an au cours de la sous-période de 1953-58. Ils passent au palier de 150 millions par an, en moyenne, entre 1958 et 1972 : c'est en effet une période pendant laquelle la mécanisation postale a fait des progrès notables. A partir de 1973, on passe ensuite à un niveau beaucoup plus élevé : 500-600 millions par an. Ce dernier changement s'explique surtout par le fait qu'à partir de cette année-là les

crédits d'engagement pour les bâtiments postaux sont inscrits au budget de la nouvelle Régie, alors qu'antérieurement, ils l'étaient au budget du Ministère des Travaux Publics.

*
* *

De ces évolutions nous pouvons déjà dégager les observations suivantes. D'une part, l'activité postale a poursuivi jusque vers 1970-75 la croissance globale qui la caractérisait depuis le début du siècle, croissance dont le **taux,** cependant, tendait à décroître progressivement (23). On peut se demander si le début des années septante ne constitue pas un tournant majeur dans cette évolution : tant les opérations de l'Office des Chèques Postaux que celles de la Poste financière ne croissent plus ou même régressent, et la Poste aux lettres a vu son trafic baisser de 1972 à 1975. Cependant, une forte reprise de ce dernier a suivi jusqu'en 1979 : il faudra dès lors plus de recul pour savoir si la thèse du "tournant séculaire" se confirme.

Parmi les raisons de croire à une poursuite de la croissance, on peut invoquer la liaison des activités postales avec le développement de l'activité générale du pays (telle que mesurée par le PNB, par exemple). Par contre, dans le sens d'une régression graduelle, il faut évoquer les changements technologiques importants qu'apportent la télématique et ses services annexes, tels que télécopie et services bancaires informatisés : la première affectera la Poste aux lettres, les deuxièmes affecteront la Poste financière et l'Office des Chèques Postaux – pour autant, évidemment, que ces trois Services se cantonnent dans des technologies constantes et subissent sans réaction la concurrence de ces développements dans le secteur privé. Mais ces évolutions sont lentes, et ce ne sera sans doute que dans une ou deux décennies que l'on pourra effectivement constater des substitutions importantes. Il faut d'ailleurs se garder d'intuitions trop simples en cette matière : par exemple, le développement du téléphone depuis 1925 n'a pas empêché que le trafic postal ne continue à croître pendant cinquante ans !

D'autre part, la confrontation des évolutions de l'ouput, du personnel total et des investissements réalisés révèle quatre sous-périodes typiques : *(i)* 1950-58 : croissance des trafics, du personnel, et investissements annuels au niveau moyen de 40 millions (de francs 1970); *(ii)* 1958-63 : trafic constant à la Poste aux lettres et autres services croissants, stabilisation du personnel

mais passage des investissements à une moyenne annuelle de 150-200 millions par an; *(iii)* 1964-71 : reprise de la croissance de la plupart des outputs, ainsi que du personnel, les investissements annuels restant au niveau moyen de 150 millions; *(iv)* 1972-78 : évolution relativement statique des trafics, mais hausses fortes du personnel (+ 6.315 unités) (le triplement des chiffres d'investissements est sans signification économique directe, vu la modification d'imputation budgétaire signalée plus haut).

Pour cette dernière sous-période, le recrutement s'explique notamment par trois catégories de modifications du régime de travail : introduction de normes en 1972, augmentation du nombre de jours de congés en 1975 et 1977, et réduction de la durée de travail (43h en 1972; 40h en 1978). A la fin de cette sous-période, l'effectif total de personnel a cependant eu tendance à se stabiliser.

5. Tarifs (graphiques T)

L'histoire des tarifs nominaux des principales catégories de trafic de la Poste aux lettres figure au graphique T_1 (des données historiques sur les quelques tarifs pratiqués pour les services de la Poste financière ne sont malheureusement pas disponibles). Pour faire ressortir les traits dominants de cette évolution, le graphique T_2 fait apparaître les changements dans la **structure** tarifaire (en prenant le tarif de la lettre privée ordinaire comme point de référence), et le graphique T_3, en éliminant le facteur inflation, situe cette structure dans le temps.

Le premier fait important est le changement radical dans la position relative du tarif des imprimés ordinaires, passant de 10 à 15% du tarif de la lettre à 70% de celui-ci; il en va de même avec les deux envois enregistrés, dont la tarification relativement à la lettre a crû de 250-300% à 500 et 600%; c'est encore le cas avec les périodiques expédiés par d'autres personnes que les éditeurs.

Par contre, la position relative du tarif des périodiques expédiés par les éditeurs s'est maintenue au cours des trente ans étudiés, et s'est même améliorée pour les périodiques tels que les hebdomadaires; cette position est très favorable, puisqu'un quotidien envoyé sous le régime de l'abonnement-poste paie en moyenne 5% du tarif d'une lettre (24). Un autre aspect de cette caractéristique des tarifs postaux est la stabilité des tarifs appliqués à ces périodiques : on voit au graphique T_1 qu'aucune modification tarifaire ne les a affectés de fin 1959 à fin 1973, soit treize ans.

Enfin, la courbe du tarif de la lettre ordinaire en francs 1970 permet de constater que de 1960 à 1980, un niveau relativement constant a été atteint (quoique marqué d'un "creux" assez prononcé) : il est intéressant de noter tout d'abord que ce niveau est du même ordre de grandeur que celui qui a prévalu pendant les années 1933-38 **et** 1875-1913 (25) ! Mises à part les 10-15 années qui ont suivi chacune des deux guerres, le tarif réel de la lettre en Belgique s'est donc retrouvé pendant un siècle à un même niveau. Par rapport à celui-ci, le graphique T_3 s'interprète alors immédiatement : croissance sensible et quasi constante du coût pour l'utilisateur des enregistrés (exprès et recommandés) et des imprimés ordinaires, mais **décroissance** non moins négligeable de ce coût pour les éditeurs de périodiques sur la période 1950-1972. Les modifications des années 1973 et 74 n'ont fait que ramener ces derniers tarifs à leur niveau des années 50 (lui-même très en dessous du niveau d'avant guerre).

Il est toujours instructif de mettre en relation, ne fût-ce que brièvement, tarifs et trafics (graphiques T_3 et O_2). On remarque par exemple que pour les imprimés ordinaires, la politique tarifaire – qui a manifestement rapproché le tarif du prix de revient – semble avoir nettement influencé l'évolution du trafic; et d'autre part, on constate que malgré leur niveau très bas, les variations des tarifs des journaux-abonnement-poste (qui sont répercutées évidemment, dans les prix des abonnements) ont probablement influencé l'évolution du nombre des journaux transportés (voir notamment le déclin des années 1972 à 1977). Envois enregistrés et lettres ordinaires ne semblent pas avoir, quant à eux, été marqués par une grande sensibilité aux variations de leurs tarifs.

6. **Aspects financiers** (graphique F)

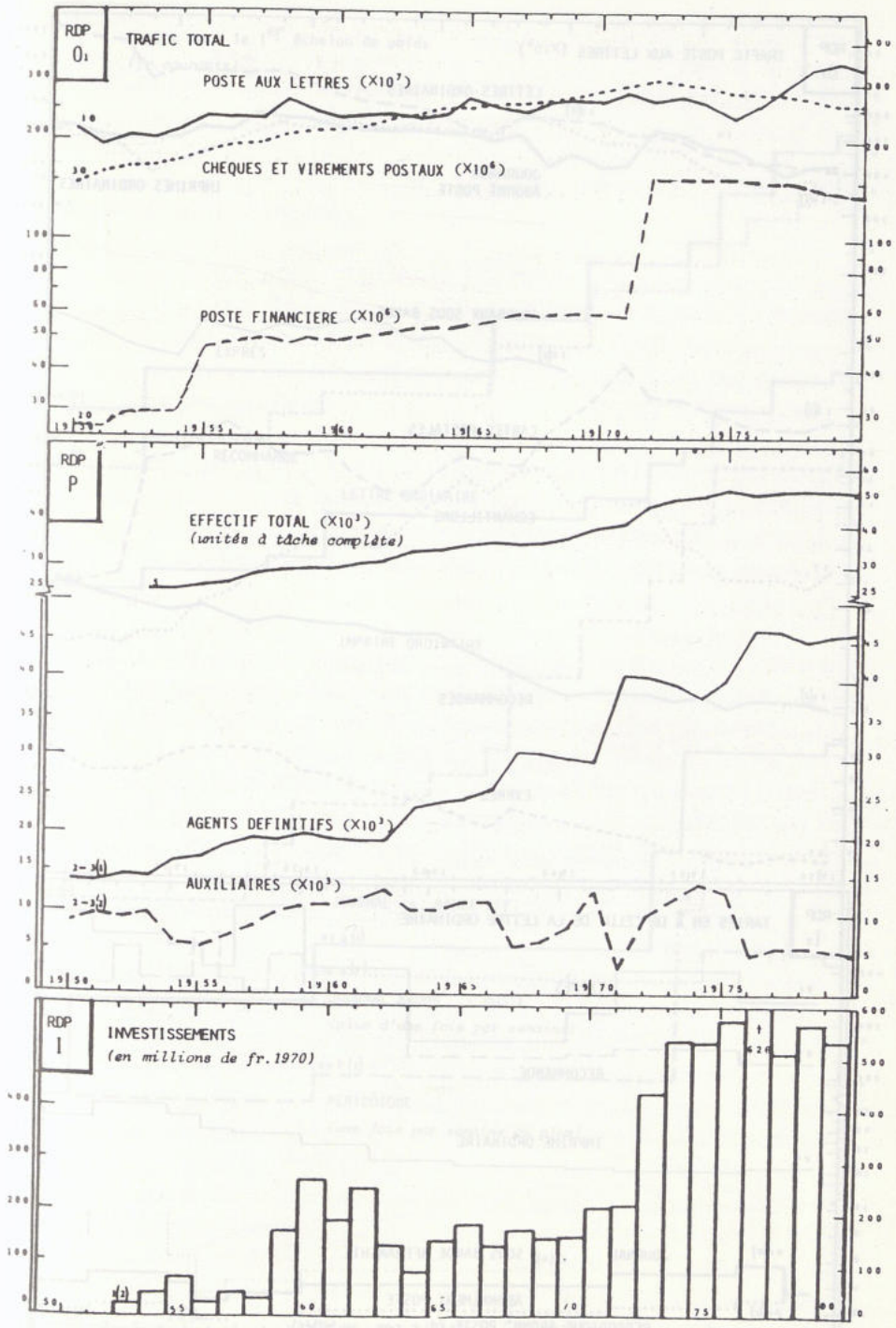
Le déficit de la Régie est permanent sur toute la période : de près d'un milliard en 1951, il est passé à plus de 15 milliards de francs courants en 1980. En francs constants, l'évolution de ce déficit présente les caractéristiques suivantes : de 1953 à 1964, il resta assez bien du même ordre de grandeur (1,5 à 2 milliards de fr. 1970); il s'est accru sensiblement entre 1964 et 1976, atteignant alors plus de 9 milliards de fr. 1970; depuis lors, il a légèrement décru, ce qui correspond à la stabilisation observée autour de 15,5 milliards de fr. courants depuis 1976.

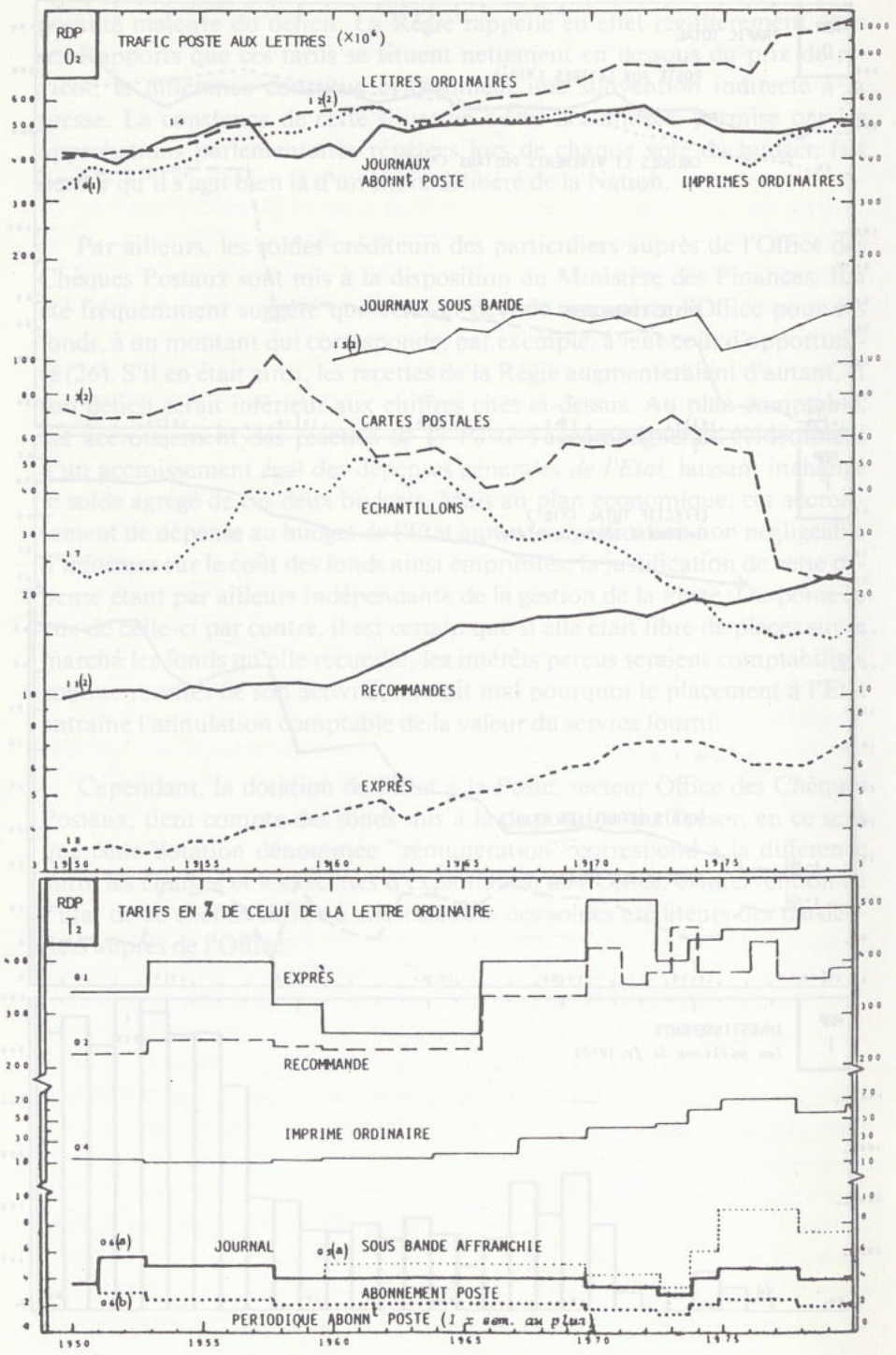
Il est plausible que certaines causes de ce déficit proviennent de dépenses accrues par unité d'output (on l'a suggéré plus haut pour la dernière décennie); il est certain par contre que du côté des recettes, la tarification des périodiques servis sous le régime de l'abonnement-poste constitue une com-

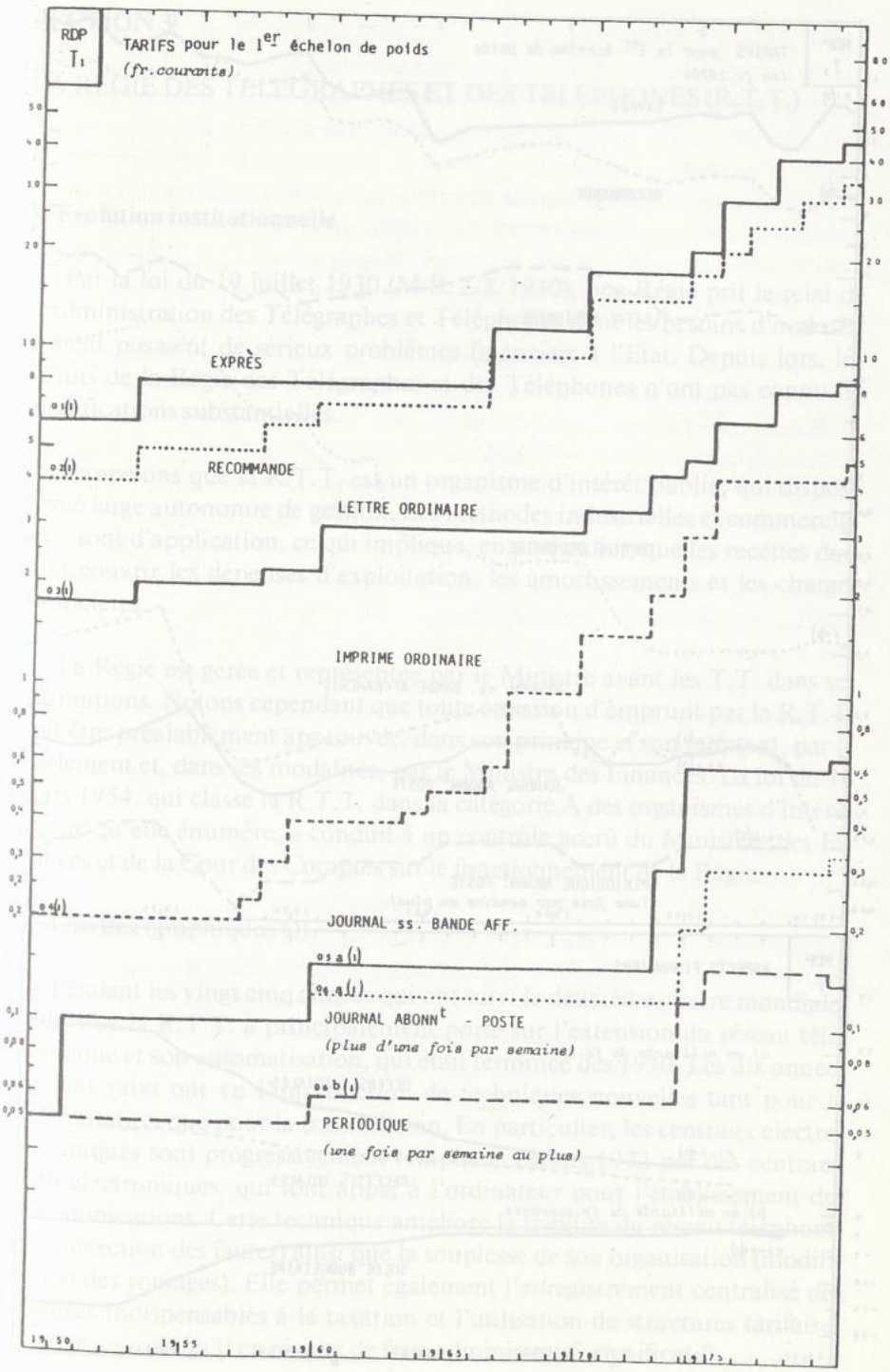
posante majeure du déficit. La Régie rappelle en effet régulièrement dans ses Rapports que ces tarifs se situent nettement en dessous du prix de revient; la différence constitue évidemment une subvention indirecte à la presse. La constance de cette situation au fil des années, permise par les approbations parlementaires répétées lors de chaque vote du budget, fait penser qu'il s'agit bien là d'un choix délibéré de la Nation.

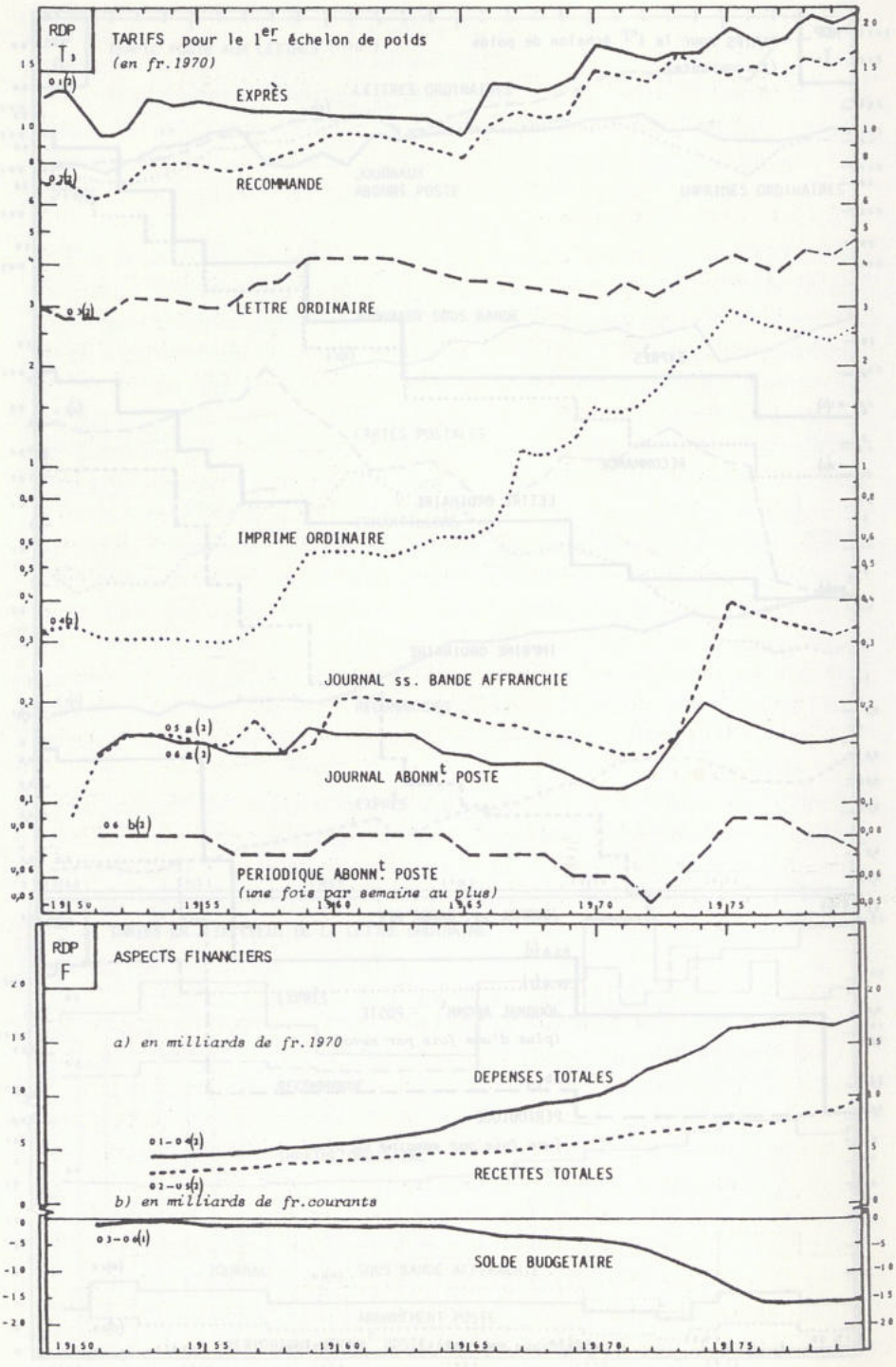
Par ailleurs, les soldes créditeurs des particuliers auprès de l'Office des Chèques Postaux sont mis à la disposition du Ministère des Finances. Il a été fréquemment suggéré que celui-ci devrait rémunérer l'Office pour ces fonds, à un montant qui corresponde, par exemple, à leur coût d'opportunité (26). S'il en était ainsi, les recettes de la Régie augmenteraient d'autant, et son déficit serait inférieur aux chiffres cités ci-dessus. Au plan comptable, cet accroissement des recettes *de la Poste* s'accompagnerait évidemment d'un accroissement égal des dépenses générales *de l'Etat,* laissant inchangé le solde agrégé de ces deux budgets. Mais au plan économique, cet accroissement de dépense au budget de l'Etat aurait la signification non négligeable d'informer sur le coût des fonds ainsi empruntés, la justification de cette dépense étant par ailleurs indépendante de la gestion de la Poste. Du point de vue de celle-ci par contre, il est certain que si elle était libre de placer sur le marché les fonds qu'elle recueille, les intérêts perçus seraient comptabilisés comme recettes de son activité; on voit mal pourquoi le placement à l'Etat entraîne l'annulation comptable de la valeur du service fourni.

Cependant, la dotation de l'Etat à la Poste, secteur Office des Chèques Postaux, tient compte des fonds mis à la disposition du Trésor, en ce sens que cette dotation dénommée "rémunération" correspond à la différence entre les charges et les recettes d'exploitation de l'Office. L'intervention de l'Etat de ce chef se chiffre à environ 10% des soldes créditeurs des particuliers auprès de l'Office.


RDP
O1
TRAFIC TOTAL
POSTE AUX LETTRES (X10⁷)
CHEQUES ET VIREMENTS POSTAUX (X10⁶)
POSTE FINANCIERE (X10⁶)
RDP
P
EFFECTIF TOTAL (X10³)
(unités à tâche complète)
AGENTS DEFINITIFS (X10³)
AUXILIAIRES (X10³)
RDP
I
INVESTISSEMENTS
(en millions de fr. 1970)


RDP
O2
TRAFIC POSTE AUX LETTRES (×10⁶)
LETTRES ORDINAIRES
JOURNAUX
ABONNT POSTE
IMPRIMES ORDINAIRES
JOURNAUX SOUS BANDE
CARTES POSTALES
ECHANTILLONS
RECOMMANDES
EXPRÈS
1950
1955
1960
1965
1970
1975
RDP
T2
TARIFS EN % DE CELUI DE LA LETTRE ORDINAIRE
EXPRÈS
RECOMMANDE
IMPRIME ORDINAIRE
JOURNAL
SOUS BANDE AFFRANCHIE
ABONNEMENT POSTE
PERIODIQUE ABONNT POSTE (1 x sem. au plus)


RDP
T1
TARIFS pour le 1er échelon de poids
(fr.courants)
EXPRÈS
RECOMMANDE
LETTRE ORDINAIRE
IMPRIME ORDINAIRE
JOURNAL ss. BANDE AFF.
JOURNAL ABONNt - POSTE
(plus d'une fois par semaine)
PERIODIQUE
(une fois par semaine au plus)
1950
1955
1960
1965
1970
1975


RDP T3
TARIFS pour le 1er échelon de poids
(en fr. 1970)
EXPRÈS
RECOMMANDE
LETTRE ORDINAIRE
IMPRIME ORDINAIRE
JOURNAL ss. BANDE AFFRANCHIE
JOURNAL ABONNt. POSTE
PERIODIQUE ABONNt. POSTE
(une fois par semaine au plus)
1950
1955
1960
1965
1970
1975
RDP F
ASPECTS FINANCIERS
a) en milliards de fr. 1970
DEPENSES TOTALES
RECETTES TOTALES
b) en milliards de fr. courants
SOLDE BUDGETAIRE

SECTION 3

LA REGIE DES TELEGRAPHES ET DES TELEPHONES (R.T.T.)

1. Evolution institutionnelle

Par la loi du 19 juillet 1930 (M.B. 2/8/1930), une Régie prit le relai de l'Administration des Télégraphes et Téléphones dont les besoins d'investissement posaient de sérieux problèmes financiers à l'Etat. Depuis lors, les statuts de la Régie des Télégraphes et des Téléphones n'ont pas connu de modifications substantielles.

Rappelons que la R.T.T. est un organisme d'intérêt public, qui dispose d'une large autonomie de gestion. Les méthodes industrielles et commerciales y sont d'application, ce qui implique, en particulier, que les recettes doivent couvrir les dépenses d'exploitation, les amortissements et les charges financières.

La Régie est gérée et représentée par le Ministre ayant les T.T. dans ses attributions. Notons cependant que toute émission d'emprunt par la R.T.T. doit être préalablement approuvée, dans son principe et son montant, par le Parlement et, dans ses modalités, par le Ministre des Finances. La loi du 16 mars 1954, qui classe la R.T.T. dans la catégorie A des organismes d'intérêt public qu'elle énumère, a conduit à un contrôle accrû du Ministère des Finances et de la Cour des Comptes sur le fonctionnement de la Régie.

2. Activités (graphiques O)

Pendant les vingt cinq années qui ont suivi la deuxième guerre mondiale, l'effort de la R.T.T. a principalement porté sur l'extension du réseau téléphonique et son automatisation, qui était terminée dès 1970. Les dix années qui ont suivi ont vu l'introduction de techniques nouvelles tant pour la commutation que pour la transmission. En particulier, les centraux électromécaniques sont progressivement remplacés depuis 1972 par des centraux semi-électroniques, qui font appel à l'ordinateur pour l'établissement des communications. Cette technique améliore la fiabilité du réseau téléphonique (détection des fautes) ainsi que la souplesse de son organisation (modification des routages). Elle permet également l'enregistrement centralisé des données indispensables à la taxation et l'utilisation de structures tarifaires complexes sans qu'il en résulte de frais administratifs significatifs.

Le **réseau téléphonique** a connu une croissance très régulière, qui n'a guère été influencée par les conditions économiques. Depuis 1960, la progression annuelle du nombre des abonnés est généralement comprise entre 6 et 7%. Les trafics téléphoniques locaux et interurbains ont évolué de manière fort parallèle au nombre d'abonnés, les seconds à un rythme cependant plus rapide. Leurs taux de croissance semblent néanmoins se tasser quelque peu depuis le début des années septante. Quant au trafic international, il continue à progresser très rapidement : depuis 1960, son taux de croissance est voisin de 12% par an.

Après la forte croissance du début des années cinquante, la progression du nombre des abonnés au **réseau telex** s'est faite à un rythme décroissant, particulièrement depuis le début de la crise. Son taux de croissance annuel n'en est pas moins resté de l'ordre de 9% durant cette dernière période. Les évolutions des trafics intérieurs et internationaux ont été fort similaires à celle du nombre d'abonnés.

Le **trafic télégraphique** a été en régression quasiment continue depuis 1950, et particulièrement rapide depuis 1970.

Finalement, en matière de nouveaux services mis à la disposition des abonnés téléphoniques, la **transmission des données** connaît depuis 1976 un essor très rapide. Fin 1977, près de 5.000 modems (27) étaient déjà installés sur les lignes d'abonnés, ce qui illustre le rôle que la R.T.T. pourrait jouer en télématique dans le futur.

3. Personnel (graphique P)

Le personnel employé par la Régie a connu une évolution surprenante (voir graphique P et, en échelle arithmétique, le graphique S). Alors que son effectif n'avait progressé que très lentement jusqu'en 1969 (aux alentours de 20-22.000 personnes), il s'est très rapidement accru (jusqu'à plus de 29.000 unités) de 1969 à 1973 pour se stabiliser ensuite aux environs de 28.000. Durant la période 1950-1969, le personnel augmenta de 13% alors que le nombre d'abonnés au réseau téléphonique progressait de 157%. Au contraire durant la seconde période (1970-1973), le personnel s'accroissait plus rapidement que le nombre d'abonnés (respectivement 26% et 21%).

4. Investissements (graphique I)

L'extension des divers réseaux de la R.T.T. – tant sur le plan du nombre d'abonnés que sur celui du trafic – et leur modernisation ont nécessité des

investissements considérables, dont une partie substantielle a pu être autofinancée au moyen des bénéfices et amortissements accumulés.

5. **Tarifs** (graphiques T)

Si le mode de tarification des **communications téléphoniques locales** n'a pas été modifié depuis 1950 (tarif forfaitaire par communication, indépendant de la durée et du moment de la journée), il n'en a pas été de même pour les **communications interurbaines.** Jusqu'en 1969, ces communications furent tarifées en tenant compte de leur durée, et en distinguant 4 tarifs suivant la distance. Dans la suite, deux modifications dont les conséquences furent importantes ont été progressivement introduites. Primo, la durée fut abandonnée comme critère de tarification pour les communications interurbaines : le tarif devint forfaitaire, comme pour les communications locales. Il en résulta très rapidement une dégradation de la qualité du service, particulièrement pendant les heures de pointe. En effet, la durée moyenne des communications interurbaines augmenta environ de moitié, et la part dans le trafic global des communications de plus de 30 minutes passa de 1,4% à 13,9% ! Secundo, le nombre de tarifs différents suivant la distance fut réduit de 4 à 2.Cette mesure défavorisa les abonnés des petites zones. En effet, le nombre de zones qu'ils pouvaient atteindre en ne payant que le plus faible des deux tarifs interurbains (communications entre zones contiguës) était beaucoup plus restreint que celui que pouvaient atteindre les abonnés des grandes zones.

Pour remédier à la dégradation de la qualité du service et à l'inéquité dans le traitement des abonnés, une nouvelle structure tarifaire fut mise en place en 1974. Elle reprenait certains des principes abandonnés cinq ans auparavant : la taxation par impulsions périodiques réintroduisait la durée comme critère de tarification, et un troisième tarif interurbain était réinstauré. Par ailleurs, un tarif préférentiel (réduction de 50%) fut introduit pour les communications interurbaines de nuit et de week-end. Au moins en ce qui concerne sa structure, cette nouvelle tarification apparaît plus conforme aux principes d'allocation efficace des ressources tels que les enseigne la théorie économique.

Le premier graphique T fournit, pour le **service téléphonique,** l'évolution des divers éléments de la structure tarifaire, exprimés en francs constants. En ce qui concerne les tarifs interurbains, on s'est limité au prix d'une communication de 3 minutes à plus de 60 kms de distance. L'évolution très contrastée des tarifs locaux et interurbains est frappante. Alors que le tarif des communications locales montre une stabilité remarquable (2,50

francs par communication, en francs de 1970), il n'est pas exagéré de dire que l'évolution des tarifs interurbains apparaît chaotique. A la lecture du graphique, on a grand peine à déceler quelle est la rationalité économique qui préside à la fixation de ces tarifs.

Il faut aussi noter que sur la période considérée, la redevance d'abonnement au réseau téléphonique n'a pas connu de modifications substantielles (en francs constants), alors que les frais de raccordement (à l'installation) faisaient plus que tripler de 1963 à 1980 (toujours en francs constants).

L'évolution des **tarifs telex** est reprise sur le second graphique T. On peut y remarquer la stabilité du tarif des communications intérieures et la réduction relativement continue de la redevance d'abonnement. Comme pour le téléphone, la réforme tarifaire de 1974 a été marquée par une forte hausse des frais de raccordement au télex.

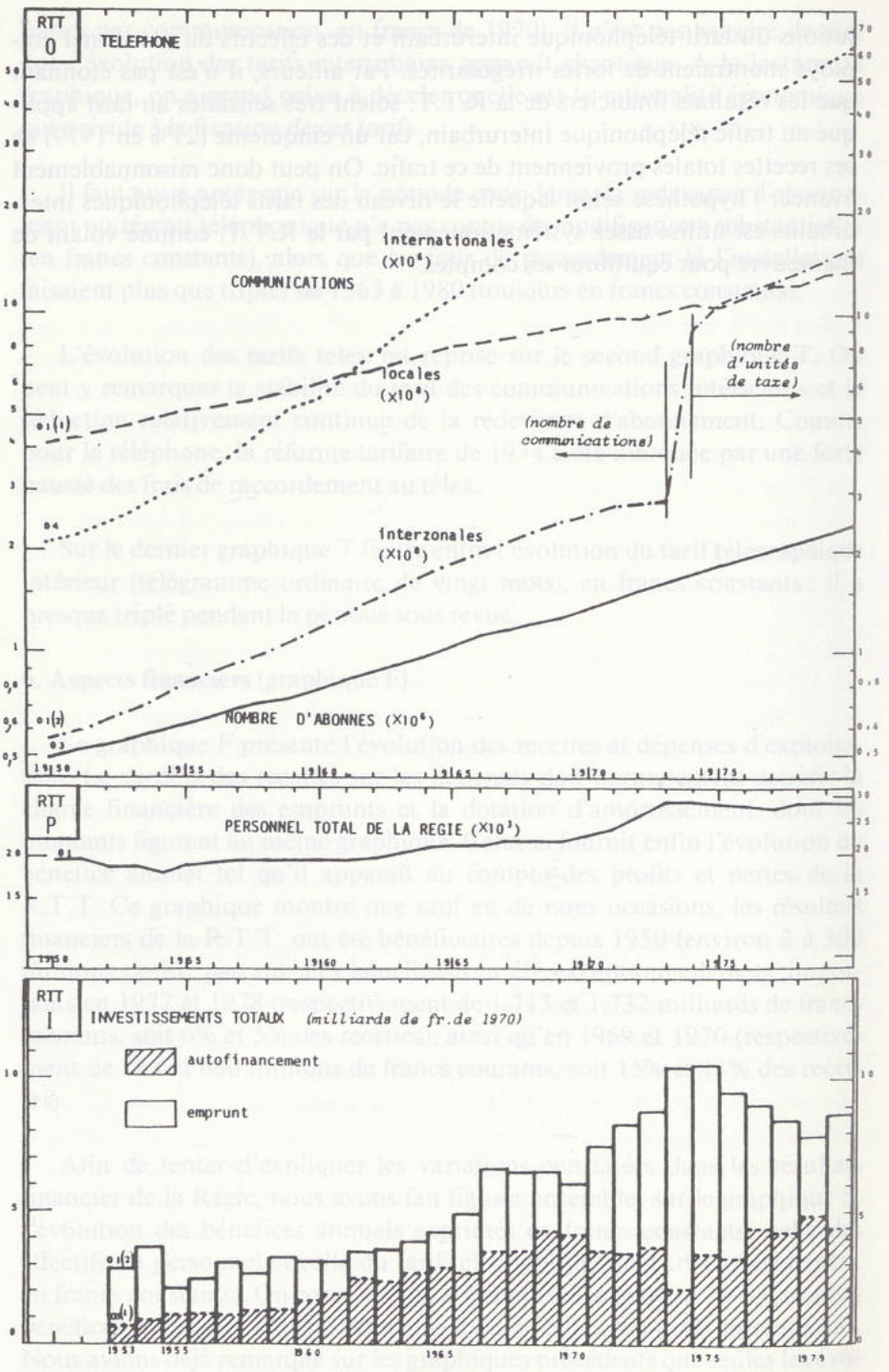
Sur le dernier graphique T figure enfin l'évolution du **tarif télégraphique** intérieur (télégramme ordinaire de vingt mots), en francs constants : il a presque triplé pendant la période sous revue.

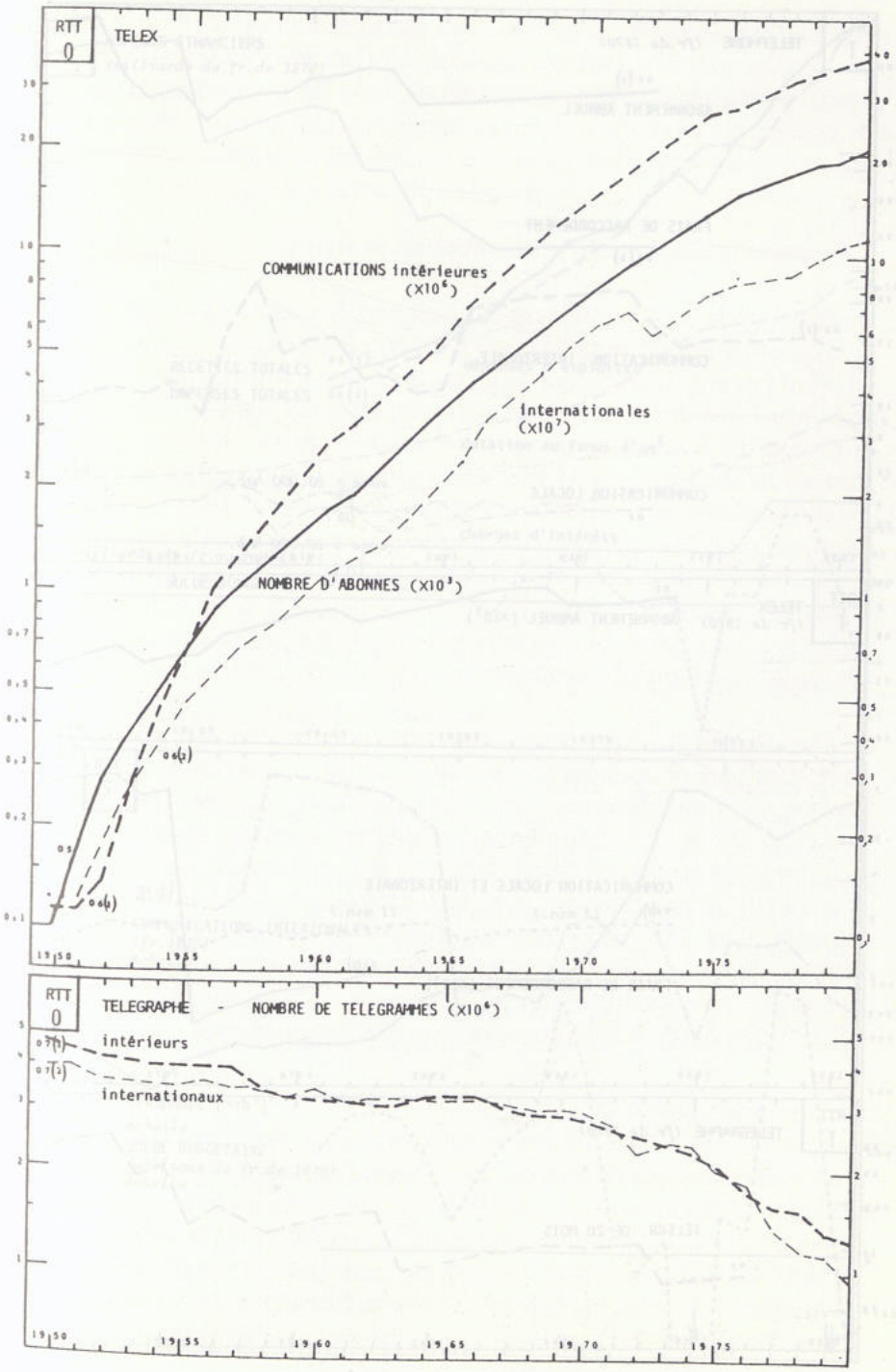
6. Aspects financiers (graphique F)

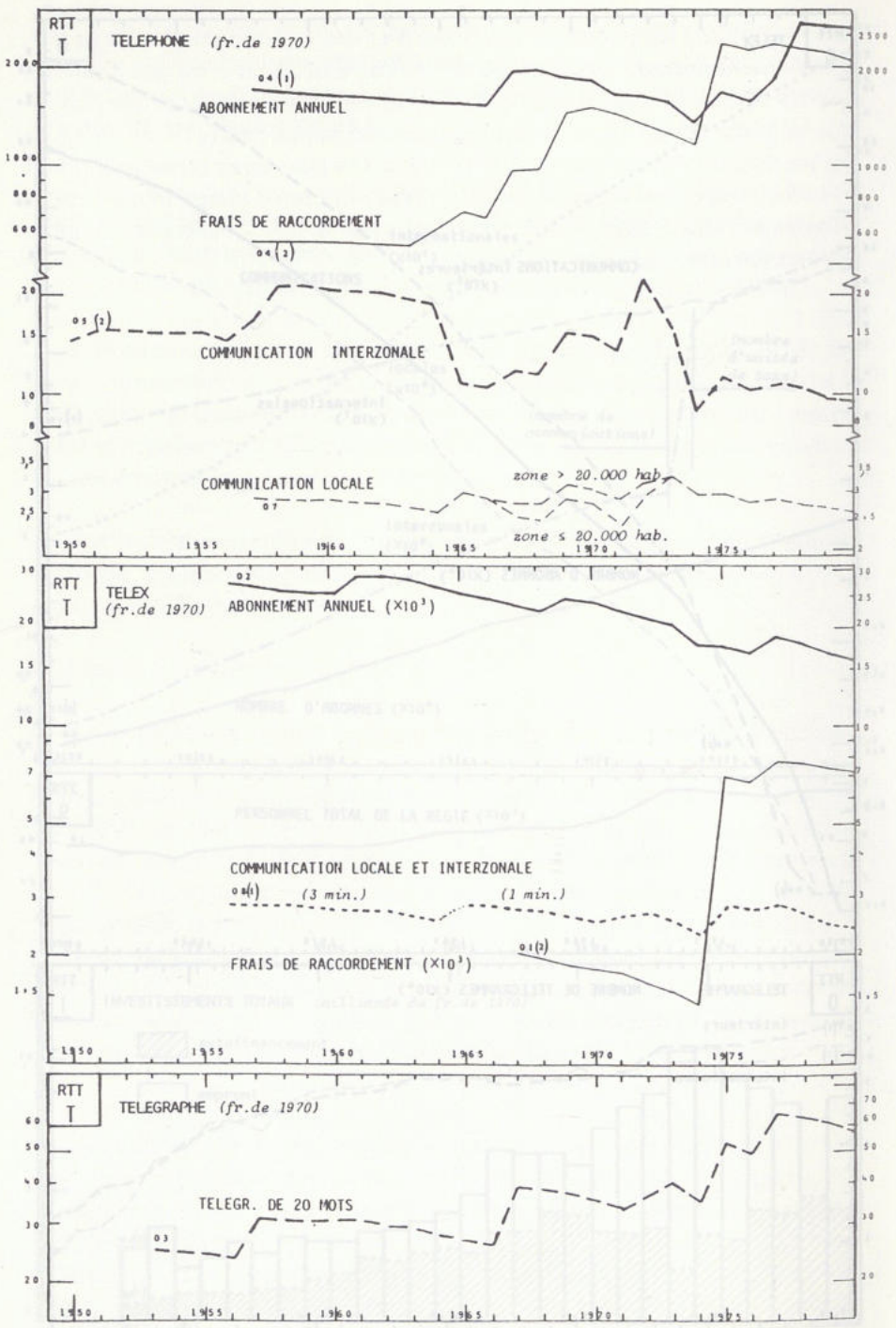
Le graphique F présente l'évolution des recettes et dépenses d'exploitation. Le surplus des recettes sur les dépenses doit normalement couvrir la charge financière des emprunts et la dotation d'amortissement, dont les montants figurent au même graphique. Celui-ci fournit enfin l'évolution du bénéfice annuel tel qu'il apparaît au compte des profits et pertes de la R.T.T. Ce graphique montre que sauf en de rares occasions, les résultats financiers de la R.T.T. ont été bénéficiaires depuis 1950 (environ 2 à 300 millions de Fr. par an). Les bénéfices ont été exceptionnellement importants en 1977 et 1978 (respectivement de 1,713 et 1,732 milliards de francs courants, soit 6% et 5% des recettes), ainsi qu'en 1969 et 1970 (respectivement de 888 et 660 millions de francs courants, soit 15% et 11% des recettes).

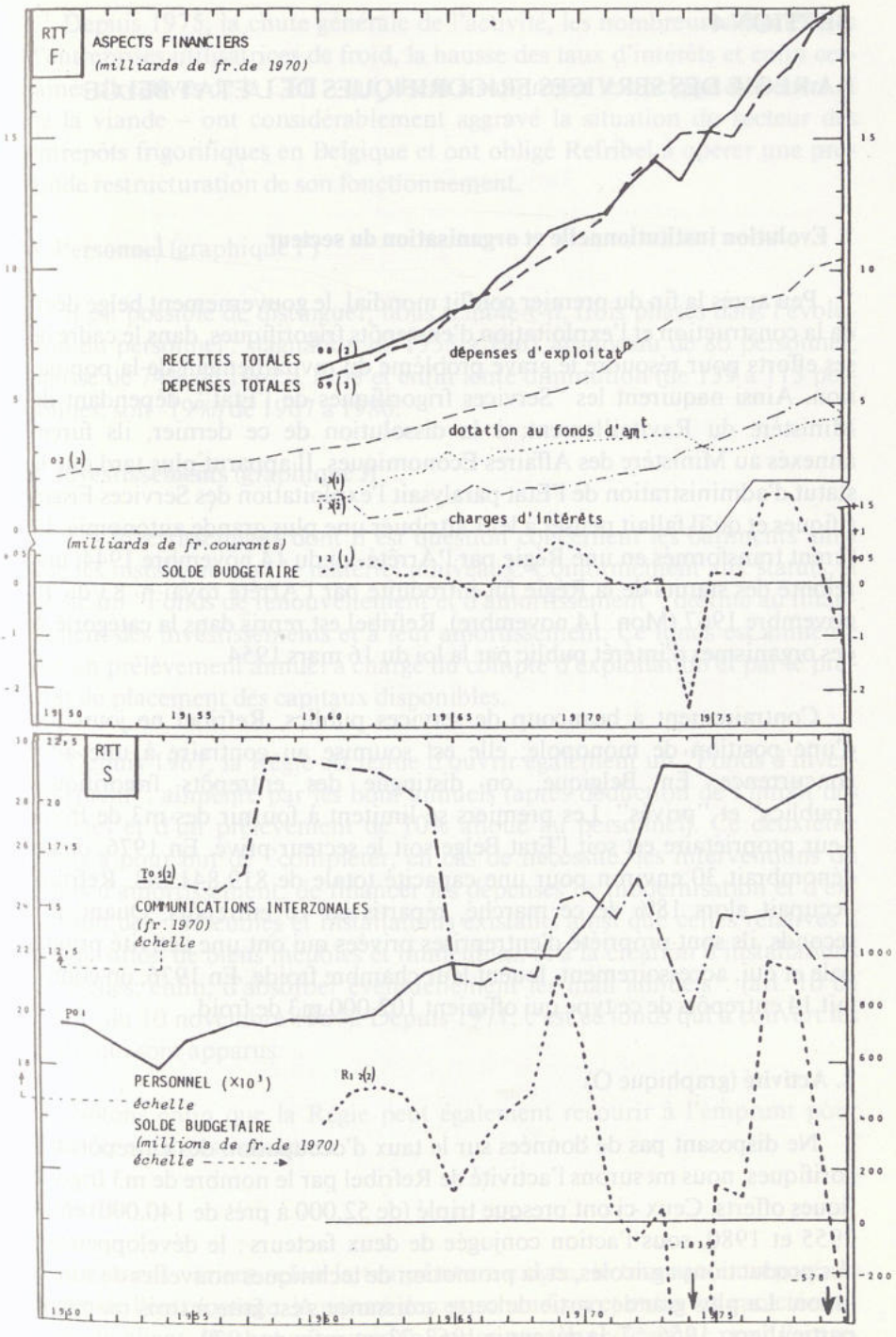
Afin de tenter d'expliquer les variations constatées dans les résultats financier de la Régie, nous avons fait figurer ensemble, sur le graphique S, l'évolution des bénéfices annuels exprimés en francs **constants,** celle des effectifs du personnel et celle du tarif téléphonique interurbain (également en francs constants). On constate une concomittance entre les variations des bénéfices, celles des effectifs du personnel, et celles des tarifs interurbains. Nous avions déjà remarqué sur les graphiques précédents que seules les évo-

lutions du tarif téléphonique interurbain et des effectifs du personnel employé montraient de fortes irrégularités. Par ailleurs, il n'est pas étonnant que les résultats financiers de la R.T.T. soient très sensibles au tarif appliqué au trafic téléphonique interurbain, car un cinquième (21% en 1979) de ses recettes totales proviennent de ce trafic. On peut donc raisonnablement avancer l'hypothèse selon laquelle le niveau des tarifs téléphoniques interurbains est utilisé assez systématiquement par la R.T.T. comme volant de manœuvre pour équilibrer ses comptes.


RTT
0
TELEPHONE
internationales
(X10⁶)
COMMUNICATIONS
locales
(X10⁶)
(nombre
d'unités
de taxe)
(nombre de
communications)
interzonales
(X10⁶)
NOMBRE D'ABONNES (X10⁶)
RTT
P
PERSONNEL TOTAL DE LA REGIE (X10³)
RTT
I
INVESTISSEMENTS TOTAUX (milliards de fr.de 1970)
autofinancement
emprunt


RTT
0
TELEX
COMMUNICATIONS intérieures
(X10⁶)
internationales
(X10⁷)
NOMBRE D'ABONNES (X10³)
0,6(2)
0,6(1)
0,5
1950
1955
1960
1965
1970
1975
RTT
0
TELEGRAPHE - NOMBRE DE TELEGRAMMES (X10⁶)
0,7(1)
intérieurs
0,7(2)
internationaux
1950
1955
1960
1965
1970
1975


RTT
T
TELEPHONE (fr.de 1970)
04 (1)
ABONNEMENT ANNUEL
FRAIS DE RACCORDEMENT
04 (2)
05 (2)
COMMUNICATION INTERZONALE
COMMUNICATION LOCALE
07
zone > 20.000 hab.
zone ≤ 20.000 hab.
1950
1955
1960
1965
1970
1975
RTT
T
TELEX
(fr.de 1970)
02
ABONNEMENT ANNUEL (×10³)
COMMUNICATION LOCALE ET INTERZONALE
08 (1)
(3 min.)
(1 min.)
01 (2)
FRAIS DE RACCORDEMENT (×10³)
RTT
T
TELEGRAPHE (fr.de 1970)
TELEGR. DE 20 MOTS
03


RTT
F
ASPECTS FINANCIERS
(milliards de fr.de 1970)
RECETTES TOTALES
DEPENSES TOTALES
dépenses d'exploitat°
dotation au fonds d'am^t
charges d'intérêts
(milliards de fr.courants)
SOLDE BUDGETAIRE
RTT
S
COMMUNICATIONS INTERZONALES
(fr.1970)
échelle
PERSONNEL (X10³)
échelle
SOLDE BUDGETAIRE
(millions de fr.de 1970)
échelle
-1039
-578

SECTION 4

LA REGIE DES SERVICES FRIGORIFIQUES DE L'ETAT BELGE

1. Evolution institutionnelle et organisation du secteur

Peu après la fin du premier conflit mondial, le gouvernement belge décida la construction et l'exploitation d'entrepôts frigorifiques, dans le cadre de ses efforts pour résoudre le grave problème du ravitaillement de la population. Ainsi naquirent les "Services frigorifiques de l'Etat", dépendant du Ministère du Ravitaillement; à la dissolution de ce dernier, ils furent annexés au Ministère des Affaires Economiques. Il apparut plus tard que le statut d'administration de l'Etat paralysait l'exploitation des Services Frigorifiques et qu'il fallait penser à leur attribuer une plus grande autonomie. Ils furent transformés en une Régie par l'Arrêté-loi du 14 novembre 1944; une refonte des statuts de la Régie fut introduite par l'Arrêté royal n° 83 du 10 novembre 1967 (Mon. 14 novembre). Refribel est repris dans la catégorie A des organismes d'intérêt public par la loi du 16 mars 1954.

Contrairement à beaucoup de services publics, Refribel ne jouit pas d'une position de monopole; elle est soumise au contraire à une âpre concurrence. En Belgique, on distingue des entrepôts frigorifiques "publics" et "privés". Les premiers se limitent à fournir des m3 de froid. Leur propriétaire est soit l'Etat Belge soit le secteur privé. En 1976, on en dénombrait 30 environ pour une capacité totale de 819.841 m3. Refribel occupait alors 18% de ce marché, répartis en 10 entrepôts. Quant aux seconds, ils sont propriété d'entreprises privées qui ont une activité principale et qui, accessoirement, louent leur chambre froide. En 1976, on comptait 14 entrepôts de ce type qui offraient 102.000 m3 de froid.

2. Activité (graphique O)

Ne disposant pas de données sur le taux d'occupation des entrepôts frigorifiques, nous mesurons l'activité de Refribel par le nombre de m3 frigorifiques offerts. Ceux-ci ont presque triplé (de 52.000 à près de 140.000) entre 1955 et 1980, sous l'action conjugée de deux facteurs : le développement des productions agricoles, et la promotion de techniques nouvelles de surgélation. La plus grande partie de cette croissance s'est faite à trois moments particuliers : 1956-57, la décennie 1963-73, et enfin en 1979.

Depuis 1975, la chute générale de l'activité, les nombreuses fermetures d'entreprises utilisatrices de froid, la hausse des taux d'intérêts et enfin certaines directives de la CEE – qui visent à supprimer le stockage du beurre et de la viande – ont considérablement aggravé la situation du secteur des entrepôts frigorifiques en Belgique et ont obligé Refribel à opérer une profonde restructuration de son fonctionnement.

3. **Personnel** (graphique P)

Il est possible de distinguer, nous semble-t-il, trois phases dans l'évolution du personnel : stagnation de 1955 à 1961 au niveau de 80 personnes, hausse de 74% de 1962 à 1968 et enfin lente diminution (de 139 à 113 personnes, soit -19%) de 1967 à 1980.

4. **Investissements** (graphique I)

Les investissements dont il est question concernent les bâtiments ainsi que les installations et le matériel nouveaux. Conformément aux statuts, il existe un "Fonds de renouvellement et d'amortissement", destiné au financement des investissements et à leur amortissement. Ce fonds est alimenté par un prélèvement annuel à charge du compte d'exploitation et par le produit du placement des capitaux disponibles.

Depuis 1967, la Régie est tenue d'ouvrir également un "Fonds d'investissement", alimenté par les boni annuels (après déduction de l'impôt des sociétés et d'un prélèvement de 10% alloué au personnel). Ce deuxième fonds a pour but de "compléter, en cas de nécessité, les interventions du fonds d'amortissement, de financer les dépenses de modernisation et d'extension des immeubles et installations existants ainsi que celles relatives à l'acquisition de biens meubles et immeubles, et à la création d'installations nouvelles; enfin, d'absorber éventuellement les mali annuels". (art. 10 de l'A.R. du 10 novembre 1967). Depuis 1971, c'est ce fonds qui a couvert les malis qui sont apparus.

Notons enfin que la Régie peut également recourir à l'emprunt pour financer ses investissements.

5. **Tarifs**

Les tarifs varient selon la température exigée, le tonnage entreposé, la durée de l'entreposage, la nature des marchandises et enfin les caractéristiques du client. Ils sont exprimés en francs par tonne/semaine pour l'entre-

posage et en francs par tonne pour la manutention. Les données reçues ne portent que sur les années 1955 et 1980, pour lesquelles deux exemples figurent au tableau ci-après.

Tarif pour l'entreposage

	en francs courants		en francs constants (1970)	
	1955	1980	1955	1980
Beurre - Fr/tonne	50 à 80	78,9	76.6 - 122.5	40.2
Surgelés - Fr/m3	10 à 13,5	15,5 à 22,3	15.3 à 20.7	7.9 à 11.4
Viandes (quartiers) Fr/tonne	57	80 à 97	87.3	40.7 à 49.4

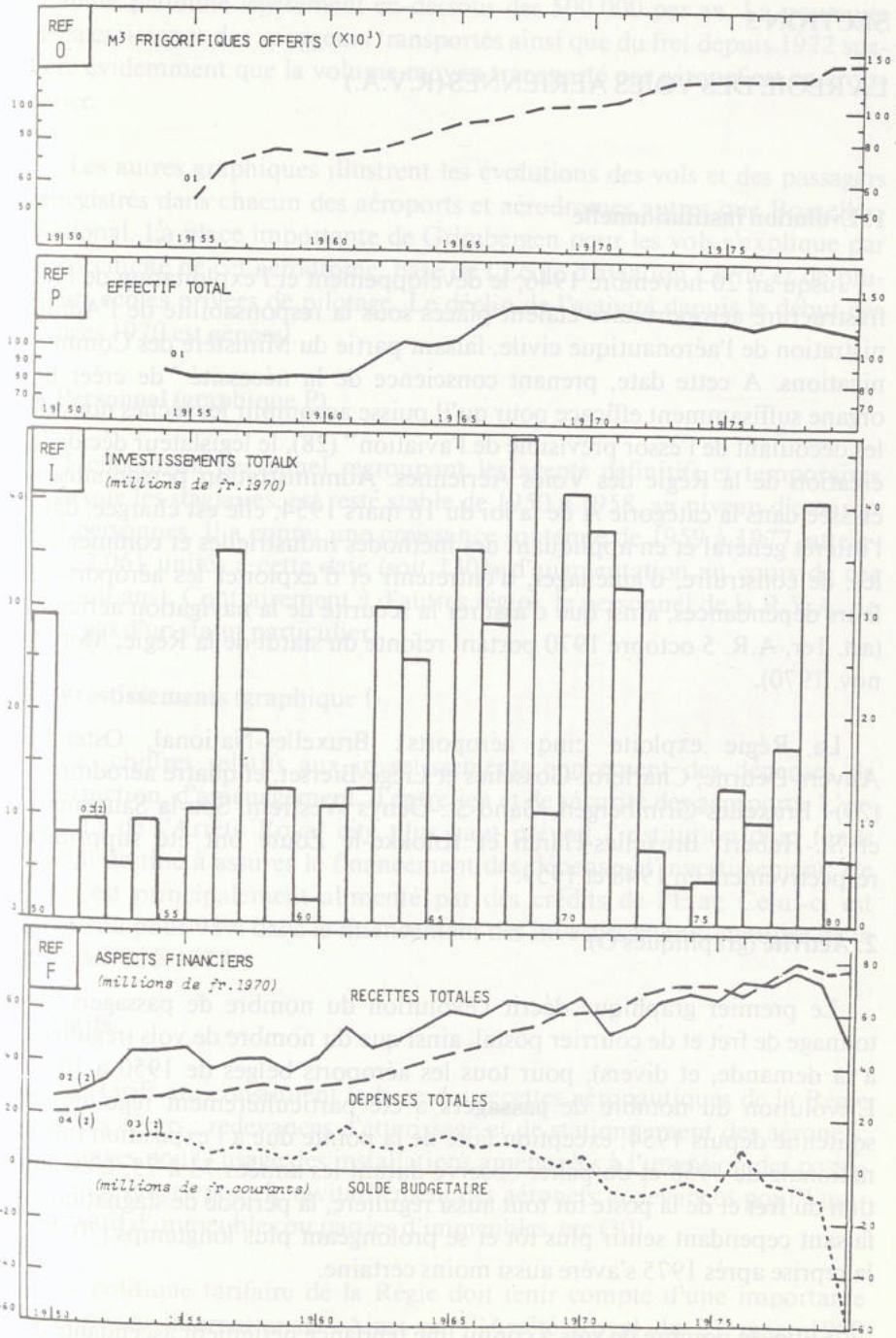
En francs constants, on constate que les tarifs ont pratiquement baissé de moitié sur la période considérée.

Notons que pour le choix de ses tarifs, la Régie reçoit des recommandations de la Commission des Prix, qui réglemente par ailleurs les prix pratiqués par le secteur privé.

6. Aspects financiers (graphique F)

Le graphique montre que jusqu'en 1970, Refribel fut une entreprise bénéficiaire. Depuis lors, elle fut déficitaire (sauf en 1976), mais pour des montants faibles jusqu'en 1979 : de l'ordre de la dizaine de millions de francs courants. Les bénéfices antérieurs étaient du même ordre de grandeur. En 1980, le déficit s'est brusquement aggravé suite à une réduction substantielle des recettes.

L'intervention financière de l'Etat prend les formes suivantes : garantie d'emprunt, avances récupérables, intervention en application des lois d'expansion économique. L'unique subvention de l'Etat a été accordée en 1972 pour l'entrepôt d'Anderlecht pour un montant de 20 millions.


REF
0
M³ FRIGORIFIQUES OFFERTS (X10⁻³)
REF
P
EFFECTIF TOTAL
REF
I
INVESTISSEMENTS TOTAUX
(millions de fr.1970)
REF
F
ASPECTS FINANCIERS
(millions de fr.1970)
RECETTES TOTALES
DEPENSES TOTALES
(millions de fr.courants)
SOLDE BUDGETAIRE

SECTION 5

LA REGIE DES VOIES AERIENNES (R.V.A.)

1. Evolution institutionnelle

Jusqu'au 20 novembre 1946, le développement et l'exploitation de l'infrastructure aéroportuaire étaient placés sous la responsabilité de l'Administration de l'aéronautique civile, faisant partie du Ministère des Communications. A cette date, prenant conscience de la nécessité "de créer un organe suffisamment efficace pour qu'il puisse accomplir les tâches nouvelles découlant de l'essor prévisible de l'aviation" (28), le législateur décida la création de la Régie des Voies Aériennes. Administration personnalisée, classée dans la catégorie A de la loi du 16 mars 1954, elle est chargée, dans l'intérêt général et en appliquant des méthodes industrielles et commerciales, de construire, d'aménager, d'entretenir et d'exploiter les aéroports et leurs dépendances, ainsi que d'assurer la sécurité de la navigation aérienne (art. 1er, A.R. 5 octobre 1970 portant refonte du statut de la Régie; Mon. 5 nov. 1970).

La Régie exploite cinq aéroports: Bruxelles-National, Ostende, Anvers-Deurne, Charleroi-Gosselies et Liège-Bierset, et quatre aérodromes (29): Bruxelles-Grimbergen, Gand-St.-Denys Westrem, Spa-la Sauvenière et St.-Hubert. Bruxelles-Haren et Knokke-le Zoute ont été supprimés respectivement en 1948 et 1959.

2. **Activité** (graphiques O)

Le premier graphique décrit l'évolution du nombre de passagers, du tonnage de fret et de courrier postal, ainsi que du nombre de vols (réguliers, à la demande, et divers), pour tous les aéroports belges de 1950 à 1978. L'évolution du nombre de **passagers** a été particulièrement régulière et soutenue depuis 1954, exception faite de la pointe due à l'exposition internationale de 1958 et du palier observé durant les années 73 à 75. L'évolution du **fret** et de la poste fut tout aussi régulière, la période de stagnation se faisant cependant sentir plus tôt et se prolongeant plus longtemps (70-75); la reprise après 1975 s'avère aussi moins certaine.

Enfin, le nombre de **vols** a connu une tendance nettement ascendante de 1954 jusqu'en 1969; depuis cette dernière date et jusqu'aujourd'hui, ce

nombre plafonne légèrement en-dessous des 500.000 par an. La poursuite de la croissance des voyageurs transportés ainsi que du fret depuis 1972 suggère évidemment que la volume moyen transporté par aéronef est en croissance.

Les autres graphiques illustrent les évolutions des vols et des passagers enregistrés dans chacun des aéroports et aérodromes autres que Bruxelles-National. La place importante de Grimbergen pour les vols s'explique par la spécificité de cet aérodrome, base de l'Ecole d'aviation Civile et de plusieurs écoles privées de pilotage. Le déclin de l'activité depuis le début des années 1970 est général.

3. Personnel (graphique P)

L'effectif du personnel regroupant les agents définitifs et temporaires ainsi que les stagiaires, est resté stable de 1950 à 1958, au niveau d'environ 900 personnes. Il a connu une croissance soutenue de 1959 à 1977, atteignant 2.061 unités à cette date (soit 130% d'augmentation au cours de ces dix-huit ans). Contrairement à d'autres régies, le personnel de la R.V.A. ne jouit pas d'un statut particulier.

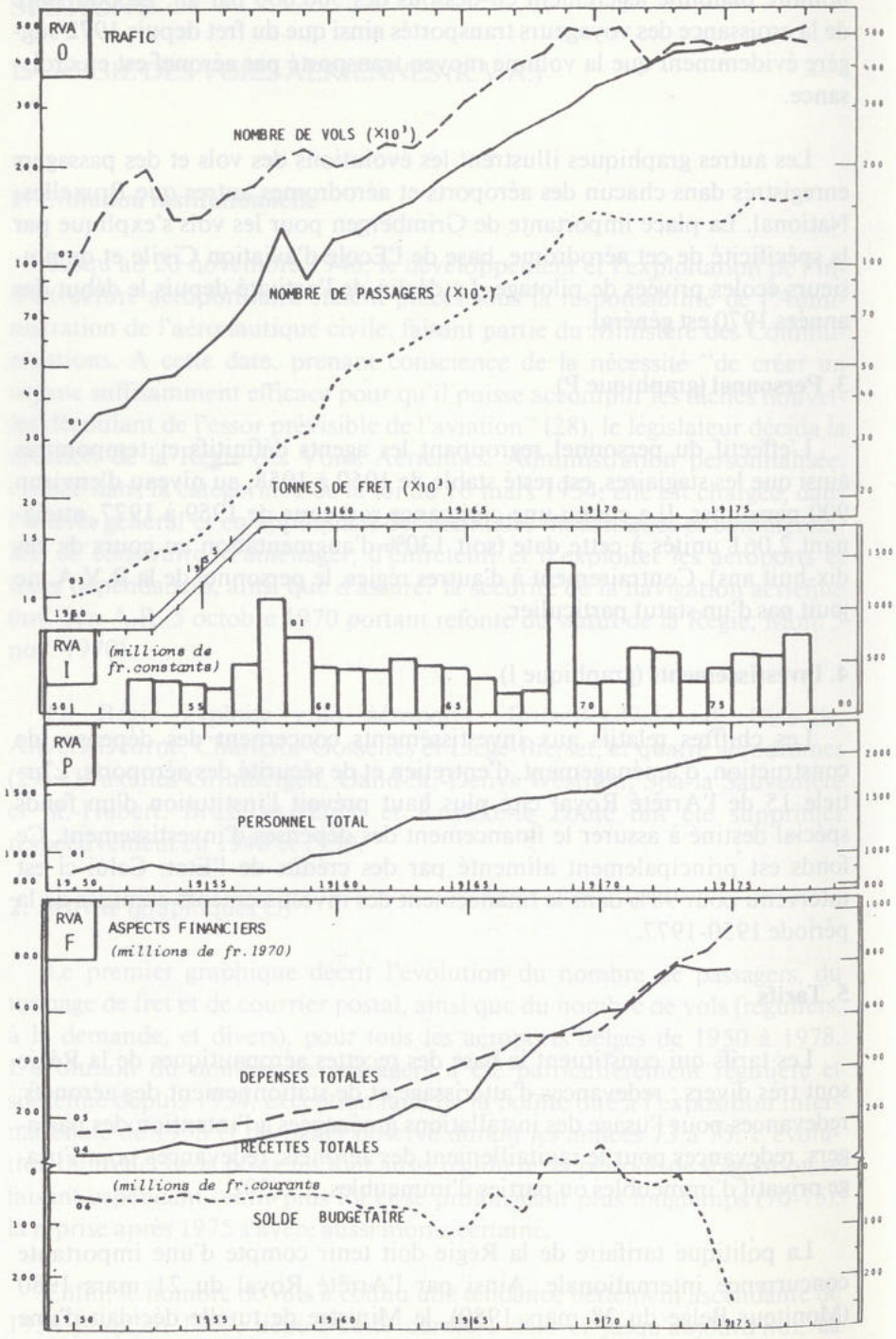
4. Investissements (graphique I)

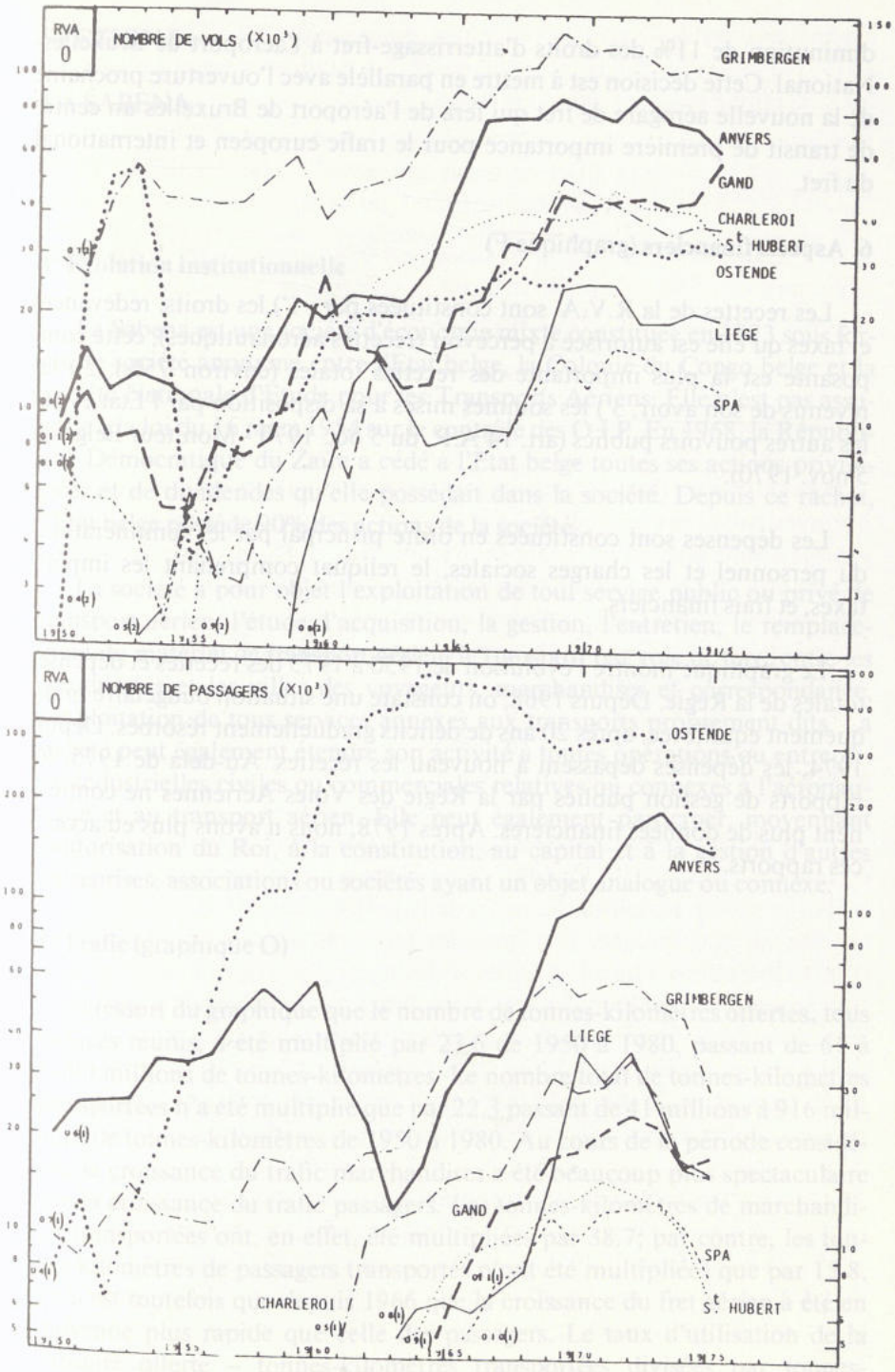
Les chiffres relatifs aux investissements concernent des dépenses de construction, d'aménagement, d'entretien et de sécurité des aéroports. L'article 15 de l'Arrêté Royal cité plus haut prévoit l'institution d'un fonds spécial destiné à assurer le financement des dépenses d'investissement. Ce fonds est principalement alimenté par des crédits de l'Etat; Celui-ci est intervenu pour 98% dans le financement des investissements cumulés de la période 1950-1977.

5. Tarifs

Les tarifs qui constituent la base des recettes aéronautiques de la Régie sont très divers : redevances d'atterissage et de stationnement des aéronefs; redevances pour l'usage des installations aménagées à l'intention des passagers; redevances pour le ravitaillement des aéronefs; redevances pour l'usage privatif d'immeubles ou parties d'immeubles, etc (30).

La politique tarifaire de la Régie doit tenir compte d'une importante concurrence internationale. Ainsi par l'Arrêté Royal du 21 mars 1980 (Moniteur Belge du 28 mars 1980), le Ministre de tutelle décidait d'une


RVA 0
TRAFIC
NOMBRE DE VOLS (X10³)
NOMBRE DE PASSAGERS (X10³)
TONNES DE FRET (X10³)
RVA I
(millions de fr. constants)
RVA P
PERSONNEL TOTAL
RVA F
ASPECTS FINANCIERS
(millions de fr. 1970)
DEPENSES TOTALES
RECETTES TOTALES
(millions de fr. courants
SOLDE BUDGETAIRE


RVA
0
NOMBRE DE VOLS (X10³)
GRIMBERGEN
ANVERS
GAND
CHARLEROI
St HUBERT
OSTENDE
LIEGE
SPA
RVA
0
NOMBRE DE PASSAGERS (X10³)
OSTENDE
ANVERS
GRIMBERGEN
LIEGE
GAND
SPA
CHARLEROI
St HUBERT

diminution de 11% des droits d'atterrissage-fret à l'aéroport de Bruxelles-National. Cette décision est à mettre en parallèle avec l'ouverture prochaine de la nouvelle aérogare de fret qui fera de l'aéroport de Bruxelles un centre de transit de première importance pour le trafic européen et international du fret.

6. Aspects financiers (graphique F)

Les recettes de la R.V.A. sont constituées par : 1°) les droits, redevances et taxes qu'elle est autorisée à percevoir (recettes aéronautiques); cette composante est la plus importante des recettes totales (environ 75%); 2°) les revenus de son avoir; 3°) les sommes mises à sa disposition par l'Etat et par les autres pouvoirs publics (art. 14 A.R. du 5 oct. 1970 - Moniteur Belge du 5 nov. 1970).

Les dépenses sont constituées en ordre principal par les rémunérations du personnel et les charges sociales, le reliquat comprenant les impôts, taxes, et frais financiers.

Le graphique montre l'évolution de 1950 à 1975 des recettes et dépenses totales de la Régie. Depuis 1968, on constate une situation budgétaire pratiquement équilibrée, après 20 ans de déficits graduellement résorbés. Depuis 1974, les dépenses dépassent à nouveau les recettes. Au-delà de 1975, les rapports de gestion publiés par la Régie des Voies Aériennes ne contiennent plus de données financières. Après 1978, nous n'avons plus eu accès à ces rapports.

SECTION 6

LA SABENA

1. Evolution institutionnelle

La Sabena est une société d'économie mixte constituée en 1923 sous forme de société anonyme entre l'Etat belge, la Colonie du Congo belge et la Société Nationale d'Etude pour les Transports Aériens. Elle n'est pas assujettie à la loi du 16 mars 1954 sur le contrôle des O.I.P. En 1968, la République Démocratique du Zaïre a cédé à l'Etat belge toutes ses actions privilégiées et de dividendes qu'elle possédait dans la société. Depuis ce rachat, l'Etat belge possède 90% des actions de la société.

La société a pour objet l'exploitation de tout service public ou privé de transport aérien, l'étude, l'acquisition, la gestion, l'entretien, le remplacement du matériel de transport aérien, le transport par voie de terre entre les aérodromes et les villes des voyageurs, marchandises et correspondance, l'exploitation de tous services annexes aux transports proprement dits. La société peut également étendre son activité à toutes opérations ou entreprises industrielles civiles ou commerciales relatives ou connexes à l'aéronautique et au transport aérien. Elle peut également participer, moyennant l'autorisation du Roi, à la constitution, au capital et à la gestion d'autres entreprises, associations ou sociétés ayant un objet analogue ou connexe.

2. Trafic (graphique O)

Il ressort du graphique que le nombre de tonnes-kilomètres **offertes,** tous services réunis, a été multiplié par 23.6 de 1950 à 1980, passant de 61 à 1.440 millions de tonnes-kilomètres. Le nombre total de tonnes-kilomètres **transportées** n'a été multiplié que par 22.3 passant de 41 millions à 916 millions de tonnes-kilomètres de 1950 à 1980. Au cours de la période considérée, la croissance du trafic marchandises a été beaucoup plus spectaculaire que la croissance du trafic passagers. Les tonnes-kilomètres de marchandises transportées ont, en effet, été multipliées par 38.7; par contre, les tonnes-kilomètres de passagers transportés n'ont été multipliées que par 15.8. Ce n'est toutefois que depuis 1966 que la croissance du fret aérien a été en moyenne plus rapide que celle des passagers. Le taux d'utilisation de la capacité offerte – tonnes-kilomètres transportées divisées par tonnes-

kilomètres offertes – tous services réunis, est passé de 67.2 en 1950 à 65.5 en 1979. Notons enfin que la récession de 1975 a eu un effet négatif plus sensible sur le trafic passager que sur le fret.

3. Personnel (graphique P)

L'effectif total de la Sabena est passé de 4.084 personnes en 1950 à 9.981 personnes en 1980. L'effectif total de la compagnie a toutefois atteint le sommet historique de 11.470 personnes en 1961.

4. Investissements (graphique I)

Les chiffres en francs constants font nettement apparaître que d'une part les investissements se sont réalisés par six "vagues" successives, dont les sommets sont atteints en 1956, 60-61, 67, 70, 74-75, et finalement 1980; que d'autre part le niveau de ces sommets est, cinq fois sur six, de l'ordre des trois milliards. Sans doute ces mouvements sont-ils à mettre en rapport avec l'acquisition par la Société des générations successives d'appareils qui sont apparus dans le secteur.

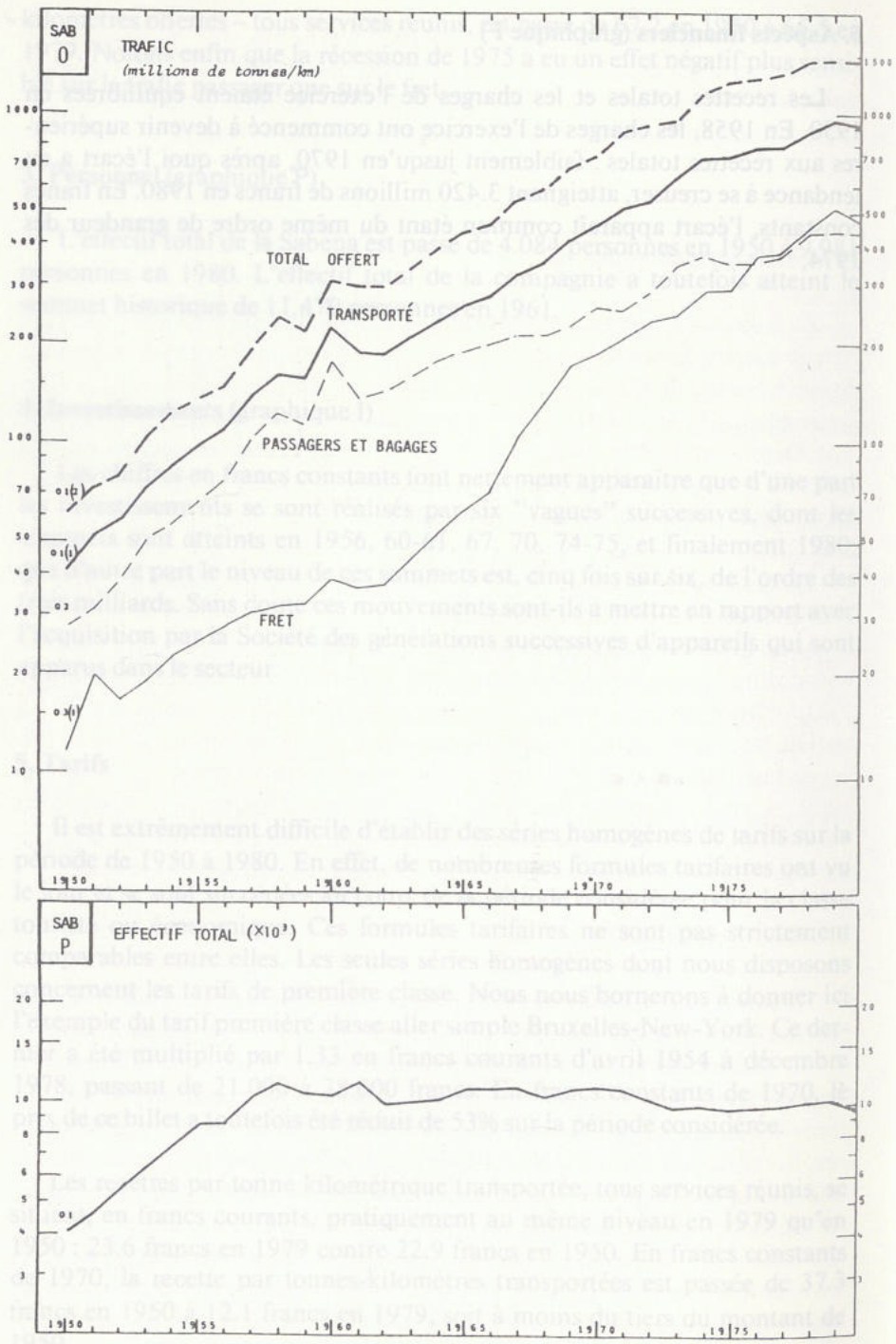
5. Tarifs

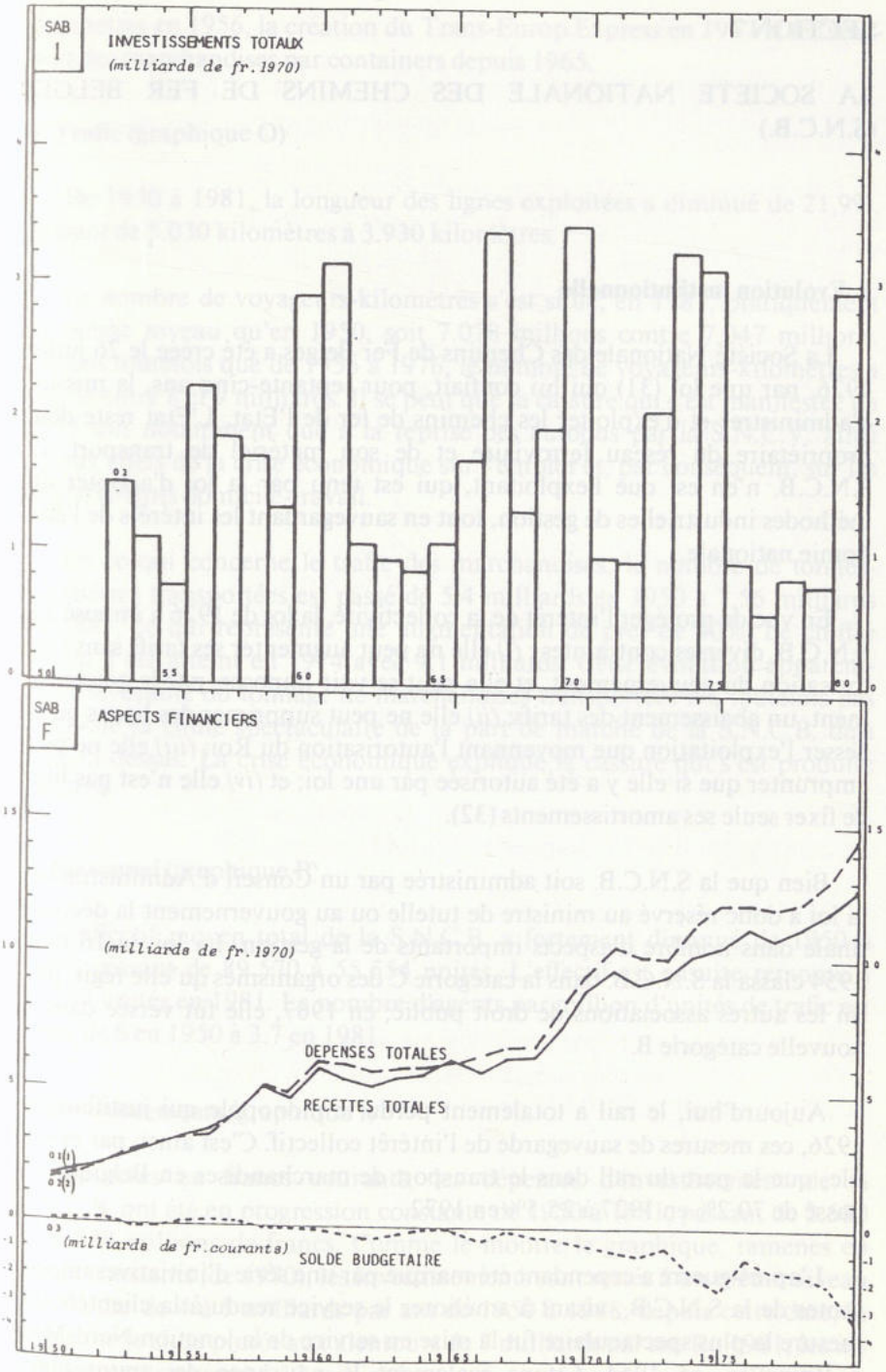
Il est extrêmement difficile d'établir des séries homogènes de tarifs sur la période de 1950 à 1980. En effet, de nombreuses formules tarifaires ont vu le jour et se sont succédées au cours de la période considérée pour la classe touriste ou économique. Ces formules tarifaires ne sont pas strictement comparables entre elles. Les seules séries homogènes dont nous disposons concernent les tarifs de première classe. Nous nous bornerons à donner ici l'exemple du tarif première classe aller simple Bruxelles-New-York. Ce dernier a été multiplié par 1.33 en francs courants d'avril 1954 à décembre 1978, passant de 21.000 à 28.000 francs. En francs constants de 1970, le prix de ce billet a toutefois été réduit de 53% sur la période considérée.

Les recettes par tonne kilométrique transportée, tous services réunis, se situent, en francs courants, pratiquement au même niveau en 1979 qu'en 1950 : 23.6 francs en 1979 contre 22.9 francs en 1950. En francs constants de 1970, la recette par tonnes-kilomètres transportées est passée de 37.3 francs en 1950 à 12.1 francs en 1979, soit à moins du tiers du montant de 1950.

6. **Aspects financiers** (graphique F)

Les recettes totales et les charges de l'exercice étaient équilibrées en 1950. En 1958, les charges de l'exercice ont commencé à devenir supérieures aux recettes totales : faiblement jusqu'en 1970, après quoi l'écart a eu tendance à se creuser, atteignant 3.420 millions de francs en 1980. En francs constants, l'écart apparaît commun étant du même ordre de grandeur dès 1974.


SAB
0
TRAFIC
(millions de tonnes/km)
TOTAL OFFERT
TRANSPORTÉ
PASSAGERS ET BAGAGES
FRET
SAB
P
EFFECTIF TOTAL (×10³)
1950
1955
1960
1965
1970
1975


SAB
I
INVESTISSEMENTS TOTAUX
(milliards de fr. 1970)
SAB
F
ASPECTS FINANCIERS
(milliards de fr. 1970)
DEPENSES TOTALES
RECETTES TOTALES
(milliards de fr. courants)
SOLDE BUDGETAIRE

SECTION 7

LA SOCIETE NATIONALE DES CHEMINS DE FER BELGES (S.N.C.B.)

1. Evolution institutionnelle

La Société Nationale des Chemins de Fer Belges a été créée le 26 juillet 1926, par une loi (31) qui lui confiait, pour septante-cinq ans, la mission d'administrer et d'exploiter les chemins de fer de l'Etat. L'Etat reste donc propriétaire du réseau ferroviaire et de son matériel de transport. La S.N.C.B. n'en est que l'exploitant, qui est tenu par la loi d'adopter des méthodes industrielles de gestion, tout en sauvegardant les intérêts de l'économie nationale.

En vue de protéger l'intérêt de la collectivité, la loi de 1926 a imposé à la S.N.C.B. diverses contraintes : *(i)* elle ne peut augmenter ses tarifs sans l'autorisation du gouvernement, et elle peut se voir imposer, par le gouvernement, un abaissement des tarifs; *(ii)* elle ne peut supprimer des lignes ou en cesser l'exploitation que moyennant l'autorisation du Roi; *(iii)* elle ne peut emprunter que si elle y a été autorisée par une loi; et *(iv)* elle n'est pas libre de fixer seule ses amortissements (32).

Bien que la S.N.C.B. soit administrée par un Conseil d'Administration, la loi a donc réservé au ministre de tutelle ou au gouvernement la décision finale dans nombre d'aspects importants de la gestion. La loi du 16 mars 1954 classa la S.N.C.B. dans la catégorie C des organismes qu'elle régit, parmi les autres associations de droit public; en 1967, elle fut versée dans la nouvelle catégorie B.

Aujourd'hui, le rail a totalement perdu le monopole qui justifiait, en 1926, ces mesures de sauvegarde de l'intérêt collectif. C'est ainsi, par exemple, que la part du rail dans le transport de marchandises en Belgique est passé de 70.2% en 1927 à 25.5% en 1972.

L'après-guerre a cependant été marqué par une série d'initiatives importantes de la S.N.C.B., visant à améliorer le service rendu à la clientèle. La mesure la plus spectaculaire fut la mise en service de la jonction Nord-Midi à Bruxelles, en 1954. Citons également la naissance des trains auto-

couchettes en 1956, la création du Trans-Europ Express en 1957 et le transport des marchandises par containers depuis 1965.

2. **Trafic** (graphique O)

De 1950 à 1981, la longueur des lignes exploitées a diminué de 21,9%, passant de 5.030 kilomètres à 3.930 kilomètres.

Le nombre de voyageurs-kilomètres s'est situé, en 1981, pratiquement au même niveau qu'en 1950, soit 7.078 millions contre 7.047 millions. Notons toutefois que de 1956 à 1976, le nombre de voyageurs-kilomètres a oscillé entre 8 et 9 milliards. Il se peut que la cassure qui s'est manifestée en 1977 soit notamment due à la reprise des autobus par la S.N.C.V. ainsi qu'aux effets de la crise économique sur l'emploi et, par conséquent, sur les déplacements domicile-travail.

En ce qui concerne le trafic des marchandises, le nombre de tonnes-kilomètres transportées est passé de 5,4 milliards en 1950 à 7,56 milliards en 1981, ce qui représente une augmentation de près de 40%. Le chiffre record a été atteint en 1974 avec 9,1 milliards. Cette évolution apparemment favorable du tonnage de marchandises transportées n'a toutefois pas empêché la chute spectaculaire de la part de marché de la S.N.C.B. déjà citée ci-dessus. La crise économique explique la cassure qui s'est produite en 1974.

3. **Personnel** (graphique P)

L'effectif moyen total de la S.N.C.B. a fortement diminué de 1950 à 1969, passant de 89.570 à 55.554 unités. L'effectif est ensuite remonté à 67.533 unités en 1981. Le nombre d'agents par million d'unités de trafic est passé de 6 en 1950 à 3.7 en 1981.

4. **Investissements** (graphique I)

Mesurées en francs courants, les dépenses d'investissement de la S.N.C.B. ont été en progression constante de 1950 à 1981, passant de 2.530 à 26.529 millions de francs. Comme le montre le graphique, ramenés en francs constants (de 1970), les investissements sont restés à un même niveau (de l'ordre de 4 à 5 milliards par an) de 1950 à 1968; depuis cette date, la moyenne se situe plutôt aux alentours de 7 milliards par an. En 1981, les investissements passent à 13 milliards.

5. Tarifs (graphique T)

Afin de donner une idée de l'évolution des tarifs de la S.N.C.B. de 1950 à 1980, nous retiendrons trois exemples caractéristiques pour les voyageurs.

L'abonnement ordinaire mensuel de 2ème classe pour 40 kilomètres a vu son prix, en francs courants, multiplié par 5,7 passant de 340 francs en 1950 à 1.950 francs en 1980. En francs de 1970, le tarif n'a toutefois été multiplié que par 1,4 passant de 640 à 894 francs.

Les abonnements sociaux hebdomadaires pour 35 kilomètres sont passés de 43 francs courants en 1950 à 315 francs courants en 1980, soit 7,3 fois plus. En francs de 1970, le prix de cet abonnement n'a toutefois été multiplié que par 1,9.

Le billet simple pour 40 kilomètres (v. graphique T) est passé de 33 francs courants en 1950 (3ème classe à l'époque) à 82 francs courants en 1980 (en 2ème classe actuelle), ce qui correspond à une augmentation de 148%. En francs de 1970, ce tarif a toutefois diminué, il a, en fait, été divisé par 1,4.

La recette moyenne par voyageur-km en francs courants, abstraction faite des compensations de l'Etat, est passée de 0,34 francs en 1950 à 1,13 francs en 1979. Elle a donc été multipliée par 3,3. En francs constants de 1970, la recette moyenne par voyageur-kilomètre est restée pratiquement constante, passant de 0,55 franc en 1950 à 0,58 franc en 1979.

En ce qui concerne les expéditions par charges complètes, le niveau tarifaire, exprimé en francs courants est passé de l'indice 100 en 1950 à celui de 291 en 1980.

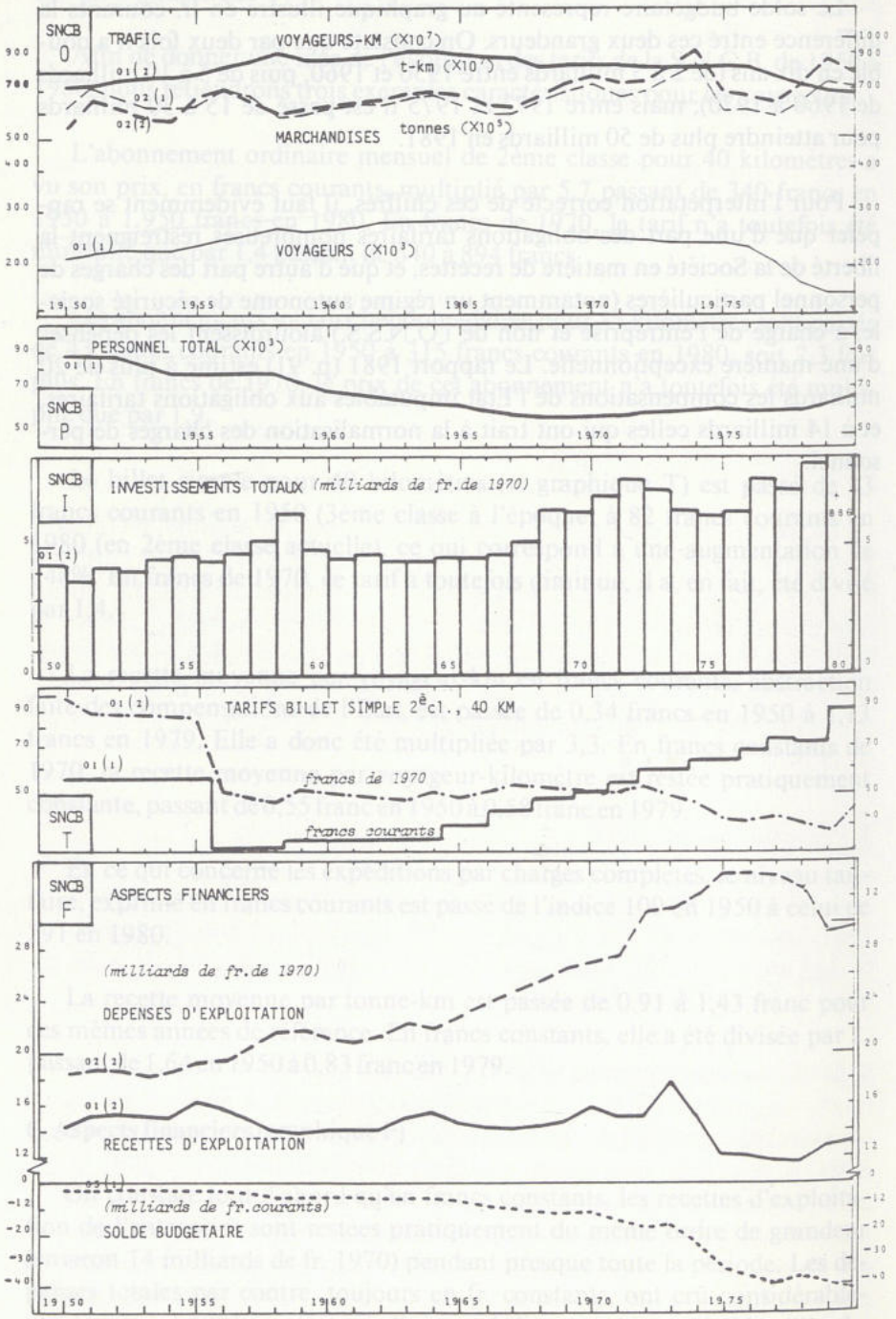
La recette moyenne par tonne-km est passée de 0,91 à 1,43 franc pour ces mêmes années de référence. En francs constants, elle a été divisée par 2, passant de 1,64 en 1950 à 0,83 franc en 1979.

6. Aspects financiers (graphique F)

On constate tout d'abord qu'en francs constants, les recettes d'exploitation de l'entreprise sont restées pratiquement du même ordre de grandeur (environ 14 milliards de fr. 1970) pendant presque toute la période. Les dépenses totales par contre, toujours en fr. constants, ont crû considérablement jusqu'en 1975, après quoi elles se stabilisent au niveau de 33 milliards.

Le solde budgétaire représenté au graphique illustre en fr. courants la différence entre ces deux grandeurs. On constate que par deux fois il a doublé en dix ans (de 2 à 5 milliards entre 1950 et 1960, puis de 5 à 10 milliards de 1960 à 1970); mais entre 1973 et 1975 il est passé de 15 à 30 milliards pour atteindre plus de 50 milliards en 1981.

Pour l'interpétation correcte de ces chiffres, il faut évidemment se rappeler que d'une part des obligations tarifaires nombreuses restreignent la liberté de la Société en matière de recettes, et que d'autre part des charges de personnel particulières (notamment un régime autonome de sécurité sociale, à charge de l'entreprise et non de l'O.N.S.S.) alourdissent les dépenses d'une manière exceptionnelle. Le rapport 1981 (p. 91) estime à plus de 20 milliards les compensations de l'Etat imputables aux obligations tarifaires, et à 14 milliards celles qui ont trait à la normalisation des charges de personnel.


SNCB
0
TRAFIC
VOYAGEURS-KM (X10⁷)
t-km (X10⁷)
MARCHANDISES tonnes (X10⁵)
VOYAGEURS (X10³)
SNCB
P
PERSONNEL TOTAL (X10³)
SNCB
I
INVESTISSEMENTS TOTAUX (milliards de fr.de 1970)
SNCB
T
TARIFS BILLET SIMPLE 2ème cl., 40 KM
francs de 1970
francs courants
SNCB
F
ASPECTS FINANCIERS
(milliards de fr.de 1970)
DEPENSES D'EXPLOITATION
RECETTES D'EXPLOITATION
(milliards de fr.courants)
SOLDE BUDGETAIRE
1950
1955
1960
1965
1970
1975
1980

SECTION 8

LA SOCIETE NATIONALE DES CHEMINS DE FER VICINAUX (S.N.C.V.)

1. Evolution institutionnelle

La S.N.C.V. a été constituée en 1885. Il s'agit d'une société d'économie mixte chargée de la construction et de l'exploitation de voies ferrées vicinales, de l'exploitation de services de transport en commun de personnes, ainsi que de services de transport de choses par route par véhicules automobiles.

La société est administrée par un conseil d'administration de sept membres. La loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public a classé la S.N.C.V. dans la catégorie C (celle des associations de droit public), fusionnée en 1967 avec la catégorie B. Selon ses statuts, c'est le Roi qui concède à la société les lignes qu'elle peut exploiter, et qui nomme quatre des administrateurs ainsi que le Directeur général. Il doit approuver la forme et les conditions d'emprunts émis par la société. Il a, en outre, le droit d'exiger le rehaussement ou d'interdire l'abaissement de ses tarifs.

Le capital social de la S.N.C.V. est égal au montant des dépenses de premier établissement des lignes à construire et éventuellement de leur matériel d'exploitation. Au 31 décembre 1979, le capital social s'élevait à 1,196 milliard de francs. L'essentiel était souscrit par l'Etat, des provinces et des communes. La participation de personnes privées à ce capital n'était que de 6,163 millions de francs.

2. Trafic (graphique O)

Il ressort du graphique que le nombre de places-km offertes est resté très stable de 1956 à 1976, au niveau moyen d'environ 10 milliards par an. Il est passé à un palier de plus de 15 milliards en 1977 et 1978, en raison du transfert à la S.N.C.V. d'une série de concessions exploitées auparavant par la S.N.C.B.

Le nombre de voyageurs transportés, tous services réunis, a diminué de 28% de 1956 à 1976. Pour la même raison que ci-dessus, ce nombre est pas-

sé à un autre palier de 1976 à 1978, sans rattraper pour autant le niveau de 1956.

Le transport de marchandises est tombé en chute libre de 1950 à 1970, année en laquelle il fut supprimé.

3. Personnel (graphique P)

Le personnel total de la S.N.C.V. est passé de 10.659 unités en 1950 à 7.854 unités en 1980. Ceci représente une diminution de 23%. L'effectif a atteint son minimum en 1968 avec 6.585 unités.

4. Investissements (graphique I)

La statistique des investissements n'existe que pour la période 1972-1980. En francs courants, leur valeur cumulée sur cette période atteint 8,5 milliards de francs.

5. Tarifs (graphique T)

Afin de cerner l'évolution des tarifs de la S.N.C.V. de 1950 à 1980, nous donnons l'évolution du billet pour la distance moyenne de 8 km, ainsi que celle de trois types d'abonnement : l'abonnement ordinaire de 3 mois pour 14 km, l'abonnement scolaire annuel pour 9 km et l'abonnement social pour 13 km.

Il ressort du graphique qu'en francs courants, le prix du billet pour 8 km est passé de 7 francs en 1950 à 25 francs en 1980. En francs constants de 1970, ce prix est passé de 10,9 francs en 1953 à 12,7 francs en 1980; il avait fortement diminué de 1966 à 1976, mais a augmenté de 1977 à 1980, rejoignant son niveau de 1953.

Notons que sur l'ensemble de la période considérée, environ les trois quarts des recettes de la société proviennent de la vente des billets. En 1979, la part des recettes provenant des abonnements scolaires était de 14,9% contre 2,5% en 1950. La part des abonnements sociaux est passée de 11,7 à 8,2%. La part des abonnements ordinaires oscille entre 4 et 7%.

En francs courants, le prix des deux premiers abonnements a été multiplié par 3,7 de 1950 à 1980. Le prix de l'abonnement social a, quant à lui, été multiplié par 4 en francs courants. En francs constants de 1970, ces tarifs ont eu tendance à croître lentement jusqu'en 1969, année qui coïncide avec

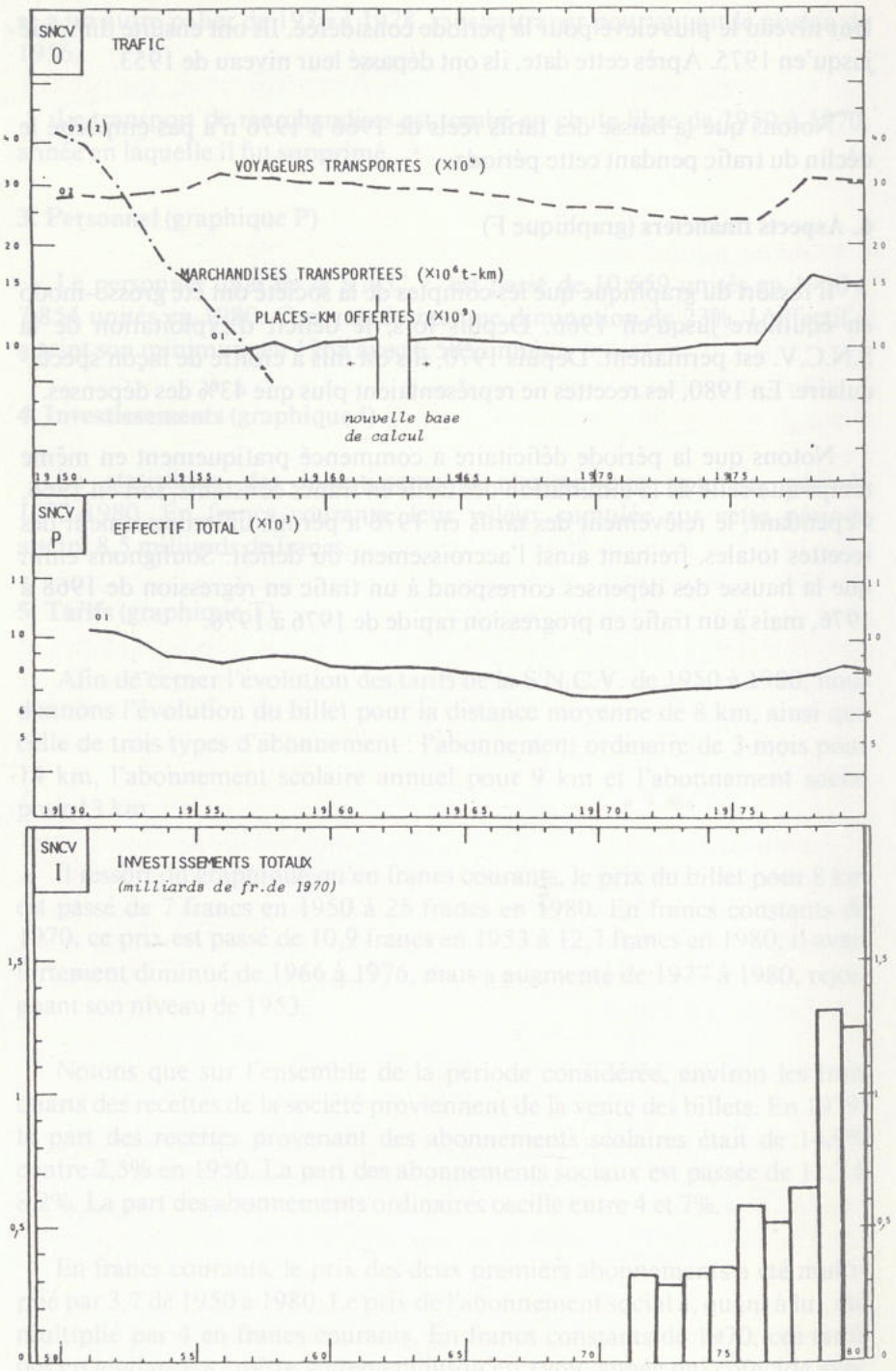
leur niveau le plus élevé pour la période considérée. Ils ont ensuite diminué jusqu'en 1975. Après cette date, ils ont dépassé leur niveau de 1953.

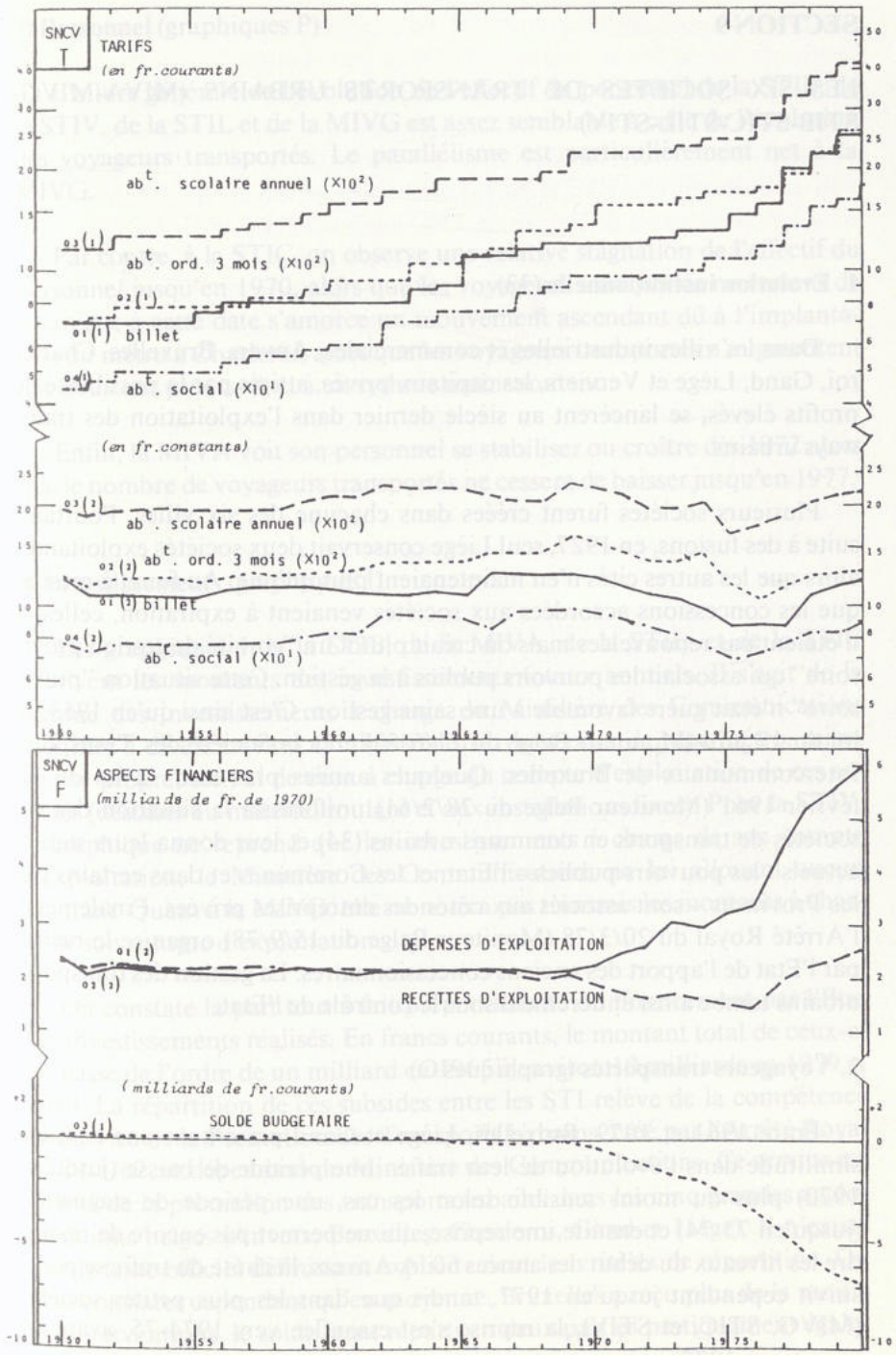
Notons que la baisse des tarifs réels de 1966 à 1976 n'a pas empêché le déclin du trafic pendant cette période.

6. Aspects financiers (graphique F)

Il ressort du graphique que les comptes de la société ont été grosso-modo en équilibre jusqu'en 1966. Depuis lors, le déficit d'exploitation de la S.N.C.V. est permanent. Depuis 1970, il s'est mis à croître de façon spectaculaire. En 1980, les recettes ne représentaient plus que 43% des dépenses.

Notons que la période déficitaire a commencé pratiquement en même temps que celle de la diminution des tarifs en francs constants, soit en 1966. Cependant, le relèvement des tarifs en 1976 a permis un redressement des recettes totales, freinant ainsi l'accroissement du déficit. Soulignons enfin que la hausse des dépenses correspond à un trafic en régression de 1968 à 1976, mais à un trafic en progression rapide de 1976 à 1978.


SNCV
0
TRAFIC
03 (2)
01
VOYAGEURS TRANSPORTES (X10⁶)
MARCHANDISES TRANSPORTEES (X10⁶t-km)
PLACES-KM OFFERTES (X10⁹)
01
nouvelle base
de calcul
40
30
20
15
10
1950
1955
1960
1965
1970
1975
SNCV
P
EFFECTIF TOTAL (X10³)
01
11
10
8
6
5
1950
1955
1960
1965
1970
1975
SNCV
I
INVESTISSEMENTS TOTAUX
(milliards de fr.de 1970)
1,5
1
0,5
0
50
55
60
65
70
75
80


SNCV
T
TARIFS
(en fr.courants)
abt. scolaire annuel (X10²)
02 (1)
abt. ord. 3 mois (X10²)
02 (1)
01 (1) billet
04 (1)
abt. social (X10¹)
(en fr.constants)
03 (2)
abt. scolaire annuel (X10²)
02 (2) abt. ord. 3 mois (X10²)
01 (2) billet
04 (2)
abt. social (X10¹)
1950
1955
1960
1965
1970
1975
SNCV
F
ASPECTS FINANCIERS
(milliards de fr.de 1970)
01 (2)
DEPENSES D'EXPLOITATION
02 (2)
RECETTES D'EXPLOITATION
(milliards de fr.courants)
02 (1)
SOLDE BUDGETAIRE
1950
1955
1960
1965
1970
1975

SECTION 9

LES SIX SOCIETES DE TRANSPORTS URBAINS (MIVA-MIVG-STIB-STIC-STIL-STIV)

1. Evolution institutionnelle (33)

Dans les villes industrielles et commerciales, Anvers, Bruxelles, Charleroi, Gand, Liège et Verviers, les capitaux privés, attirés par la possibilité de profits élevés, se lancèrent au siècle dernier dans l'exploitation des tramways urbains.

Plusieurs sociétés furent créées dans chacune des six villes. Pourtant, suite à des fusions, en 1927, seul Liège conservait deux sociétés exploitantes alors que les autres cités n'en maintenaient plus qu'une. Au fur et à mesure que les concessions accordées aux sociétés venaient à expiration, celles-ci n'étaient pas renouvelées mais on créait plutôt un "comité de gestion provisoire" qui associait les pouvoirs publics à la gestion. Cette situation "provisoire" n'était guère favorable à une saine gestion. C'est ainsi qu'en 1953, la loi du 17 juin (Moniteur Belge du 21/6/53) créa la Société des Transports Intercommunaux de Bruxelles. Quelques années plus tard, la loi du 22 février 1961 (Moniteur Belge du 28/2/61) uniformisa la situation des six sociétés de transports en communs urbains (34) et leur donna leurs statuts actuels : les pouvoirs publics – l'Etat, et les Communes et dans certains cas les Provinces – sont associés aux côtés des entreprises privées. Finalement, l'Arrêté Royal du 20/3/78 (Moniteur Belge du 15/9/78) organise le rachat par l'Etat de l'apport des anciens concessionnaires. La gestion des transports urbains tombe ainsi entièrement sous le contrôle de l'Etat.

2. Voyageurs transportés (graphiques O)

Entre 1961 et 1979, Bruxelles, Liège et Gand présentent une certaine similitude dans l'évolution de leur trafic : une période de baisse (jusqu'en 1970) plus ou moins sensible selon les cas, une période de stagnation (jusqu'en 73-74) et ensuite une reprise, qui ne permet pas encore de rejoindre les niveaux du début des années 60. A Anvers, la chute du trafic se poursuivit cependant jusqu'en 1977, tandis que dans les plus petites sociétés (MIVG, STIC, et STIV), la reprise s'est essoufflée vers 1974-75, avant de repartir en 1977.

3. **Personnel** (graphiques P)

L'allure générale de l'évolution de l'effectif du personnel de la STIB, de la STIV, de la STIL et de la MIVG est assez semblable à celle de l'évolution des voyageurs transportés. Le parallélisme est particulièrement net à la MIVG.

Par contre, à la STIC, on observe une relative stagnation de l'effectif du personnel jusqu'en 1970, alors que les voyageurs transportés ne cessent de décroître; à cette date s'amorce un mouvement ascendant dû à l'implantation du métro à Charleroi, alors que les voyageurs transportés n'augmentent que deux ans plus tard, et à un rythme moins soutenu.

Enfin, la MIVA voit son personnel se stabiliser ou croître dès 1972 alors que le nombre de voyageurs transportés ne cessera de baisser jusqu'en 1977.

4. **Investissements** (graphiques I)

Les graphiques I de la STIB, de la MIVA, de la STIL, et de la STIC décrivent les montants des investissements totaux annuels. Il s'agit de la somme des investissements à charge du Ministère des Communications (destinés à divers travaux d'infrastructure, dont ceux de type métro, mises en site propre, etc.) et de ceux à charge du compte d'exploitation de ces sociétés (destinés au matériel roulant et aux installations fixes). Pour la STIV, le graphique ne reprend que les investissements à charge de son compte d'exploitation, le Ministère des Communications ne lui allouant aucun montant. Quant à la MIVG, elle ne nous a pas transmis les montants à charge de son compte d'exploitation.

On constate la part tout à fait prépondérante du financement par l'Etat des investissements réalisés. En francs courants, le montant total de ceux-ci est passé de l'ordre de un milliard en 1965 à environ 10 milliards en 1979 et 1980. La répartition de ces subsides entre les STI relève de la compétence du Service de la Promotion des Transports Urbains, créé par l'Arrêté Royal du 29/1/62, et dépendant du Ministère des Communications. Ce service est chargé de la promotion des transports urbains dans les cinq grandes agglomérations belges (Anvers, Bruxelles, Charleroi, Gand et Liège). Il n'existe pas de texte officiel définissant explicitement les critères de répartition. On peut constater cependant qu'en moyenne, Bruxelles a reçu plus de la moitié des interventions, le solde étant réparti en deux parties pratiquement égales entre la Flandre et la Wallonie.

5. Tarifs (graphiques T)

Afin de disposer de séries suffisamment longues et homogènes, nous nous limitons à l'analyse de l'évolution du prix du billet ordinaire. Notons au préalable que dans les sociétés où la répartition entre les diverses catégories de tarifs est possible, la part des recettes provenant des billets dans le total des recettes est de l'ordre de 35%. Insistons aussi sur le fait que le niveau du prix du billet ne peut être considéré comme représentatif du prix moyen des transports en commun pour les utilisateurs : en effet, comme l'observe Philippe BAUDOIN (35), "ce titre de transport subit un renchérissement dissuasif par rapport aux abonnements et cartes à plusieurs trajets, en vue de privilégier les utilisateurs réguliers". A défaut de données sur les cartes et abonnements, nous supposerons cependant que leur **évolution** fut comparable à celle du billet. Remarquons enfin que les sociétés de transports intercommunaux ne décrètent pas elles-mêmes les augmentations de tarifs; c'est le Ministre de tutelle qui en décide. Ceci explique la similitude dans les moments où les augmentations interviennent dans les diverses sociétés.

Au cours de la sous-période 1960-1968, dans toutes les sociétés (à l'exception de la STIL) les hausses des tarifs nominaux ont été plus fortes que l'inflation, comme le révèle l'évolution des tarifs en francs constants. On a connu ensuite une longue période de quasi-stabilité tarifaire (1968 - 1975, avec une seule hausse en 1972), à l'issue de laquelle le niveau du prix des billets en francs constants était redescendu pratiquement à son niveau de 1960. Les hausses répétées des tarifs après 1975 ont ramené dès 1978 les prix en francs constants aux alentours des maxima atteints en 1968, sauf à la STIB où le prix de 1978 est nettement plus élevé (11 fr. contre 8.7 fr. de 1970).

Nous commenterons cette évolution après avoir examiné les résultats financiers.

6. Aspects financiers (graphiques F)

Quatre sous-périodes typiques caractérisent l'évolution des résultats financiers de 1960 à 1980. En début de période – c'est-à-dire à la date où l'Etat uniformise, par la loi de 1961, la situation des six sociétés –, ces dernières sont toutes pratiquement en équilibre budgétaire; leur déficit agrégé n'est que de l'ordre de 13 millions de francs en 1962.

De 1960 à 1970, les déficits s'instaurent partout, pour des montants qui restent cependant relativement modérés (au total, 282 millions en 1966, et

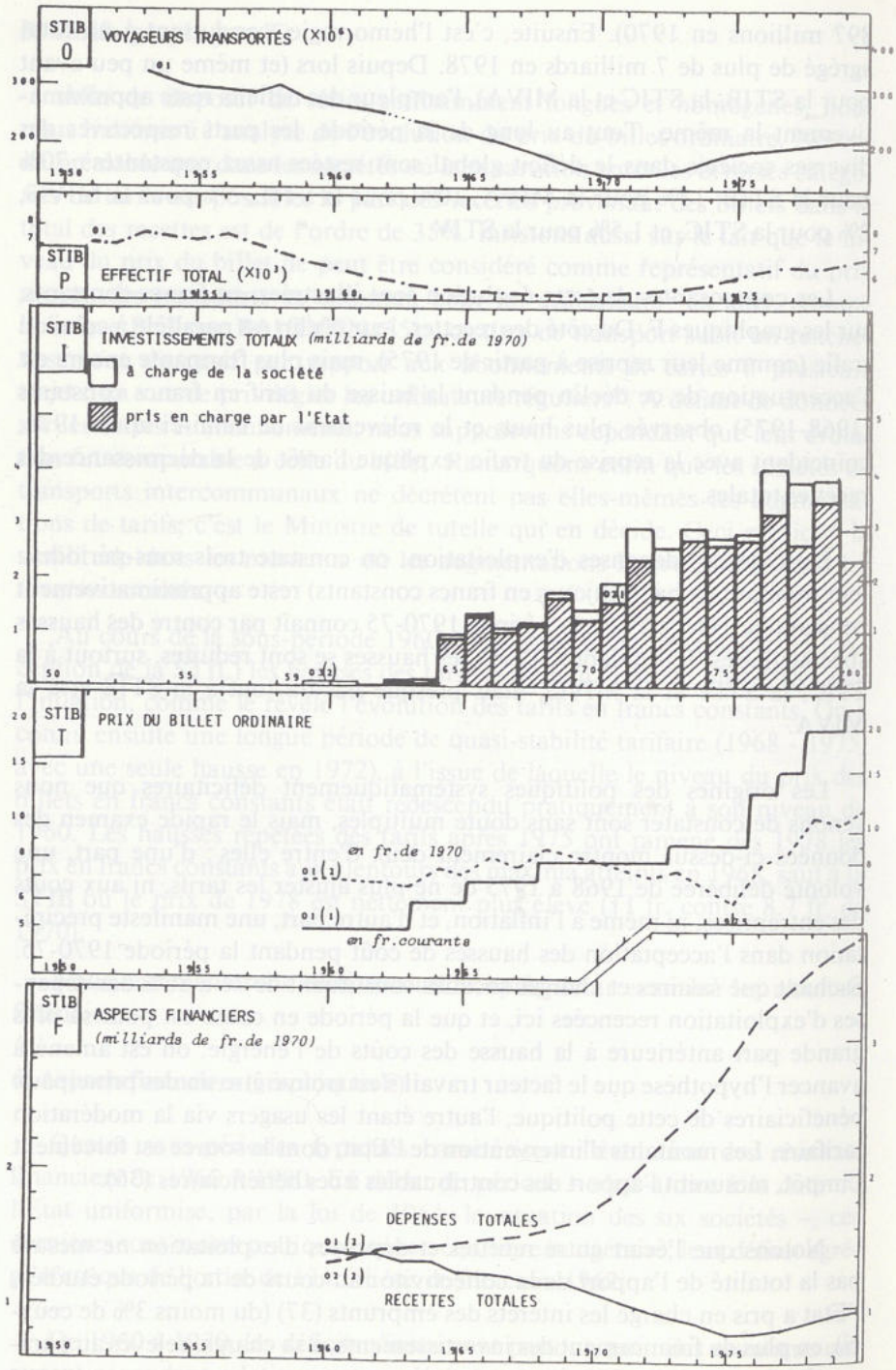
897 millions en 1970). Ensuite, c'est l'hémorragie, conduisant à un total agrégé de plus de 7 milliards en 1978. Depuis lors (et même un peu avant pour la STIB, la STIC et la MIVA), l'ampleur des déficits reste approximativement la même. Tout au long de la période, les parts respectives des diverses sociétés dans le déficit global sont restées assez constantes : 70% pour la STIB, 11% pour la MIVA, 10% pour la STIL, 5% pour la MIVG, 2% pour la STIC, et 1,5% pour la STIV.

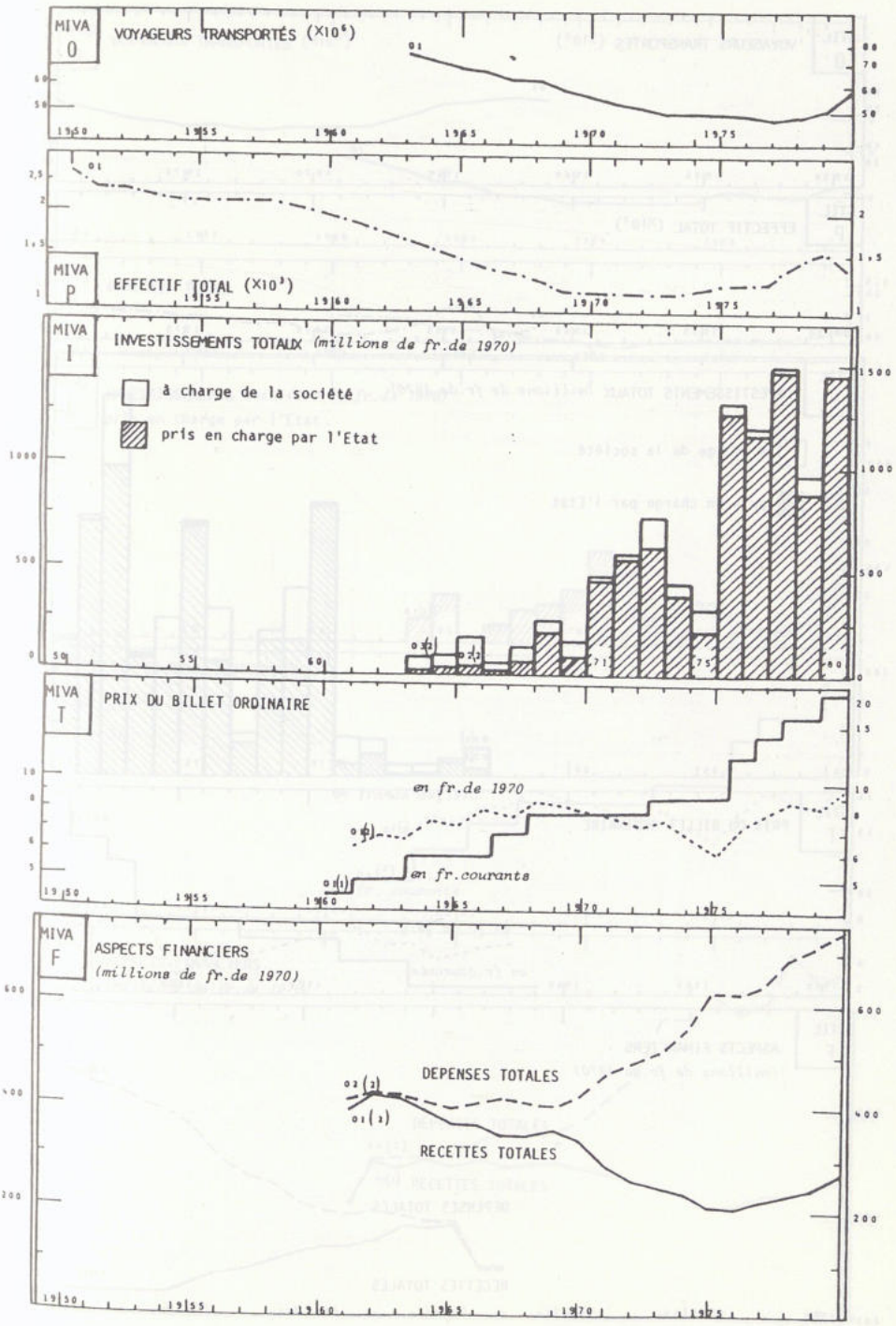
Les composantes de cette évolution sont illustrées, en francs constants, sur les graphiques F. Du côté des recettes, leur déclin est parallèle à celui du trafic (comme leur reprise à partir de 1975), mais plus frappante encore est l'accentuation de ce déclin pendant la baisse du tarif en francs constants (1968-1975) observée plus haut; et le relèvement de celui-ci après 1975, coïncidant avec la reprise du trafic, explique l'arrêt de la décroissance des recettes totales.

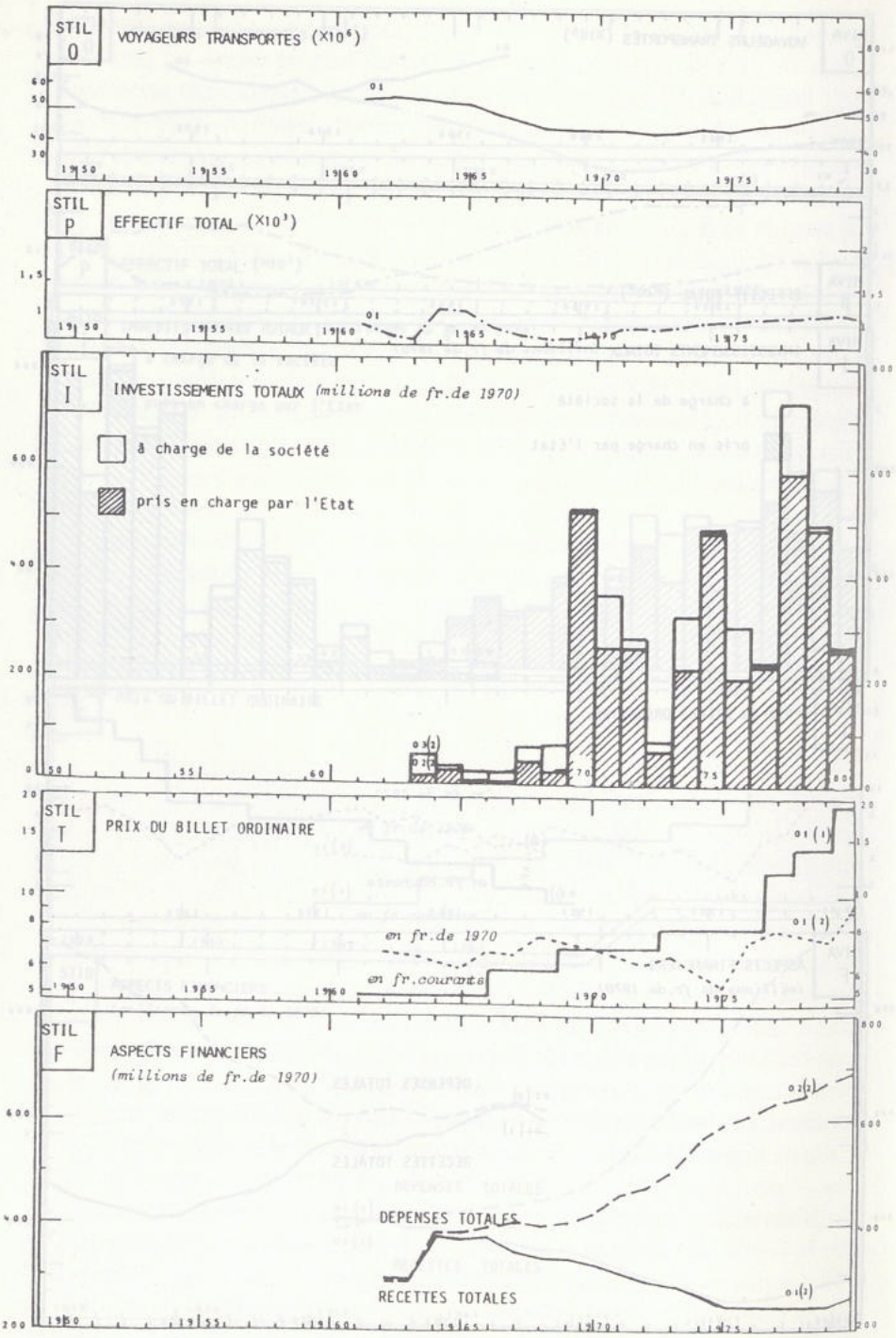
Du côté des dépenses d'exploitation, on constate trois sous-périodes : leur montant global (toujours en francs constants) reste approximativement constant de 1960 à 1970; la période 1970-75 connaît par contre des hausses spectaculaires. Enfin depuis 1975, ces hausses se sont réduites, surtout à la STIC, la STIV et la MIVG, mais presque pas du tout à la STIB et à la MIVA.

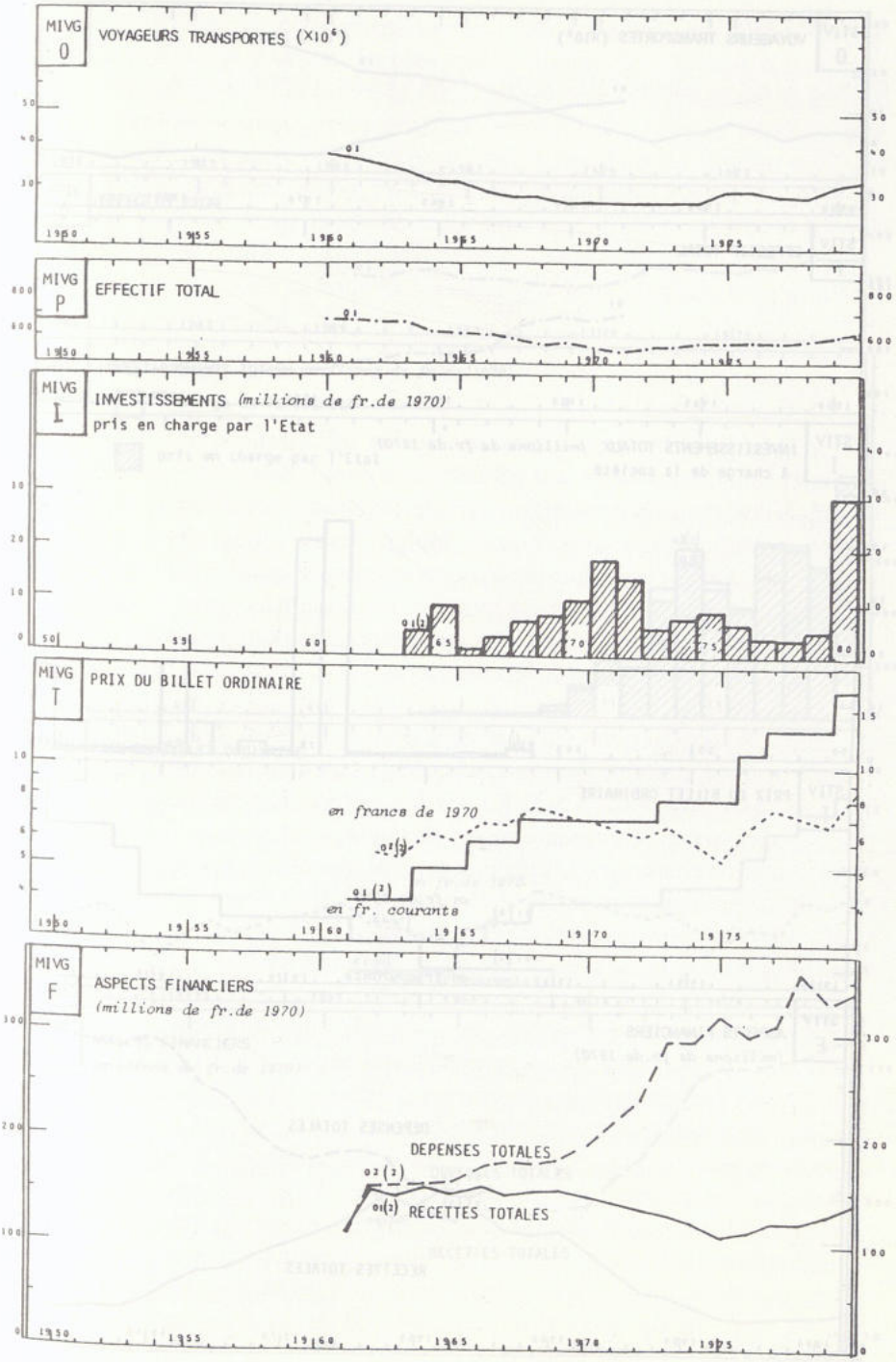
Les origines des politiques systématiquement déficitaires que nous venons de constater sont sans doute multiples, mais le rapide examen des données ci-dessus montre clairement deux d'entre elles : d'une part, une volonté délibérée de 1968 à 1975 de ne plus ajuster les tarifs, ni aux coûts des entreprises, ni même à l'inflation, et d'autre part, une manifeste précipitation dans l'acceptation des hausses de coût pendant la période 1970-75. Sachant que salaires et charges sociales constituent de 76 à 86% des dépenses d'exploitation recencées ici, et que la période en cause est pour sa plus grande part antérieure à la hausse des coûts de l'énergie, on est amené à avancer l'hypothèse que le facteur travail s'est trouvé être un des principaux bénéficiaires de cette politique, l'autre étant les usagers via la modération tarifaire. Les montants d'intervention de l'Etat, dont la source est forcément l'impôt, mesurent l'apport des contribuables à ces bénéficiaires (36).

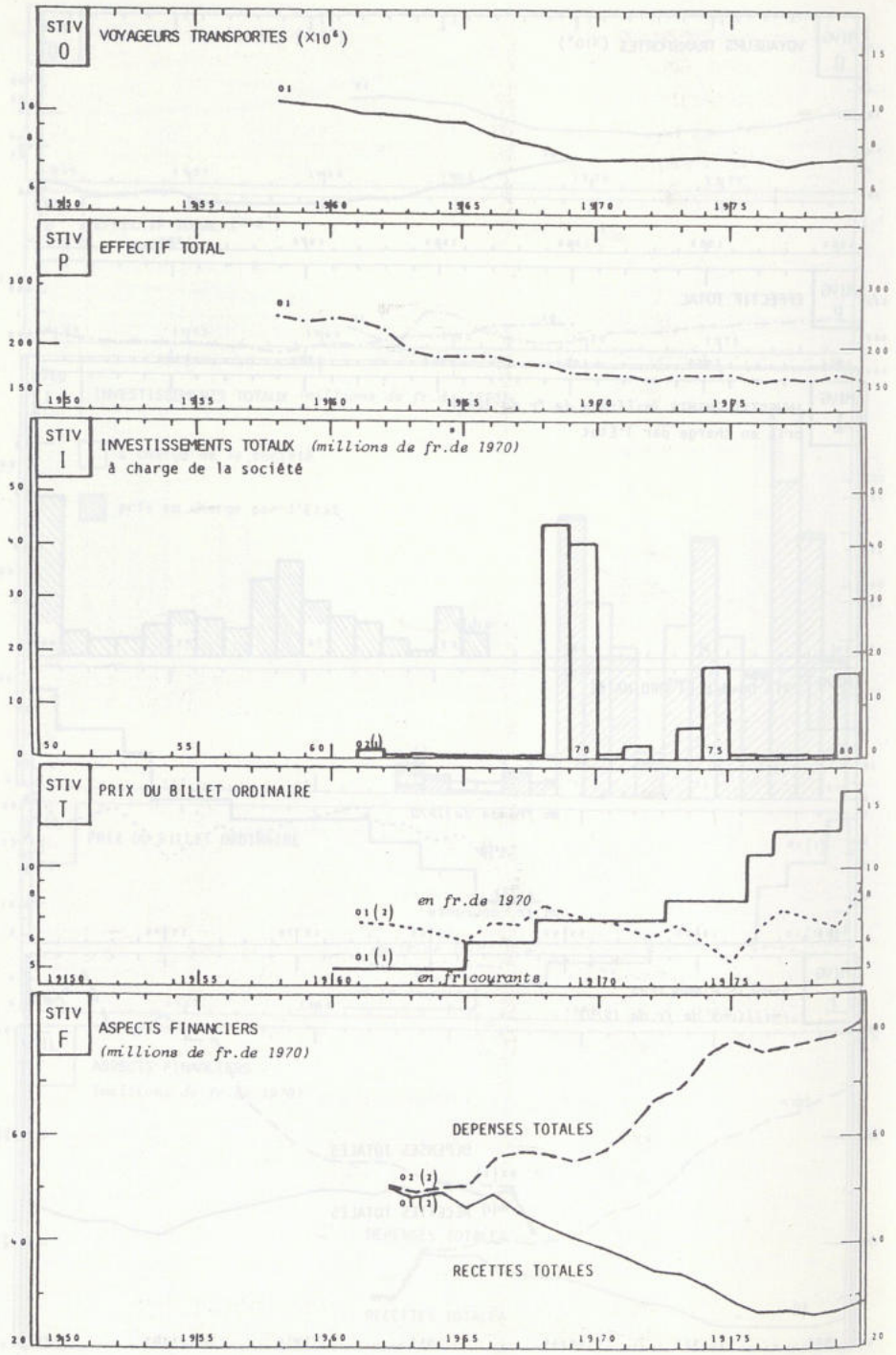
Notons que l'écart entre recettes et dépenses d'exploitation ne mesure pas la totalité de l'apport de la collectivité : au cours de la période étudiée, l'Etat a pris en charge les intérêts des emprunts (37) (du moins 3% de ceux-ci), en plus du financement des investissements, à sa charge, relevés au paragraphe 4.

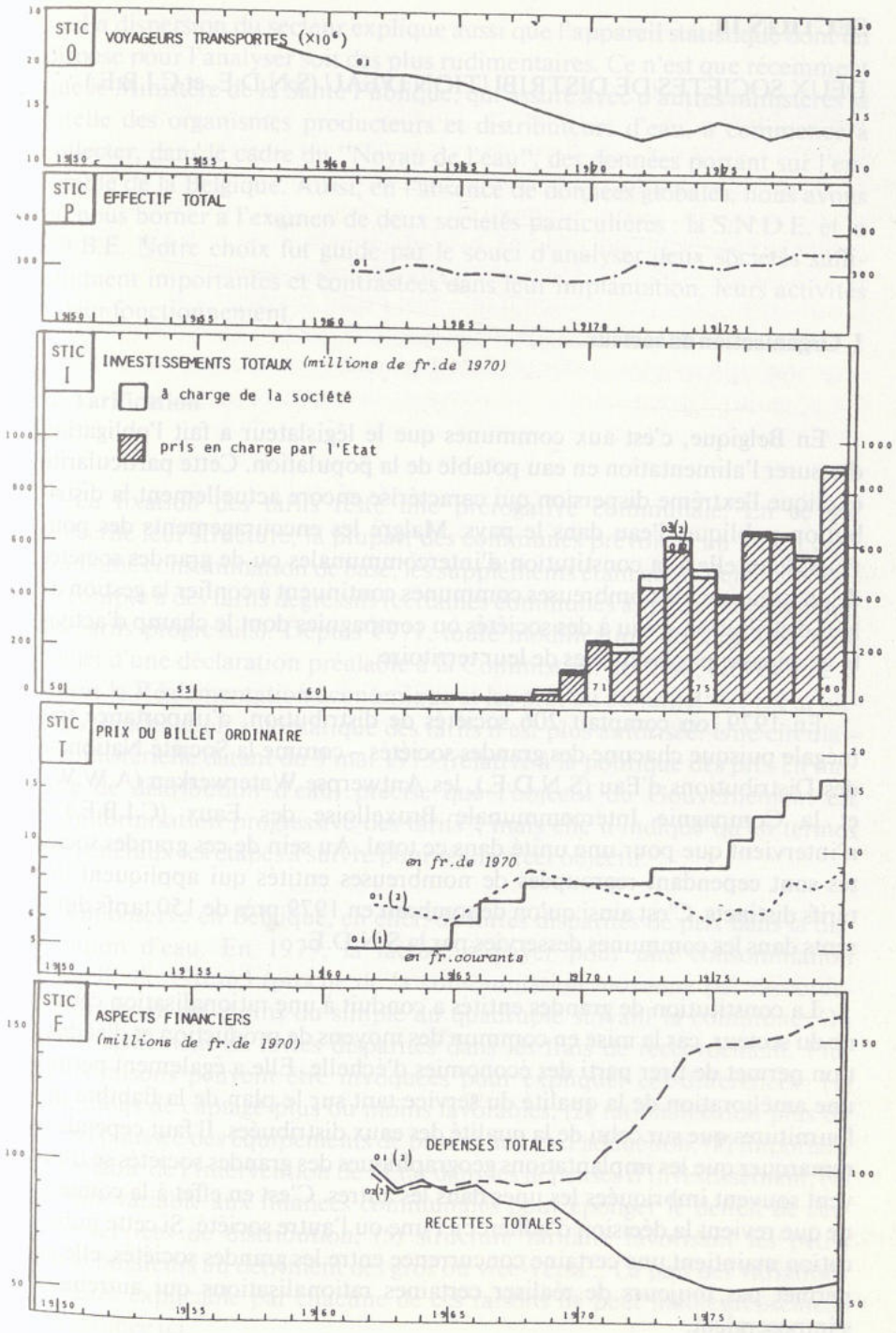

STIB
0
VOYAGEURS TRANSPORTÉS (X10⁶)
STIB
P
EFFECTIF TOTAL (X10³)
STIB
I
INVESTISSEMENTS TOTAUX (milliards de fr.de 1970)
à charge de la société
pris en charge par l'Etat
STIB
T
PRIX DU BILLET ORDINAIRE
en fr.de 1970
en fr.courants
STIB
F
ASPECTS FINANCIERS
(milliards de fr.de 1970)
DEPENSES TOTALES
RECETTES TOTALES


MIVA 0
VOYAGEURS TRANSPORTÉS (X10⁶)
MIVA P
EFFECTIF TOTAL (X10³)
MIVA I
INVESTISSEMENTS TOTAUX (millions de fr.de 1970)
à charge de la société
pris en charge par l'Etat
MIVA T
PRIX DU BILLET ORDINAIRE
en fr.de 1970
en fr.courants
MIVA F
ASPECTS FINANCIERS
(millions de fr.de 1970)
DEPENSES TOTALES
RECETTES TOTALES


STIL 0
VOYAGEURS TRANSPORTES (X10⁶)
STIL P
EFFECTIF TOTAL (X10³)
STIL I
INVESTISSEMENTS TOTAUX (millions de fr.de 1970)
à charge de la société
pris en charge par l'Etat
STIL T
PRIX DU BILLET ORDINAIRE
en fr.de 1970
en fr.courants
STIL F
ASPECTS FINANCIERS
(millions de fr.de 1970)
DEPENSES TOTALES
RECETTES TOTALES


MIVG
0
VOYAGEURS TRANSPORTES (X10⁶)
01
MIVG
P
EFFECTIF TOTAL
01
MIVG
I
INVESTISSEMENTS (millions de fr.de 1970)
pris en charge par l'Etat
01(2)
MIVG
T
PRIX DU BILLET ORDINAIRE
en francs de 1970
02(2)
01(2)
en fr. courants
MIVG
F
ASPECTS FINANCIERS
(millions de fr.de 1970)
DEPENSES TOTALES
02(2)
01(2) RECETTES TOTALES


STIV 0
VOYAGEURS TRANSPORTES (×10⁶)
01
STIV P
EFFECTIF TOTAL
01
STIV I
INVESTISSEMENTS TOTAUX (millions de fr.de 1970)
à charge de la société
02(1)
STIV T
PRIX DU BILLET ORDINAIRE
en fr.de 1970
01 (2)
01 (1)
en fr.courants
STIV F
ASPECTS FINANCIERS
(millions de fr.de 1970)
DEPENSES TOTALES
02 (2)
01 (2)
RECETTES TOTALES


STIC O
VOYAGEURS TRANSPORTES (X10⁶)
STIC P
EFFECTIF TOTAL
STIC I
INVESTISSEMENTS TOTAUX (millions de fr.de 1970)
à charge de la société
pris en charge par l'Etat
STIC T
PRIX DU BILLET ORDINAIRE
en fr.de 1970
en fr.courants
STIC F
ASPECTS FINANCIERS
(millions de fr.de 1970)
DEPENSES TOTALES
RECETTES TOTALES

SECTION 10

DEUX SOCIETES DE DISTRIBUTION D'EAU (S.N.D.E. et C.I.B.E.)

I. Organisation du secteur

En Belgique, c'est aux communes que le législateur a fait l'obligation d'assurer l'alimentation en eau potable de la population. Cette particularité explique l'extrême dispersion qui caractérise encore actuellement la distribution publique d'eau dans le pays. Malgré les encouragements des pouvoirs de tutelle à la constitution d'intercommunales ou de grandes sociétés de distribution, de nombreuses communes continuent à confier la gestion de leur distribution d'eau à des sociétés ou compagnies dont le champ d'activité ne dépasse pas les limites de leur territoire.

En 1979, on comptait 206 sociétés de distribution, d'importance très inégale puisque chacune des grandes sociétés – comme la Société Nationale des Distributions d'Eau (S.N.D.E.), les Antwerpse Waterwerken (A.W.W.) et la Compagnie Intercommunale Bruxelloise des Eaux (C.I.B.E.) – n'intervient que pour une unité dans ce total. Au sein de ces grandes sociétés sont cependant regroupées de nombreuses entités qui appliquent des tarifs distincts. C'est ainsi qu'on dénombrait en 1979 près de 150 tarifs différents dans les communes desservies par la S.N.D.E.

La constitution de grandes entités a conduit à une rationalisation certaine du secteur, car la mise en commun des moyens de production et d'adduction permet de tirer parti des économies d'échelle. Elle a également permis une amélioration de la qualité du service tant sur le plan de la fiabilité des fournitures que sur celui de la qualité des eaux distribuées. Il faut cependant remarquer que les implantations géographiques des grandes sociétés se trouvent souvent imbriquées les unes dans les autres. C'est en effet à la commune que revient la décision d'adhérer à l'une ou l'autre société. Si cette imbrication maintient une certaine concurrence entre les grandes sociétés, elle ne permet pas toujours de réaliser certaines rationalisations qui autrement s'imposeraient.

La dispersion du secteur explique aussi que l'appareil statistique dont on dispose pour l'analyser soit des plus rudimentaires. Ce n'est que récemment que le Ministère de la Santé Publique, qui assure avec d'autres ministères la tutelle des organismes producteurs et distributeurs d'eau, a commencé à collecter, dans le cadre du "Noyau de l'eau", des données portant sur l'ensemble de la Belgique. Aussi, en l'absence de données globales, nous avons dû nous borner à l'examen de deux sociétés particulières : la S.N.D.E. et la C.I.B.E. Notre choix fut guidé par le souci d'analyser deux sociétés suffisamment importantes et contrastées dans leur implantation, leurs activités et leur fonctionnement.

II. Tarification

La fixation des tarifs reste une prérogative communale. En ce qui concerne leur structure, la plupart des communes prévoient un forfait couvrant une consommation de base, les suppléments étant généralement portés en compte à des tarifs dégressifs (certaines communes appliquent cependant des tarifs progressifs). Depuis 1971, toute modification des prix doit faire l'objet d'une déclaration préalable à la Commission des Prix, en vertu de la loi sur la Réglementation économique et les prix du 30 juillet 1971. Par ailleurs, l'indexation automatique des tarifs n'est plus autorisée. Une circulaire ministérielle datant du 9 mai 1975 (relative à la politique des prix en matière de distribution d'eau) précise que l'objectif du Gouvernement est l'"uniformisation progressive des tarifs", mais elle n'indique qu'en termes très généraux les étapes à suivre pour réaliser cet objectif.

On observe en Belgique, en effet, de fortes disparités de prix dans la distribution d'eau. En 1979, la facture à payer pour une consommation annuelle de 120 m3 (proche de la consommation moyenne par raccordement) variait au moins du simple au quadruple suivant la commune. On notait également de fortes disparités dans les frais de reccordement. Plusieurs raisons peuvent être invoquées pour expliquer ces différences : (1) conditions de captage plus ou moins favorables, (2) rationalisation plus ou moins poussée des équipements de production et d'adduction, (3) importance variable de l'intervention de l'Etat dans les dépenses d'investissement, (4) recours variable aux finances communales pour éponger le déficit de certains services de distribution, (5) structure tarifaire favorisant les petits consommateurs au détriment des gros ou vice-versa... La part des variations tarifaires explicable par chacune de ces raisons ne peut malheureusement être estimée ici.

III. Analyse de deux Sociétés

A. LA SOCIETE NATIONALE DE DISTRIBUTION D'EAU (S.N.D.E.)

1. Aspects institutionnels

Lors de sa création en 1913, la S.N.D.E. fut constituée sous forme d'une société coopérative, dont l'objet était l'étude, l'établissement et l'exploitation de services de distribution d'eau. Elle devait remédier à la carence de nombreuses communes en la matière, particulièrement en milieu rural, et coordonner l'exploitation des réseaux des communes adhérentes afin d'éviter la multiplication inutile des ouvrages de production, d'adduction et d'emmagasinage. La forme de société coopérative fut choisie afin de maintenir son capital variable. Celui-ci devait, en effet, pouvoir s'accroître en fonction des extensions des services existants et de l'adhésion de nouvelles communes. Notons qu'indépendamment du capital initial qui fut souscrit par l'Etat et les Provinces, le capital social de la S.N.D.E. se compose d'autant de séries de parts qu'il y a de services de distribution distincts, c'est-à-dire ayant leur comptabilité propre. Ces parts sont souscrites par l'Etat, les Provinces et les Communes.

La loi du 16 mars 1954 classe la S.N.D.E. dans la catégorie "C", devenue "B" en 1967.

Le tableau 1 fournit l'évolution du nombre de services de distributions distincts. On peut y voir qu'un important mouvement de fusion s'est produit depuis 1975. Il a principalement touché la Flandre.

TABLEAU 1 **S.N.D.E. Nombre de services distincts**

Année	Flandre		Wallonie		Pays	
	Services de Distribution	Services totaux	Services de Distribution	Services totaux	Services de Distribution	Services totaux
1972	101	119	219	246	320	365
1973	97	114	206	247	303	361
1974	43	51	219	252	262	303
1975	39	46	222	257	261	303
1976	13	21	229	261	242	282
1977	8	16	140	154	148	170
1978	8	16	103	151	121	167
1979	8	17	138	143	146	166

Sources : Rapports Annuels de la S.N.D.E. 1972 à 1979.

Remarque : Le nombre total de services est constitué des services de distribution et des services de captage, production et adduction d'eau potable.

2. Activités (graphique O)

La population desservie par la S.N.D.E. est en augmentation continuelle, du fait principalement de l'adhésion de nouvelles communes. Le taux de croissance s'est cependant fortement réduit ces dernières années. On a également repris sur le même graphique l'évolution du volume d'eau enregistré chez les abonnés ainsi que celle du nombre moyen de mètres-cubes consommés par jour et par habitant. Depuis 1961, la consommation moyenne par habitant augmente au taux annuel de 3,5%. Il faut cependant interpréter ce graphique avec prudence car la population desservie n'est sans doute pas restée constante dans ses caractéristiques de consommation (à cause de l'extension des réseaux de distribution de la S.N.D.E. à de nouvelles communes).

Il est à noter que des échanges d'eau ont lieu avec d'autres sociétés de distribution. C'est ainsi qu'en 1979, on enregistrait un solde net positif de fournitures de la S.N.D.E. à des tiers s'élevant à 15% des volumes captés.

3. Personnel (graphique P)

La trop courte période pour laquelle un relevé du personnel total a pu être trouvé révèle une croissance d'environ 2.300 personnes en 1970 à près de 2.900 en 1980.

4. Investissements et Financement (graphique I)

L'Etat intervient sous deux formes dans les dépenses d'investissement de la S.N.D.E.: 1°) en prenant à sa charge 30% des investissements dits subsidiables (ces subventions sont affectées à la libération des parts souscrites par les communes), et 2°) en souscrivant au tiers de certaines augmentations de capital des services. Il s'agit d'un financement à fonds perdus car les parts souscrites par l'Etat ne bénéficient d'aucune rémunération. L'Etat intervient donc pour 63% des dépenses de certains investissements, mais les critères sur lesquels il se base pour subsidier ou financer un investissement ne sont pas clairement définis (les investissements en conduites et autres équipements sur le domaine privé des usagers sont en tous cas exclus).

Les critères d'intervention des provinces ne sont guère mieux définis. Comme l'Etat, elles souscrivent aux augmentations de capital des services sans bénéficier de rémunération pour leurs participations.

Le graphique reprend l'évolution des sources de financement des investissements de la S.N.D.E. Il permet de se faire une idée de la subsidiation des services de la S.N.D.E. par les pouvoirs autres que communaux. La souscription aux augmentations de capital des services de la S.N.D.E. par les pouvoirs publics n'implique pas, en général, le versement immédiat des montants correspondants : sauf pour des montants très limités, l'Etat, les Provinces et les Communes se libèrent en effet du paiement de leurs participations par le versement d'annuités à la S.N.D.E. Celle-ci emprunte par ailleurs sur le marché des capitaux, principalement auprès de la C.G.E.R. et du Crédit Communal de Belgique.

5. Prix moyens et résultats financiers (graphiques T et F)

La recette moyenne par m3 est obtenue en divisant les recettes d'exploitation par les volumes d'eau enregistrés chez les abonnés. Le graphique T reprend l'évolution de ce prix moyen pour les services distributeurs situés en Flandre et en Wallonie.

Le graphique F fournit par ailleurs l'évolution globale des recettes et dépenses d'exploitation de la S.N.D.E. depuis 1950, en francs constants de 1970.

Comme indiqué plus haut, chaque service distinct fait l'objet d'une comptabilité séparée. Il doit, en principe, couvrir ses dépenses par ses recettes, sauf à recourir aux finances communales pour combler un déficit. Pour autant qu'il soit bénéficiaire (chaque année, il est en fait déficitaire pour plusieurs services), le solde d'exploitation d'un service doit servir 1°) à constituer une réserve statutaire commune à tous les services et 2°) à distribuer un dividende aux communes détentrices des parts de ce service. Les statuts de la S.N.D.E. précisent que le dividende payé aux communes ne peut excéder l'intérêt et l'amortissement du capital qu'elles ont souscrit (en fait, l'annuité qu'elles versent à la S.N.D.E. en libération du capital souscrit). Le paiement du dividende ne peut donc se traduire en un bénéfice pour la caisse communale. S'il reste un excédent après la répartition du dividende, il est affecté, par ordre de priorité : 1°) à payer un dividende supplémentaire au cas où les dividendes distribués antérieurement auraient été insuffisants pour couvrir les charges financières du service, 2°) à alimenter un fonds de prévision plafonné et 3°) à ristourner le solde aux clients.

Dans les faits, le solde du compte d'exploitation ne suffit pas, dans la plupart des services, à couvrir les annuités à payer par les associés commu-

naux. C'est ainsi qu'en 1980, le total du déficit net des associés communaux était de l'ordre de 381 millions, à financer sur les budgets des communes. Le déficit net à financer de cette manière était, cependant, par abonné plus élevé en Wallonie qu'en Flandre. Dans la partie Sud du pays, il s'élevait à 273 millions pour 489.000 raccordements tandis que dans la partie Nord, il n'était que de 108 millions pour 677.000 raccordements.

B. LA COMPAGNIE INTERCOMMUNALE BRUXELLOISE DES EAUX (C.I.B.E.)

1. Aspects institutionnels

Comme la S.N.D.E., la C.I.B.E. fut constituée sous forme de société coopérative lorsqu'elle prit en 1907 la succession de la Compagnie Intercommunale des Eaux de l'Agglomération Bruxelloise. Contrairement à la S.N.D.E., son capital social est, cependant, minime. Il est souscrit par les communes associées, sans aucune participation de l'Etat. Parmi ses divers clients, la C.I.B.E. distingue 1°) les "communes associées" qui comprennent principalement l'agglomération bruxelloise et sa grande banlieue et avec lesquelles la C.I.B.E. a signé une convention au terme de laquelle elle assure également la gestion de leurs réseaux de distribution, 2°) les communes, intercommunales ou sociétés de distribution qui sont situées en aval de l'origine des conduites générales de l'agglomération bruxelloise et qui se chargent elles-mêmes de la distribution proprement dite (le principal de ces clients est la Tussengemeentelijke Maatschappij der Vlaanderen voor Waterbedeling (T.M.V.W.) qui dessert de nombreuses agglomérations du Brabant flamand et des deux Flandres), et 3°) les communes, intercommunales et sociétés de distribution qui sont situées le long des collecteurs d'amenée traversant les provinces wallonnes et dont la C.I.B.E. n'assure à nouveau que la fourniture d'eau à l'entrée de leurs réseaux de distribution. Cette distinction est essentielle pour imputer correctement aux divers clients les charges dont ils ont la responsabilité. En 1979, les parts de ces trois types de clients dans les fournitures de la C.I.B.E. étaient respectivement de 20,2%, 49,0% et 30,8% (à elle seule, la T.M.V.W. intervenait pour 28,5%).

En vertu de la convention signée avec les communes associées, l'activité "distribution d'eau" fait, pour chacune des communes associées, l'objet d'une comptabilité séparée. En particulier, les investissements y afférents sont repris au débit de ce compte. Il appartient à chaque commune d'assurer leur financement.

2. Activités (graphique O)

On a distingué sur le graphique les fournitures aux associés communaux et celles aux autres clients. Comme indiqué ci-dessus, pour ces autres clients, l'activité de la C.I.B.E. se limite à la production et à l'adduction d'eau jusqu'à l'entrée de leurs réseaux de distribution.

On trouvera aussi l'évolution du nombre de litres consommés par jour et par habitant dans les 19 communes de l'agglomération bruxelloise. L'eau fournie par la C.I.B.E. trouve presque exclusivement son origine dans la partie wallonne du pays (97.6% en 1979). A côté des captages d'eau souterraine (60% de l'eau produite en 1979) elle prélève à Tailfer de l'eau dans la Meuse depuis 1973.

3. Personnel (graphique P)

L'effectif total a sensiblement décru depuis 1972, après douze années d'expansion rapide (passant de 1.250 personnes en 1960 à 2.500 en 1972). Ce mouvement est assez semblable à celui de l'activité (graphique O) au cours de ces deux périodes. Par contre, de 1950 à 1960, on a vu décroître le personnel tandis que l'activité augmentait (surtout le nombre des abonnés).

4. Investissements et Financement (graphique I)

Il n'a pas été possible d'obtenir des informations précises sur les investissements réalisés par la C.I.B.E. au cours de la période considérée. A défaut, le graphique reprend les emprunts contractés par la C.I.B.E. pour financer ses investissements ainsi que les subventions versées par l'Etat (certaines de ces subventions ont servi à rembourser les emprunts). Les emprunts de la C.I.B.E. sont principalement placés auprès des établissements de crédit. On constate que l'intervention de l'Etat dans les dépenses d'investissement de la C.I.B.E. est nettement moins importante que dans celle de la S.N.D.E. Il faut cependant rappeler que les subsides accordés à la C.I.B.E. ne concernent que l'activité "production-adduction". Ceci reflète le souci de l'Etat d'encourager le développement de la distribution dans les régions rurales, dont la moindre densité de population entraîne des frais d'établissement et d'exploitation plus élevés que dans les villes.

5. Prix de cession et tarifs (graphique T)

Les quantités d'eau fournies par la C.I.B.E. à ses divers clients (y compris les associés communaux) sont tarifées sur base du prix de revient de l'eau

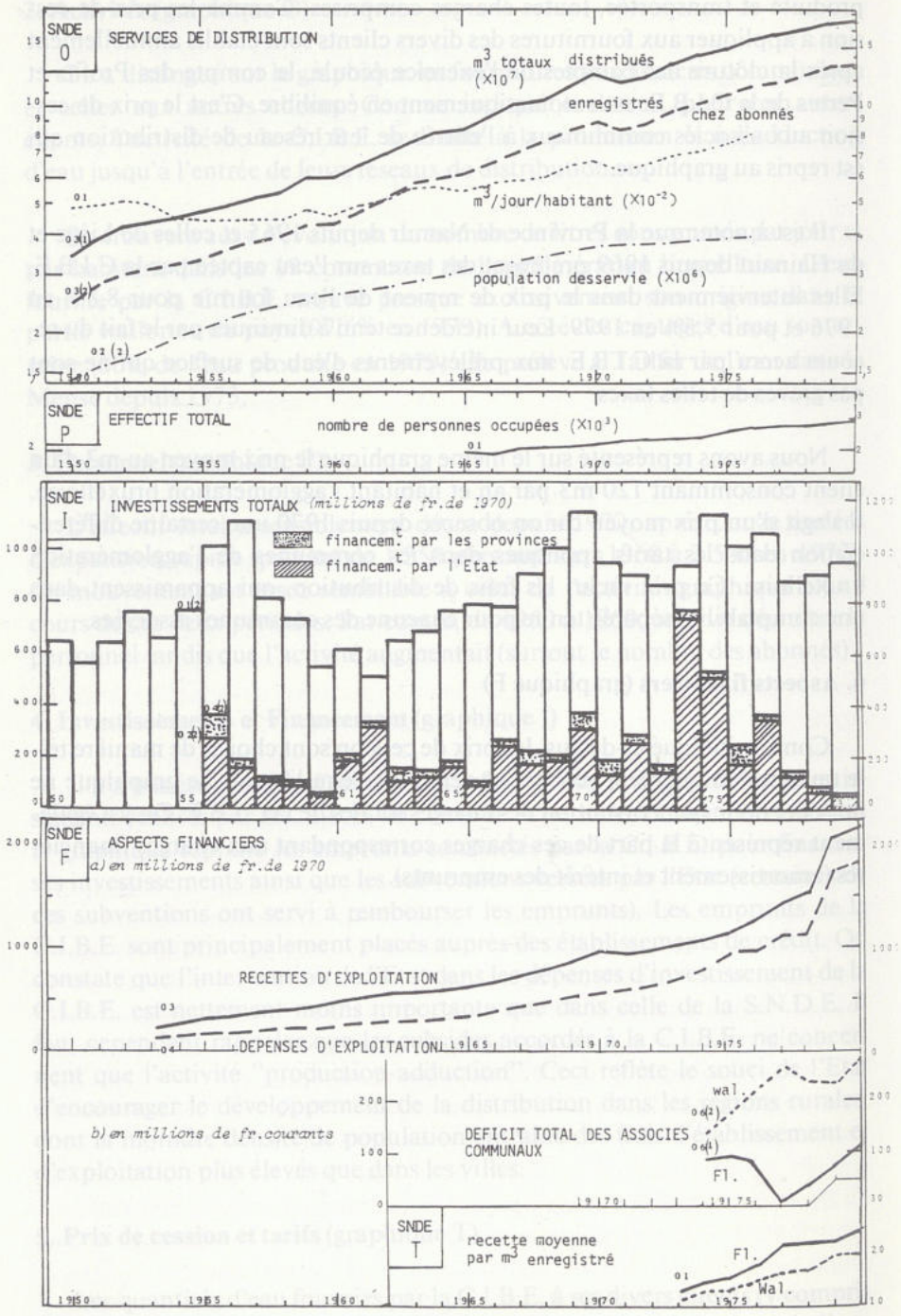
produite et transportée, toutes charges comprises. Comme les prix de cession à appliquer aux fournitures des divers clients sont établis annuellement après la clôture des comptes de l'exercice écoulé, le compte des Profits et Pertes de la C.I.B.E. est automatiquement en équilibre. C'est le prix de cession aux associés communaux à l'entrée de leur réseau de distribution qui est repris au graphique.

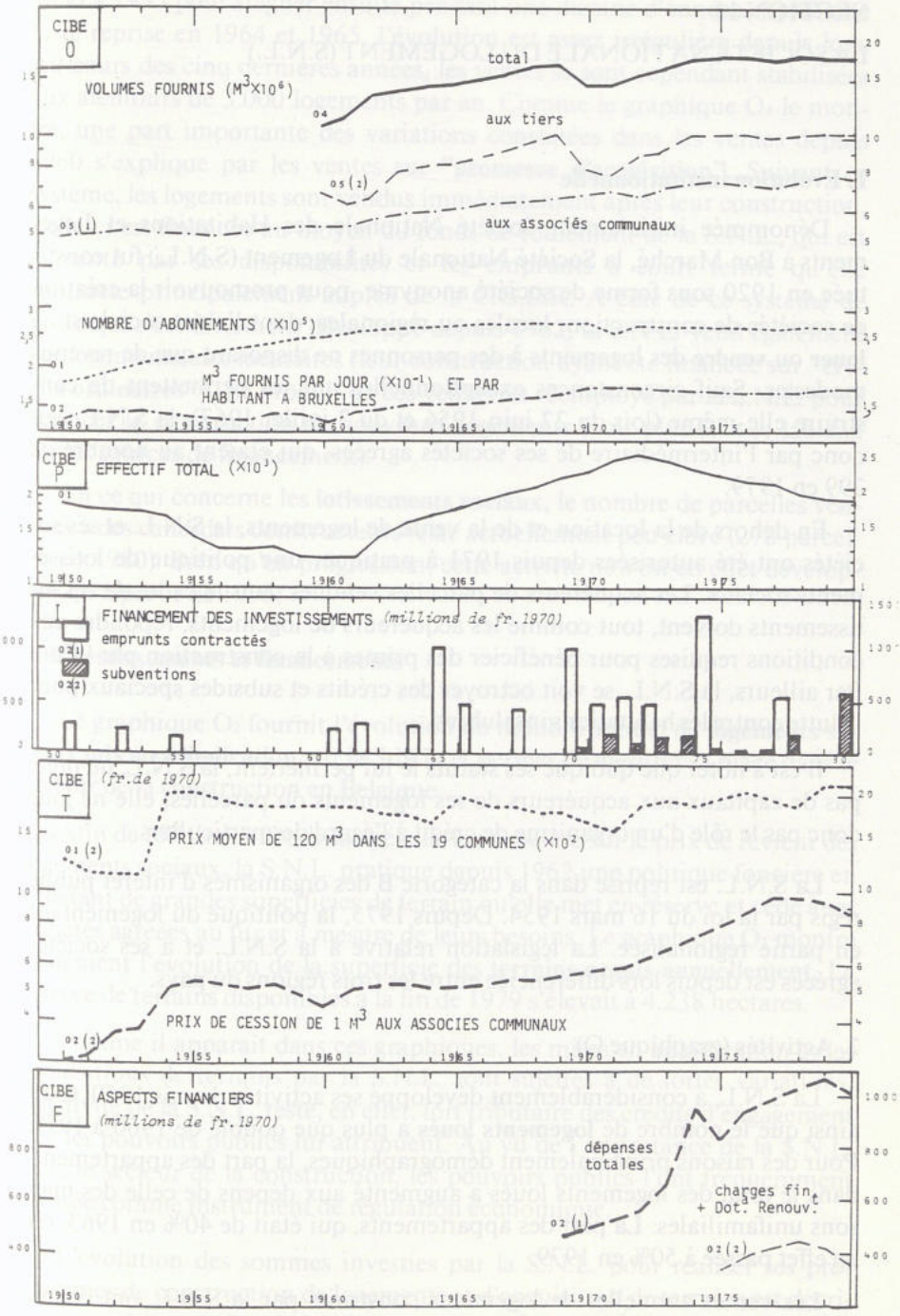
Il est à noter que la Province de Namur depuis 1965 et celles de Liège et du Hainaut depuis 1969 prélèvent des taxes sur l'eau captée par la C.I.B.E. Elles interviennent dans le prix de revient de l'eau fournie pour 8,8% en 1976 et pour 5,5% en 1979. Leur incidence tend à diminuer par le fait du recours accru par la C.I.B.E. aux prélèvements d'eau de surface qui ne sont pas grevés de telles taxes.

Nous avons représenté sur le même graphique le prix moyen au m3 d'un client consommant 120 m3 par an et habitant l'agglomération bruxelloise. Il s'agit d'un prix moyen car on observe depuis 1970 une certaine différenciation dans les tarifs appliqués dans les communes de l'agglomération bruxelloise. Ce prix inclut les frais de distribution, qui apparaissent dans une comptabilité séparée tenue pour chacune des communes associées.

6. **Aspects financiers** (graphique F)

Comme indiqué ci-dessus, les prix de cession sont choisis de manière telle qu'automatiquement recettes et dépenses s'équilibrent. Le graphique ne présente donc que l'évolution des charges totales de la C.I.B.E. On y a également représenté la part de ces charges correspondant aux charges financières (amortissement et intérêt des emprunts).


SNDE
0
SERVICES DE DISTRIBUTION
m3 totaux distribués (X10^7)
enregistrés
chez abonnés
m3/jour/habitant (X10^-2)
population desservie (X10^6)
SNDE
P
EFFECTIF TOTAL
nombre de personnes occupées (X10^3)
SNDE
I
INVESTISSEMENTS TOTAUX (millions de fr.de 1970)
financem.t par les provinces
financem.t par l'Etat
SNDE
F
ASPECTS FINANCIERS
a) en millions de fr.de 1970
RECETTES D'EXPLOITATION
DEPENSES D'EXPLOITATION
b) en millions de fr.courants
DEFICIT TOTAL DES ASSOCIES COMMUNAUX
wal.
Fl.
SNDE
T
recette moyenne par m3 enregistré
Fl.
Wal.


CIBE 0
VOLUMES FOURNIS ($M^3 X10^6$)
total
aux tiers
aux associés communaux
NOMBRE D'ABONNEMENTS ($X10^5$)
M^3 FOURNIS PAR JOUR ($X10^{-1}$) ET PAR HABITANT A BRUXELLES
CIBE P
EFFECTIF TOTAL ($X10^3$)
CIBE I
FINANCEMENT DES INVESTISSEMENTS (millions de fr.1970)
emprunts contractés
subventions
CIBE T
(fr.de 1970)
PRIX MOYEN DE 120 M^3 DANS LES 19 COMMUNES ($X10^2$)
PRIX DE CESSION DE 1 M^3 AUX ASSOCIES COMMUNAUX
CIBE F
ASPECTS FINANCIERS
(millions de fr.1970)
dépenses totales
charges fin.t + Dot. Renouv.
1950
1955
1960
1965
1970
1975

SECTION 11

LA SOCIETE NATIONALE DU LOGEMENT (S.N.L.)

1. Evolution institutionnelle

Dénommée initialement Société Nationale des Habitations et Logements à Bon Marché, la Société Nationale du Logement (S.N.L.) fut constituée en 1920 sous forme de société anonyme, pour promouvoir la création de sociétés de construction, locales ou règionales, dont l'objet social est de **louer** ou **vendre** des logements à des personnes ne disposant que de revenus modestes. Sauf circonstances exceptionnelles qui lui permettent de construire elle-même (lois du 27 juin 1956 et du 3 juillet 1967), la S.N.L. agit donc par l'intermédiaire de ses sociétés agréées, qui étaient au nombre de 299 en 1979.

En dehors de la location et de la vente de logements, la S.N.L. et ses sociétés ont été autorisées depuis 1971 à pratiquer une politique de lotissements sociaux. Les acquéreurs de parcelles vendues dans le cadre de ces lotissements doivent, tout comme les acquéreurs de logements, répondre aux conditions requises pour bénéficier des primes à la construction par l'Etat. Par ailleurs, la S.N.L. se voit octroyer des crédits et subsides spéciaux pour la lutte contre les habitations insalubres.

Il est à noter que quoique ses statuts le lui permettent, la S.N.L. ne prête pas de capitaux aux acquéreurs de ses logements ou parcelles; elle ne joue donc pas le rôle d'un organisme de crédit à l'égard des particuliers.

La S.N.L. est reprise dans la catégorie B des organismes d'intérêt public régis par la loi du 16 mars 1954. Depuis 1975, la politique du logement est en partie régionalisée. La législation relative à la S.N.L. et à ses sociétés agréées est depuis lors différenciée entre les trois régions du pays.

2. Activités (graphique O)

La S.N.L. a considérablement développé ses activités depuis 1950. C'est ainsi que le nombre de **logements loués** a plus que doublé de 1960 à 1979. Pour des raisons principalement démographiques, la part des appartements dans le total des logements loués a augmenté aux dépens de celle des maisons unifamiliales. La part des appartements, qui était de 40% en 1963, est en effet passée à 50% en 1979.

Les ventes annuelles de logements construits par la S.N.L. ont connu une évolution fort irrégulière depuis 1950. Elles ont fortement augmenté de

1950 à 1955 pour stagner ensuite pendant une dizaine d'années. Après une forte reprise en 1964 et 1965, l'évolution est assez irrégulière depuis lors. Au cours des cinq dernières années, les ventes se sont cependant stabilisées aux alentours de 3.000 logements par an. Comme le graphique O_1 le montre, une part importante des variations constatées dans les ventes depuis 1960 s'explique par les ventes sur **"promesse d'acquisition"**. Suivant ce système, les logements sont vendus immédiatement après leur construction. Celle-ci est financée au moyen du fonds de roulement de la S.N.L., qui est alimenté par ses disponibilités et les emprunts à court terme qu'elle contracte principalement auprès de la C.G.E.R. A côté de ce système de vente qui s'est fortement développé depuis 1962, la S.N.L. vend également des logements aux locataires (leur construction ayant été financée sur **"crédits ordinaires"**). Le produit de ces ventes est réemployé par la S.N.L. pour financer la construction de nouveaux logements (voir plus loin le tableau sur les sources de financement).

En ce qui concerne les **lotissements sociaux,** le nombre de parcelles vendues à des candidats constructeurs reste actuellement peu élevé (278 parcelles en 1980). Bien qu'en progression, cette activité ne s'est en effet développée qu'à partir de 1976.

3. Investissements et financements

Le graphique O_2 fournit l'évolution du nombre annuel de **logements sociaux mis en adjudication** par la S.N.L. et permet de mesurer sa place dans le secteur de la construction en Belgique.

Afin de réduire l'effet de la spéculation foncière sur le prix de revient des logements sociaux, la S.N.L. pratique depuis 1962 une politique foncière en achetant de grandes superficies de terrain qu'elle met en réserve et cède à ses sociétés agréées au fur et à mesure de leurs besoins. Le graphique O_1 montre également l'évolution de la superficie des **terrains acquis annuellement.** La réserve de terrains disponibles à la fin de 1979 s'élevait à 4.238 hectares.

Comme il apparaît dans ces graphiques, les mises en adjudication et les acquisitions de terrains par la S.N.L. sont sujettes à de fortes variations. L'activité de la S.N.L. reste, en effet, fort tributaire des crédits d'engagement que les pouvoirs publics lui attribuent. Au vu de l'importance de la S.N.L. dans le secteur de la construction, les pouvoirs publics l'ont fréquemment utilisée comme instrument de régulation économique.

L'évolution des sommes investies par la S.N.L. pour réaliser ses programmes de construction de logements et d'acquisition de terrains est décrite au graphique I. On y a distingué, d'une part, les investissements en con-

struction de logements destinés à la location et en acquisition de terrains et, d'autre part, ceux relatifs à la construction de logements destinés à la vente suivant le système "promesse d'acquisition". Ces sommes incluent les frais d'équipement des logements, mais elles ne comprennent pas les frais d'aménagement des voieries et infrastructures collectives qui sont intégralement pris en charge par l'Etat (loi dite Brunfaut du 15 avril 1949). Ne sont également pas reprises dans ce graphique les dépenses que la S.N.L. engage dans sa mission de lutte contre les logements insalubres.

En dehors des crédits budgétaires qui lui furent attribués par l'Etat au début de son existence et par la CECA-CEE plus récemment pour la construction de logements dans les bassins houillers et sidérurgiques, le financement à long terme de la S.N.L. est assuré par la vente des habitations dont le locataire devient propriétaire, et par l'émission d'emprunts privés ou publics garantis par l'Etat (voir tableau 1). Ces emprunts sont émis aux conditions prévalant sur le marché. Une fois en possession des capitaux empruntés, la S.N.L. les prête à ses sociétés agréées à des conditions nettement plus avantageuses : d'une part, ils doivent être remboursés en 66 annuités constantes (comprenant l'amortissement et l'intérêt); d'autre part, le taux d'intérêt est beaucoup plus favorable (2,5% en 1979, non compris les frais de gestion). La différence entre cet intérêt social et celui du marché est supportée par l'Etat, qui prend également en charge la différence d'amortissement résultant de l'écart dans les délais de remboursement.

TABLEAU 1 **Source de Financement à long terme**

Période quinquennale ou Année	Crédits budgétaires		Produits des ventes		Emprunts	Total
	ETAT	CECA-CEE	Prix de revient	Plus-values		
1951-55	4.005,2	–	878,8	348,4	4.270,8	9.503,26
1956-60	–	293,1	1.418,2	463,7	7.714,6	9.890,6
1961-65	–	675,000	1.565,9	450,6	7.394,8	10.086,4
1966-70	402,0	32,3	1.886,9	698,8	15.532,3	18.552,2
1971	–	–	429,2	116,6	6.869,7	7.415,5
1972	–	60	395,4	138,9	7.358,1	7.952,4
1973	–	35	606,9	187,3	7.258,5	8.087,7
1974	–	–	794,4	262,1	8.699,6	9.756,1
1975	–	35	849,6	333,5	11.943,0	13.161,1
1976	–	–	816,0	360,5	7.353,25	8.259,7
1977	–	–	802,7	448,1	38.268,5	39.519,3
1978	–	–	964,7	484,0	6.795	8.243,7
1979	–	–	995,8	560,6	19.220	20.776,4

Source : Rapports annuels 1968 et 1978.

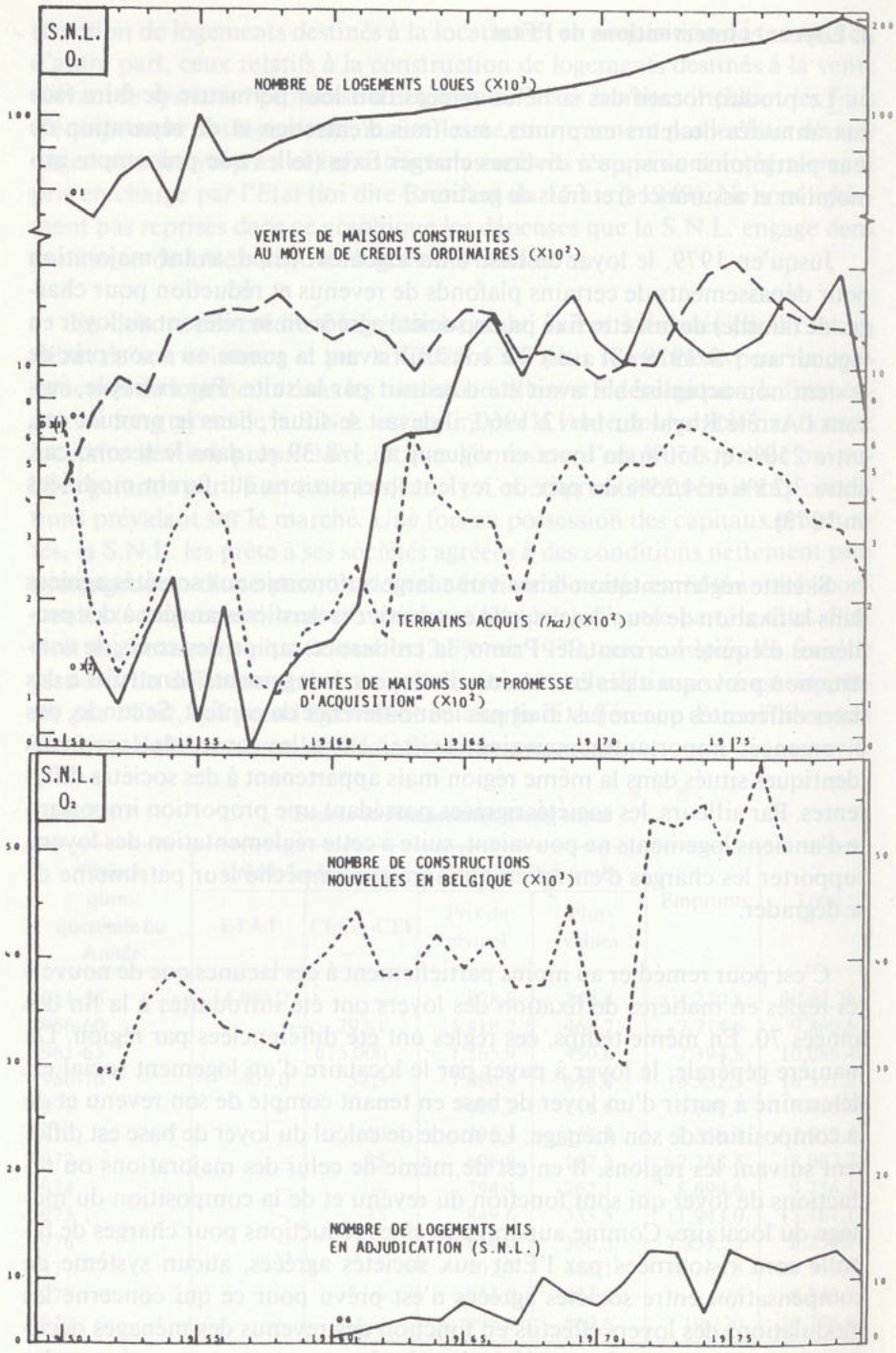
4. Loyers et interventions de l'Etat

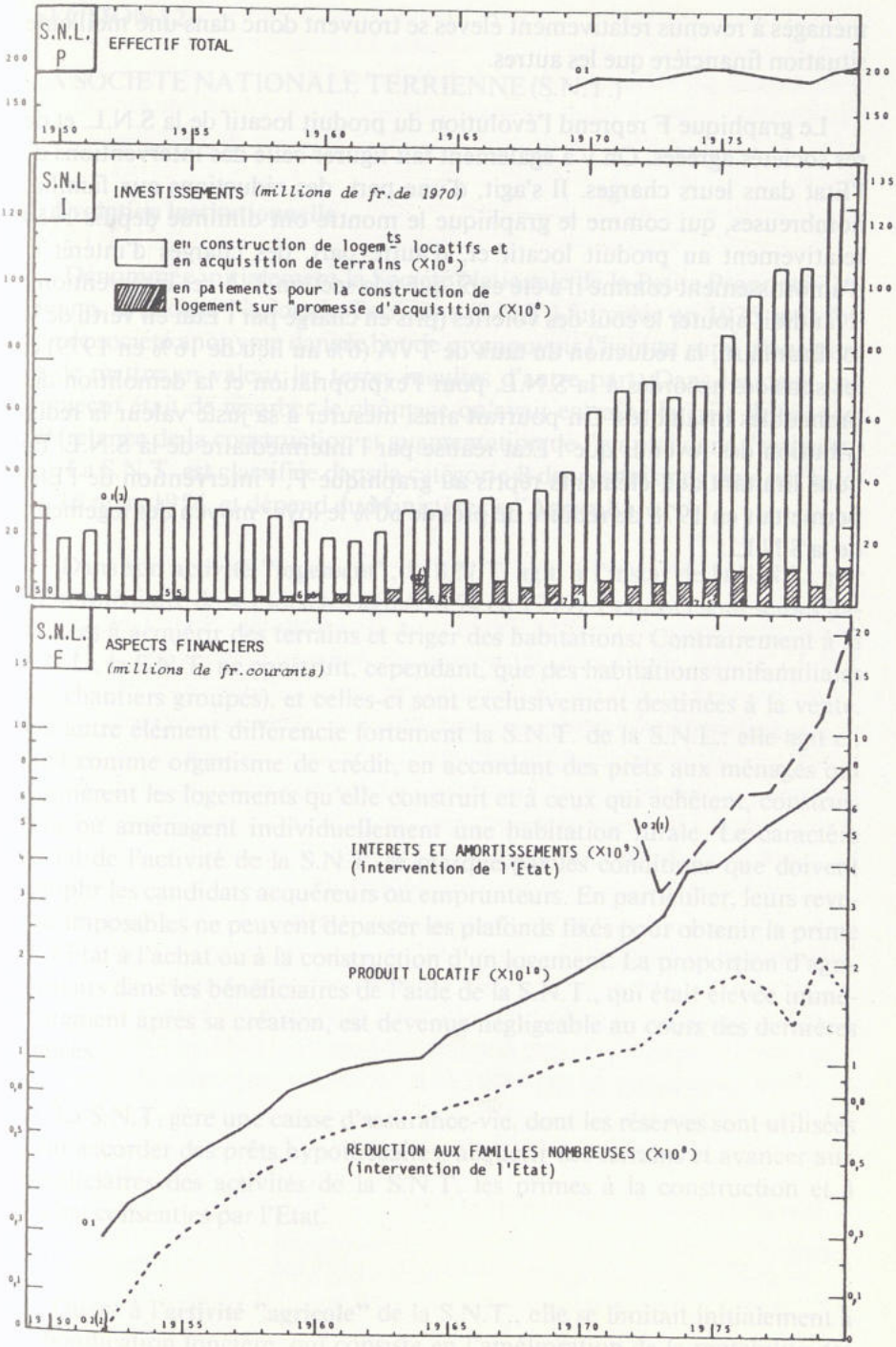
Le produit locatif des sociétés agréées doit leur permettre de faire face aux annuités de leurs emprunts, aux frais d'entretien et de réparation de leur patrimoine ainsi qu'à diverses charges fixes (telles que précompte immobilier et assurances) et frais de gestion.

Jusqu'en 1979, le loyer de base d'un logement (c.à.d. avant majoration pour dépassements de certains plafonds de revenus et réduction pour charges de famille) devait être fixé par la société agréée en se référant au loyer en vigueur au 1/8/1939 s'il avait été construit avant la guerre ou à son prix de revient non-actualisé s'il avait été construit par la suite. Par exemple, suivant l'Arrêté Royal du 14/12/1960, il devait se situer, dans le premier cas, entre 250% et 350% du loyer en vigueur au 1/8/39 et, dans le second cas, entre 3,25% et 4,25% du prix de revient (proportions qui furent modifiées en 1973).

Si cette réglementation laissait une large autonomie aux sociétés agréées dans la fixation de leurs loyers, elle conduisit ces dernières années à des problèmes d'équité horizontale. Primo, la croissance rapide des coûts de construction provoquait des écarts entre les loyers de logements construits à des dates différentes que ne justifiait pas leur différence de confort. Secundo, des divergences importantes pouvaient exister entre les loyers de logements identiques situés dans la même région mais appartenant à des sociétés différentes. Par ailleurs, les sociétés agréées possédant une proportion importante d'anciens logements ne pouvaient, suite à cette réglementation des loyers, supporter les charges d'entretien qui auraient empêché leur patrimoine de se dégrader.

C'est pour remédier au moins partiellement à ces lacunes que de nouvelles règles en matières de fixation des loyers ont été introduites à la fin des années 70. En même temps, ces règles ont été différenciées par région. De manière générale, le loyer à payer par le locataire d'un logement social est déterminé à partir d'un loyer de base en tenant compte de son revenu et de la composition de son ménage. Le mode de calcul du loyer de base est différent suivant les régions. Il en est de même de celui des majorations ou réductions de loyer qui sont fonction du revenu et de la composition du ménage du locataire. Comme auparavant, si les réductions pour charges de famille sont ristournées par l'Etat aux sociétés agréées, aucun système de compensation entre sociétés agréées n'est prévu pour ce qui concerne les modulations des loyers effectifs en fonction des revenus des ménages occupant leurs logements. Les sociétés dont les logements sont occupés par des


S.N.L.
O1
NOMBRE DE LOGEMENTS LOUES (X10³)
VENTES DE MAISONS CONSTRUITES
AU MOYEN DE CREDITS ORDINAIRES (X10²)
TERRAINS ACQUIS (ha) (X10²)
VENTES DE MAISONS SUR "PROMESSE
D'ACQUISITION" (X10²)
S.N.L.
O2
NOMBRE DE CONSTRUCTIONS
NOUVELLES EN BELGIQUE (X10³)
NOMBRE DE LOGEMENTS MIS
EN ADJUDICATION (S.N.L.)


S.N.L. P
EFFECTIF TOTAL
S.N.L. I
INVESTISSEMENTS (millions de fr.de 1970)
en construction de logements locatifs et en acquisition de terrains (X10⁸)
en paiements pour la construction de logement sur "promesse d'acquisition (X10⁸)
S.N.L. F
ASPECTS FINANCIERS
(millions de fr.courants)
INTERETS ET AMORTISSEMENTS (X10⁹)
(intervention de l'Etat)
PRODUIT LOCATIF (X10¹⁰)
REDUCTION AUX FAMILLES NOMBREUSES (X10⁸)
(intervention de l'Etat)

ménages à revenus relativement élevés se trouvent donc dans une meilleure situation financière que les autres.

Le graphique F reprend l'évolution du produit locatif de la S.N.L. et de ses sociétés agréées. On y a également fait figurer celle des interventions de l'Etat dans leurs charges. Il s'agit, d'une part, des réductions aux familles nombreuses, qui comme le graphique le montre ont diminué depuis 1950 relativement au produit locatif et, d'autre part, des charges d'intérêt et d'amortissement comme il a été expliqué à la section 3. A ces interventions, il faudrait ajouter le coût des voieries (pris en charge par l'Etat en vertu de la loi Brunfaut), la réduction du taux de TVA (6% au lieu de 16% en 1979) et les subsides accordés à la S.N.L. pour l'expropriation et la démolition des immeubles insalubres. On pourrait ainsi mesurer à sa juste valeur la redistribution des revenus que l'Etat réalise par l'intermédiaire de la S.N.L. En nous limitant aux éléments repris au graphique F, l'intervention de l'Etat permettait en 1978 de réduire de près de 60% le loyer moyen des logements de la S.N.L.

SECTION 12

LA SOCIETE NATIONALE TERRIENNE (S.N.T.)

1. Evolution institutionnelle

Dénommée initialement la Société Nationale de la Petite Propriété Terrienne, la Société Nationale Terrienne (S.N.T.) fut créée en 1935 sous forme de société anonyme dans le but de promouvoir l'habitat rural d'une part, et de mettre en valeur les terres incultes d'autre part. Dans les deux cas, l'objectif était de résorber le chômage qu'avait entraîné la crise des années 30 (relance de la construction et augmentation de l'emploi dans l'agriculture). La S.N.T. est classifiée dans la catégorie B des organismes régis par la loi du 16 mars 1954, et dépend du Ministère de l'Agriculture.

Dans son **activité "logement"**, la S.N.T. agit, à l'instar de la S.N.L., par l'intermédiaire de ses sociétés agréées (54 en 1979). Celles-ci sont seules habilitées à acquérir des terrains et ériger des habitations. Contrairement à la S.N.L., la S.N.T. ne construit, cependant, que des habitations unifamiliales (en chantiers groupés), et celles-ci sont exclusivement destinées à la vente. Un autre élément différencie fortement la S.N.T. de la S.N.L.: elle agit en effet comme organisme de crédit, en accordant des prêts aux ménages qui acquièrent les logements qu'elle construit et à ceux qui achètent, construisent ou aménagent individuellement une habitation rurale. Le caractère social de l'activité de la S.N.T. se marque par les conditions que doivent remplir les candidats acquéreurs ou emprunteurs. En particulier, leurs revenus imposables ne peuvent dépasser les plafonds fixés pour obtenir la prime de l'Etat à l'achat ou à la construction d'un logement. La proportion d'agriculteurs dans les bénéficiaires de l'aide de la S.N.T., qui était élevée immédiatement après sa création, est devenue négligeable au cours des dernières années.

La S.N.T. gère une caisse d'assurance-vie, dont les réserves sont utilisées pour accorder des prêts hypothécaires, acquérir des terrains et avancer aux bénéficiaires des activités de la S.N.T. les primes à la construction et à l'achat consenties par l'Etat.

Quant à l'**activité "agricole"** de la S.N.T., elle se limitait initialement à la bonification foncière, qui consiste en l'amélioration de la rentabilité des

terres agricoles par la réalisation de travaux de génie rural. Son objet social a été fortement étendu par la loi du 25 juin 1956 sur le remembrement des biens ruraux. En vertu de cette loi, la S.N.T. peut procéder, à la demande du Ministre de l'Agriculture, à l'enquête sur l'utilité d'un projet de remembrement. Elle peut mettre à la disposition des Comités de Remembrement les crédits indispensables à l'exécution des travaux nécessités par les opérations de remembrement. La loi du 22 juin 1970 qui institutionalise le remembrement en tant qu'instrument de développement rural étend encore ses possibilités d'action. Elle permet en effet à la S.N.T. de constituer des réserves de terres dans les zones à remembrer. A cette fin, elle dispose désormais d'un droit de préemption sur les biens ruraux qui y sont mis en vente.

Depuis 1975, les activités de la S.N.T. sont partiellement régionalisées. La législation et la réglementation applicables à l'ensemble du pays ont été complétées, en conséquence, par des textes propres à chacune des régions.

2. Activités (graphique O)

Le graphique O reprend l'évolution des activités "logement" de la S.N.T. Il s'agit, d'une part, du nombre de **maisons vendues** par la S.N.T. (après avoir été construites en chantiers groupés) et, d'autre part, du nombre de **réalisations individuelles** qui ont bénéficié d'un prêt accordé par la S.N.T. et qui consistent principalement en la construction de logements. On peut y voir que la première activité a progressivement supplanté la seconde depuis 1965. Son taux de croissance a été de 7% par an en moyenne au cours des 15 dernières années.

3. Personnel (graphique P)

L'augmentation des effectifs en 1974 est expliquée par les nouvelles missions confiées à la S.N.T. par la loi du 22 juin 1970 sur le remembrement. La plus grande partie du personnel de la société est employée dans son activité "agricole".

4. Investissements (graphique I)

La S.N.T. acquiert des terrains à bâtir qu'elle destine à la construction d'habitations en chantiers groupés, à des lotissements sociaux ou à la vente à des candidats constructeurs. C'est ainsi que ces dernières années la S.N.T.

possédait une réserve de terrains dont la superficie représentait environ huit fois celle qu'elle utilise chaque année. Ceci lui permet de lutter contre le renchérissement des terrains destinés au logement social. Le graphique I_1 fournit l'évolution des acquisitions de terrains à bâtir ainsi que celle des constructions adjugées en chantiers groupés.

Les investissements dans l'activité "logement" figurant au graphique I_2 comprennent les prêts octroyés par la S.N.T. à des ménages pour leurs réalisations individuelles, les sommes globales dépensées pour la construction de maisons en chantiers groupés, et les sommes dépensées pour l'acquisition de terrains à bâtir. Les investissements dans l'activité "agricole" de la S.N.T. sont également repris au graphique I_2.

5. Financement et Intervention de l'Etat

Les investissements réalisés par la S.N.T. dans le cadre de son activité "logement" sont financés par 1°) le réemploi de ses fonds propres, 2°) l'intervention personnelle des acquéreurs de ses logements (y compris les primes de l'Etat et les prêts obtenus en dehors de la S.N.T.) et 3°) le produit net des emprunts faits sur le marché des capitaux.

L'intervention de l'Etat dans le financement des activités "logement" apparaît à plusieurs niveaux. Tout d'abord, la S.N.T. jouit d'une bonification d'intérêt pour ses emprunts. L'Etat prend à sa charge la différence entre le taux d'intérêt du marché et celui supporté par la S.N.T. Le taux d'intérêt ainsi réduit est, cependant, très supérieur à celui dont bénéficie la S.N.L. Il était de 1,25% en 1950, 2,5% en 1960, 4% en 1970 et 6,25% en 1979. Comme pour la S.N.L., la durée de remboursement est supérieure à celle qui prévaut sur le marché des capitaux, l'Etat prenant à sa charge les différences dans les échéanciers de remboursement. La durée de remboursement est de 30 ans pour les emprunts S.N.T. (60 ans pour la S.N.L.). Ensuite, les infrastructures des chantiers groupés sont intégralement financés par l'Etat (loi Brunfaut). Leur coût représente de 15% à 23% des investissements en logements suivant les caractéristiques des chantiers. Enfin, l'Etat intervient par la réduction du taux de T.V.A. et celle des droits d'enregistrement lors de l'achat et de la vente des terrains.

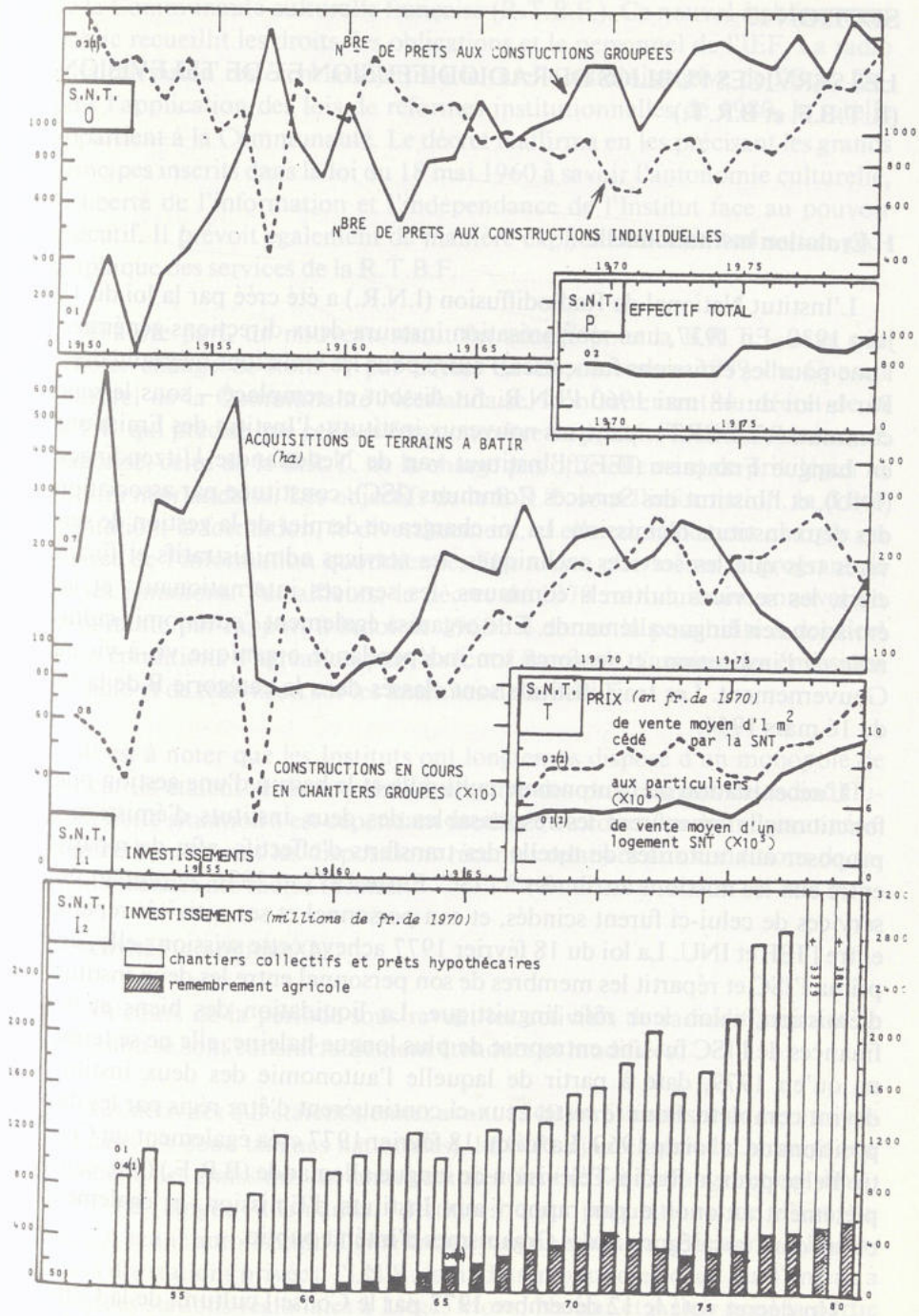
Quant aux investissements dans l'activité "agricole", ils sont préfinancés par une ouverture de crédit auprès du Crédit Communal de Belgique. Le F.E.O.G.A., l'Etat, les Provinces et Communes interviennent pour plus de 80% dans leur financement.

6. Prix des logements et Conditions d'accès (graphique T)

Le graphique T montre l'évolution des prix de vente des logements sociaux de la S.N.T. et des terrains à bâtir cédés à des particuliers. Comme indiqué plus haut, seuls peuvent bénéficier de l'aide de la S.N.T. les ménages dont les revenus imposables ne dépassent pas les plafonds imposés pour l'octroi de la prime de l'Etat à l'achat ou à la construction d'un logement. Depuis la régionalisation, les conditions d'accès sont différenciées en fonction des régions. Il est à noter que les plafonds de revenus sont actuellement plus élevés pour les ménages qui comptent, respectivement en Wallonie et en Flandre, moins de 8 et 10 ans de mariage et dont les deux conjoints travaillent.

Compte tenu du montant maximum des prêts que la S.N.T. peut accorder (en 1979, environ 1.500.000 francs par logement) et des primes de l'Etat, l'intervention personnelle de l'acquéreur se situait, en 1979, dans les meilleurs des cas entre 400.000 et 600.000 francs. Cette intervention personnelle peut être couverte au moyen des fonds propres de l'acquéreur (le plus souvent fort limités), ou de prêts hypothécaires octroyés par d'autres institutions que la S.N.T. Il en résultait en 1979 une charge approximative de 13.000 francs par mois.

Les plafonds de revenus et les charges d'emprunts mensuelles auxquelles les acquéreurs doivent faire face ont pour conséquence qu'au cours des dernières années, les bénéficiaires de l'aide de la S.N.T. se sont recrutés dans une plage étroite de revenus (couche supérieure des peu aisés dans les termes de la S.N.T.) et, plus particulièrement, parmi les jeunes ménages dont les deux conjoints travaillent. On peut donc s'interroger sur le caractère réellement redistributif des activités de la S.N.T. dans le cadre réglementaire actuel.


S.N.T.
O
NBRE DE PRETS AUX CONSTUCTIONS GROUPEES
NBRE DE PRETS AUX CONSTRUCTIONS INDIVIDUELLES
S.N.T.
P
EFFECTIF TOTAL
ACQUISITIONS DE TERRAINS A BATIR
(ha)
CONSTRUCTIONS EN COURS
EN CHANTIERS GROUPES (X10)
S.N.T.
I1
INVESTISSEMENTS
S.N.T.
T
PRIX (en fr.de 1970)
de vente moyen d'1 m2
cédé par la SNT
aux particuliers
(X10³)
de vente moyen d'un
logement SNT (X10³)
S.N.T.
I2
INVESTISSEMENTS (millions de fr.de 1970)
chantiers collectifs et prêts hypothécaires
remembrement agricole

SECTION 13

LES SERVICES PUBLICS DE RADIODIFFUSION ET DE TELEVISION (R.T.B.F. et B.R.T.)

1. Evolution institutionnelle

L'Institut National de Radiodiffusion (I.N.R.) a été créé par la loi du 18 juin 1930. En 1937, une réorganisation instaura deux directions générales, l'une pour les émissions françaises, l'autre pour les émissions néerlandaises. Par la loi du 18 mai 1960 l'I.N.R. fut dissout et remplacé – sous le sigle commun RTB-BRT – par trois nouveaux instituts : l'Institut des Emissions en Langue Française (IEF), l'Instituut van de Nederlandse Uitzendingen (INU), et l'Institut des Services Communs (ISC), constituée par association des deux instituts d'émission. La loi chargea ce dernier de la gestion de services tels que les services techniques, les services administratifs et financiers, les services culturels communs, les services internationaux, et les émissions en langue allemande. Elle organisa également l'autonomie culturelle de l'institution, et renforça son indépendance organique vis-à-vis du Gouvernement. Les trois instituts sont classés dans la catégorie B de la loi du 16 mars 1954.

L'accentuation de l'autonomie culturelle et le besoin d'une gestion plus fonctionnelle amenèrent les responsables des deux instituts d'émission à proposer aux autorités de tutelle des transferts d'effectifs, afin de répartir entre eux les missions attribuées à l'ISC. Entre 1971 et 1976, la plupart des services de celui-ci furent scindés, et son personnel et ses activités répartis entre l'IEF et INU. La loi du 18 février 1977 acheva cette scission : elle supprima l'ISC et répartit les membres de son personnel entre les deux instituts d'émission, selon leur rôle linguistique. La liquidation des biens et des finances de l'ISC fut une entreprise de plus longue haleine; elle ne se termina qu'en 1979, date à partir de laquelle l'autonomie des deux instituts devint complète. Pour le reste, ceux-ci continuèrent d'être régis par les dispositions de la loi de 1960. La loi du 18 février 1977 créa également un Centre Belge pour la Radio-Télévision de langue allemande (B.R.F.) (38), complètement autonome par rapport aux Instituts d'Emission, et également classé dans la catégorie B des Organismes d'intérêt public.

Un décret voté le 12 décembre 1977 par le Conseil culturel de la Communauté française instaura et définit le statut de la Radio Télévision Belge

de la Communauté culturelle française (R.T.B.F.). Ce nouvel établissement public recueillit les droits, les obligations et le personnel de l'IEF. La radio et la télévision restèrent assujettis à la tutelle administrative de l'Etat. Depuis l'application des lois de réformes institutionnelles de 1980, la tutelle appartient à la Communauté. Le décret réaffirma en les précisant les grands principes inscrits dans la loi du 18 mai 1960 à savoir l'autonomie culturelle, la liberté de l'information et l'indépendance de l'Institut face au pouvoir exécutif. Il prévoit également de manière explicite la décentralisation géographique des services de la R.T.B.F.

D'autre part, un nouveau statut fut adopté pour la B.R.T. – sans que celle-ci change de nom –, par décret du 28 décembre 1979 du Conseil Culturel de la Communauté Néerlandaise. Contrairement au décret de la R.T.B. qui précise que celle-ci fera connaître en priorité la culture de langue française, celui de la B.R.T. ne la charge pas officiellement de privilégier la culture néerlandaise. Les objectifs de la B.R.T. sont l'information, la documentation, la formation, le divertissement, et elle est également chargée du service de l'information quotidienne. Elle arrête elle-même le programme de ses émissions. Par ailleurs, le décret de 1979 introduit une innovation importante par rapport à la loi de 1960 : il donne la possibilité à des tiers (sous conditions d'agréation par l'exécutif flamand) d'assurer des émissions de radio et de télévision sur les antennes de la B.R.T.

Il est à noter que les Instituts ont longtemps disposé d'un monopole de fait car ils étaient seuls autorisés à émettre des programmes de radiodiffusion. Cette situation s'est cependant modifiée au cours des dernières années, comme le montrent les dispositions récentes relatives aux conditions de reconnaissances des radios locales.

2. Activités (graphique O)

Au cours de la période sous revue, les activités de radiodiffusion et de télévision se sont considérablement étendues et modifiées.

Aux activités qui étaient siennes avant 1940 (émissions sur ondes moyennes dans les deux langues nationales), l'I.N.R. ajoute après la 2ème guerre mondiale des émissions sur ondes courtes destinées à l'étranger et des émissions de langue allemande, destinées aux populations de l'Est du pays. Aucune autorisation d'émettre n'ayant plus été accordée après la libération à des stations privées, l'I.N.R. jouit d'un monopole de fait qui l'amène à créer des stations régionales à Liège, Mons, Namur et Arlon pour la partie wallonne du pays. A partir de 1960 au service unitaire qu'était l'I.N.R. se

substitue une nouvelle structure dans laquelle les programmes en langue française et en langue néerlandaise sont arrêtés de manière totalement indépendante.

Les premières expériences de **télévision** en circuit fermé (non accessibles au public) furent entreprises par l'I.N.R. en 1952; les émissions publiques commencèrent le 31/10/1953. La programmation s'étendit rapidement à toute la semaine, avec un jour de relâche. Le financement était assuré par une subvention gouvernementale. Cette période expérimentale prit fin en 1958 : le jour de relâche fut supprimé, et une redevance fut instaurée, à charge des propriétaires d'appareils récepteurs. La couleur fut introduite en 1971, et deux secondes chaînes (une dans chaque langue) créées en 1977.

Sur le plan statistique, il s'est malheureusement avéré impossible de constituer des séries continues homogènes des heures d'émission radio, tant francophones que néerlandophones. Par contre, ces données sont disponibles pour la télévision. On trouvera au graphique O l'évolution du **nombre moyen d'heures d'émission par jour** (obtenu en divisant par 365 le nombre total d'heures d'émission sur l'année, publié dans les Rapports Annuels). La fourniture quotidienne d'émissions est ainsi passée de 5 heures par jour en 1958 à 11 heures environ en 1980, pour chacun des deux instituts; cependant, l'INU n'a vu cette croissance s'amorcer qu'à partir de 1966, alors qu'à l'IEF, elle fut plus étalée sur toute la période.

Il faut ajouter ici que le temps total d'émission n'est qu'une mesure très incomplète de l'output, pour une telle institution. Outre que la nature des programmes émis varie considérablement, la **production** des programmes elle-même devrait être recensée comme une activité distincte de l'émission. En effet, certains de ces programmes, en plus de leur émission sur nos antennes, sont vendus à l'étranger; d'autre part, certaines émissions offrent des programmes achetés ailleurs. Il n'a malheureusement pas été possible de constituer des séries chronologiques sur cet aspect de l'activité de nos instituts de radio et télévision. Notons ici cependant son importance potentielle pour l'avenir : l'apparition récente du marché de la vidéo-cassette offre un débouché, distinct des émissions, pour les productions de certains programmes TV.

3. Personnel (graphique P)

Le graphique P illustre l'évolution du personnel des divers instituts, de 1961 à 1979. Globalement, on passe de moins de 2.000 unités en 1961 à plus de 5.000 en 1979. Mais la courbe de l'évolution du total suggère trois

sous-périodes : (i) accroissement de 1961 à 1964 (de 1.937 à 2.866 unités, soit +48% en trois ans); (ii) quasi-stagnation de 1964 à 1970 (de 2.866 à 3.016 unités, soit + 5,2% en six ans); et enfin (iii) croissance soutenue de 1970 à 1979 (de 3.016 à 5.028 unités, soit + 66% en neuf ans).

D'autre part, si de 1963 à 1976 le personnel de l'IEF a dépassé celui de l'INU d'un montant variant entre 10 et 20%, l'écart s'est nettement amoindri depuis la répartition entre eux du personnel de l'ISC.

4. Investissements (graphique I)

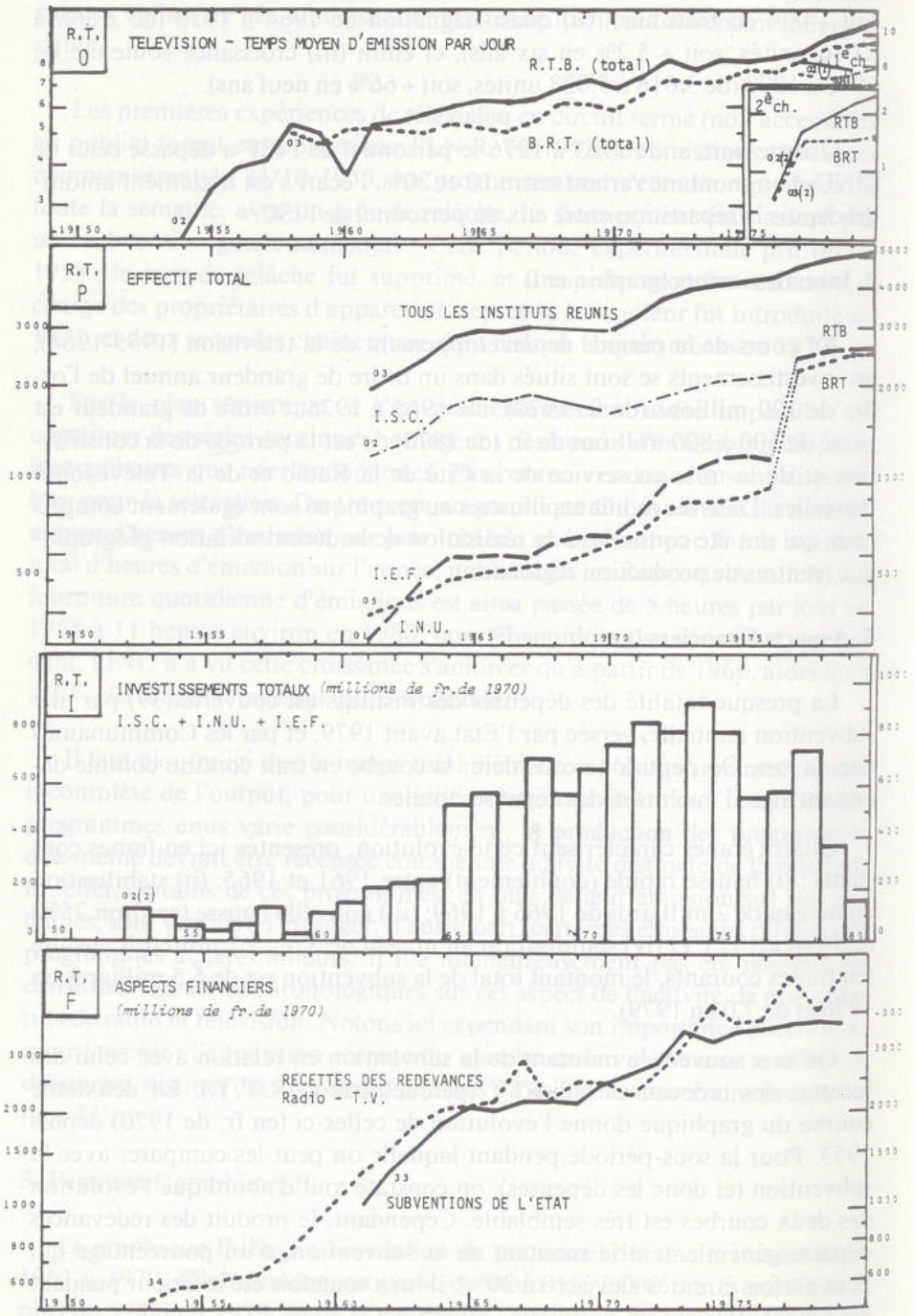
Au cours de la période de développement de la télévision (1955-1964), les investissements se sont situés dans un ordre de grandeur annuel de l'ordre de 100 millions (de fr. 1970). De 1965 à 1976, l'ordre de grandeur est passé de 600 à 800 millions de fr. (de 1970) : c'est la période de la construction et de la mise en service de la Cité de la Radio et de la Télévision à Bruxelles. Dans les montants illustrés au graphique sont également compris ceux qui ont été consacrés à la réalisation de la décentralisation géographique (centres de production régionaux).

5. Aspects financiers (graphique F)

La presque totalité des dépenses des Instituts est couverte (39) par une subvention annuelle, versée par l'Etat avant 1979, et par les Communautés depuis lors. On peut donc considérer la courbe en trait continu comme décrivant aussi l'évolution des dépenses totales.

Quatre étapes caractérisent cette évolution, présentée ici en francs constants : (i) hausse rapide (doublement) entre 1961 et 1965; (ii) stabilisation au niveau de 2 milliards de 1966 à 1969; (iii) nouvelle hausse (environ 75%) de 1970 à 1973; et (iv) stabilisation au niveau de 3,5 - 3,7 milliards ensuite (en francs courants, le montant total de la subvention est de 5,5 milliards en 1976 et de 7,0 en 1979).

On met souvent le montant de la subvention en relation avec celui des recettes des redevances radio-TV (perçues par la R.T.T.). La deuxième courbe du graphique donne l'évolution de celles-ci (en fr. de 1970) depuis 1953. Pour la sous-période pendant laquelle on peut les comparer avec la subvention (et donc les dèpenses), on constate tout d'abord que l'évolution des deux courbes est très semblable. Cependant, le produit des redevances dépasse généralement le montant de la subvention, d'un pourcentage qui peut parfois être très élevé (10 à 20%); il lui a toutefois été inférieur pendant les années 1971-73.


R.T. 0
TELEVISION - TEMPS MOYEN D'EMISSION PAR JOUR
R.T.B. (total)
B.R.T. (total)
1ère ch.
2ème ch.
RTB
BRT
R.T. P
EFFECTIF TOTAL
TOUS LES INSTITUTS REUNIS
RTB
BRT
I.S.C.
I.E.F.
I.N.U.
R.T. I
INVESTISSEMENTS TOTAUX (millions de fr.de 1970)
I.S.C. + I.N.U. + I.E.F.
R.T. F
ASPECTS FINANCIERS
(millions de fr.de 1970)
RECETTES DES REDEVANCES
Radio - T.V.
SUBVENTIONS DE L'ETAT

CONCLUSIONS

Comme nous en avions prévenu le lecteur dans l'introduction, les pages qui précèdent n'ont guère été au-delà de la présentation, illustrée et brièvement commentée, d'une banque de données historiques sur les entreprises et services publics retenus. Outre l'intérêt que peuvent avoir par eux-mêmes les chiffres bruts, le mérite principal de cette compilation réside peut-être dans la structure donnée à la présentation : celle-ci met en évidence les composantes principales de l'"anatomie" de chaque entreprise ou service, du point de vue économique tout au moins. Ce matériau suscitera, nous l'espérons, les analyses en profondeur que cette réalité complexe requiert.

Pour notre part, trois thèmes retiendront encore notre attention : (i) quelques observations d'ensemble sur les politiques de personnel et sur les soldes budgétaires; (ii) l'impact de la loi de 1954; et (iii) les besoins en matière d'information économique sur les services publics.

1. Observations d'ensemble sur le personnel et les soldes budgétaires

a) le personnel

Une opinion communément reçue est celle selon laquelle la main d'œuvre des services publics est pléthorique et les recrutements excessifs. Les chiffres qui précèdent ne permettent pas d'évaluer si les entreprises et services étudiés emploient trop de main d'œuvre ("trop" par rapport à quoi ?); mais ils renseignent sur l'évolution de celle-ci, et donc sur les recrutements.

Une conclusion se dégage clairement du graphique relatif au personnel qui synthétise les évolutions des effectifs observées dans les organismes étudiés dans ce chapitre (voir p. 917). Tant pour les organismes étudiés relevant de la Catégorie A (définie par la loi du 16 mars 1954) que pour ceux de la catégorie B, le passage de la décennie 60 à la décennie 70 s'accompagne d'une cassure dans l'évolution des effectifs.

En ce qui concerne la catégorie B, la courbe représente les effectifs agrégés de la S.N.C.B., de la S.N.C.V. et à partir de 1961 des services de radiotélévision. Elle montre une évolution des effectifs assez lente et régulière, d'abord à la baisse durant les années 60 et ensuite à la hausse durant les années 70. La baisse jusqu'en 1969 est due à la réduction des emplois à la

S.N.C.B. et à la S.N.C.V. tandis que la hausse postérieure, particulièrement durant les plus récentes années, s'explique par une croissance générale de l'emploi dans les services concernés. Cette hausse trouve, en partie, son origine dans la politique d'encouragement à l'emploi suivie par les pouvoirs publics.

Par contre, les organismes de la catégorie A, c'est-à-dire la R.T.T., la R.D.P., la R.V.A. et Refribel, présentent globalement une hausse continue de leurs effectifs sur la période considérée. Alors que cette croissance est relativement faible jusqu'en 1969, elle s'accélère brusquement au début de la décennie 70. Les effectifs globaux de cette catégorie semblent ensuite s'être stabilisés. Cette évolution se retrouve simultanément à la R.T.T., à la R.D.P. et à la R.V.A.

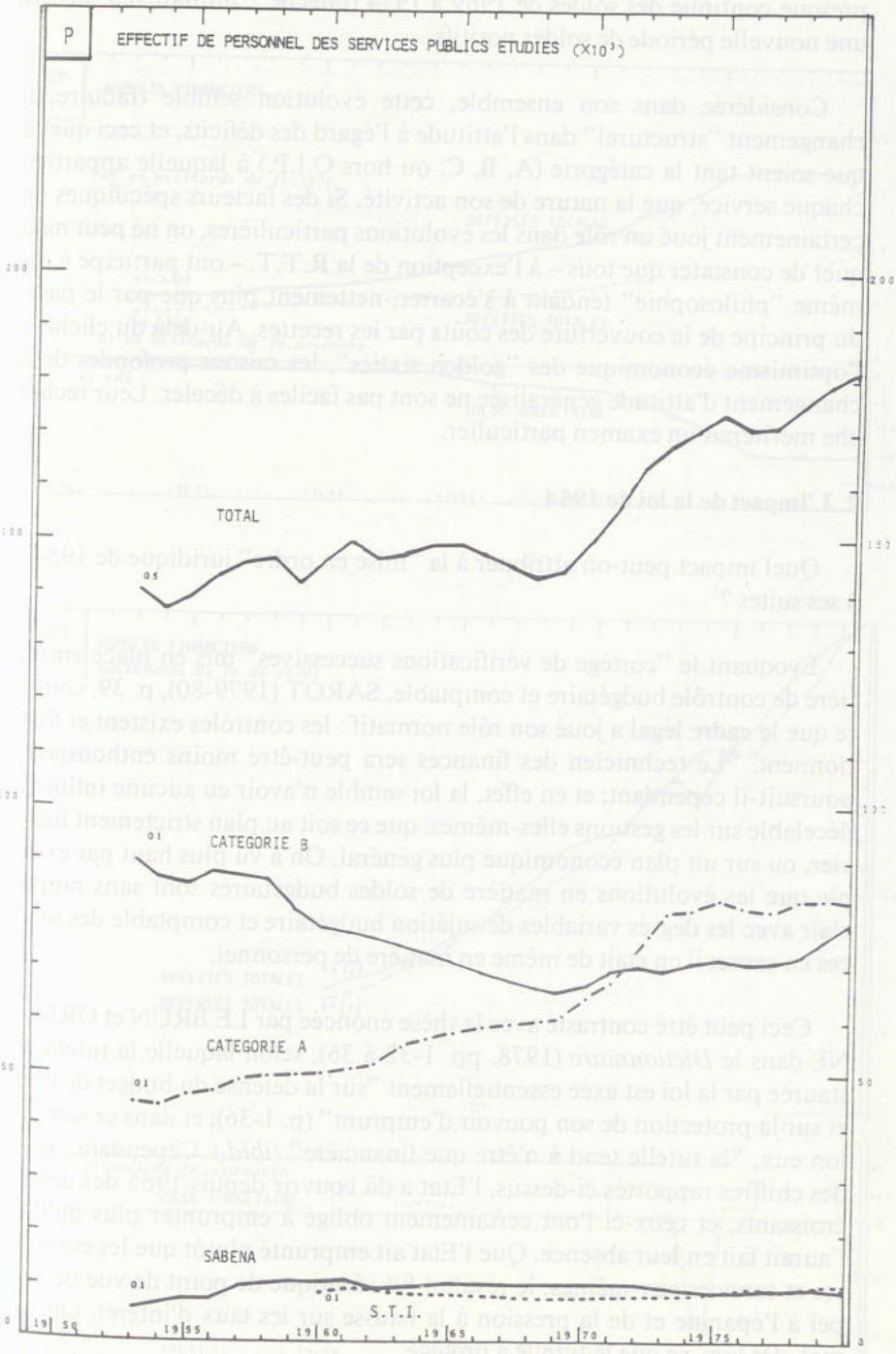
Remarquons la forte stabilité des effectifs pour les S.T.I. et la Sabena. Le même graphique reprend également l'évolution du personnel global des organismes étudiés en dehors de toute distinction de catégorie. La courbe correspondante est relativement horizontale jusqu'en 1969; elle épouse ensuite le profil à la hausse des effectifs de la catégorie A.

b) les soldes budgétaires

La mise en regard des divers graphiques relatifs aux "aspects financiers" (voir pp. 919 à 924) fait nettement apparaître le phénomène d'ensemble suivant en matière de soldes budgétaires. De 1950 - 1960-65, les services et entreprises pour lesquels on dispose de données présentent, d'une année à l'autre, un solde budgétaire dont l'ordre de grandeur reste approximativement constant; celui-ci est positif pour Refribel, la Sabena (le plus souvent) et la S.N.V.C.; il est négatif pour la Poste, la R.V.A. et la S.N.C.B.

Par contre, entre 1960-65 et 1970, on constate simultanément à la Poste, à la Sabena, à la S.N.C.B., à la S.N.C.V., et dans les six S.T.I. une décroissance notable de ces soldes, les déficits grandissant là où ils existaient et apparaissant là où le solde était positif ou nul (cas de la Sabena, de la S.N.C.V., et des six S.T.I.); le solde de Refribel reste positif, mais il décroît sensiblement lui aussi. Seules la R.T.T. et la R.V.A. font exception, leur solde s'accroissant le plus souvent pendant ces années.

Enfin, à partir de 1970, les déficits se généralisent, et leur ampleur croît partout d'année en année, parfois très rapidement comme à la R.V.A. et à Refribel. Dans le cas de la Poste et de la S.N.C.B., on note cependant une stabilisation entre 1976 et 1980, et en ce qui concerne la R.T.T., à la baisse


P
EFFECTIF DE PERSONNEL DES SERVICES PUBLICS ETUDIES (X10³)
200
150
100
50
0
TOTAL
05
CATEGORIE B
01
CATEGORIE A
01
SABENA
01
S.T.I.
01
19 50
19 55
19 60
19 65
19 70
19 75

presque continue des soldes de 1969 à 1974 (plus de 2 milliards) a succédé une nouvelle période de soldes positifs.

Considérée dans son ensemble, cette évolution semble traduire un changement "structurel" dans l'attitude à l'égard des déficits, et ceci quelles que soient tant la catégorie (A, B, C, ou hors O.I.P.) à laquelle appartient chaque service, que la nature de son activité. Si des facteurs spécifiques ont certainement joué un rôle dans les évolutions particulières, on ne peut manquer de constater que tous – à l'exception de la R.T.T. – ont participé à une même "philosophie" tendant à s'écarter, nettement plus que par le passé, du principe de la couverture des coûts par les recettes. Au-delà du cliché de l'optimisme économique des "golden sixties", les raisons profondes de ce changement d'attitude généralisée ne sont pas faciles à déceler. Leur recherche mériterait un examen particulier.

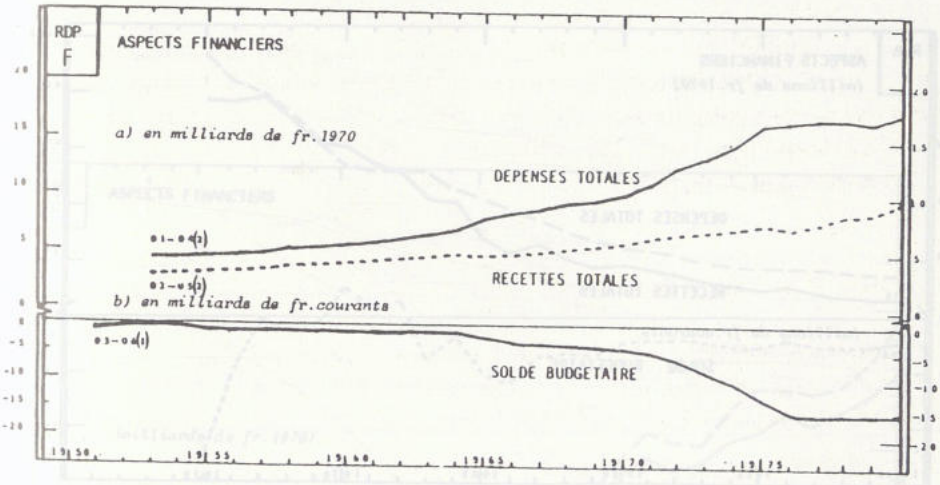
2. L'impact de la loi de 1954

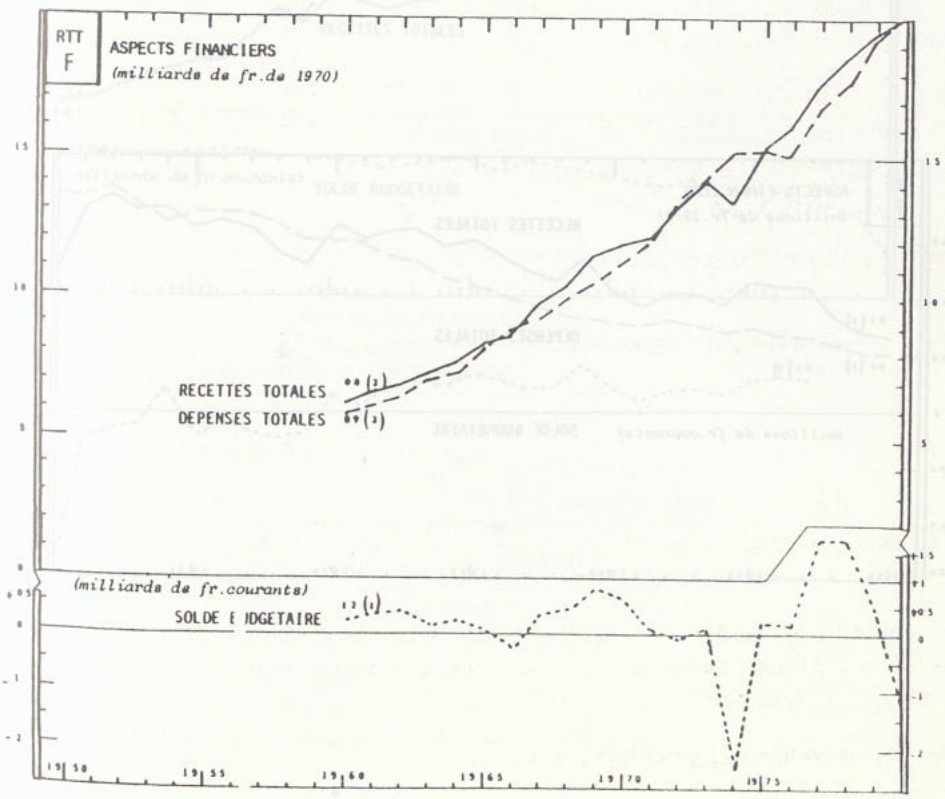
Quel impact peut-on attribuer à la "mise en ordre" juridique de 1954 et à ses suites ?

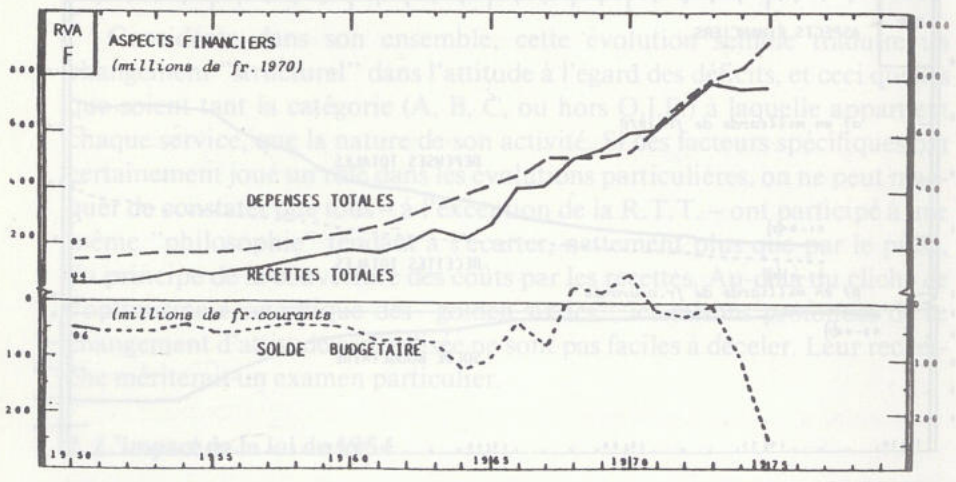
Evoquant le "cortège de vérifications successives" mis en place en matière de contrôle budgétaire et comptable, SAROT (1979-80), p. 39, constate que le cadre légal a joué son rôle normatif : les contrôles existent et fonctionnent. "Le technicien des finances sera peut-être moins enthousiaste" poursuit-il cependant; et en effet, la loi semble n'avoir eu aucune influence décelable sur les gestions elles-mêmes, que ce soit au plan strictement financier, ou sur un plan économique plus général. On a vu plus haut par exemple que les évolutions en matière de soldes budgétaires sont sans rapport clair avec les degrés variables de sujétion budgétaire et comptable des services en cause; il en était de même en matière de personnel.

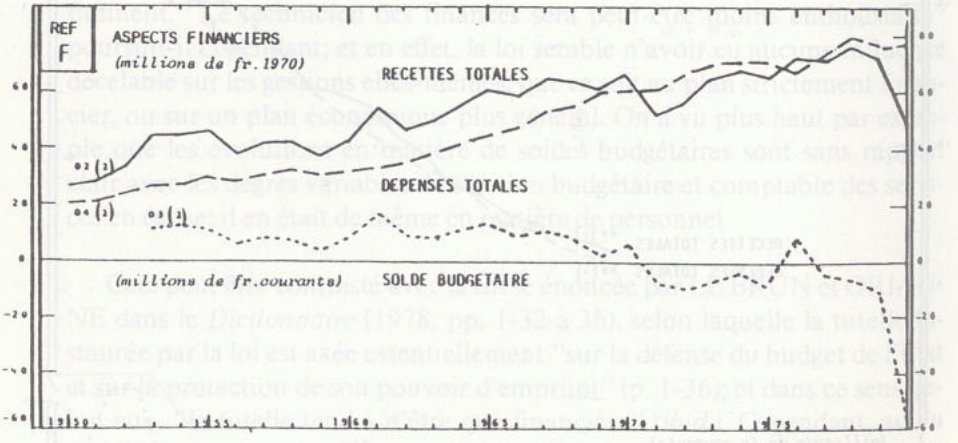
Ceci peut être contrasté avec la thèse énoncée par LE BRUN et ORIANNE dans le *Dictionnaire* (1978. pp. 1-32 à 36), selon laquelle la tutelle instaurée par la loi est axée essentiellement "sur la défense du budget de l'Etat et sur la protection de son pouvoir d'emprunt" (p. 1-36); et dans ce sens, selon eux, "la tutelle tend à n'être que financière" *(ibid.)*. Cependant, au vu des chiffres rapportés ci-dessus, l'Etat a dû couvrir depuis 1965 des déficits croissants, et ceux-ci l'ont certainement obligé à emprunter plus qu'il ne l'aurait fait en leur absence. Que l'Etat ait emprunté plutôt que les entreprises et services eux-mêmes, le résultat fut identique de point de vue de l'appel à l'épargne et de la pression à la hausse sur les taux d'intérêt. On voit mal, dès lors, ce que la tutelle a protégé.

CAT. A.

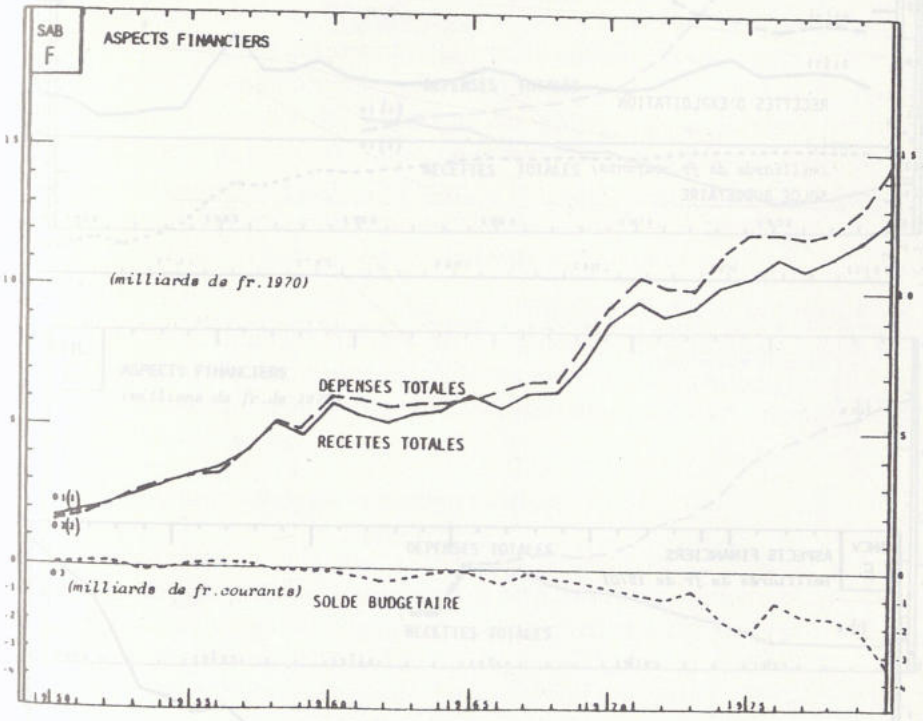

RDP
F
ASPECTS FINANCIERS
a) en milliards de fr.1970
DEPENSES TOTALES
RECETTES TOTALES
b) en milliards de fr.courants
SOLDE BUDGETAIRE
1950
1955
1960
1965
1970
1975

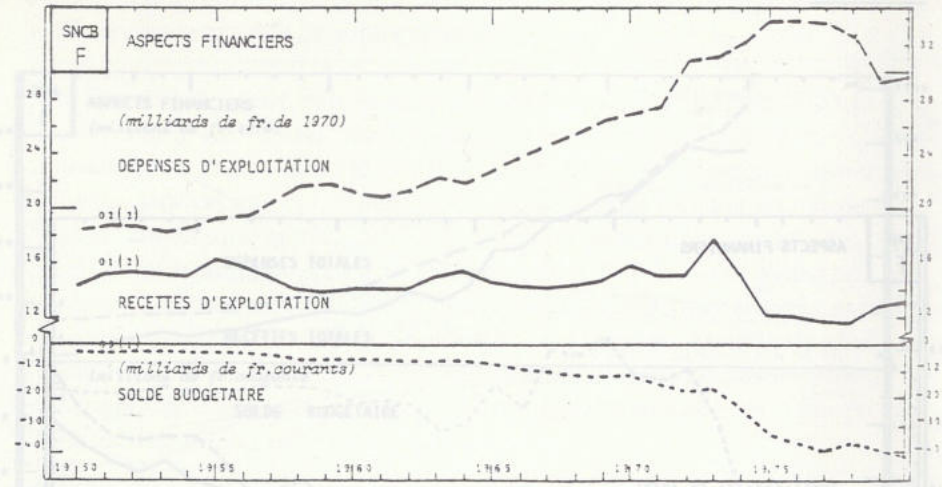

RTT
F
ASPECTS FINANCIERS
(milliards de fr.de 1970)
RECETTES TOTALES
DEPENSES TOTALES
(milliards de fr.courants)
SOLDE BUDGETAIRE
1950
1955
1960
1965
1970
1975

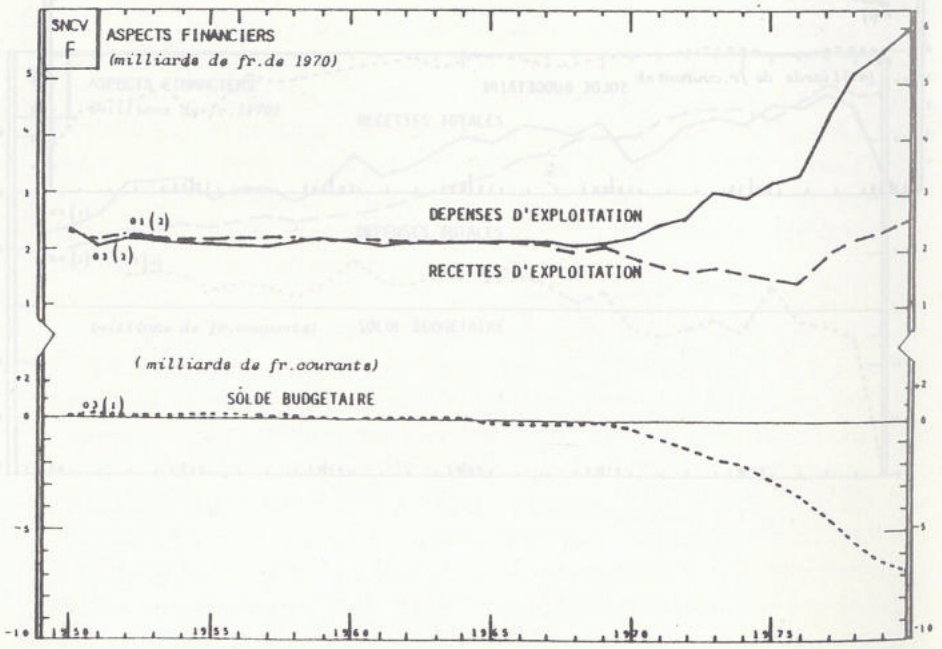

RVA
F
ASPECTS FINANCIERS
(millions de fr. 1970)
DEPENSES TOTALES
RECETTES TOTALES
(millions de fr. courants
SOLDE BUDGETAIRE


REF
F
ASPECTS FINANCIERS
(millions de fr. 1970)
RECETTES TOTALES
DEPENSES TOTALES
(millions de fr. courants)
SOLDE BUDGETAIRE

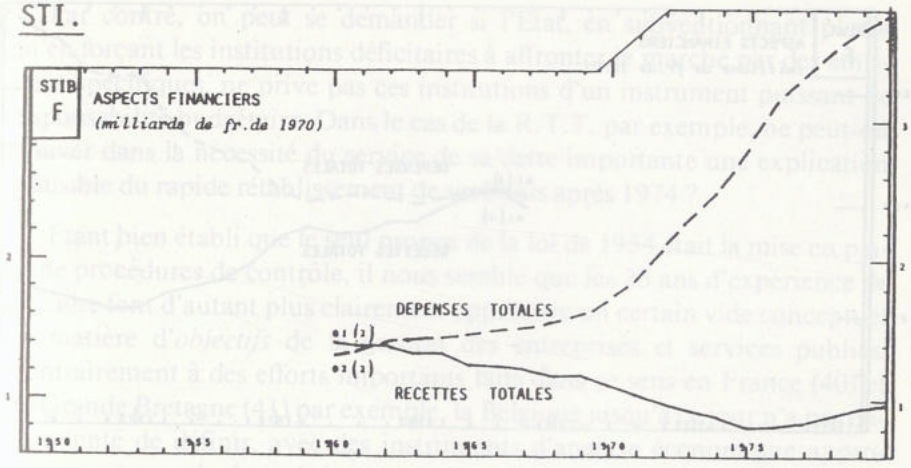
CAT. B.

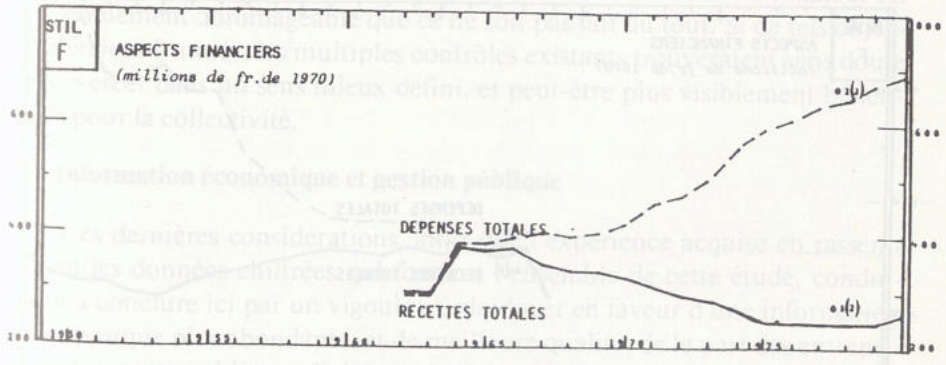

SAB
F
ASPECTS FINANCIERS
(milliards de fr. 1970)
DEPENSES TOTALES
RECETTES TOTALES
(milliards de fr. courants)
SOLDE BUDGETAIRE

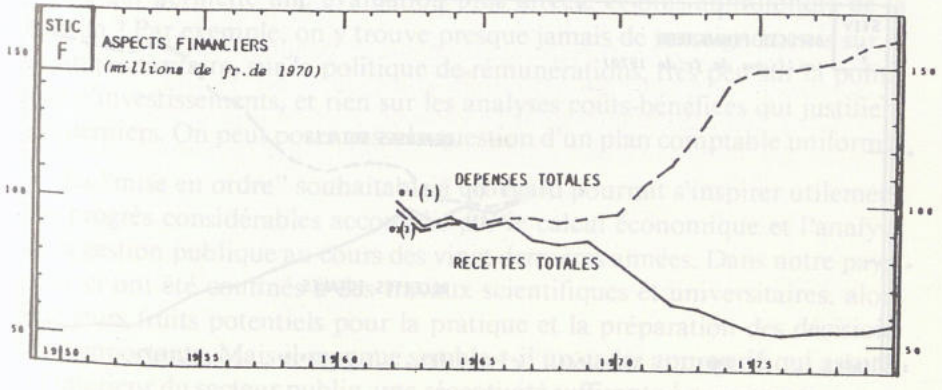

SNCB
F
ASPECTS FINANCIERS
(milliards de fr.de 1970)
DEPENSES D'EXPLOITATION
RECETTES D'EXPLOITATION
(milliards de fr.courants)
SOLDE BUDGETAIRE

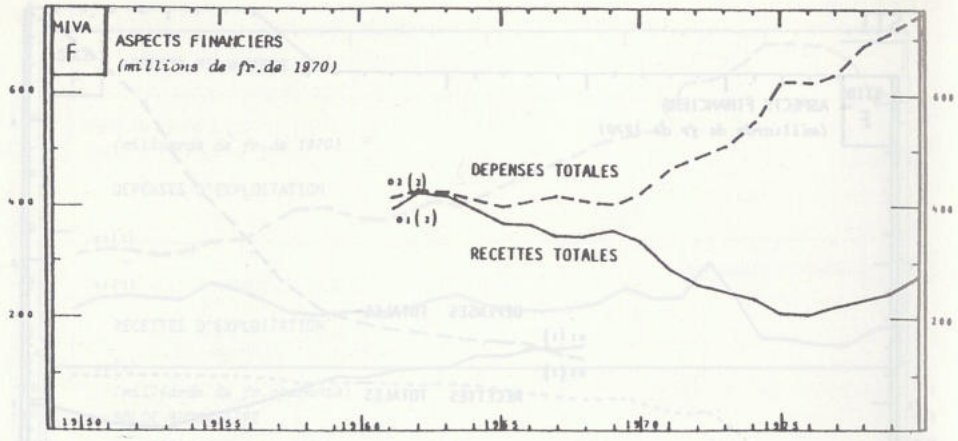

SNCV
F
ASPECTS FINANCIERS
(milliards de fr.de 1970)
DEPENSES D'EXPLOITATION
RECETTES D'EXPLOITATION
(milliards de fr.courants)
SOLDE BUDGETAIRE

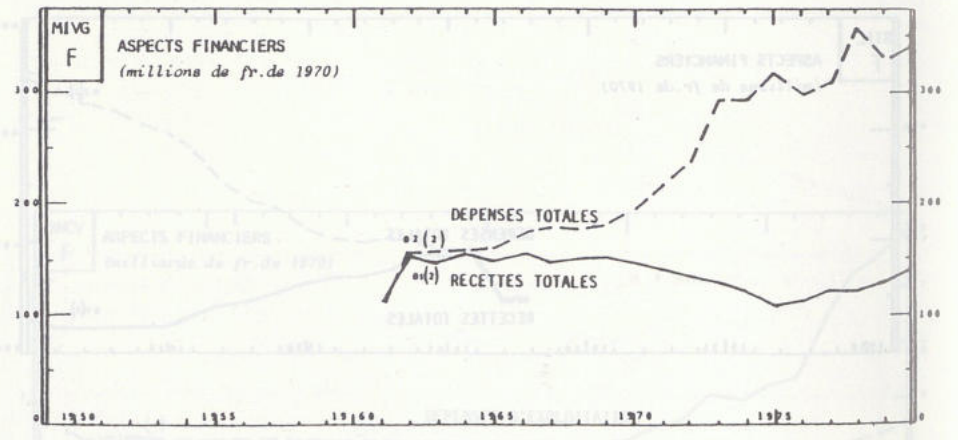
STI.

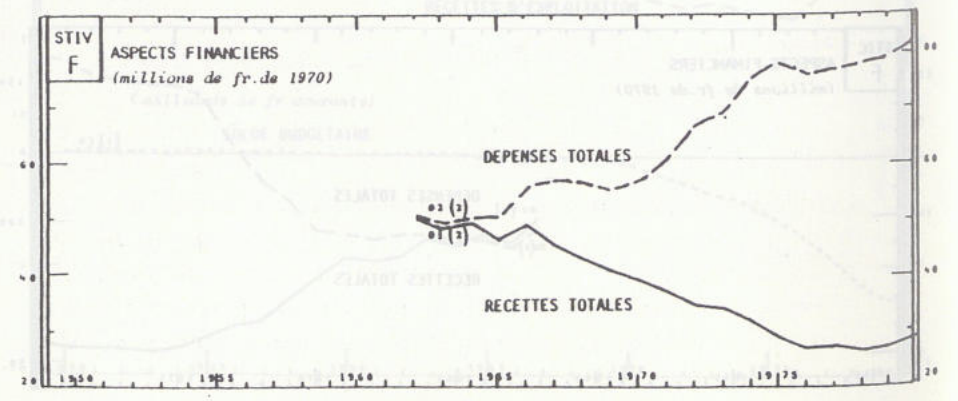

STIB
F
ASPECTS FINANCIERS
(milliards de fr.de 1970)
DEPENSES TOTALES
RECETTES TOTALES
1950
1955
1960
1965
1970
1975


STIL
F
ASPECTS FINANCIERS
(millions de fr.de 1970)
DEPENSES TOTALES
RECETTES TOTALES


STIC
F
ASPECTS FINANCIERS
(millions de fr.de 1970)
DEPENSES TOTALES
RECETTES TOTALES
1950
1955
1960
1965
1970
1975


MIVA
F
ASPECTS FINANCIERS
(millions de fr.de 1970)
DEPENSES TOTALES
RECETTES TOTALES
600
400
200
1950
1955
1960
1965
1970
1975


MIVG
F
ASPECTS FINANCIERS
(millions de fr.de 1970)
DEPENSES TOTALES
RECETTES TOTALES
300
200
100
0
1950
1955
1960
1965
1970
1975


STIV
F
ASPECTS FINANCIERS
(millions de fr.de 1970)
DEPENSES TOTALES
RECETTES TOTALES
60
40
20
1950
1955
1960
1965
1970
1975

Par contre, on peut se demander si l'Etat, en subventionnant plutôt qu'en forçant les institutions déficitaires à affronter le marché par des émissions spécifiques, ne prive pas ces institutions d'un instrument puissant de responsabilité budgétaire. Dans le cas de la R.T.T. par exemple, ne peut-on trouver dans la nécessité du service de sa dette importante une explication plausible du rapide rétablissement de ses bonis après 1974 ?

Etant bien établi que le seul propos de la loi de 1954 était la mise en place de procédures de contrôle, il nous semble que les 25 ans d'expérience de ce cadre font d'autant plus clairement apparaître un certain vide conceptuel en matière d'*objectifs* de la gestion des entreprises et services publics. Contrairement à des efforts importants faits dans ce sens en France (40) et en Grande Bretagne (41) par exemple, la Belgique jusqu'à ce jour n'a pas encore tenté de définir, avec des instruments d'analyse économique appropriés, quels sont les buts de la gestion de son secteur public.

Il n'est pas évident que ceci doive se faire sous forme de loi; mais il est probablement dommageable que ce ne soit pas fait du tout. Si de tels objectifs étaient frmulés, les multiples contrôles existants trouveraient sans doute à s'exercer dans un sens mieux défini, et peut-être plus visiblement bénéfique pour la collectivité.

3. Information économique et gestion publique

Ces dernières considérations, ainsi que l'expérience acquise en rassemblant les données chiffrées qui fondent l'ensemble de cette étude, conduisent à conclure ici par un vigoureux plaidoyer en faveur d'une information économique plus abondante, et de meilleure qualité, de la part des entreprises et services publics en Belgique. La loi prévoit pour les O.I.P. l'obligation de produire un rapport annuel sur leur activité : n'y aurait-il pas intérêt à ce que ces rapports reçoivent, pour leur partie économique et statistique, une forme qui permette une évaluation plus directe et plus approfondie de la gestion ? Par exemple, on y trouve presque jamais de renseignements sur la politique tarifaire, sur la politique de rémunérations, très peu sur la politique d'investissements, et rien sur les analyses coûts-bénéfices qui justifient ces derniers. On peut poser aussi la question d'un plan comptable uniforme.

La "mise en ordre" souhaitable à cet égard pourrait s'inspirer utilement des progrès considérables accomplis par le calcul économique et l'analyse de la gestion publique au cours des vingt dernières années. Dans notre pays, ceux-ci ont été confinés à des travaux scientifiques et universitaires, alors que leurs fruits potentiels pour la pratique et la préparation des décisions sont importants. Mais il manque semble-t-il un cadre approprié qui assure, à l'intérieur du secteur public, une réceptivité suffisante à ces apports.

REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

Baudoin, Ph., *Les subventions aux transports en commun; étude historique et critique de la situation financière de la S.N.C.B., de la S.N.C.V. et des S.T.I.*, mémoire de maîtrise, Institut des Sciences Economiques, Université Catholique de Louvain, Louvain-la-Neuve, 1981.

Buttgenbach, A., *Les modes de gestion des services publics en Belgique*, Larcier, Bruxelles, 1942.

Buttgenbach, A., *Théorie général des modes de gestion des services publics en Belgique*, Larcier, Bruxelles, 1952.

Buttgenbach, A., *Manuel de Droit Administratif*, Larcier, Bruxelles, 1959.

Caucheteux, J.M., *Analyse économique du financement des Sociétés de Transport en commun urbains en Belgique*, mémoire de licence, Institut des Sciences Economiques, Université Catholique de Louvain, Louvain-la-Neuve, septembre 1980.

Crabbe, V., "Le contrôle de l'entreprise publique en Belgique : pages de documentation et d'histoire", *Res Publica*, vol. 1, n° 1, pp. 38-57, 1959.

Crabbe, V., "Introduction à l'histoire du droit de l'entreprise publique en Belgique", *Res Publica* 6(2), pp. 125-144, 1964.

Deom, D., "Organismes d'intérêt public et réformes institutionnelles. Première partie : création et restructuration des organismes d'intérêt public", *Wallonie 82*, n° 3-4, pp. 285-295, 1982.

Dumoulin, A., "Ecologie du monde paraétatique", in *Inspection des Finances 1938-1963*, Ministère des Finances, Bruxelles, s.d., 1964.

Frank, M., *Les entreprises d'Etat et la réforme de la comptabilité publique*, Bibliothèque de l'Institut Belge de Finances Publiques, Excelsior S.A., Anvers, 1955.

Laffineur, G., "Organismes d'intérêt public et réformes institutionnelles. Deuxième partie : le régime juridique", *Wallonie 82*, n° 5, pp. 375-384, 1982.

Lambrechts, W., "L'univers des parastataux en Belgique", *Revue Internationale des Sciences Administratives*, vol. 45, n° 4, pp. 340-48, 1979.

Le Brun, J., avec la collaboration de Orianne, P., et Rasquin, J.P., *Dictionnaire des Services Publics relevant de l'Etat*, Centre du Droit de la Gestion et de l'Economie Publique de l'Université Catholique de Louvain, Oyez, Bruxelles, 1978; mise à jour, Cabay, Louvain-la-Neuve, 1982.

Marchand, M et Tulkens, H., Quel sens donner aux prix publics ?, *Annales de l'Economie Publique, Sociale et Coopérative*, vol. 67, n° 3, pp. 3-8, 1979.

Mast, A., *Précis de Droit administratif belge*, Story-Scientia, Bruxelles-Gand, 1966.

Moulin, L., "Note sur le principe du contrôle des organismes d'intérêt public", *Res Publica,* vol. 1, n° 1, pp. 28-37, 1959.

Robert, F., *Analyse des performances des services publics; application de la méthode des comptes de surplus à la S.N.C.B.,* mémoire de maîtrise, Institut des Sciences Economiques, Université Catholique de Louvain, Louvain-la-Neuve, janvier 1982.

Sarot, J., *Organismes d'intérêt public,* cours professé à l'Université Libre de Bruxelles, 1ère édition, Presses Universitaires de Bruxelles, 1979-80.

Scokaert, M., *Rapport fait au nom de la Commission des Finances sur le projet de loi contenant le réglement définitif du budget de l'exercice 1959 et des budgets d'organismes d'intérêt public, publication pour l'année 1959 ou pour les années antérieures,* Documents parlementaires, Sénat, Session 1962-1963, n° 91.

Staatssekretariaat voor Hervorming der Instellingen, *Morphologie van het staatsbestuur,* Bruxelles, décembre 1977.

Tulkens, H., L'évolution historique de la tarification et de la demande des services postaux en Belgique (1840-1961), *Recherches Economiques de Louvain,* XXXI, 633-673, décembre 1965.

Tulkens, H., *Programming Analysis of the Postal Service : A Study in Public Enterprise Economics,* Librairie Universitaire, Louvain, 1968.

Tulkens, H., "Problèmes théoriques et pratiques de la tarification dans les services publics", *Bulletin de Documentation,* Ministère des Finances, année 1969, n° 7, pp. 5-23.

Vandeputte, R., Abraham, J.P. et Lempereur, C., *Les institutions financières belges,* tome 1 : le secteur public, Erasme, Namur, 1981.

NOTES

(1) Selon les expressions de LAMBRECHTS 1979 et DEMOULIN 1964, respectivement. Les références bibliographiques sont rassemblées pp. 121 et suiv.

(2) Ce terme, quoique d'usage courant dans la pratique administrative belge, fait l'objet de controverses dans lesquelles il n'est pas très utile d'entrer ici. C'est là une des raisons pour lesquelles nous l'avons évité dans le titre, l'autre étant que l'expression d'"entreprises et services publics" paraissait mieux désigner, dans le langage de la littérature de l'économie et des finances publiques, la réalité économique que nous voulons cerner. On verra aussi plus loin (p. 6) pourquoi l'expression, reconnue celle-là, d'"organismes d'intérêt public" ne pouvait nous convenir, ne couvrant pas la totalité du secteur.

(3) On a cependant peut-être mieux avec le *Dictionnaire* publié en 1978 par les Professeurs LE BRUN et ORIANNE et Mr RASKIN; le document le plus étendu est, à notre connaissance, celui de STAATSSEKRETARIAAT VOOR HERVORMING DER INSTELLINGEN 1977, qui inclut pour sa part les services de l'Etat proprement dit et un grand nombre de Commissions administratives diverses.

(4) Nous avons dû reporter à plus tard l'étude des rémunérations du travail et du capital, sachant que les difficultés statistiques et comptables seraient beaucoup plus grandes que pour les prix et tarifs.

(5) La constitution de séries chronologiques telles que celles illustrées ici constitue le principal objet du Fonds de Documentation cité en note à la première page. S'il est malheureusement impossible de les reproduire ici autrement que sous forme graphique, les chiffres sont directement accessibles à toute personne intéressée : le Fonds est organisé en vue de permettre une consultation aisée de ses données.

(6) A ce propos, l'attention du lecteur est spécialement attirée sur le large usage que nous avons fait des échelles verticales **logarithmiques.** Pour mieux les distinguer des échelles arithmétiques usuelles, nous avons, pour ces dernières, dédoublé la ligne des ordonnées; d'autre part, comme on le sait, l'interprétation des pentes des courbes est à faire, dans ce cas, en termes de pourcentages d'accroissement.
Par ailleurs, la plupart des grandeurs exprimées en valeurs l'ont été en **francs constants de 1970,** c'est-à-dire divisées par un indice général des prix de base 1970=100 (l'indice utilisé est le déflateur du P.N.B., publié par l'I.N.S. dans le Bulletin de Statistique n° 4 avril 1980 et n° 5 et 6 de mai et juin 1981). Systématiquement cependant, les chiffres des soldes budgétaires ont été maintenus en francs courants, en raison du fait que c'est dans cette unité que ce solde exerce son influence sur le budget de l'Etat, et trouve donc sa signification.

(7) Sur l'histoire institutionnelle de ceux-ci, on peut consulter le très utile ouvrage de VANDEPUTTE, ABRAHAM et LEMPEREUR 1981.

(8) La place manque aussi pour donner ici les justifications détaillées de ces adaptations éventuelles. Mais c'est le rôle du Fonds de Documentation de les fournir, et celui-ci recevrait d'ailleurs avec intérêt toute critique constructive en cette matière difficile, comme sur tout autre aspect de cette étude.

(9) Voir par exemple TULKENS 1969, MARCHAND et TULKENS 1979, ou, à un niveau plus fondamental, les actes du colloque tenu en septembre 1982 à l'Université de Liège sous les auspices du CIRIEC, sur le thème "Concepts et mesures de la performance des entreprises publiques".

(10) LE BRUN *et al.* 1978 en recensent 191 sans prétendre être exhaustifs; LAMBRECHTS 1979, p. 343 parle de 220 organismes créés après 1945.

(11) SAROT 1979-80, p. 19.

(12) Dominées par la pensée et les écrits du Professeur BUTTGENBACH (1942, 1954 et 1959).

(13) En somme, elle définit son objet "en extension" plutôt qu'"en compréhension", diraient les mathématiciens !

(14) On trouvera beaucoup de détails à ce sujet dans CRABBE 1959 et 1964.

(15) Voir par exemple MAST 1966, pp. 46 à 70, ou SAROT 1979-80, pp. 96-97.

(16) Les organismes qui feront l'objet des études statistiques qui suivront sont classés comme suit :

- **catégorie A :** R.d.P; R.T.T.; REFRIBEL; R.V.A.;
- **catégorie B :** S.N.C.B.; S.N.C.V.; S.N.D.E.; S.N.T.; S.N.L.; R.T.B.; B.R.T.

La SABENA, la C.I.B.E. et les six S.T.I. ne figurent pas dans la liste des O.I.P. cités par la loi du 16 mars 1954.

(17) Pour la R.T.T., les comptes sont contrôlés par un Comité de Surveillance existant depuis 1930, supprimé en 1954 mais réinstauré en 1957; et pour la S.N.C.B., dont les comptes sont contrôlés par un collège de huit commissaires dont six sont nommés directement par les Chambres et deux au moins sont membres de la Cour des Comptes. Une disposition analogue existe pour la Régie des Postes (loi du 6 juillet 1971, art. 8 § 4).

(18) Nous ne pourrons cependant qu'esquisser la portée de chacune d'elles et devons ignorer ici les dispositions spécifiques aux organismes de sécurité sociale, qui ne sont pas repris dans la suite de cette étude. Le lecteur intéressé par plus de détails sur cette page d'histoire de droit administratif se reportera aux ouvrages et articles spécialisés dont nous donnons plus loin les références bibliographiques; au premier rang de ceux-ci il faut mentionner SAROT 1979-1980.

(19) Dans l'ouvrage du Professeur FRANK (1955), dont la troisième partie consiste en un "avant-projet de loi sur les entreprises d'Etat", précédé d'un exposé des motifs et d'un commentaire complet des articles, on trouve l'une des origines du Titre II de la loi de 1963; bien des considérations de l'exposé des motifs de cette dernière, ainsi que plusieurs de ses dispositions proviennent de cette source.

(20) Parmi lesquels, notamment, la Régie du Travail Pénitentiaire et la Loterie Nationale.

(21) Voir les références bibliographiques infra.

(22) Moulin 1959 fait plusieurs remarques originales à ce point de vue.

(23) Voir TULKENS H., 1068, p. 98 pour l'évolution globale au cours de la période 1900-1960, et TULKENS, H., 1965, section IV, pour le détail par catégories.

(24) Pour la situation avant 1950, qui fut la même depuis 1920, voir TULKENS, H., 1965, graphique 2, p. 642.

(25) Voir TULKENS, H., 1965, graphique 3, p. 645.

(26) Voir FRANK, M., *Les Entreprises d'Etat et la réforme de la comptabilité publique*, 1955, pp. 31 et s.

(27) Un modem est un appareil de codage et de décodage qui permet d'asurer la liaison entre un terminal et un ordinateur au moyen d'une ligne téléphonique.

(28) Allocution prononcée par M.L. Godart, Directeur Général de la Régie des Voies Aériennes à l'occasion du 30ème anniversaire de sa création.

(29) La R.V.A. définit comme **aérodrome** tout terrain d'aviation qui reçoit uniquement du trafic national; comme **aéroport,** tout terrain d'aviation qui accueille également du trafic international.

(30) La R.V.A. est malheureusement le seul Service public qui n'ait pu nous communiquer, pour cette étude, aucune donnée historique sur ses tarifs.

(31) Parallèlement, cette création a permis une importante opération d'allègement de la dette flottante de l'Etat, grâce à l'émission d'actions par la société en échange de l'apport à celle-ci, par l'Etat, de l'usage du réseau. A ce sujet, voir SAROT 1979-80, pp. 32-33.

(32) Depuis l'abrogation de l'article 42 des Statuts par l'A.R. du 30 mars 1981, les amortissements actuels se font selon les règles fixées de commun accord S.N.C.B./Ministère des Communications/Ministère des Finances.

(33) Les auteurs remercient MM. Philippe BAUDOIN et Jean-Marie CAUCHETEUX, dont les mémoires, cités ci-après, ont utilement complété leur documentation pour la préparation de cette section.

(34) Dont les dénominations officielles sont depuis lors :
Maatschappij voor het Intercommunaal Vervoer te Antwerpen (MIVA)
Maatschappij voor het Intercommunaal Vervoer te Gent (MIVG)
Société des Transports Intercommunaux de Bruxelles (STIB)
Société des Transports Intercommunaux de Charleroi (STIC)
Société des Transports Intercommunaux de la région liégeoise (STIL)
Société des Transports Intercommunaux de la région verviétoise (STIV)

(35) Voir BAUDOIN 1981, p. 65.

(36) Une vérification empirique de cette conjecture serait possible à l'aide de méthode dite "de surplus" actuellement testée dans le cas de la S.N.C.B.; voir ROBERT, 1982.

(37) Voir CAUCHETEUX 1980, p. 140.

(38) "Belgisches Rundfunk-und Fernsehnzentrum für Deutschsprachige Sendungen".

(39) La commercialisation de programmes télévisés a rapporté près de 7,5 millions de fr. en 1980. Ce chiffre ne reflète toutefois pas la totalité des programmes "vendus" en dehors des émissions, car un certain nombre d'entre eux font l'objet d'échanges ou de coproductions.

(40) Voir les Rapports NORA (1967) et VEDEL (1976).

(41) Voir les Rapports du National Board for Prices and Incomes, du N.E.D.O., et les livres blancs Financial and Economic Obligations of the Nationalized Industries (1967), Cmnd 3437 et The Nationalized Industries (1978), Cmnd 7131.

CHAPITRE XI

LES FINANCES COLONIALES JUSQU'EN 1960 ET LEURS CONSEQUENCES

par

Marcel ZIMMER,
Administrateur-directeur Général
du Fonds belgo-congolais d'Amortissement et de Gestion

TABLE DES MATIERES

Pages

NOTE INTRODUCTIVE 934

PARTIE I: CONGO BELGE DE 1939 à 1945, LA GUERRE 935

a) Douane 935
b) Impôt 936
c) Monnaie 936
d) Commerce extérieur et données financières 937
e) Aide à la Belgique 938

PARTIE II: CONGO BELGE DE 1945 à 1960 939

Introduction 939
a) Budget ordinaire de 1945 à 1960 942
b) Budget extraordinaire 948
c) Plan décennal 949
d) Fonds d'Egalisation des Budgets 950
e) Comptes 950
f) Politique financière 951
1. Trésorerie 951
2. Politique d'emprunts 951
g) Portefeuille 952
h) Impôts 953
1. Impôt direct 953
2. Droits de douane 957
i) Monnaie 958
j) Banque d'émission 958
k) Caisse d'Epargne 960
l) Bilan patrimonial 961
m) Finances communales 962

PARTIE III: CONGO BELGE, LA DECOLONISATION 963

a) Sur le plan légal et réglementaire 963
b) Office spécial d'Imposition 964
c) Office douanier congolais 965
d) Trésorerie 966

PARTIE IV: CONTENTIEUX ENTRE LA BELGIQUE ET LA REPUBLIQUE DEMOCRATIQUE DU CONGO 967

a) Pouvoirs concédants 967
b) Dette congolaise 968
c) Portefeuille 971

PARTIE V: LE RUANDA-URUNDI 972

Introduction 972
a) Budget 973
b) Trésorerie 975
c) L'indépendance 975
d) Le Contentieux 978
e) Comptes du Ruanda-Urundi 979

CONCLUSIONS 979

ANNEXE I. Situation du Trésor du Congo et du Fonds spécial d'égalisation des budgets 982

ANNEXE II. Comptes définitifs des budgets 1954 à 1958 982

ANNEXE III. Patrimoine du Congo belge 983

ANNEXE IV. Situation de la dette publique congolaise
Dette garantie et dette cédée 984

ANNEXE V. Situation de la dette publique congolaise
Dette extérieure non garantie 985

ANNEXE VI. Situation de la dette publique congolaise
Dette intérieure congolaise non garantie 986

ANNEXE VII. Eléments actifs et passifs du Ruanda-Urundi dans le cadre du contentieux 987

ANNEXE VIII. Récapitulation générale des investissements inventoriés 987

ANNEXE IX. Compte définitif du Ruanda-Urundi de 1954 à 1962 988

BIBLIOGRAPHIE 989

NOTE INTRODUCTIVE

Le Tome I de l'«Histoire des finances publiques en Belgique», parue sous les auspices de l'Institut Belge des Finances Publiques, publié en 1950, contenait un exposé du Général Gaston Heenen, Vice Gouverneur Général honoraire du Congo belge, intitulé «Les finances du Congo belge». L'éloignement de la Belgique et de ses Colonies et territoires sous mandat pendant toute la période de guerre a limité le travail de cet auteur à la période précédant la deuxième guerre mondiale.

L'histoire des finances de la Colonie et des territoires sous tutelle depuis 1939 reste à écrire, malgré d'autres travaux dont on trouvera les références dans la bibliographie en bas de pages. Ces travaux qui se situent vers les années 1952-1953 n'ont donc pas pu reprendre toute la période coloniale ni celle de la décolonisation.

C'est à combler ces lacunes que servira la présente étude qui sans reprendre les plans de travail du prédécesseur en constituera cependant une continuation, tenant d'une façon non exhaustive à décrire les modifications de structures importantes et les adaptations subies par l'appareil financier du Congo belge et du Ruanda-Urundi au cours de la période qui suit la deuxième guerre mondiale jusqu'au moment de l'indépendance et les conséquences de celle-ci.

En ce qui concerne la Colonie du Congo belge, le plan d'étude tiendra en cinq parties:

- première partie de 1939 à 1945;
- deuxième partie de 1945 à 1960;
- troisième partie, la décolonisation;
- une quatrième partie concerne le contentieux né au moment de l'indépendance entre la République démocratique du Congo et la Belgique;
- la cinquième partie couvrira les mêmes périodes pour le Rwanda-Burundi et reprendra les divers contentieux nés au moment de l'accession des territoires à leur indépendance.

En ce qui concerne les aspects institutionnels et juridiques, le lecteur se référera au travail antérieur de M. Heenen. Dans la période d'après guerre, aucune modification n'a été apportée en cette matière.

Vu l'importance des problèmes monétaires, il sera fait de larges commentaires au sujet de la situation qui a prévalu dans la période qui concerne le présent travail.

Les termes utilisés pour désigner les pays, territoires ou villes correspondent aux libellés officiels au moment des faits.

PARTIE I

CONGO BELGE DE 1939 à 1945, LA GUERRE

Le Congo belge entra en guerre en même temps que la Belgique, mais suivit d'autres voies après la capitulation du 28 mai 1940.

Dans les années précédant la guerre, la situation de la Colonie avait été budgétairement malaisée. Par contre, à partir de 1940, le Congo belge connut une période de prospérité, malgré l'effort de guerre entrepris.

L'accord avec la Grande-Bretagne du 21 janvier 1941, assurait des débouchés à la production de la Colonie suivant les besoins des forces alliées. Les bonis des budgets ordinaires pour les années 1939 à 1945 sont évalués à 1.848 millions voir tableau p. 14, malgré le financement du budget de guerre (1), évalué à 3.000 millions (2).

L'effort fiscal de cette période est important, les recettes ordinaires passèrent de 743 millions de F dont 70% d'impôt en 1939 à 2.075 millions de F dont 74% d'impôt en 1945 (3).

a) Douane

En matière de douanes, une ordonnance législative du 7 février 1940 permettait à l'Etat de bénéficier de la hausse des matières premières en instaurant une surtaxe procurant des ressources immédiates (4). Cette surtaxe dont l'organisation était simple (condition d'efficacité dans un pays en voie de développement) fut perçue sur la base de la différence entre la valeur de réalisation des produits au moment de l'exportation et la valeur de réalisation moyenne des produits dans la période normale de 1938-1939.

Le rendement de la surtaxe fut activé par la dévaluation de 1940 (accord anglo-franco-congolais du 7 juin 1940).

L'ordonnance de 1940 fut confirmée par celle du 14 septembre 1943 qui modifia tant soit peu les modalités de perception.

(1) Le Congo, Tome II, Col. Inforcongo, Bruxelles 1959, p. 60.
(2) A. Moeller, Régime financier, Livre blanc, p. 306.
(3) E. Coart, Les Budgets du Congo, L'Encyclopédie du Congo belge, p. 566.
(4) J. Delhaye, Le Régime fiscal du Congo belge, «L'Encyclopédie du Congo belge», p. 573.

b) Impôt

L'impôt sur le revenu fut également alourdi par des ordonnances législatives majorant le taux de l'impôt professionnel des personnes physiques et morales et élargissant la base dudit impôt par la création d'un impôt sur les revenus locatifs. Enfin, les personnes physiques furent soumises à l'ordonnance-loi du 7 août 1944 créant une taxe supplémentaire provisoire.

Les sociétés furent également frappées par l'ordonnance-loi du 24 mars 1941, touchant les bénéfices réalisés au Congo. Cet impôt exceptionnel de guerre fut suivi en 1946 (décret du 6 janvier 1946) par une contribution spéciale de guerre: celle-ci touchait en particulier les sociétés non exportatrices qui n'avaient pas été soumises de ce fait à la surtaxe douanière de 1941 (1).

c) La monnaie

Dès avant la capitulation de la Belgique, par l'ordonnance-loi du 14 mai 1940, mais encore par celle du 30 mai 1940, le Congo limitait l'obligation pour la Banque d'Emission (à ce moment la Banque du Congo belge) de rembourser les billets à vue en devises négociables en Belgique ou à l'étranger. Ces ordonnances réservaient également au Congo belge et au Ruanda-Urundi l'or produit sur place et règlaient la mise à la disposition de la Banque du Congo belge des devises reçues ou demandées sur la base de 120 F congolais pour 1 livre sterling ou de 68 F congolais pour 100 F français. C'était l'application au Congo belge de la Convention entre la Grande-Bretagne, la France et la Belgique du 14 mai 1940.

Le 7 juin 1940, un nouvel accord de ces mêmes trois pays établit une dévaluation de fait du franc belge dont la parité devint à ce moment 176,625 FB pour une livre sterling et de 100 F belges pour 100 F français.

L'accord économique du 21 janvier 1941 avec la Grande-Bdetagne comprenait un volet financier qui perdura jusqu'en octobre 1944, accord qui devint de fait tripartite en septembre 1942 par l'entrée en guerre des Etats-Unis. L'accord de 1941 fit entrer le franc congolais dans la zone sterling.

Le franc congolais était coté à Londres et la livre sterling à Léopoldville; pour les autres monnaies la livre servait de pivot. L'accord incorporait le franc congolais dans le bloc sterling avec toutes les conséquences que cela

(1) A. Moeller de Laddersous, Le Régime financier, monétaire et budget, «Livre blanc», p. 308.

comportait: contrôle des importations et des changes, crédits réciproques, mise en commun des devises disponibles (1).

Le 5 octobre 1944 fut signé un accord monétaire anglo-belge qui faisait mention d'une «zone monétaire belge» comportant la Belgique, le Luxembourg, le Congo belge et le Ruanda-Urundi.

Il était logique qu'à la fin de la guerre, la mère-patrie reprenne l'usage de sa souveraineté. En fait, le nouvel accord anglo-belge dénonçait l'accord financier du 21 janvier 1941.

Dorénavant, les francs congolais nécessaires à la Grande-Bretagne seront achetés par l'intermédiaire de la Banque Nationale de Belgique contre paiement en francs belges et les livres sterling nécessaires au Congo belge et au Ruanda-Urundi seront achetées sur le marché belge contre paiement en francs belges.

De plus et pour compléter l'histoire monétaire du Congo pendant cette période, n'oublions pas que le Gouvernement belge s'est engagé par l'accord de Bretton Woods de juillet 1945 pour les territoires coloniaux.

L'accord anglo-belge du 5 octobre 1944, et celui de Bretton Woods annulèrent les mesures prises de manière autonome par l'autorité coloniale vu les circonstances afin d'assurer l'exécution des paiements internationaux. Il fallait aussi atténuer les mesures prises pendant la période de guerre. Ce fut l'œuvre des décrets des 19 juin et 14 novembre 1947, rétablissant les libertés réduites par les ordonnances-lois des 14 mai et 30 mai 1940 et par l'Ordonnance-loi de 1941 fixant le cours du franc congolais par rapport à la livre sterling.

Des ordonnances furent abrogées mais le cours forcé (Ordonnance-loi du 10 mars 1941) fut cependant maintenu.

Le prix de l'or et les taux de change appliqués par la Banque du Congo étaient alignés sur ceux de la Banque Nationale de Belgique; les bénéfices et pertes des opérations étant imputés au Trésor Colonial (2).

d) Commerce extérieur et données financières

La période de guerre, constitue la première année passée, un temps de boom économique pour le Congo belge.

(1) J. Wertz, «Quelques aspects de l'organisation financière du Congo belge et du Ruanda-Urundi», Encyclopédie du C.B., p. 587.
(2) J. Wertz, Op. cit., p. 590.

Les exportations de 545.000 tonnes en 1939, après avoir décru jusqu'à 410.000 tonnes en 1941, remontent à 620.000 tonnes en 1943, en valeur elles passent en 1938 de 1.697 millions de francs congolais à 4.610 millions de francs congolais en 1943. Les importations varient dans les mêmes proportions.

Les dépôts en Banque vont de 700 millions de francs congolais en 1939 à 4.295 millions de francs congolais en juin 1943 et à 6.000 millions de francs congolais en novembre 1944. Et cela malgré la souscription à un «emprunt de la victoire» de plus de 3.000 millions de francs congolais daté du 15 mai 1944, dont approximativement 750 millions de francs congolais proviennent de dépôts bancaires et 2.250 millions de francs congolais d'argent frais (1) (2).

e) Aide à la Belgique

Le principe édicté par l'article premier de la Charte coloniale du 18 octobre 1908 veut que «l'actif et le passif de la Belgique et de la Colonie demeurent séparés».

Le principe n'allait pas jusqu'à créer l'indifférence dans les rapports entre la mère-partie et sa colonie.

Dans l'entre-deux-guerres, l'aide de la Belgique intervint pendant les années creuses; pendant la période de la deuxième guerre mondiale, le Congo prit en charge des dépenses de guerre.

La Belgique a reconnu celles-ci comme dépenses de souveraineté et les remboursa par un arrangement forfaitaire du 30 septembre 1947 qui fixait à 2.230 millions F lesdites dépenses de guerre.

Cette recette a été utilisée pour doter le Fonds du Bien-Etre Indigène (F.B.I.) et l'Institut pour la Recherche scientifique en Afrique Centrale (I.R.S.A.C.); l'idée étant que la récompense de l'effort exceptionnel de guerre fait par les populations indigènes devait leur revenir.

Le professeur J. Stengers (3) donne le détail de ladite opération et montre que la Belgique n'a pas remboursé à sa Colonie les dépenses extraordinaires de guerre engagées par celle-ci à l'intérieur des ses frontières. Ce rembourse-

(1) A. Moeller, Op. cit., p. 306.
(2) L'index entre 1939 et 1944 n'est pas disponible. On sait que sur la base 100 au 17.5.1935, il était de 196,18 au 1.7.1944 et de 203,04 au 1.7.1945.
(3) J. Stengers, Combien le Congo a-t-il coûté à la Belgique? p. 142.

ment fut donc incomplet, de plus il eut lieu, pour la plus grande partie, par substitution de dettes contractées par la Colonie pendant la période creuse d'avant-guerre auprès de la Caisse Générale d'Epargne et de Retraite de Belgique, dette à laquelle la Belgique substituait des titres émis par elle.

Pour le F.B.I., la Colonie émit un titre d'un milliard de la dette coloniale perpétuelle à 4% ainsi que des Bons du Trésor à raison de 780 millions, tandis que de son côté l'I.R.S.A.C. fut doté sous trois formes: d'abord un titre de 200 millions de la dette coloniale perpétuelle à 4%, des bons du Trésor pour 200 millions et enfin 50 millions en espèces, le financement étant adapté aux besoins des intitutions créées.

Les problèmes relatifs au portefeuille, aux dépenses publiques et à la dette seront évoqués dans la partie suivante.

PARTIE II

CONGO BELGE DE 1945 A 1960

INTRODUCTION

Il n'est pas inutile de fournir d'abord quelques données macro-économiques générales avant d'aborder l'évolution des finances publiques du Congo belge de 1945 à 1960. Ces données sont empruntées au Bulletin de la Banque Centrale du Congo belge et du Ruanda-Urundi. La Banque insiste constamment sur la prudence à montrer dans les conclusions que l'on serait tenté de tirer de ces travaux. Les informations statistiques incomplètes ou approximatives se sont améliorées toutefois au cours des années.

TABLEAU 1

Evolution du produit national brut en valeur, volume et prix
(indices 1950 = 100)

Années	Valeur en millions de F	Valeur	Volume	Prix	Variations annuelles en %		
					Valeur	Volume	Prix
1950	33.700	100	100	100	—	—	—
1951	44.850	133,1	112	118,8	+33,1	+12,0	+18,8
1952	49.390	146,6	122,5	119,7	+10,1	+ 9,3	+ 0,8
1953	51.250	152,1	129,4	117,5	+ 3,8	+ 5,6	− 1,8
1954	54.110	160,6	137,4	116,9	+ 5,6	+ 6,2	− 0,5
1955	57.790	171,5	142,6	120,3	+ 6,8	+ 3,8	+ 2,9
1956	61.150	181,5	151	120,2	+ 5,8	+ 5,9	− 0,1
1957	60.210	178,7	157,4	113,5	− 1,5	+ 4,3	− 5,6
1958	59.580	176,8	155,3	113,8	− 1,1	− 1,4	+ 0,2

Source: Bulletin de la Banque Centrale du Congo belge et du Ruanda-Urundi, novembre 1959.

Il résulte du tableau 1 portant sur l'évolution du P.N.B. en valeur, volume et prix, que de 1950 à 1956 l'économie congolaise a accusé une expansion remarquable; la situation s'est dégradée depuis 1957.

C'est principalement l'économie africaine qui a bénéficié des progrès de l'économie de l'ancienne colonie. C'est ainsi que la consommation indigène, aux prix de 1950, passe entre 1950 et 1958 de 100 à 177, la consommation européenne seulement de 100 à 155 (tableaux 2 et 3). Quant à l'indice de la consommation publique, 80 en 1958, il dépasse également celui de la consommation européenne, ce qui illustre l'effort déployé par l'autorité coloniale. La comparaison entre l'évolution des revenus et celle des prix, fait ressortir que l'indice du pouvoir d'achat réel des populations est en 1958 à l'indice 169 pour la population africaine, alors que ce même indice, pour la popula-

TABLEAU 2

Les ressources disponibles et leur utilisation à prix constants de 1950
(en millions de francs)

	1950	1952	1954	1956	1957	1958
Ressources:						
Produit intérieur brut	35.190	42.910	48.080	53.330	54.990	53.420
Importations de biens et services	10.820	18.440	20.520	25.250	24.680	20.620
Total des ressources	46.010	61.350	68.600	78.580	79.670	74.040
Utilisation:						
Consommation africaine	12.370	16.150	19.200	21.750	21.780	21.900
Consommation non africaine	6.460	7.450	8.510	9.900	10.370	9.990
Consommation publique	3.210	4.170	4.750	5.200	5.520	5.780
Investissements fixes	7.510	12.680	14.320	15.350	14.630	12.200
Variations de stocks	200	1.670	960	2.000	2.080	– 920
Exportations	16.260	17.710	19.250	21.690	21.840	21.380
Ajustement statistique	–	+1.520	+1.610	+2.690	+3.450	+3.710
Total	46.010	61.350	68.600	78.580	79.670	74.040

Source: Bulletin de la Banque Centrale du Congo belge et du Ruanda-Urundi, novembre 1959.

TABLEAU 3

Les ressources de l'économie congolaise et leur utilisation aux prix de 1950
(indices de volume — base 1950 = 100)

	1950	1952	1954	1956	1957	1958
Produit intérieur brut	100	120	137	152	156	152
Consommation indigène	100	131	155	176	176	177
Consommation européenne	100	115	132	153	160	155
Consommation publique	100	130	148	162	172	180
Investissements fixes	100	169	191	204	195	162
Dépense nationale	100	133	149	171	173	161

Source: Bulletin de la Banque Centrale du Congo belge et du Ruanda-Urundi, novembre 1959.

tion non africaine, n'est que de 99 (tableau 4). Une autre donnée illustre l'amélioration du bien-être de la population africaine, à savoir celle du revenu par tête d'habitant en francs. Ce revenu passe de 1.170 F en 1950 à 2.090 en 1958 (tableau 5). Pour apprécier à leur juste valeur ces évolutions, il convient bien entendu de ne pas perdre de vue qu'au départ le niveau de vie de la population africaine était de loin inférieur à celui de la population européenne. Il s'agit par ailleurs ci-dessus de chiffres macro-économiques, lesquels, dans un pays où l'économie non marchande joue un grand rôle, ne peuvent traduire que très imparfaitement l'évolution du bien-être réel de la population. Il paraît dès lors utile de les compléter par une série de données portant sur l'évolution de l'emploi, l'amélioration de l'hygiène et de la scolarité de la population africaine. Le nombre de travailleurs congolais soumis au contrat de travail passait de 700.000 en 1945 à 1.104.712 en 1957 (1). En ce qui concerne la trypanosomiase — l'épouvantable maladie du sommeil — le nombre d'examens augmentait de 3.819.431 en 1945 à 6.282.269 en 1957 mais le nombre de nouveaux cas décelés diminuait, venant de 11.080 en 1945, il tombait à 1.560 en 1957 (1). Ainsi, le nombre de cas nouveaux se

TABLEAU 4

Comparaison entre l'évolution des revenus et celle des prix intérieurs
(indice 1950 = 100)

Années	Indice du revenu		Indice du coût de la vie	Indice du pouvoir d'achat réel des populations	
	non africain	africain		non africain	africain
1950	100	100	100	100	100
1952	115	202	119	97	170
1958	120	204	121	99	169

Source: Bulletinde la Banque Centrale du Congo belge et du Ruanda-Urundi, novembre 1959.

TABLEAU 5

Revenu africain par tête d'habitant

Années	Revenu africain en millions de francs (avant prélèvement)	Populations en milliers	Revenu par tête d'habitant en francs
1950	13.490	11.499	1.170
1952	20.530	11.729	1.750
1954	23.310	12.171	1.920
1956	26.540	12.703	2.090
1957	27.410	13.009	2.110
1958	27.880	13.358	2.090

Source: Bulletin de la Banque Centrale du Congo belge et du Ruanda-Urundi, novembre 1959.

(1) Le Congo belge, tome II, Editions Inforcongo, Bruxelles, 1959.

situe à 2,5‰ des cas examinés tandis qu'il avait été de 1,2% trente ans plus tôt. De 1950 à 1957, le nombre d'accouchements en maternité passait de 78.000 à 222.000 soit un quasi triplement. La population scolaire de l'enseignement primaire dépassait le million et demi d'elèves, donnant le coefficient de scolarité parmi les plus élevés de l'Afrique Centrale (1).

On trouvera, enfin, aux tableaux 6 et 7, quelques données globales concernant la place des recettes et dépenses budgétaires par rapport au produit national et au revenu national. La lecture de ces tableaux rélève que la croissance des recettes et des dépenses publiques tendit à dépasser celle du produit national brut et du revenu national. Les dépenses ordinaires qui représentaient 13% du produit national en 1950 en absorbaient 17% en 1956.

Quant aux recettes fiscales, elles suivirent l'évolution détaillée ci-après (Tableau 7) par rapport à ces différentes références.

L'incidence des diverses catégories d'impôts a, on le voit, augmenté au cours des dernières années, l'augmentation la plus sensible portant cependant sur les impôts directs.

a) Le Budget ordinaire de 1945 à 1960

Le budget varia de forme et de contenu en tenant compte des préoccupations diverses du moment; souci de la mère-patrie de remplir ses devoirs de souveraineté, souci du Département des Colonies d'obtenir des facilités de fonctionnement qu'un budget «métropolitain» trop étroit et chichement calculé ne permettait pas toujours, souci de centralisation ou de décentralisation tant des autorités d'Europe que des dirigeants locaux.

La répartition des dépenses entre le budget du Congo belge et le budget métropolitain du Ministère des Colonies a paru à certains auteurs une «bizarrerie» (2).

Dans l'après deuxième guerre mondiale, le jeu des répartitions a recommencé par la tentative du budget unique datant de 1947. Toutes les dépenses étaient inscrites à charge de la Colonie, seul le traitement du Ministre figurait au budget de la Métropole; les oppositions à cette technique sont venues de la Commission de la Chambre, souvent pour des motifs de haute politique: le désir de voir L'Etat belge assurer «les charges de souveraineté» mais aussi pour des raisons moins élevées: statut du personnel, contrôle de l'inspection des Finances, etc.

(1) Etudes congolaises, juillet-septembre 1968.
(2) J. Stengers, op. cit., p. 69.

TABLEAU 6

Produit national, revenu national et budgets (en millions de francs)

Années	Produit national	Revenu national	Recettes budgétaires	% du produit national	% du revenu national	Dépenses	% du produit national	% du revenu national
1950	33.700	29.310	5.415	16	18	4.294	13	15
1951	44.850	38.080	8.048	18	21	5.334	12	14
1952	49.390	41.540	8.371	17	21	6.195	13	15
1953	51.250	42.510	10.359	20	24	7.154	14	17
1954	54.110	44.560	9.838	18	22	7.529	14	17
1955	57.790	47.340	10.371	19	23	8.697	15	18
1956	61.150	49.530	11.901	19	24	10.415	17	21

Source: Bulletin de la Banque Centrale du Congo belge et du Ruanda-Urundi, mars 1958.

TABLEAU 7

Evolution des recettes fiscales comparées au revenu national (en millions de francs)

Années	Produit national	Impôts indirects et taxes diverses	%	Revenu indigène	Revenu non indigène	Total	Impôts directs					
							Indigène	%	Autres	%	Totaux	%
1950	33.700	3.073	9,1	13.490	15.820	29.310	251	1,9	1.388	8,8	1.639	5,6
1951	44.850	4.722	10,5	17.730	20.350	38.080	272	1,5	2.042	10,–	2.314	6,1
1952	49.390	5.388	10,9	20.530	21.010	41.540	314	1,5	1.673	8,–	1.987	4,8
1953	51.250	5.265	10,3	22.250	20.260	42.510	330	1,5	3.786	18,7	4.116	9,7
1954	54.110	5.248	9,7	23.310	21.250	44.560	332	1,4	2.843	13,4	3.175	7,1
1955	57.790	5.880	10,2	25.080	22.260	47.340	335	1,3	3.247	14,6	3.582	7,6
1956	61.150	6.777	11,1	26.540	22.990	49.530	340	1,3	3.411	14,8	3.751	7,6

Source: Bulletin de la Banque Centrale du Congo belge et du Ruanda-Urundi, mars 1958.

L'expérience du budget unique de 1947 fut abandonnée et l'effet annulé par la loi du 28 mai 1949 avec effet rétroactif au 1er janvier 1947.

Dorénavant à côté du budget à charge de la Belgique, (celui du Ministère des Colonies), existerait un budget ordinaire et un budget extraordinaire à charge du Congo belge.

Le budget ordinaire du Congo comportera deux chapitres, l'un «dépenses en Belgique», l'autre «Dépenses des services d'Afrique».

Le premier chapitre permettait un certain assouplissement des contraintes budgétaires imposées par les règlementations métropolitaines. Ce chapitre fut l'objet de contestations entre le rôle respectif du Ministre des Colonies et du Gouverneur général, chacun étant d'ailleurs l'ordonnateur de la partie qui lui était dévolue.

Cette contestation fut particulièrement vivace au Conseil du Gouvernement de Léopoldville en juin 1958.

L'autorité du Ministre et sa responsabilité politique uniquement vis-à-vis du Parlement belge étaient mal ressenties par le Conseil du Gouvernement de Léopoldville, celui-ci se sentait à l'étroit dans son rôle purement consultatif (1).

Les documents fournis par l'Administration d'Afrique ont varié quant à leur forme.

Les documents budgétaires de la Colonie de 1913 et jusqu'en 1949 contenaient des indications partielles de la provincialisation des Recettes et des Dépenses, mais ces développements disparurent par la suite.

En 1953, cette carence est redressée et une régionalisation du budget des dépenses ordinaires était rendue possible grâce à l'emploi de procédés mécanographiques.

Le Gouverneur général s'en expliqua devant le Conseil Colonial: les préoccupations étaient non seulement d'avoir une meilleure connaissance budgétaire mais et surtout «d'accorder au Gouverneur et aux Conseils de Province des pouvoirs plus étendus tout en les chargeant — la chose va de soi — de responsabilités à la fois plus lourdes et plus précises» (2).

Les recettes ordinaires de leur côté ne furent par régionalisées, leur sensibilité aux effets conjoncturels justifiant une gestion centralisée.

---

(1) L'Avenir de Léopoldville des 21 et 22 juin 1958.
(2) M. Zimmer, Une étape nouvelle. Bulletin des statistiques du Congo belge, mars 1954, p. 261.

La réforme était d'ailleurs plus profonde qu'une simple régionalisation; elle avait aussi pour but de mettre à la disposition des services et des autorités en particulier, des instruments de commandement en matière de gestion des dépenses publiques; elle permit en particulier d'organiser en 1954 une préfiguration des budgets de 1955 à 1962 (1).

L'emploi de la mécanographie a permis en même temps l'envoi de délégations de crédit à tous les ordonnateurs du Gouvernement général et des provinces et l'établissement de la comptabilité sur les mêmes bases.

L'élaboration budgétaire fut au même moment simplifiée par l'utilisation de forfaits au lieu de calculs réputés exacts pour évaluer les frais de personnel, européen ou africain, les frais de voyage, les indemnités diverses.

Il fut calculé que cette méthode estimative amenait une erreur évaluée à moins de 1 pour 10.000 (2).

Enfin la réforme eut pour but de faciliter l'incorporation des budgets de l'Etat dans le «National Economic Budget» (2).

Cette réforme budgétaire persévérera jusqu'à l'indépendance.

En ce qui concerne les résultats du budget ordinaire, ceux-ci sont repris aux Tableaux 8 et 9, ils montrent de 1947 à 1956, des budgets en large bonis, le cumul étant de 12.363 millions soit plus d'une année budgétaire et ce

TABLEAU 8

Evolution des budgets du Congo belge de 1939 à 1945

BUDGETS ORDINAIRES

Exercice	Recettes (en millions de francs)	Dépenses (en millions de francs)			Boni
		Dépenses ordinaires	Versements au Fonds d'égalisation des budgets	Total	
1939	744	727	—	727	17
1940	911	734	5	739	172
1941	1.244	942	—	942	302
1942	1.597	1.305	5	1.310	287
1943	1.938	1.545	10	1.555	383
1944	2.338	1.675	10	1.685	653
1945	2.077	2.033	10	2.043	34

Source: Le Congo, Tome II. Ed. Office de l'Information et des Relations publiques du Congo belge et du Ruanda-Urundi, Bruxelles 1959, p. 60.

(1) L'Avenir colonial belge du 15.6.1954.
(2) M. Zimmer, Une nouvelle conception budgétaire. Bulletin des statistiques du Congo belge, août 1952, p. 28.

TABLEAU 9

Projet de loi contenant le budget ordinaire du Congo Belge pour l'exercice 1960

RESULTATS PROVISOIRES DES BUDGETS ANTERIEURS

Exercice	Date de clôture des opérations	Recettes (en millions)	Dépenses (en millions)	Bonis provisoires (en millions)
1947	31/12/1950	4.173	3.711 (1)	463
1948	31/12/1950	5.328	4.493 (2)	835
1949	31/12/1950	5.336	4.551 (3)	785
1950	31/10/1951	5.415	4.894 (4)	521
1951	31/10/1952	8.048	6.334 (5)	1.716
1952	31/10/1953	8.371	6.995 (6)	1.376
1953	31/10/1954	10.359 (*)	7.754 (7)	2.605
1954	31/10/1955	9.897	7.532	2.365
1955	31/10/1956	10.760	9.547 (8)	1.213
1956	31/10/1957	11.884	11.398 (9)	486
Total				12.365
				Malis provisiores
1957	31/10/1958	11.677	12.259	583
1958	31/10/1959	11.100	13.600	2.500

(1) Y compris une dotation au Fonds d'égalisation des budgets de 810 millions de francs.
(2) Idem 812 millions de francs.
(3) Idem 450 millions de francs.
(4) Idem 600 millions de francs.
(5) Idem 1.000 millions de francs.
(6) Idem 800 millions de francs.
(7) Idem 600 millions de francs.
(8) Y compris une dotation de 400 millions de francs au Fonds d'égalisation et une dotation de 400 millions de francs au Fonds d'amortissement de la dette publique du Congo.
(9) Y compris une dotation de 600 millions de F. au Fonds d'égalisation et une dotation de 300 millions de F. au Fonds d'amortissement de la dette publique.
(*) L'exercice 1953 a enregistré des recettes supplémentaires importantes résultant de l'enrôlement tardif de cotisations aux impôts sur les revenus relatifs aux exercices antérieurs.

malgré une alimentation de 6.072 millions pour le Fonds d'égalisation des budgets dont nous parlons plus loin et de 700 millions au Fonds d'Amortissement et la Dette publique (1).

La conjoncture économique et politique s'est assombrie depuis fin 1956, l'indice des cours des produits d'exportation représenté à l'indice 100 en 1949 connut un maximum de 158,5 en 1956, mais se replia à l'indice 128,8 pour l'année suivante qui débuta cependant encore à l'indice 146,94 pour janvier, pour se terminer à 114,54 seulement pour décembre 1956.

Le budget ordinaire de 1957 présenté en équilibre à 11.293 millions de dépenses et sans alimentation du Fonds d'Egalisation, et à 11.325 millions de recettes, s'est en fait terminé par un déficit de 582 millions, tandis que le budget de 1958 dont les prévisions se présentaient en léger boni se termina en

(1) B.O. Congo belge, 1960, page IV.

fait par un déficit de 2.486 millions de francs congolais dû à une augmentation des dépenses de 1.013 millions de francs congolais et à une diminution de recettes de 1.506 millions de francs congolais.

Les réalisations à l'impôt sur le revenu et aux droits de douane ont été particulièrement sensibles à la conjoncture. Depuis l'année 1958, et en application du décret du 26 octobre 1956, les budgets de la Colonie furent libellés expressément en francs congolais ce qui n'était pas le cas auparavant.

Pour 1959, l'apparence d'équilibre des prévisions de 14.771 millions de francs congolais en dépenses et 14.782 millions de francs congolais en recettes ne put avoir lieu que grâce à un prélèvement de 2 milliards sur le Fonds d'Egalisation des budgets et une subvention de 500 millions de l'Etat belge.

Le budget de 1960 connut lui un sort particulier: il fut présenté en équilibre à 17.103 millions de francs congolais, dont en recettes 2.700 millions provenant de l'assistance de la Belgique et 50 millions prélevés sur le Fonds Spécial d'Amortissement de la Dette publique, ce budget fut conçu pour une période d'un an mais sa validité fut interrompue par l'avènement de l'indépendance du Congo belge au 30 juin 1960.

Cette période annuelle était pourtant volontairement prévue et inscrite dans l'Exposé des Motifs, afin que «l'administration du pays puisse se poursuivre sans discontinuité dès que le Gouvernement congolais succèdera au Gouvernement belge» (1).

Ce budget comportait en recettes une assistance belge de 2.700 millions de francs belges, dont 150 millions provenaient d'une dotation prélevée sur les crédits extra-budgétaires de la politique scientifique, 200 millions provenaient des bénéfices de la Loterie Coloniale pour 1960 et 2.350 millions furent repris dans un document spécial appelé «Budget spécial d'assistance au Congo belge, au Ruanda-Urundi et aux territoires d'outre-mer de la Communauté Economique Européenne pour 1960». Ce Budget fut également établi pour une période d'un an.

Le Budget ordinaire du Ministère du Congo belge et du Ruanda-Urundi pour 1960 fut en hausse de 48 millions par rapport à celui de 1959. Cette augmentation provient d'un transfert de 54 millions de crédits antérieurement couverts par les budgets ordinaires du Congo belge et du Ruanda-Urundi, en particulier le transfert de 222 agents de l'Administration centrale, de 58 agents des services extérieurs vers le budget métropolitain, de dépenses relatives au Musée Royal de Tervuren, de frais de publication et de subven-

(1) B.O. du Congo belge, 1960, page III.

tions diverses, la différence est constituée par des réductions budgétaires diverses (1).

b) Budget extraordinaire

Les budgets extraordinaires du Congo belge ont vu également leur forme et leur volume se modifier de 1945 à 1960, en tenant compte des événements.

De 43 millions de dépenses en 1939, le budget extraordinaire se trouve à 641 millions en 1944, à 1.933 millions en 1949 et à 8.237 millions en 1950. Cette dernière année est celle où débuta le «plan décennal pour le développement économique et social du Congo belge».

La création d'un plan décennal 1950-1959 a modifié la forme du budget extraordinaire en y créant deux chapitres de dépenses, un pour les dépenses extraordinaires non prévues dans le plan — Portefeuilles, investissements en valeurs mobilières, acquisitions foncières et immobilières, dépenses de défense.

En 1960, les autorisations d'engagement de la première partie montaient à 1.902 millions de francs congolais et les crédits de paiement à 1.513 millions de francs congolais.

La deuxième partie du budget extraordinaire de 1950 concerne les dépenses prévues pour l'accomplissement du Plan, divisées en sections transports, équipements scientifiques et services publics, aménagement des cités, électricité, approvisionnements en eau, urbanisation publique, hygiène et installations médicales, immigrations, développement agricole.

En 1958, le Budget extraordinaire a connu une troisième partie concernant les projets financés par le «Fonds de développement des pays et territoires d'outre-mer».

Le Budget extraordinaire de 1960 a connu encore un nouveau chapitre comprenant la première tranche d'autorisations d'engagement pour 2.980 millions de francs congolais et les premiers crédits de paiement d'un nouveau plan décennal 1960-1969 pour 1.600 millions de francs congolais. Ce nouveau plan fut élaboré dès 1957 et les programmes en furent approuvés par le Conseil du Gouvernement à Léopoldville en février 1959 (2).

(1) Budget du Ministère du Congo belge et du Ruanda-Urundi, exercice 1960, p. 12 et suivantes.

(2) Programme d'expansion économique et sociale du Congo belge, 601 p. non publié.

c) **Plan décennal**

La note liminaire du plan décennal situe l'objectif: «Voici le plan de la cité nouvelle que la Belgique se propose d'édifier au Congo» (1).

Dès 1948, l'idée d'un développement économique et social était mise en application par l'ouverture de chantiers de travaux publics afin d'éviter que le développement de l'économie coloniale ne soit bridé par l'insuffisance de l'équipement public et pour ce faire des crédits étaient inscrits au Budget extraordinaire.

Les dépenses du Budget extraordinaire étaient régionalisées par provinces. Les crédits comportaient des autorisations d'engagement auxquelles correspondent les crédits de paiements nécessaires et s'échelonnaient sur différents exercices selon le rythme d'exécution des travaux.

Le solde disponible des crédits était reporté à l'année suivante d'office au 31 décembre jusqu'à expiration du délai de validité arrêté par la loi budgétaire.

Le premier programme d'expansion économique et sociale du Congo belge de 1950 à 1959 fut un moment essentiel du développement du pays après la deuxième guerre mondiale. Il est une œuvre qui tente à partir d'analyse de la situation réelle, de donner la direction qui doit être imprimée et fixer les étapes de la mise en œuvre; c'est une volonté de ne pas vivre «de mois en mois» réalisée avec la collaboration du secteur privé.

Le Plan décennal n'a pas de caractère contraignant: le Gouvernement demanderait chaque année les crédits nécessaires afin que le Parlement conserve le contrôle de l'exécution.

La décennie fut divisée en trois périodes, deux de trois ans et une de quatre. Le document a une originalité, peut être c'est celle d'avoir tenté d'étudier les besoins financiers, les dépenses à engager, leur mode de financement, les répercussions envisagées des investissements sur les budgets ordinaires du Congo belge.

Ces études ne se sont pas révélées réalistes: si la loi du 27 mai 1952 avait autorisé le Ministre des Colonies à exécuter un programme de 25.228 millions de francs congolais, celui-ci fut porté à 48.114 millions de francs congolais par la loi du 24 décembre 1957. L'état d'exécution du plan au 31 décembre 1959 et qui figure en annexe au Rapport sénatorial fait au nom de la Commission du Congo belge et du Ruanda-Urundi pour le projet de loi

(1) Plan décennal pour le développement économique et social du Congo belge, Edition de Visscher, Bruxelles, 1949.

concernant les recettes et les dépenses extraordinaires du Congo belge pour 1960, fait mention de prévisions relatives au plan décennal pour un montant de 50.982 millions de francs congolais, dont 43.373 millions de francs congolais étaient liquidés à fin 1959. Le pourcentage par rapport aux prévisions étant ainsi de 85,3 %. Les aménagements importants des dépenses du premier plan décennal ont amené un impact différent de celui qui était prévu tant sur la Trésorerie que sur le Budget ordinaire; ceci a fait l'objet de remarques au moment de l'accession du Congo à l'indépendance.

d) Fonds d'Egalisation des Budgets

Le souci d'une politique budgétaire conjoncturelle apparaît depuis 1930 dans les annales du Congo belge, fonctionnant sous des vocables divers de « Fonds de réserve » ou « Fonds de crise ».

La loi budgétaire de 1950 utilise la première fois le titre de « Fonds spécial d'égalisation des Budgets » qui serait une caisse de compensation budgétaire alimentée par des allocations à charge du budget ordinaire en période favorable et par les excédents de recettes que ferait apparaître à la loi des comptes des budgets ordinaires à partir de 1939.

La loi budgétaire de 1954 permit que le Fonds d'égalisation serve à alimenter les dépenses extraordinaires.

Pour la première fois un prélèvement de 2.000 millions fut effectué afin d'assurer l'équilibre du budget ordinaire de 1959.

Le fonds d'égalisation a donc fonctionné conformément à la volonté du Législateur.

Sa situation au 31 décembre 1959 est reprise conformément à l'annexe I (1).

e) Comptes

Les comptes définitifs de la Colonie apparaissent comme repris dans l'annexe II.

Il est à remarquer toutefois que les comptes définitifs pour les années 1959 et 1960 jusqu'au 30 juin, n'ont jamais paru; seul le compte général des opérations du Congo belge pour l'année 1959 le fut.

(1) Bulletin de la Banque centrale du Congo belge et du Ruanda-Urundi, juin-juillet 1960, p. 277, tableau 10.

Ce problème a fait l'objet d'une très intéressante controverse entre la Cour des Comptes et le Ministère du Congo belge et du Ruanda-Urundi: l'administration invoqua des impossibilités matérielles et également les effets de l'abrogation de la loi «Charte coloniale» de 1908. Malgré ses insistances, la Cour des Comptes n'obtint pas satisfaction; il en fut de même pour le compte général du Congo belge pour le premier semestre de 1960 (1).

f) Politique financière

Le tableau relatif au Patrimoine du Congo belge (voir annexe III) donne la situation des avoirs du Trésor au 31 décembre des années 1949 à 1959.

1. *Trésorerie*

La trésorerie est restée abondante jusqu'en 1956, malgré l'accélération des réalisations dues au Plan Décennal.

La répartition des avoirs de la Trésorerie à vue et à court terme du 30 juin 1955 au 30 avril 1959 est reprise à l'annexe I.

Cette facilité de la trésorerie était due à une situation économique heureuse, à une politique de dépenses publiques contenues, à une aisance du marché financier.

A partir de 1957, et jusqu'en 1959 la progression des dépenses du Budget ordinaire, le paiement des investissements du budget extraordinaire et particulièrement des dépenses dues au Plan Décennal, ainsi que la diminution des recettes publiques dues à la dépression économique contrarièrent le mouvement ascendant de la Trésorerie.

Les efforts supportés par le Trésor firent qu'il fut réduit à 629 millions au 30 avril 1960.

2. *Politique d'emprunts*

Le tableau relatif au patrimoine du Congo belge (annexe III) donne la situation de la dette directe au 31 décembre des années 1949 à 1959; cette dette faible en 1949 augmenta rapidement jusqu'en 1956.

(1) Cahiers d'observations de la Cour des Comptes, fasc. I., p. 124, 130e Cahier d'observations de la Cour des Comptes, fasc. II, tome II, p. 11 et svtes.

A partir de février 1957 et tenant compte de l'abondance de la trésorerie congolaise, des restrictions du marché, de ses propres besoins, la Belgique tenta de réduire l'accès du Congo belge au marché des capitaux tant en Belgique qu'à l'étranger. Cette attitude était basée sur le fait qu'il appartenait à la Belgique de garantir les emprunts faits en devises par la Colonie, celle-ci ne jouissant pas de la souveraineté (1).

Ce n'est qu'en 1958 que le Trésor colonial réapparut sur le marché des emprunteurs, en réalisant sans doute une première mondiale obtenant sans la garantie de la Belgique, sur le marché de New York un emprunt de 15 millions de dollars à 5 1/4% à 15 ans, soit un taux inférieur à celui exigé au même moment par les organismes internationaux spécialisés.

La dette de la Colonie comporte pour 3.250 millions des dettes perpétuelles à 4%; 1.200 millions étaient libellés en francs belges et 2.050 millions en francs congolais; les titres de ces dettes étaient remis à des organismes publics (Fonds du Bien-Etre Indigène, I.R.S.A.C., Fonds du Roi ou Université Officielle du Congo belge) organismes que la Colonie voulait doter.

La charge du service de la dette publique, à l'exception de la période de guerre, resta supportable pour le budget ordinaire de la Colonie, elle en constitua 22% en 1920, 18% en 1930, 41% en 1940, 6% en 1950 et 18% en 1958.

Au moment de l'Indépendance du Congo, la dette du Congo belge s'élevait en francs congolais et en diverses monnaies à l'équivalent de 46.054 millions de francs congolais dont 11.859 millions de francs congolais de dettes flottantes et 34.195 millions de francs congolais de dettes consolidées, celles-ci comprennant une dette intérieure du Congo belge pour 10.848 millions de francs congolais parmi laquelle on trouvait 4.354 millions de francs congolais émis dans le public (voyez le tableau ci-après).

La dette extérieure s'élevait à 23.347 millions de francs congolais dont la partie garantie par la Belgique s'élevait à 8.183 millions de francs; la différence étant constituée par une dette de 15 millions de dollars et par divers emprunts en francs belges émis sur la place de Bruxelles.

g) Le Portefeuille

Le Portefeuille de la Colonie doit son existence à la politique hardie du Roi Léopold II, qui associa le pouvoir public dans l'exploitation des richesses naturelles du Congo, dans les transports et dans les pouvoirs concédants;

(1) Document non publié.

TABLEAU 10

Dette du Congo — 30 juin 1960

I. *Dette consolidée*
(en millions de francs congolais)

Intérieure Congo	Souscrite par organismes sociaux:			6.000 (1)
	Souscrite par d'autres organismes:			500 (2)
	Emise dans le public:			4.354 (3)
				10.848
Extérieure	Garantie	BIRD	3.487	(en dollars: 1$ = 50FC)
		MORGAN	2.000	(en dollars: 1$ = 50 FC)
		SUISSE	2.696	(en francs suisses: 1 FS=11,54 F
				8.183
				13.721(4) (1 FB = 1 FC)
	non garantie	BELGIQUE		soit 15 millions $ au cours de 1 $ = 50 F.B.
		U.S.A.	Dillon 750	
			Belgique 693	1.443
		TOTAL GENERAL F.		34.196

II. *Dette flottante*
(en millions de FC, au cours de 1 FB = 1 FC, 1 FS = 11,54 FC, 1 $ = 50 FC)

Intérieur Congo: 8.731	Caisse Van Hasselt et satellites (Foncolin)	926
	Ruanda-Urundi	250
	Banque Centrale	2.100
	Banque Congolaise	4.731
	Sabena	72
	Organismes congolais	115
	Sociétés congolaises	537

Extérieur	Belgique: 628	F.B.E.I.	25
		C.A. Dette Publique C.B.	75
		Etat belge	500
		Otraco	20
		Forminière	7
		Divers	—
	U.S.A.: 2.500	Etat belge	500 (5)
		B.R.I.	1.000 (6)
		Diverses banques	1.000 (6)
		TOTAL	11.859

Source: Documents administratifs.
(1) Caisse Van Hasselt et satellites — comprend un emprunt de 200 millions garanti par l'Etat belge.
(2) Cadeco — Université officielle (moitié-moitié).
(3) Emissions publiques.
(4) Dont 8.796 millions libellés en FB et remboursables soit en FB, soit en FC et y compris 64 millions de FB dont la charge n'incombe pas au Trésor du Congo belge.
(5) C'est l'emprunt BIRD de 10 millions de dollars cédé au Congo par la Belgique.
(6) Sous la garantie de l'Etat belge.

cette politique fut reprise et étendue par le pouvoir colonial et constitue une situation originale en Afrique noire.

Après la guerre de 1940, le portefeuille a compris en outre des participations souscrites dans les organismes récemment créés, particulièrement les banques et autres organismes financiers: Banque Centrale, Société de Crédit au Colonat et à l'Industrie, dans le secteur des entreprises immobilières: l'Office des Cités Africaines, dans les sociétés parapubliques d'Eau et d'Electricité: la Société Forces de l'Est du Bas-Congo, Régideso.

Enfin, le Portefeuille comprend de larges prises de participation à des emprunts des pouvoirs publics subordonnés qui n'avaient pas accès au marché des capitaux, particulièrement les villes, les coopératives indigènes et les centres extra-coutumiers pour la construction d'habitations pour indigènes.

Le Portefeuille dont la valeur était estimée à 3.600 millions de francs congolais au 1er mai 1937 valait plus de 9 milliards de francs congolais en 1943, 14 milliards de francs congolais au 31 mars 1952 et 37.315 millions de francs congolais au 31 décembre 1959, selon la méthode d'évaluation utilisée au Ministère des Colonies. Pour la seule année 1956, des investissements en valeur du portefeuille se sont élevés à 3.522 millions de francs congolais.

La gestion de ce portefeuille permettait d'exercer le Contrôle de l'Etat sur les grandes sociétés d'exploitation et les sociétés concessionnaires. Le contrôle suivant l'expression que l'on retrouve déjà dans le travail de Monsieur Heenen «a su se maintenir dans des limites raisonnables, concilier les principes de l'école libérale et les tendances vers l'économie dirigée».

Entre 1949 et 1959, la valeur du portefeuille a quadruplé alors que les intérêts et dividendes produits par ce portefeuille ont quintuplé de leur côté, tout en ayant marqué un recul parallèle à celui de l'économie du Congo belge pendant les années 1958 et 1959.

Pour les années 1955 à 1959, les chiffres des revenus s'établissent comme suit:

1955: 1.215 millions de francs congolais
1956: 1.466 millions de francs congolais
1957: 1.895 millions de francs congolais
1958: 1.568 millions de francs congolais
1959: 1.198 millions de francs congolais (1).

Selon des estimations au budget ordinaire de 1960, les recettes du Portefeuille constituaient 8,22% de l'ensemble des recettes ordinaires.

(1) Note n° 5 préparatoire aux travaux de la Table ronde financière.

h) Les impôts

Le Congo belge était malgré sa situation de pays en voie de développement, un pays à haute pression fiscale, celle-ci s'élevait jusqu'à 24% du produit national brut.

La structure fiscale n'a pas été modifiée profondément depuis la deuxième guerre mondiale; elle a maintenu les qualités de simplicité de la fiscalité afin de ne pas alourdir les devoirs de l'administration, mais les taux en furent augmentés afin de les adapter aux circonstances, particulièrement en incorporant les surtaxes de guerre et afin de tenir compte des besoins croissants du budget.

Vu l'originalité du système fiscal congolais, et pour éviter toute discussion sémantique, le système sera succinctement rappelé (1).

Le système fiscal colonial comporte:

1. des impôts directs (impôt personnel, impôts sur les revenus, impôts indigènes);
2. des droits de douane (droits d'entrée, droits de sortie, droit de consommation);
3. des impôts indirects (droit de mutation et enregistrement, droit proportionnel sur le capital des sociétés, droit sur les ventes publiques (2).

1. *Impôt direct*

L'impôt personnel est assis sur 6 bases distinctes: la superficie des bâtiments, la superficie des terrains non bâtis et dans les circonscriptions urbaines les employés, ouvriers et domestiques occupés, les bateaux et embarcations, les véhicules, les concessions minières. Les taux en sont fixés par le décret du 16 mars 1950 qui constitua principalement une coordination des textes, puis par les décrets du 10 février 1953, du 3 décembre 1953 et du 22 janvier 1955 (1).

L'impôt sur le revenu, de son côté, a connu des adaptations plus profondes.

Le régime de la Colonie distingue deux catégories de contribuables:

a) les sociétés et autres redevables qui possèdent en Belgique leur principal établissement administratif et leur siège d'exploitation dans la Colonie;

(1) Codes et Lois du Congo belge, Edt 1959, vol. III, p. 555.
(2) Y. Delhaye, le Régime fiscal du Congo belge. Organisation financière du Congo belge et du Ruanda-Urundi, pages 568 et suivantes.

b) les contribuables qui exercent leur activité dans la Colonie sans avoir en Belgique leur principal siège administratif.

Les premiers sont assujettis à la loi du 21 juin 1927 et à un impôt complémentaire créé par le décret du 6 juillet 1948, coordonné le 10 septembre 1951 et revu par le décret du 25 février 1955.

Les deux impôts sont calculés en Belgique par un bureau spécial appelé «Office Spécial d'Imposition», les redevables y sont soumis sans distinction «quant à l'origine belge ou congolaise des revenus», sur la base des comptabilités tenues en Belgique.

La loi de 1927 constitue un véritable accord préventif de la double imposition. Le produit de l'impôt était réparti entre la Belgique et le Congo belge à raison d'un cinquième pour la Belgique, de quatre cinquièmes pour le second et de plus les réserves investies dans la Colonie dans les cinq ans étaient en exemption d'impôt.

Le décret du 10 septembre 1951, relatif à l'impôt complémentaire s'applique à la même catégorie de contribuables. Il se base sur les mêmes données comptables et est calculé par le même bureau en Belgique, mais le rôle est rendu exécutoire par le Gouverneur Général. Le décret atteint le bénéfice total réparti en tranches de 5% du capital investi en taux progressif.

Les contribuables qui exercent leur activité au Congo belge, sans siège administratif en Belgique, sont soumis au décret du 10 septembre 1951 relatif aux impôts sur le revenu, ils voient les cotisations fixées par les services d'impôt d'Afrique.

On distingue trois impôts, appliquant à chacune des trois catégories des règles propres.

Les trois impôts sont:

1. l'impôt sur les revenus locatifs;
2. la taxe mobilière sur les revenus des capitaux mobiliers;
3. la taxe professionnelle.

La situation financière et politique de la Colonie a imposé les décrets du 20 janvier 1960 relatifs à la réforme des impôts sur les revenus congolais. En fait, cette réforme comporte trois décrets simultanés, l'un modifiant l'impôt sur le revenu, le deuxième modifiant l'impôt complémentaire sur les bénéfices, et le troisième instituant à charge des sociétés une surtaxe exceptionnelle sur les bénéfices distribués durant l'année 1960. Les trois décrets ont pour but avoué d'augmenter les recettes de l'Etat, mais le premier connaît une économie plus structurée et tente d'élargir l'assiette imposable, d'alléger la charge fiscale des familles, de déterminer le domaine fiscal du pouvoir central et des

pouvoirs subordonnés, mais surtout tente d'éliminer les distinctions raciales comprises dans les décrets antérieurs en supprimant en particulier le vocable «impôt indigène» (1) et en le remplaçant par celui de «contribution personnelle minimum».

Une particularité peut encore être indiquée: une loi du 4 novembre 1946 concernait les poursuites en recouvrement des sommes dues en matière fiscale au Trésor belge ou au Trésor colonial. La Métropole et la Colonie se donnaient mutuellement assistance.

2. *Les droits de douane*

En matière de droit de sortie, le décret du 6 juillet 1948 marquait le passage de l'économie de guerre à l'économie de paix, la surtaxe antérieurement prévue par l'ordonance législative du 7 février 1940 s'incorpora pour 50% environ dans le droit de sortie nouveau, relevé en conséquence (2).

Par le décret du 11 décembre 1954, un nouveau tarif de droit de sortie fut adopté; il était basé sur le projet de nomenclature douanière arrêté le 15 juillet 1950 par le Groupe d'études pour l'Union douanière européenne.

Le décret du 5 janvier 1949 consacrait l'existence d'une taxe de statistique perçue en même temps et sur les mêmes bases que le droit de douane d'entrée ou de sortie.

Le tarif des droits d'entrée fut adapté par le décret du 10 juin 1952: il était basé lui aussi sur les travaux du Groupe d'études pour l'Union douanière européenne. Ce tarif réalisait l'harmonie entre les nomenclatures douanière et statistique, sa souplesse permettait l'adapatation de rubriques à l'économie montante de la Colonie et tenait compte de l'industrialisation naissante, permettant de discriminer selon que les marchandises étaient utilisées par des européens ou par des autochtones.

L'Office douanier d'Anvers, dont la création remontait à 1919, a assumé jusqu'à l'indépendance, la perception du droit d'entrée au profit du Trésor colonial constituant ainsi une aide technique efficace à l'administration de la Colonie et règlant le problème de l'encombrement du port de Matadi, devenu chronique depuis.

Un Arrêté royal du 24 décembre 1959, créa un Bureau douanier à Zeebrugge sur le modèle d'Anvers et pour les expéditions par voie aérienne un

(1) L'impôt indigène créé par le décret du 17 juillet 1914 est un impôt de capitation touchant tout congolais de sexe masculin, adulte et valide.
(2) Yvan Delhaye, op. cit., p. 573.

autre bureau douanier à Zaventem. Zaventem fut ouvert le 1er janvier 1960 et suspendu le 7 juillet 1960, par contre le Bureau douanier de Zeebrugge ne fut jamais créé.

i) La monnaie

En 1949, le Ministère des Colonies confia à une commission d'experts l'étude des relations existantes entre le franc belge et le franc congolais (1).

Les conclusions se ressentent des velléités de distanciement que certains pouvaient suggérer entre les deux monnaies. Les conclusions rendues publiques considéraient que le franc congolais, principalement au service de l'économie du Congo, ne devait pas nécessairement suivre les dévaluations du franc belge qui seraient inutiles ou pernicieuses. La solidarité des monnaies subsistant toutefois en cas de dévaluation modérée (10 à 15%).

La dévaluation de la livre en 1949 amena celle du franc belge et le franc congolais subit le même sort par le décret du 17 février 1950 sans que tous aient été convaincus de la nécessité pour l'économie congolaise d'accepter cette dévaluation.

La plus value de la réévaluation de l'encaisse-or de la Banque du Congo belge eut lieu au profit du Ruanda-Urundi pour une part et au profit de la Caisse d'Amortissement de la Dette publique du Congo belge, tandis que le solde fut versé au Fonds d'Egalisation du Budget du Congo belge.

Finalement la valeur du franc congolais par rapport à l'or fut fixée par le décret du 25 octobre 1956 sur les conditions de l'achat et de la vente de l'or et des monnaies étrangères (2).

j) Banque d'émission

La Banque du Congo belge, banque privée, remplissait les fonctions de banque d'émission pour le Congo belge et cela en vertu d'une convention la liant à l'Etat; son privilège d'émission venu à expiration le 30 juin 1952 ne fut pas renouvelé.

Des motifs divers pourraient être évoqués: la Banque du Congo belge devait s'adapter aux exigences de la concurrence bancaire et une incompati-

(1) J. Wertz, op. cit., p. 590.
(2) B.O. du Congo belge pour 1958, p. VII.

bilité pouvait exister entre les fonctions de banquier privé et celles qui résultaient de ses devoirs publics en matière de contrôle des changes (1).

La moitié des réserves partageables de la Banque fut cédée à la Colonie.

Par un décret du 30 juillet 1951, fut créée la Banque Centrale du Congo belge et du Ruanda-Urundi — association de droit public —; le capital fut souscrit pour 50% par le Congo, 10% par le Ruanda-Urundi, 20% par la Banque Nationale de Belgique et 20% par le Congo belge à charge pour celui-ci d'offrir les titres en émission publique avant le 31 mars 1952.

La Banque reçut le privilège d'émission et remboursa les billets et les monnaies émis auparavant. La Banque devait avoir une encaisse-or ou en devises convertibles en or selon une fraction (25 puis 33% 1/3) de l'ensemble et couvrant l'ensemble des engagements à vue. En dehors du privilège d'émission, la banque fut chargée du contrôle des banques et des institutions de crédit ce qui eut lieu par le décret du 26 mars 1957, du contrôle des changes (décret du 24 décembre 1952) et de l'émission des ventes et des offres publiques de valeurs mobilières.

Les décisions du 29 mars 1960 du Conseil de l'Institut Belgo-Luxembourgeois de Change relatives aux relations entre l'Union Economique belgo-luxembourgeoise et le Congo belge et le Ruanda-Urundi ont modifié considérablement le décret du 24 décembre 1952 quant à sa philosophie. Les décisions prises furent durement ressenties mais elles pouvaient trouver leur justification dans un état de fait.

L'autonomie de la Banque Centrale du Congo belge et du Ruanda-Urundi en matière de contrôle de changes fut fortement atteinte.

Le contrôle des banques fut de son côté organisé par le décret du 26 mars 1957 et doit être considéré comme une manifestation d'un certain nationalisme et aussi il se justifie par le développement économique du pays.

A fin 1956, on notait la présence de 7 banques commerciales, comprenant 52 agences (2). L'importance des dépôts bancaires et surtout leur extension rapide justifiaient la mise en place d'un mécanisme de surveillance d'autant plus que vers 1951, se sont ajoutés des apports importants de capitaux d'Europe. Au Congo belge, plus qu'en d'autres pays, la proportion de la circulation monétaire d'origine bancaire a pris le pas sur celle émanant de l'Institut d'Emission. Le pourcentage de dépôts auprès des banques privées du Congo

(1) Jacques Wertz, op. cit., p. 598.
(2) Bulletin de la Banque Centrale du Congo belge et du Ruanda-Urundi. L'évolution bancaire au Congo belge et au Ruanda-Urundi dans Bulletins janvier-février et mars 1957.

belge par rapport à la circulation fiduciaire s'élevait au 31 décembre 1954 à 267,3% contre 64,7% en Belgique, tandis que de son côté le pourcentage de la monnaie scripturale, c'est-à-dire les dépôts auprès des banques privées à 30 jours ou plus, par rapport à la monnaie fiduciaire s'élevait à 196,3% au Congo belge et au Ruanda-Urundi contre 44,8% en Belgique à la même date.

Le décret est apparu «nationaliste» à d'aucun, il obligeait les banques à se constituer sous forme de société congolaise par action à responsabilité limitée sauf à tolérer un statut autre pendant les deux premières années de l'installation d'une banque nouvelle. Cette exigence radicale permettait d'ailleurs une attitude plus libérale sur les autres points: les règles de contrôle s'inspirent des textes belges en la matière.

Le fait même de confier le contrôle des banques à la Banque d'Emission, contrairement à la situation belge qui a créé une commission bancaire fut largement discuté par le législateur colonial, qui se rallia cependant à la première solution dans un souci de simplification et d'économie (1).

k) La Caisse d'Epargne

C'est le décret du 10 juin 1950 qui créa la «Caisse d'Epargne du Congo belge et du Ruanda-Urundi» (2) qui reçut la garantie plafonnée de la Colonie par la loi du 4 juillet 1951, le but était de «susciter chez l'indigène l'esprit d'épargne» pour lesquels «la Caisse est avant tout créée». La caisse accueillera également les fonds des institutions indigènes — caisse de chefferie, des coopératives cotonnières, etc.

Les placements des fonds étaient limitativement énumérés, mais ces placements correspondaient à des buts internes à la Colonie et autorisaient les prêts à des personnes physiques et juridiques assurant «le développment économique des collectivités indigènes».

En fait, la Caisse d'Epargne a accueilli également l'épargne des non africains. L'essor de la Caisse se poursuivit jusqu'en 1959, année pendant laquelle la régression des dépôts se fit sentir dès le début de l'année «influencée par les événements politiques» (3). Il en fut de même pour les dépôts d'organismes. Le Tableau 11 fournit des données relatives à l'évaluation des dépôts entre 1952 et 1960.

(1) Bulletin Banque Centrale du Congo Belge. Voir p. 38.
(2) Wertz, op. cit., p. 598.
(3) Cadeco, Rapport du Conseil d'Administration au 31 décembre 1959, 9e exercice.

TABLEAU 11

Situation des dépôts

(en millions de francs)

DEPOTS

	au 30/6/52 (1)	au 31/12/56 (2)	au 31/12/57 (2)	au 31/12/58 (3)	au 31/12/59 (3)	au 30/11/60 (4)
Indigène		360	594			
Individuel	232			1.984	1.212	738
Non indigène		781	1.065			
Organismes	742	2.110	1.936	1.606	1.202	1.208
	975	3.251	3.495	3.590	2.415	1.946

PLACEMENTS

	au 31/12/56 (2)	au 31/12/57 (2)	au 31/12/58 (3)	au 31/12/59 (3)	au 30/11/60 (4)
A court terme	697	424	549	460	
A long terme	2.227	3.081	3.122	2.546	
	2.924	3.505	3.672	3.006	2.906

N.B. Les chiffres cités comportent les dépôts du Congo belge et du Ruanda-Urundi réunis, ces derniers constituent de 7 à 8 % de l'ensemble.

(1) Wertz, *op. cit.*, p. 598.
(2) Cadeco, Rapport 1958 pour l'exercice 1957.
(3) Cadeco, Rapport du Conseil d'administration au 31 décembre 1959 9e exercice.
(4) Cadeco, Estimation de la situation comptable au 30/11/60 non publiée.

l) Le bilan patrimonial

«Ce n'est pas sans un soupçon d'orgueil que nous présentons au public, pour la première fois, un bilan patrimonial de la Colonie» c'est ainsi que commençait une étude signée par l'Inspecteur Royal des Colonies de l'époque à propos de la «situation patrimoniale du Congo belge au 31.12.1949 (1).

Il en expliquait les raisons les méthodes et les difficultés. Les premières raisons étaient de fixer une situation patrimoniale à la veille du démarrage du Plan décennal d'investissement. Ce travail fut possible grâce à l'appui logistique fourni par les services mécanographiques de la Colonie. Par la suite et en 1952, les dispositifs budgétaires furent réaménagés de façon à faciliter leur insertion dans le bilan patrimonial.

Ces travaux ont été poursuivis d'année en année, ils ont pu éclairer les bailleurs de fonds lors d'emprunt auprès d'organismes internationaux et ils ont facilité la reddition des comptes de succession au moment de l'indépendance au 30 juin 1960.

(1) Verriest, Situation Patrimoniale du Congo belge au 31 décembre 1949 dans «Encyclopédie du Congo belge», p. 619.

Les situations patrimoniales de 1949 à 1959 sont reprises en annexe III.

m) Les Finances communales

Dans ce domaine aussi, l'évolution suivit celle de la Colonie en général. Il existait depuis longtemps des dénominations de villes sur la base de circonscriptions urbaines prolongées de centres extra-coutumiers, bénéficiant l'un et l'autre d'un pouvoir fiscal très limité d'ailleurs par le Gouverneur Général (1).

Par le décret du 26 mars 1957 et puis par celui du 13 octobre 1959, on établit un système beaucoup plus évolué, celui de 1959 inspiré largement par les modèles belges et tendant à initier progressivement les populations locales à une formation politico-administrative «par le bas» et, par la suite, serait édifié progressivement le Congo politique. Si le décret du 26 mars 1957 est basé sur le principe de la décentralisation, celui du 13 octobre 1959 est basé sur l'autonomie communale comprenant d'ailleurs des responsabilités financières des autorités nouvellement constituées.

A l'évolution juridique a correspondu une émancipation financière et budgétaire parallèle. Le pouvoir central suggérant les nouvelles ressources, compensant les dépenses des villes au profit du budget de la Colonie, et inscrivant si nécessaire la ristourne de certains impôts portés au Budget général et s'il échet le pouvoir central alloue un subside d'équilibre, mais il le fait avec prudence et réticence même (2).

Les ressources financières étaient réparties entre la ville et les communes qui la composent.

Au budget ordinaire du Congo belge pour 1960, art. 33, les subsides aux villes et communes se limitaient à 388 millions à peine et en régression de 21 millions par rapport à l'exercice 1959.

(1) A. Parisis, Les Finances communales et urbaines du Congo belge.
(2) A. Parisis, op. cit., page 30.

PARTIE III

CONGO BELGE, LA DECOLONISATION

a) Sur le plan légal et réglementaire

La décolonisation du Congo belge a été marquée, surtout pour celui qui habitait l'Afrique, par sa soudaineté, l'absence de signes précurseurs à longue échéance et son impréparation.

En 1958 encore la Colonie réalisait et réussissait sur le marché financier de New York un emprunt (1) de 15 millions de dollars. Dans la notice légale de cet emprunt étaient célébrés les progrès de la démocratie à travers un système électoral communal qui avait rencontré une participation de votes de 80 % des électeurs inscrits. Les émeutes de Léopoldville du 4 janvier 1959 ont été un coup de semonce tardif.

C'est en Belgique que l'événement de l'indépendance se joue politiquement même si les répercussions économiques et financières touchent surtout les populations d'Afrique. Le message royal du 13 janvier 1959 est la promesse d'amener le Congo belge à l'indépendance. Le 16 octobre 1959, les Ministres du Congo en annoncent la «phase définitive d'exécution», le 20 janvier 1960 s'ouvre la table ronde politique et le 27 janvier le Gouvernement belge acceptait le 30 juin 1960 comme date de l'indépendance en pleine souveraineté.

Le 26 avril 1960 s'ouvre une «conférence de la table ronde économique» préparée par la «Commission De Vogel» (2). Le rappel et la rapidité des événements font comprendre que le phénomène de la décolonisation n'était pas terminé au 30 juin 1960, les événements ultérieurs l'ont prouvé.

Parmi les quelques objets dont le législateur belge s'était occupé citons : la loi du 21 mars 1960, portant intégration des membres du personnel de l'Administration d'Afrique, de la Force publique et de la Magistrature dans les services publics métropolitains; les textes, lois décrets et arrêtés qui réorganisèrent la sécurité sociale congolaise sur la base de la séparation des patrimoines et des réserves mathématiques des organismes compétents en matière de pension-invalidité selon l'appartenance «indigène ou non-indigène des assujettis» et qui apportaient à ces derniers la garantie de l'Etat belge. Voir à ce sujet les lois du 14 avril 1960 et du 7 juin 1960. Les pensions coloniales des agents ont vu la garantie de l'Etat belge leur être octroyée par la loi du 14 mars 1960.

---

(1) The Belgian Congo fifteen year 5 1/4% External Loan Bond of 1958, Dillon Read and C° inc.

(2) W.J. Ganshof van der Meersch, Fin de la Souveraineté belge au Congo — I.R.R.I. 1963.

D'autres textes organiques mettaient un terme au pouvoir concédant, ceux-ci étant considérés comme révocables «ad nutum». Un arrêté royal du 23 juin 1960 autorisait le Comité National du Kivu, créé par le décret du 13 janvier 1928, à se transformer en Société belgo-africaine du Kivu. Un autre décret du 27 juin 1960 approuvait la convention conclue le 24 juin 1960 entre le Congo belge et la Compagnie du Katanga en vue de mettre fin à la gestion par le Comité Spécial du Katanga (C.S.K.), créé par convention du 19 juin 1900, des biens et indivis, ainsi qu'à l'Association existant au sein de la Compagnie du Katanga.

Peu auparavant, une loi dite «fondamentale sur les structures du Congo», — une constitution en fait — donnait un ordre juridique au nouvel Etat à naître.

b) L'Office Spécial d'Imposition

La loi du 17 juin 1960 organise le statut des sociétés belges de droit colonial ayant leur principal établissement administratif en Belgique. Cette loi limite pour l'avenir l'application de la loi du 21 août 1921 relative au régime des sociétés commerciales au seul Ruanda-Urundi. Il faut rappeler que par cette loi de 1921, les sociétés commerciales situées en Belgique mais constituées sous le régime de la législation coloniale étaient soumises aux lois de la Colonie, particulièrement en ce qui concernait la loi du 21 juin 1927 relative à l'impôt sur le revenu. L'article 2 de la loi du 17 juin 1960 autorisait les sociétés belges de droit colonial ayant leur principal établissement administratif en Belgique à opter pour le droit congolais en décidant de transférer au Congo leur principal établissement administratif ou à adopter le statut de droit belge métropolitain en abandonnant la qualification de siège social attachée au siège de la maison sociale existant au Congo. Ces opérations bénéficiaient d'exonérations fiscales.

Les sociétés pouvaient aussi, si elles restaient de droit belge, faire apport à des sociétés de droit congolais de leurs avoirs au Congo ou si elles devenaient de droit congolais, faire apport à des sociétés belges de leurs activités hors Congo. Ces mesures eurent un grand impact sur l'activité de l'Office Spécial d'Imposition «O.S.I.» puisque la loi du 21 juin 1927 n'était plus applicable à partir du moment où les transferts devenaient effectifs. L'O.S.I. continua cependant à exister pour le Congo par application de l'article 2 de la loi fondamentale du 19 mai 1960 qui consacrait la pérennité de l'organisation antérieure jusqu'à son abrogation explicite.

Par une lettre du 30 septembre 1961, le Ministre des Finances de la République du Congo signifia au Ministre des Finances du Royaume de Bel-

gique qu'il avait décidé de mettre fin au régime de taxation par la loi du 21 juin 1927. Une délégation congolaise arriva à Bruxelles dès le 3 janvier 1962 pour l'exécution des décisions et il fut décidé que le régime antérieur cessait ses effets au Congo à partir de l'exercice fiscal 1962.

Toutefois, les impôts payés à la source en 1961 et rattachés à cet exercice continuèrent à tomber sous le coup de la loi du 21 juin 1927. Les recettes de l'O.S.I. au profit de la République démocratique du Congo furent transmises à un compte «pour qui il appartiendra», géré par l'Administration provisoire du Congo et firent l'objet du règlement du contentieux entre la Belgique et la République démocratique du Congo du 6 février 1965.

Deux points ont marqué les négociations, l'un concerne le souhait de voir un accord préventif de double imposition être signé entre les deux pays, ce souhait n'a jamais abouti; l'autre, concerne une controverse interne congolaise, elle était née de la volonté des autorités du Katanga d'astreindre les sociétés de la loi du 21 juin 1927 qui avaient leur siège d'exploitation au Katanga à verser directement au receveur des impôts à Elisabethville les 4/5 du principal des impôts établis par l'Office Spécial d'Imposition ainsi que l'impôt complémentaire.

La loi du 21 juin 1927 continue à être appliquée en Belgique pour les sociétés qui en accomplissent les conditions, l'O.S.I. n'ayant jamais été abrogé.

Il est à constater que plusieurs des textes évoqués ci-dessus ont paru après le 30 juin 1960 au Moniteur congolais de la République où l'on trouve un mélange des actes des gouvernements de la République du Congo et du Royaume de Belgique sous le titre «Ministère des Affaires Africaines».

c) L'Office douanier congolais

En ce qui concerne les bureaux de l'Office douanier congolais, ceux-ci ont trouvé également leur maintien comme l'Office spécial d'imposition dans l'article 2 de la loi fondamentale du 19 mai 1960.

Par une lettre du 21 août 1960, le Ministre des Finances du Congo confirmait le maintien provisioire des bureaux d'Anvers et de Zaventem avec force libératoire des paiements y effectués.

A partir d'avril 1961, les paiements purent être effectués en francs congolais en Belgique.

Au 27 juillet 1960, les perceptions pour les marchandises destinées au Katanga furent suspendues en ce qui concerne le bureau d'Anvers. Dès 1962,

les frais des bureaux douaniers furent pris en charge par la Belgique dans le cadre de l'assistance technique.

Une délégation congolaise, celle qui était venue liquider les activités de l'Office spécial d'imposition, s'occupa également de liquider l'Office douanier congolais et cette liquidation fut fixée au 19 février 1962, malgré le fait, dit le rapport officiel relatant ces événements, que le bureau d'Anvers représentait «une assistance technique» appréciable que l'on (Belgique) est d'ailleurs disposé à poursuivre. La date de fermeture fut reportée par la suite au 30 juin 1962, moyennant le maintien à Anvers de trois observateurs congolais. Le bureau fut légalement supprimé au 1er janvier 1963, mis en liquidation en avril 1965, cette liquidation fut achevée au 31 janvier 1967 compte tenu des délais légaux en matière de prescription. Les recettes de l'office douanier congolais subirent le même sort que celles de l'Office spécial d'imposition.

d) Trésorerie

La proclamation de l'indépendance ne permit pas au jeune Etat, la République du Congo, d'exercer par lui-même l'entièreté des actes qui entraînaient la nouvelle souveraineté.

Par une convention passée entre le Ministre Nkay des Finances de la République du Congo et le Ministre Scheyven, Ministre sans portefeuille, chargé des Affaires économiques et financières africaines, celui-ci reçu le mandat pour exercer les délégations des pouvoirs repris à l'arrêté ministériel du 27 février 1951 accordant des délégations à des fonctionnaires du Ministère des Colonies avec pouvoir de subdélégation aux fonctionnaires dudit département (1).

Le mandat prenait cours au 30 juin 1960 et produisait ses effets jusqu'au 31 juillet 1960. Il était limité aux décisions et à l'exécution d'opérations relatives à la gestion journalière et uniquement en ce qui concerne les opérations de trésorerie qui avant le 30 juin 1960 étaient effectuées en Belgique. Cette délégation fut prolongée jusqu'au 31 août 1960.

Sur la base desdites délégations furent en particulier assurées les charges de la République du Congo dont la partie n'était pas en francs congolais et était domiciliée en Belgique.

Après le 31 août 1960, plus aucun paiement ne fut effectué à Bruxelles pour le compte de la République du Congo.

(1) Document non publié.

PARTIE IV

CONTENTIEUX ENTRE LA BELGIQUE ET LA REPUBLIQUE DEMOCRATIQUE DU CONGO

Le contentieux congolais surgit de l'impréparation de l'indépendance, il naquit toutefois antérieurement à celle-ci car les ambiguités issues de la Table ronde économique d'avril 1960 ne furent pas dissipées, en particulier les déclarations de Monsieur Kasavubu ne recueillirent pas l'intérêt qu'elles méritaient et pourtant elles contenaient en germe le contentieux (1).

Les troubles consécutifs à l'indépendance du Congo, la non ratification du Traité général d'amitié, d'assistance et de coopération du 29 juin 1960, la rupture des relations diplomatiques du 9 août 1960, tout cela freina la mise en place de solutions entre les deux Etats sans qu'on puisse prétendre à l'absence de démarches de la part du Gouvernement belge. Les préliminaires des négociations datent de fin 1960 par le canal des Nations Unies auxquelles succédèrent les entretiens Spaak-Bomboko des 11 et 12 avril 1962, Spaak-Adoula de juillet-août 1963 et mars 1964 (2).

Les négociations se situeront du 28 janvier 1965 au 6 février et furent clôturées par les accords du 6 février 1965.

Trois points essentiels sont l'objet de ces accords: le problème des pouvoirs concédants, la dette congolaise et le portefeuille (3).

a) Les pouvoirs concédants

Ce premier problème concerne uniquement les actionnaires des trois sociétés concédantes: la Compagnie du Katanga, la Compagnie des Chemins de Fer du Congo supérieur aux Grands Lacs Africains, C.F.L. et la Société belgo-africaine du Kivu, Sobaki. Deux de ces sociétés, dès la période léopoldienne, la troisième, dès 1928, sous le nom de Comité National du Kivu, ont reçu le droit de concéder des terres; ces droits avaient été retirés dès avant la fin de la colonisation belge, mais le paiement de l'indemnité qui devait en résulter avait été différé.

Le Gouvernement congolais crut régler le problème unilatéralement en prenant le décret du 9 novembre 1964, il amena une réaction du Gouverne-

(1) Christian Lejeune, Le contentieux financier belgo-congolais. Edition Institut de sociologie dans Revue belge de Droit international, 2, 1969.
(2) Marcel Zimmer, Le Fonds belgo-congolais d'amortissement et de gestion Revue de la Société d'Etude et de Documentation. Octobre 1967.
(3) Marcel Zimmer, Le contentieux belgo-congolais. Reflets et perspectives. Janvier 1965.

ment belge qui ne pouvait pas se désintéresser du problème. Une solution fut reprise aux conventions du 6 février 1965 sous forme d'annexes et de convention particulière entre la République démocratique du Congo et la Compagnie du Katanga. Cette convention mettait fin à l'indivision née conventionnellement entre l'Etat indépendant du Congo et la Compangie du Katanga le 19 juin 1900 et réglait la dévolution des biens situés tant au Congo qu'en Belgique. Il en fut de même pour la Compagnie des Chemins de fer du Congo supérieur aux Grands Lacs Africains (C.F.L.) pour laquelle se posait le problème particulier de la flotte du Lac Tanganika qui desservait aussi le Ruanda-Urundi. La moitié de cette flotte fut cédée au Congo. Pour ce qui concerne la Société belgo-africaine, une convention d'indemnisation fut faite toujours à la date du 6 février 1965.

b) La dette congolaise

La thèse belge au sujet de la dette congolaise se trouve exprimée dans une étude faite par le Professeur André Durieux (1) « Les dettes contractées par un territoire jouissant de la personnalité morale, doté de l'autonomie financière et ayant son propre patrimoine utilisé dans son propre et exclusif intérêt, suivent en cas de changement territorial par suite d'annexions, de cessions ou d'érection en état indépendant le sort de ce territoire qui reste grevé de ses dettes ».

L'on peut dire que la majeure partie des dettes de l'ancienne colonie correspondait à cette description et devait en suivre les règles.

Cela résulte du bilan patrimonial clos au 31 décembre 1959 et présenté aux travaux de la Table ronde économique. Aux 45 milliards 002 millions de passif représenté par la dette s'opposent 87 milliards 666 millions d'éléments actifs dont 38 milliards 311 millions d'investissements de l'Etat, 6 milliards 260 millions d'investissements locaux de paraétatiques, 4 milliards 253 millions d'équipements sociaux et le portefeuille pour 37.315 millions (voir annexe III).

L'actif cédé au nouvel Etat s'élevait donc à ± 43 milliards.

Il a été dit dès la Table ronde que les leaders africains ont laissé planer un doute sur les intentions futures, les Gouvernements congolais du début n'ont pas nécessairement confirmé ces doutes, non seulement ils ont avalisé les paiements d'échéances faits par le Ministre Scheyven au moyen de la délégation de gestion qui lui fut octroyée mais en ce qui concerne l'emprunt 4 %

(1) André Durieux. Le problème juridique des dettes du Congo belge et de l'Etat du Congo. Académie Royale des Sciences d'Outre-mer, 1956, p. 55.

1950-1960, ils en assurèrent le service au 1er décembre 1960 et pour l'emprunt 1958-1973, 5 1/4% en dollars, dit emprunt Dillon Read, ils payèrent les coupons du 1er octobre 1960 à la date et des 1er avril et 1er octobre 1961 en 1963 après un voyage du Ministre Adoula aux Etats-Unis d'Amérique (1).

Sur le plan des faits, l'attitude congolaise était équivoque. Sur le plan du droit, la thèse belge pourrait cependant apparaître excessive eu égard à l'évolution du droit international. M. Christian Lejeune dans son étude citée va même jusqu'à dire «Il semble bien que le Gouvernement belge se soit quelque peu mépris sur le principe bien connu du règlement de la succession d'Etat» et il rappelle que la thèse belge héritée des théories du droit naturel de Grotius et de Puffendorf était dépassée, la position belge était faible en l'absence de toute convention.

Même en Belgique dit Maître Christian Lejeune «Une tendance jurisprudentielle se dessinait désignant l'Etat belge comme débiteur ou tout au moins codébiteur du passif colonial. La deuxième Chambre du Tribunal de 1e Instance de Bruxelles avait également dans un jugement du 26 décembre 1961 considéré que l'Etat belge était tenu d'honorer les dettes coloniales».

De plus en Belgique, des groupes de pression spécifiques et actifs se constituèrent exigeant une solution au profit des quelque 200.000 familles porteurs de rentes coloniales. Aux Etats-Unis d'Amérique, un groupe paraofficiel «Foreign Bondholders protective Council» exigea le service de l'emprunt de 15 millions de dollars émis aux U.S.A. en 1958 sans la garantie de la Belgique.

Enfin l'année 1965 se révélait année d'élection en Belgique et au Congo «Les deux Gouvernements de l'époque avaient trouvé dans les promesses qui précèdent indispensablement les joutes électorales les stimulants pour conclure dans des problèmes qui avaient entravé les relations entre les deux pays pendant les cinq années» (2).

Quel fut l'arrangement entre les deux Etats en ce qui concerne la dette?

Il y avait 45 milliards 825 millions de francs (3) de dette dont 12 milliards 930 millions de dette garantie par le Royaume de Belgique, 12 milliards 566 millions de dette extérieure non garantie (4), parmi celle-ci se trouvait les 5 1/4% 1958-1973 en dollars U.S.A. pour 15 millions de dollars, il y avait de plus 20 milliards 329 millions de dette intérieure non garantie. Ces montants

(1) Voir Christian Lejeune, Op. cit., p. 539.
(2) M. Zimmer, Le contentieux belgo-congolais. Reflets et perspectives. Juillet-Août 1966.
(3) M. Christian Lejeune cite 45 milliards 212 millions.
(4) Voir annexes IV, V, VI.

sont différents de ceux du 30 juin car des opérations mineures avaient été effectuées.

La dette garantie et la dette cédée, c'est-à-dire celle qui avait été souscrite par la Belgique mais dont le produit de l'emprunt fut remis au Congo belge furent reprises par la Belgique et payées par elle.

La responsabilité des emprunts congolais, émis en francs congolais, fut reprise par la République démocratique du Congo sans que ce pays ne s'engagea pour autant à en payer les charges sauf pour les titres détenus par l'Office de la Sécurité sociale d'Outre-mer (OSSOM) et la Caisse d'assurances congolaise et du Ruanda-Urundi (1).

Pour la dette extérieure non garantie, à l'exception des titres de cette dette détenus par des organismes publics du Congo, les deux Etats créèrent conjointement une institution autonome de droit public international dénommée «Fonds belgo-congolais d'amortissement et de gestion». Cette institution eut pour objet «d'émettre en son nom et pour son compte exclusif un emprunt en francs belges» à 3,5 % à 40 ans (2), la souscription avait lieu au pair au moyen de titres de la dette non garantie du Congo belge en francs belges ou en dollars U.S., acceptés à la valeur de 1 dollar pour 50 francs belges.

Mais les personnes physiques qui établissaient leur identité et qui souscrivaient dans les 6 mois de l'ouverture de l'émission recevaient une bonification forfaitaire de 17,5 %, diminuée de la valeur des coupons mis en paiement depuis le 30 juin 1960 et le tout était plafonné à 87.500 francs belges. Les titres sortis à un tirage à lot recevaient la valeur de ce lot mais furent exclus de la bonification.

Par l'article 11 de la première convention entre la Belgique et le Congo pour le règlement des questions relatives à la dette publique du Congo belge en date du 6 février 1965, le Fonds recevait pendant 40 ans au maximum une dotation de 510 millions de francs belges servie pour 30/51^{e} par le Congo et 21/51^{e} par la Belgique.

Une disposition du Traité, article 3, par. 3 prévoyait que les titres libellés en francs belges ou en dollars non garantis par la Belgique en possession des organismes congolais ne seraient pas admis à l'émission du Fonds, ils furent revêtus d'une estampille ad hoc. Aucune disposition ne règle le sort des mêmes titres en possession de l'Etat belge.

Le communiqué conjoint belgo-congolais mentionne cependant que la solution advenue pour les titres en francs belges non garantis permettra «au

(1) 1re Convention du 6 février 1965, article 2.
(2) 1re Convention du 6 février 1965, article 5.

Gouvernement belge d'apporter une aide à ses ressortissants ayant subi des dommages matériels au Congo» après l'indépendance.

En effet, les titres en possession de l'Etat belge constituèrent le mécanisme de financement de la loi du 14 avril 1965 «organisant une intervention financière du chef de dommages causés aux biens privés en relation avec l'accession de la République du Congo à l'indépendance».

c) **Le portefeuille**

Dans l'esprit belge il n'y a jamais eu de doute quant au droit pour l'Etat congolais de bénéficier du portefeuille de la Colonie évalué au 30 juin 1960 à 37 milliards 315 millions. Le Ministre Scheyven l'avait affirmé dès la Table ronde économique et financière le 14 avril 1960 (1).

Les carences de la République démocratique du Congo dans les matières qui dans le même esprit devaient lui être imputées, l'opinion émise par le Premier Ministre Adoula «que l'opinion de la République démocratique du Congo ne croit pas à l'existence de la dette» amenèrent des réticences à la cession immédiate et sans examen des valeurs actives.

En attendant une solution définitive, la Belgique géra le portefeuille en bon père de famille. La position belge n'était pas particulièrement aisée, non seulement à cause des demandes congolaises, mais aussi à cause du caractère quelque peu artificiel d'une gestion dont les actifs réels se trouvaient en Afrique et dont seulement les titres représentatifs se situaient en Belgique.

Par la convention du 6 février 1965 et son titre II, la propriété des titres du portefeuille est confirmée sans réticences au Congo et la Belgique effectua à la date de la convention les formalités nécessaires pour assurer le transfert de droit et de fait au Congo tant des droits que des obligations du Congo belge ou du Comité spécial du Katanga.

(1) M. Zimmer déjà cité.

PARTIE V

LE RUANDA-URUNDI

INTRODUCTION

Par une décision de la société des Nations, en date du 31 août 1923, le Roi des Belges se vit conférer le mandat de gérer le territoire de l'Est Africain.

L'accord de tutelle approuvé par l'Assemblée Générale des Nations Unies le 13 décembre 1946, ainsi que la loi du 25 avril 1949, portant approbation dudit accord, ne modifient pas l'état des choses. Dans les relations entre la Belgique et le Ruanda-Urundi, d'une part, et le Congo belge, d'autre part, l'Union douanière réalisée entre les deux territoires par la loi du 30 juin 1922 (1) et l'Union administrative par la loi du 21 août 1925 se poursuivirent.

Particulièrement sur le plan budgétaire, les territoires sous tutelle avaient leurs budgets propres votés séparément de celui du Congo par le législateur belge; les services financiers et la compatabilité publique des territoires étaient régis par des règles propres.

En matière fiscale, les mécanismes étaient semblables, rendus exécutoires par une ordonnance du Vice-Gouverneur général du Ruanda-Urundi. La Banque d'émission et la monnaie étaient uniques.

L'intimité existante entre les territoires du Ruanda-Urundi et la Colonie du Congo belge, s'est révélée favorable pour les territoires dont les conditions socio-économiques étaient très différentes de celles du Congo tant par ses populations et ses revenus.

Les populations recensées au 31 décembre 1949, étaient de 3.882.392 habitants soit 1/3 de la population du Congo belge pour un territoire 43 fois plus petit que la Colonie. La densité moyenne était de 71,67 habitants par km^2; constituant un problème «le plus angoissant de ce pays» (2).

En 1958, la population était estimée à 4.625.805 habitants et la densité moyenne portée à 85 habitants au km^2 dont 93 habitants au km^2 au Ruanda et le 76 au Burundi, la croissance de la population étant estimée à 2,5 % par an (3).

(1) G. Verriest, Organisation financière du Congo belge et du Ruanda-Urundi dans l' «Encyclopédie du Congo belge et du Ruanda-Urundi», p. 557.
(2) Plan Décennal pour le Développement économique et social du Ruanda-Urundi, Ed. De Visscher, Bruxelles 1954, p. 6 et suivantes.
(3) Le Ruanda-Urundi, Ed. Inforcongo.

Contrairement au Congo belge, la période de guerre est très pénible pour les populations locales dont le nombre décrut pendant les années de 1942 à 1944 inclus.

La population extracoutumière est fortement minoritaire et ne constituait que 1,95% des populations.

Le revenu par habitant est parmi les plus bas de l'Afrique Centrale; le rendement de la main d'œuvre est faible ce qui est dû en partie aux «déficiences de son état sanitaire et de son alimentation» (1).

a) Le Budget

Les budgets ordinaires du Ruanda-Urundi (Tableau 12) montrent une extrême étroitesse, ils sont pourtant en boni de 1939 à 1947, en déficit pour les années 1948 et 1949. Le redressement des résultats budgétaires pour 1950 à 1953 sont dus à certaines plus-values de recettes (impôts sur le revenu, droits de douane), tandis que le déficit croissait à nouveau pour les années de 1954 à 1957, cela est dû à une augmentation des dépenses, principalement en matière d'enseignement et en raison «de la pression exercée par les autochtones pour avoir plus d'écoles et plus de possibilités d'éduquer leurs enfants à tous les degrés» (2). La charge d'enseignement passa en conséquence de 5,3% du Budget ordinaire de 1946 à 20% du Budget ordinaire de 1957.

Le budget ordinaire du Ruanda-Urundi pour 1958 correspondait à peu près à 250 F.C. par habitant, contre 1.000 F.C. par tête d'habitant au Congo belge. Ce budget se présentait avec un déficit de 88 millions de francs congolais, soit à peu près 20 F.C. par habitant.

Le territoire connaissait un sytème et des tarifs fiscaux identiques à ceux du Congo, malgré sa pauvreté.

Pour 1959, le budget ordinaire fut présenté en Recettes pour 1.217.274.000 francs congolais et en Dépenses pour 1.216.895.000 francs congolais, soit avec un boni de 379.000 francs congolais, mais il se réalisa avec un déficit de 51 millions de francs congolais malgré une aide du Trésor belge de 270 millions de francs belges et des efforts dans la limitation des dépenses.

Pour 1960, le budget ordinaire fut présenté avec un déficit de 52 millions de francs congolais malgré l'aide accrue du Trésor belge portée à 350 millions de francs belges (3).

(1) Le Ruanda-Urundi, Ed. Inforcongo.
(2) Nations Unies. Conseil de Tutelle. Rapport de visite 1957, p. 89.
(3) B.O. R.U. pour 1960.

TABLEAUX 12

Résultats des budgets ordinaires du Ruanda-Urundi de 1939 à 1958

(En millions de francs)

Exercice	A partir de 1947	Recettes	Dépenses	Bonis ou malis provisoires
1939		53	39	+ 14 (1)
1940		64	39	− 25 (1)
1941		92	55	+ 37 (2)
1942		107	71	+ 36 (2)
1943		121	82	+ 39 (2)
1944		121	100	+ 21 (2)
1945		128	113	+ 15 (2)
1946		152	136	+ 16 (2)
1947	31.12.1950	210	194	+ 16 (3)
1948	31.12.1950	223	231	− 8 (3)
1949	31.12.1950	271	328	− 57 (3)
1950	31.10.1951	386	335	+ 51 (3)
1951	31.10.1952	559	438	+122 (3)
1952	31.10.1953	604	512	+ 92 (3)
1953	31.10.1054	596	579	+ 17 (3)
1954	31.10.1955	666	685	− 20 (3)
1955	31.10.1956	681	686	− 5 (3)
1956	31.10.1957	696	710	− 74 (3)
1957	31.10.1958	827	970	−143 (3)
1958	31.10.1959	898	985	− 88 (3)
1959	31.5.1960	1.105	1.156	− 51 (4)
1960	—	1.364	1.414	− 52 (5)

(1) Rapport aux Chambres sur l'administration belge du Ruanda-Urundi pendant l'année 1942.
(2) Rapport aux Chambres sur l'administration belge du Ruanda-Urundi pendant l'année 1949.
(3) B.O. du Ruanda-Urundi pour l'exercice 1960, page II.
(4) Banque centrale du Congo belge et du Ruanda-Urundi. Rapport à l'assemblée générale des actionnaires du 24 mai 1960, page 137.
(5) B.O. du Ruanda-Urundi pour 1960, page I.
N.B. L'avance de la Belgique pour les B.O. du Ruanda-Urundi fut de 125 millions de francs belges pour 1958, 270 millions de francs belges pour 1959 et 350 millions de francs belges pour 1960.

Les services sociaux pesaient pour 45,91 % dans l'ensemble du budget ordinaire dont 14,79 % pour les services médicaux et 30,90 % pour le secteur enseignement (1) et cela malgré un taux de scolarité d'un peu plus du quart seulement au Burundi (2).

L'enseignement pesait dans le budget ordinaire de 1960, le même poids que tous les services et prestations à nature économique.

Les budgets extraordinaires montraient la même étroitesse malgré les alimentations extérieures, dont une avance récupérable du Trésor belge au Ruanda-Urundi pour son développement économique et avance qui s'était élevée pour les années 1950 et 1951 à 150 millions de francs belges chaque fois; pour les années de 1952 à 1957 inclus à 400 millions de francs belges, pour 1958 à 475 millions de francs belges, pour 1959 à 330 millions de francs

(1) B.O. R.U. pour 1960.
(2) Etudes congolaises, op. cit., p. 121.

belges et pour 1960 à 400 millions. Le Ruanda-Urundi a connu en plus en 1959 une contribution du Fonds de Développement des Pays et Territoires d'Outre-Mer de 45 millions de francs belges. Les recettes extraordinaires propres au territoire se limitaient en 1960 à 9,555 millions de francs congolais.

b) Trésorerie

Si le Ruanda-Urundi n'a pas connu de difficultés sérieuses de Trésorerie, au moins jusqu'en 1960, cela est dû aux retards dans l'exécution effective du budget extraordinaire.

En plus de ses interventions, la Belgique s'est efforcée d'améliorer les possibilités financières du Ruanda-Urundi. C'est ainsi qu'elle a en sa qualité de puissance souveraine facilité l'accès du Ruanda-Urundi à un emprunt de 4.800.000 dollars à 6% 1957-1976 auprès de la Banque Internationale de Reconstruction et de Développement — BIRD — en «vue du financement de certains travaux figurant dans son Plan décennal» (1).

On peut rappeler, l'opposition momentanée du Conseil du Gouvernement local à cette initiative, celui-ci préférant des «avances récupérables du Trésor belge» sans intérêt aux conditions fixées par la Banque Mondiale. Cela fit l'objet d'un Conseil général spécial du Gouvernement du Ruanda-Urundi du 29 octobre 1957.

c) L'Indépendance

L'indépendance octroyée au Congo belge le 30 juin 1960, constitue un élément essentiel dans la vie des territoires qui n'accédèrent eux qu'au 30 juin 1962 à la même situation.

De nombreux problèmes naquirent au moment de l'indépendance du Congo belge devenu République Démocratique du Congo.

Dès le 12 juillet 1960, une loi sur l'administration du Ruanda-Urundi permit au Résident Général du Ruanda, d'exercer tous les pouvoirs que le Gouverneur Général du Congo belge détenait jusqu'au 30 juin 1960.

C'est ainsi qu'il reçut tous les pouvoirs décrits à l'article 22 de la loi du 18 octobre 1908, appelée habituellement «Charte Coloniale».

(1) La situation économique du Congo belge et du Ruanda-Urundi. Ministère des Colonies. Bruxelles 1958, page 124 et suivantes.

Par contre le Résident Général perdit toutes les facilités de l'Union administrative avec le Congo belge organisée par la loi du 21 août 1925.

Une loi du 28 juin 1960, maintenait le système de l'Union douanière entre le Congo et le Ruanda-Urundi, pour ne pas bouleverser l'économie du Ruanda-Urundi, en tenant compte qu'il n'existait entre les pays ni frontière douanière, ni différence d'accises, ni contingent, ni licence (1).

La collaboration intime envisagée fut rapidement troublée par «la crise d'anarchie qu'a traversé le Congo au début de juillet» (1).

Une banque d'émission du Rwanda et du Burundi fut créée (décret du 4 août 1960). Cette banque remplit les fonctions exercées antérieurement par la Banque centrale du Congo belge et du Ruanda-Urundi. Une monnaie propre fut instituée par le décret du 2 septembre 1960. Les avoirs de la Banque centrale furent partagés lors de la liquidation de celle-ci au 22 septembre 1960 (2).

Il en fut de même pour les autres organismes comme la Caisse d'Epargne, Fonds du Roi, Fonds du Bien Etre Indigène, Office des Cités Africaines, La Régie des Eaux, etc...

Dès le mois d'août, le Résident Général fut obligé d'organiser par ordonnance législative le contrôle du Commerce extérieur.

Le Gouvernement belge de son côté, avait fait dès 1959 une déclaration de Gouvernement sur la politique de la Belgique au Ruanda-Urundi. Cette déclaration après avoir annoncé que «le Ruanda connaît un problème économique, social et politique à la fois de paupérisme généralisé qui touche des masses numériquement importantes» annonce une attitude «simple et claire», après avoir constaté que les habitants réclamaient des «institutions renouvelées et démocratiques» sous la direction des autorités locales et la tutelle générale de la Belgique exercée par le Résident Général et les deux Résidents.

Tout l'arsenal démocratique y passe: consultation des populations, création de circonscriptions administratives au lieu de chefferies. Les Chefs traditionnels sont fonctionnnarisés.

Les Bamis (*) constitueraient un Gouvernement, doté d'une administration locale. En Belgique, l'ancien Conseil colonial sera remplacé par un Conseil de législation, tandis que sur place le Résident Général disposera de services de tutelle distincts de l'administration des territoires.

---

(1) Extrait d'un Rapport non publié.
(2) Banque d'émission du Rwanda et du Burundi, n° 1, juillet 1960.
(*) Bami — pluriel de Mwami, roi du Rwanda ou du Burundi.

Cette réforme a été consacrée par le décret du 25 décembre 1959.

Le Gouvernement belge est conscient du coût de ces solutions: il envisage d'augmenter l'aide au Ruanda-Urundi.

En sept ans, de 1951 à 1958 inclus, le territoire du Ruanda-Urundi aura reçu une somme de 3.300 millions de francs belges, l'avance totale de la Belgique est portée à 5.185 millions de francs belges au 30 juin 1962 tenant compte des nouvelles institutions.

Les nécessités de la sécurité ont entraîné la Belgique à des dépenses directes par une prise en charge pour 450 millions de la Défense Nationale pour des frais spéciaux des bataillons de paracommandos stationnés en Afrique et des troupes locales en formation.

La Belgique a pris en charge aussi 1/3 des rémunérations des agents européens liquidées en Belgique en francs belges (1).

Le Budget ordinaire du Ruanda-Urundi de 1960 annoncé avec un déficit de 52 millions vit celui-ci montrer à 206 millions pour des causes énumérées et la diminution de recettes.

Ces malis furent encore couverts par des ressources de trésorerie et en particulier par des avances de la Banque d'émission.

Le Budget ordinaire de 1961, de son côté, tenait compte de l'évolution et des nouvelles structures; il fut partagé en budget de la tutelle, en celui des services communs aux deux pays et en un budget propre du Rwanda et du Burundi.

Il fut présenté avec un montant de 1.400 millions de francs R.B. en dépenses contre 1.417 millions de francs R.B. pour 1960 et de 1.042 millions de francs R.B. en recettes non comprise une avance récupérable de 360 millions de francs belges du Trésor belge contre 1.364 millions de francs R.B. en 1960 y compris une avance de 350 millions de francs belges du Trésor belge.

Mais en 1961, la Belgique assura directement une quotité des rémunérations du personnel européen du Ruanda-Urundi pour 110 millions de francs belges inscrits au Budget du Ministère des Affaires Africaines.

Le Budget ordinaire du Ruanda-Urundi de 1961 régionalisait à partir du 1er juillet 1961, les recettes qui furent perçues pour compte du Trésor par les autorités des pays respectifs. Les dépenses étaient faites par les pays, leurs montants étaient mis à leur disposition par le Résident Général sous forme de subsides.

(1) Budget 1961 du Ministère des Affaires Africaines.

Le Budget ordinaire de 1962 présente encore d'autres originalités, tenant compte de l'évolution politique.

Par un protocole du 21 décembre 1961 entre le Ministre du Ruanda-Urundi et les représentants des Gouvernements du Rwanda et du Burundi (1), il fut reconnu une autonomie tant au Rwanda qu'au Burundi jusqu'au jour fixé pour l'accession à l'indépendance.

Selon l'annexe A du protocole, l'élaboration des budgets pour 1962, leur exécution était de la compétence des pays, la Belgique se limitant à la compatibilité entre ces budgets et «le respect des obligations imposées à la Belgique par l'Accord de tutelle». Les pays reçurent en même temps l'autonomie de trésorerie nécessaire à l'exécution du Budget.

Le Budget du Ministère des Affaire Etrangères dont le Ministre était également «Ministre du Ruanda-Urundi» reprit en charge l'avance récupérable au Trésor du Ruanda-Urundi pour son équipement économique et son développement social soit 150 millions de francs belges pour 1962, ainsi que les frais de stationnement des troupes métropolitaines au Ruanda-Urundi pour 250 millions de francs belges.

Les efforts faits par la Belgique ont été qualifiés de «spectaculaires» par une mission de visite des Nations-Unies (2). Malgré cela les déficits budgétaires de chacun des Etats atteignaient en 1962, 50% des dépenses. Les revenus moyens par tête d'habitant se limitaient de 40 à 50 dollars l'an.

La générosité pécuniaire et de pensée n'empêcha pas la Belgique d'être mêlée à divers contentieux nés des circonstances politiques de 1960 à 1962.

d) Le Contentieux

Outre le Contentieux né entre la Belgique et le Congo en 1960, il y eut un Contentieux entre le Congo et le Ruanda-Urundi.

De plus, en 1962, naquit un Contentieux entre les territoires du Rwanda et celui du Burundi et la Tutelle et un Contentieux entre les Territoires.

Le Contentieux entre le Ruanda-Urundi et le Congo est dû à la longue intimité entre les deux pays, de ce fait des investissements exécutés au Rwanda et au Burundi n'avaient pas nécessairement un financement local. Parfois

(1) Document Assemblée Générale des Nations Unies — 16e session annexes au document A/C.4/517.

(2) Rapport de la Commission des Nations Unies pour le Ruanda-Urundi créée en vertu de la Résolution 1743 de l'Assemblée générale — août 1962.

les travaux mitoyens étaient payés par le budget du Congo belge seul. Par contre, l'absence d'une politique de trésorerie d'emprunt à court terme ou à long terme au Ruanda-Urundi a contraint des organismes officiels à placer leurs avoirs auprès des services de Léopoldville. Il en résulte un décompte repris en annexe XI. Ce Contentieux a pu connaître une solution satisfaisante par le jeu des compensations.

Par contre, le Contentieux entre les deux Pays du Rwanda et du Burundi, date de l'indépendance. A ce moment chacun prétendait mériter une part égale dans les investissements faits, grâce aux avances de la Belgique faut-il le rappeler, dans l'un ou l'autre territoire. Malgré le souhait belge et à cause d'une méfiance réciproque, une union intime et durable entre les deux pays ne put avoir lieu postérieurement à leur indépendance. L'opinion d'un Ministre des Finances d'un des deux pays, (1) était qu'il appartenait à la Belgique de faire régler cet équilibre par le pays le plus avantageux ou de payer elle-même le solde au plus défavorisé de ses pupilles (1).

La répartition des investissements entre le Rwanda et le Burundi apparaît à l'annexe VIII.

Un Contentieux pourrait exister entre la Belgique et les deux pays venus à l'indépendance. Il s'agit des avances faites depuis 1951 par la Belgique et dont celle-ci n'a jamais renoncé aux remboursements.

e) Comptes du Ruanda-Urundi

Contrairement à ce qui s'est passé pour la Colonie du Congo belge, aucune contestation n'a existé en ce qui concerne la compétence de la Cour des Comptes au sujet des comptes du Ruanda-Urundi; ceux-ci ont été vérifiés par la Cour des Comptes. Les résultats sont repris à la page 62.

Mais dans son 134^{e} Cahier d'Observations, session 1973-1974, la Cour a toutefois fait remarquer «Vu l'indépendance accordée le 1er juillet 1962, aucune continuité d'intérêt ne peut plus être prêtée à la question».

CONCLUSIONS

Les conclusions d'un travail relatif aux «Finances coloniales jusqu'en 1960 et leurs conséquences» ne doivent pas servir à donner un avis sur les conséquences de la présence belge en Afrique centrale; au plus, peut-on con-

(1) C. Cyimana, Perspective d'une coopération économique entre le Rwanda et le Burundi.

stater que les opinions divergent selon la connaissance que l'interlocteur possède du sujet, son objectivité et ses adhésions politiques.

La question que l'on peut poser au sujet des finances est de savoir si la gestion financière belge a été saine dans le cadre des contraintes imposées par l'acte général de Berlin du 26 février 1885, l'annexe à l'acte général de la Conférence de Bruxelles du 2 juillet 1890, la Convention de St. Germain-en-Laye du 19 septembre 1919, la Charte des Nations Unies du 26 juin 1945 et la Charte coloniale pour le Congo du 18 octobre 1908 et pour le Ruanda-Urundi, les textes précités s'ils s'appliquent, le mandat de la Société des Nations du 31 août 1925, l'accord de Tutelle du 13 décembre 1946 et la loi sur le Gouvernement du Ruanda du 21 août 1925.

Ces textes avaient imposé des restrictions quant aux possibilités de recettes et avaient créé des obligations quant au développement économique, social et politique des habitants de la Colonie et des territoires.

La Charte coloniale en particulier avait, dès son article 1[er], établi pour le Congo belge une personallité distincte de celle de la métropole et ajoutait que l'actif et le passif de la Belgique et de la Colonie demeuraient séparés.

Le travail n'est pas exhaustif en ce qui concerne les réalisations économiques et sociales, mais souligne particulièrement après la deuxième guerre mondiale, l'effort et les effets du premier plan décennal de développement économique et social et les efforts que cela a engendrés:

- sur le plan des structures financières nouvelles: création de la Banque centrale du Congo belge et du Ruanda-Urundi et de la Caisse d'Epargne du Congo belge et du Ruanda-Urundi en particulier;
- sur le plan des schémas budgétaires: régionalisation des dépenses;
- sur le plan de la politique budgétaire: développement des budgets et création du fonds d'égalisation des budgets;
- sur le plan des réformes des impôts directs et indirects.

Malgré la séparation des patrimoines, la Belgique avait créé dès le 20 novembre 1919, pour les douanes et depuis le 21 juin 1927, pour les impôts directs, une politique «d'assistance technique» à travers les offices spécialisés fonctionnant en Belgique pour le compte du Congo belge et du Ruanda-Urundi.

La distinction entre les personnalités juridiques n'a pas été vaine; les administrations du Ministère des Colonies, la direction de la Banque centrale l'ont toujours défendue, de même que l'administration de la Colonie et les Conseils consultatifs locaux.

Les populations locales ont progresssivement pris conscience de l'entité

économique et politique que pouvaient représenter les 13,2 millions de Congolais et les quelque 115.000 «non autochtones de race blanche».

C'est sans doute, le tableau relatif au bilan patrimonial au 31 décembre des années 1949 à 1959, (voir annexe III) qui répond le plus adéquatement à la question posée au sujet de la qualité de la gestion financière belge. Ce tableau montre plus qu'un doublement net du patrimoine du Congo belge de 1949 à 1957, puis une diminution de 1958 et 1959 sous l'effet de la crise économique et l'augmentation de l'endettement direct qui en résulte. Le solde terminal est nettement favorable au 31 décembre 1959.

L'on pourrait s'étonner que dans ces conditions, il y ait eu un contentieux né de l'indépendance. Celui-ci résulte plus des errements de l'époque que d'erreurs de gestion financière mais c'est aussi le jeu politique qui y apportera une solution incomplète d'ailleurs.

Le Rwanda et le Burundi ont connu leur indépendance deux ans après le Congo, la situation propre des territoires, les efforts pécuniaires faits antérieurement par la Belgique, la sagesse des populations et des dirigeants aussi ont rendu ces moments moins turbulents.

ANNEXE I

Situation du trésor du Congo et du Fonds spécial d'égalisation des budgets (en millions de francs)

Dates	A. Trésor du Congo Belge				B. Fonds spécial d'égalisation des budgets		
	Fonds à vue	Fonds à court terme	Autres fonds	Total	Crédits votés	Bonis des budgets	Total
30/06/1955	7.792,9	1.551,6	23,7	9.368,2	5.409,4	1.972,2	7.381,6
31/12/1955	5.979,3	2.848,5	25,6	8.853,4	5.409,4	1.972,2	7.381,6
31/12/1956	6.437,5	3.649,7	25,4	10.112,6	5.709,4	1.972,2	7.381,6
31/12/1957	3.680,7	1.619,5	26,1	5.326,3	6.409,4	1.972,2	8.381,6
31/12/1958	3.196,2	4.326,2	26,1	7.548,5	6.409,4	1.972,2	8.381,6
31/01/1959	2.943,9	4.245,8	26,1	7.215,8	6.409,4	1.972,2	8.381,6
28/02/1959	2.359,8	4.037,7	26,1	6.423,6	6.409,4	1.972,2	8.381,6
31/03/1959	2.171,3	3.650,1	26,1	5.847,5	6.409,4	1.972,2	8.381,6
30/04/1959	1.495,6	3.661,3	18,2	5.175,1	6.409,4	1.972,2	8.381,6
31/05/1959	2.477,3	1.676,≠	18,2	4.171,5	6.409,4	1.972,2	8.381,6
30/06/1959	1.354,≠	1.376,6	18,2	2.748,8	6.409,4	1.972,2	8.381,6
31/07/1959	1.193,3	1.175,3	18,2	2.386,8	6.409,4	1.972,2	8.381,6
31/08/1959	338,1	1.174,6	18,2	1.530,9	6.409,4	1.972,2	8.381,6
30/09/1959	348,8	1.181,8	18,2	1.584,8	6.409,4	1.972,2	8.381,6
31/10/1959	372,7	1.192,1	18,2	1.583,≠	6.409,4	1.972,2	8.381,6
30/11/1959	325,9	650,9	18,2	995,≠	6.409,4	1.972,2	8.381,6
31/12/1959	283,1	379,2	18,2	680,5	6.409,4	1.972,2	8.381,6
31/10/1960	188,8	517,6	18,2	724,6	6.409,4	1.972,2	8.381,6
29/02/1960	201,≠	396,2	18,2	615,4	6.409,4	1.972,2	8.381,6
31/03/1960	196,5	413,7	18,2	628,4	6.409,4	1.972,2	8.381,6
30/04/1960	183,8	427,9	18,2	629,9	6.409,4	1.972,2	8.381,6

Source: Congo et Ruanda-Urundi — Bulletin de la Banque Centrale, fin juillet 1960, p. 277.

ANNEXE II

Comptes définitifs des budgets 1954 à 1958

CONGO BELGE (en millions de francs)

Année	Recettes		Dépenses		Sources
1954		15.773			
	RO	9.837	DO	7.532	117e cahier — Cour des Comptes
	RE	5.936	DE	7.022	Session 60/61
1955		17.005			
	RO	10.760	DO	9.547	117e cahier — Cour des Comptes
	RE	6.245	DE	7.164	Session 60/61
1956		19.075			
	RO	11.834	DO	11.398	117e cahier — Cour des Comptes
	RE	7.241	DE	8.716	Session 60/61
1957		13.020			
	RO	11.782	DO	12.259	118e cahier — Cour des Comptes
	RE	1.238	DE	6.086	Session 61/62
1958		18.160			
	RO	10.947	DO	13.453	130e cahier — Cour des comptes
	RE	7.213	DE	5.960	Session 73/74

RO: Recettes ordinaires. RE: Recettes extraordinaires. DO: Dépenses ordinaires. DE: Dépenses extraordinaires.

ANNEXE III

Patrimoine du Congo Belge

(en millions de francs)

	1949	1950	1951	1952	1953	1954	1955	1956	1957	1958	1959
ACTIF											
Domaine du Congo belge	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.
Investissements publics											
a) de l'Etat et des pouvoirs subordonnés	12.861	13.546	14.758	16.537	19.110	22.368	25.530	29.870	32.895	36.062	38.311
b) des parastataux	p.m.	322	747	1.474	2.225	3.055	4.708	4.914	5.529	6.080	6.260
Total des investissements publics actif réalisable	12.861	13.868	15.505	18.011	21.335	25.423	30.238	34.784	38.424	42.142	44.571
Stock d'ivoire	15	64	68	71	61	71	85	68	65	60	65
Magasins	130	90	114	143	149	—	148	183	253	350	375
Portefeuille	8.900	10.466	13.292	16.563	20.765	25.050	28.514	31.125	35.629	37.530	37.315
Débiteurs											
Avances diverses	50	70	101	93	95	84	78	958	1.305	1.673	2.160
Droits constatés et impôts restant à recouvrer	150	581	713	898	1.364	2.558	3.727	2.222	2.094	2.000	2.500
Disponible											
Divers avoirs et trésorerie	3.003	7.742	9.486	12.252	8.142	8.950	9.047	10.113	5.326	7.549	680
Total de l'actif	25.109	32.881	39.279	48.031	51.911	62.136	71.837	79.453	83.096	91.304	87.666
PASSIF											
Dette directe	3.690	8.737	10.589	15.360	15.417	21.319	26.482	32.717	31.442	42.546	43.720
Fonds de tiers	500	811	1.132	1.352	740	108	7	235	754	1.172	1.216
Créance de tiers à liquider	100	5	10	12	15	15	3	375	402	50	50
BCB-couverture métallique	105	105	105	—	—	—	—	—	—	—	—
Autres engagements envers les tiers	185	433	692	505	212	22	33	49	62	72	16
Total du passif	4.580	10.091	12.523	17.229	16.384	21.464	26.525	33.376	32.660	43.840	45.002
Solde: patrimoine net du Congo Belge (*)	20.529	22.790	26.751	30.802	35.527	40.672	45.312	46.077	50.436	47.464	42.664
Equipement culturel ou social au service de la communauté (écoles, églises, établissements hospitaliers, complexes sportifs) financé par le Congo Belge	p.m.	87	299	858	1.505	2.189	2.754	3.088	3.656	4.084	4.253

(*) Y compris le montant du Fonds d'égalisation des budgets.
Source: Travaux de la Table ronde économique: Bilan patrimoinal au 31 décembre 1959.

ANNEXE IV

Situation de la dette publique congolaise dette garantie et dette cédée

SITUATION AU 30/06/1960

A. Dette garantie

				Situation au 30/06/1960 (en millions de FB ou FC)
a) *Dette consolidé*				
4,5%	1951 B.I.R.D.	$ 33.000.000	FB	1.650
6%	1957 B.I.R.D.	$ 32.655.504,38	FB	1.633
Morgan	1959	$ 20.000.000	FB	1.000
Morgan	1960	$ 20.000.000	FB	1.000
6%	1960 B.I.R.D.	$ 4.088.508,36	FB	204
				5.487
4%	1950	FS 55.000.000	FB	638
4%	1952	FS 60.000.000	FB	690
4%	1953	FS 60.000.000	FB	684
4%	1956	FS 60.000.000	FB	684
				2.696
5,5%	1958/1973 (Van Hasselt)	FC 200.000.000	FC	200
B.I.R.D.	Otraco	$ 2.322.369	FB	116
		Total A, a), Dette consolidée garantie		8.499
b) *Dette flottante*				
B.R.I.		$ 20.000.000	FB	1.000
Banques étrangères diverses		$ 20.000.000	FB	1.000
		Total A, b), Dette flottante garantie		2.000
		TOTAL A: Dette garantie		10.499

B. *Dette cédée*

				Situation au 30/06/1960 (en millions de FB)
a) *Consolidée*				
2,5%	1950 M.S.A.	$ 717.607,50	FB	36
3,25%	1950 M.S.A.	$ 13.132.533,05	FB	657
4,5%	B.I.R.D. 1951		FB	1.239
		Total B, a), Dette consolidée cédée		1.932
b) *Flottante*				
B.I.R.D. Belgique 5,75%	1957	$ 10.000.000	FB	500
		Total B, b), Dette flottante cédée		500
		Total B: Dette cédée		2.932
		TOTAL A+B: Dette garantie + Dette cédée		12.931

Source: Documents administratifs.

ANNEXE V

Situation de la dette publique congolaise
Dette extérieure non garantie

SITUATION AU 30/06/1960 CORRIGÉE

Description des emprunts	Montants en circulation au 30.6.1960 (en millions de francs)	Amortissements ultérieurs effectués par ou pour compte de la Republique du Congo (en millions de francs)	Montants réels restant en circulation (en millions de francs)
I. *Dette consolidée*			
A. Dette émise en Belgique			
a) Emprunts non compris l'emprunt 2% 1958 à lots			
4% 1936 amort.	551	16	535
3,5% 1937 amort.	55	1	54
4% 1937 amort.	138	2	136
4% 1901 amort.	20		20
4% 1909 amort.	4		4
2.5% 1887 persp.	—		—
4% 1896-1898 perp.	3		3
3% 1904 perp.	4		4
4% 1906 perp.	48		48
4% 1950-1960	253	253	
4,25% 1954-74 amort	2.102		2.102
4,25% 1955-67 amort.	2.100		2.100
4,25% 1956-71 amort.	2.100		2.100
,5% 1958-64 amort.	2.000		2.000
Total A a) - Emprunts non compromis le 2% 1958 à lots	9.379	273	9.106
b) Emprunt 2% 1958 à lots			
Emprunt 2% 1958 à lots	1.904	72.	1.832
Total A. Dette émise en Belgique	11.283	345	10.938
B. Emprunts émis à l'étranger			
5,25% 1958 Dillon	$ 15	—	—
	FB. 750	—	750
Total I = A+B: Dette consolidée non garantie	12.033	345	11.688
II. *Dette flottante*			
A. Dette émise en Belgique			
F.B.E.I.	25	—	25
Caisse d'amortissement de la dette publique	75	—	75
Otraco	20	—	20
Forminière	7	—	7
Etat Belge	750	—	750
Divers		—	
Total A. Dette émise en Belgique	878	—	878
B. Dette émise à l'étranger: néant			
Total II. Dette flottante	878	—	878
Total I + II — Dette extérieure non garantie	12.911	345	12.566

Source: La même que annexe 4.

ANNEXE VI

Situation de la dette publique congolaise
Dette intérieure congolaise non garantie

SITUATION CONNUE AU 30 JUIN ET AU 31 AOUT 1960

Description des emprunts	Montants en circulation au 30.6.1960 (en millions de Francs)	Modifications nettes du 30.6.60 au 31.8.60 (en millions de francs)	Montants en circulation au 31.8.1960 (en millions de francs)
I. *Dette consolidée*			
A. Emprunts publics			
4,25% 1954-1974 amort.	1.947	—	1.947
4% 1955-1975 amort.	2.407	—	2.407
	4.354	—	4.354
B. Emprunts privés			
4% 1948 perp.	1.200	—	1.200
4% 1949 amort.	220	—	220
4,5% 1e T. Amort.	215	—	215
4% 1950 amort.	150	—	150
4,5% 1951 ze T. Amort.	215	—	215
4,5% 1954-1980 Amort.	1.750	—	1.750
4,5% 1956-1976 1e T. Amort.	750	—	750
4,5% 1956-1976 2e T. Amort.	750	—	750
5,75% 1958-1973 amort.	350	—	350
4% 1958 perp.	250	—	250
4% 1958-1973 amort.	400	—	400
5,5% 1958-1973 amort.	850	—	850
4% 1959-1979 amort.	394	—	394
	7.494	—	7.494
TOTAL I = A+B: Dette consolidée	11.848	—	11.848
II. *Dette flottante*	8.481	−441.625	8.481
TOTAL I + II. Dette intérieure congolaise non garantie	20.330	−441.625	20.329

Source: Documents administratifs.

ANNEXE VII

Eléments actifs et passifs du Ruanda-Urundi dans le cadre du contentieux (en millions de F.C.)

RUANDA-URUNDI CONGO

Actif		Passif	
Décompte RU-Congo	25	Forces de l'Est (solde à liquider)	604
Bons du Trésor Congo en faveur du RU	250	Soc. crédit Cl. Moy.	25
OCIRU — Dette coloniale et dette congolaise	214	Particip. Capital Soc. Min. (portefeuille Congo)	6
Avoirs Fonds du Roi au Congo	33	Créance IGC (Institut Géo. du Congo)	6
Avoirs Cadeco au Congo	270	COGERCO	5
Fonds sociaux		OCA (Cité Ngagara)	140
F. invalidité des travailleurs	30		786
C. de pension des travailleurs	88	*Divers douteux*	
	910	CFL (équip. nv. port USA)	50
Douteux		Centrale Sebeya (Kisenyi)	35
Participation RU équipement Irsac Uvira	p.m.	Balisage lac Tanganika	?
Equip. et transformation bateau expérimental Président Ermens	p.m.	*Eventuels à rejeter*	
		Aérodrome Kamembe (Bukavu-Shangugu)	p.m.
		+ matériel T. de contrôle	p.m.
		Route Bukavu-Uvira (section du RU)	p.m.
			871
Solde en faveur du R.U.	39	Radiophare Kigali	?

Source: Documents administratifs.

ANNEXE VIII

Récapitulation générale des investissements inventoriés

en millions de francs

Rwanda	1.908
Burundi	2.987
	4.895

Répartition en investissements corporels et incorporels

	Investissements corporels	Investissements incorporels
Rwanda	1.819	88
Burundi	2.900	86
	4.719	174
	4.893	

Source: Documents administratifs.

ANNEXE IX

Compte définitif du Ruanda-Urundi de 1954 à 1962

RUANDA-URUNDI

en millions de francs

Année	Recettes		Dépenses		Source
1954		677			117e cahier — Cour des Comptes session 60-61
	RO	666	D.O.	685	
	RE	11	D.E.	324	
1955		789			117e cahier — Cour des Comptes session 60-61
	RO	681	D.O.	686	
	RE	108	D.E.	403	
1956		1.103			117e cahier — Cour des Comptes session 60-61
	RO	696	D.O.	770	
	RE	407	D.E.	555	
1957		1.137			120e cahier — Cour des Comptes session 63-64
	RO	827	D.O.	970	
	RE	310	D.E.	398	
1958		1.401			121e cahier — Cour des Comptes session 64-65
	RO	898	D.O.	985	
	RE	503	D.E.	479	
1959		2.039			125e cahier — Cour des Comptes session 68-69
	RO	1.105	D.O.	1.156	
	RE	934	D.E.	525	
1960		2.382			130e cahier — Cour des Comptes session 73-74
	RO	1.088	D.O.	1.379	
	RE	1.294	D.E.	632	
1961		1.444			130e cahier — Cour des Comptes session 73-74
30.6.62	RO	1.073	D.O.	1.588	
	RE	371	D.E.	372	

BIBLIOGRAPHIE

A. **Auteurs et ouvrages**

COART, E.: *Les Budgets du Congo,* Encyclopédie du Congo belge.

DELHAYE, Y.: *Le Régime fiscal du Congo belge,* Encyclopédie du Congo belge, 573 pages.

DELHAYE, Y.: *Le Régime fiscal du Congo belge,* Organisation financière du Congo belge et du Ruanda-Urundi.

DURIEUX A.: *Le Problème juridique des dettes du Congo belge et l'Etat du Congo.* Académie Royale des Sciences d'Outre-Mer 1956, 56 pages.

GANSHOF van der MEERSCH, W.J.: *Fin de la Souveraineté belge au Congo.* I.R.R.I. 1963.

HEENEN, G.: *Les Finances publiques du Congo belge.*

HEENEN, G.: *Histoire des Finances publiques en Belgique* Tome I — Edition Emile Bruylant. Bruxelles 1965.

LEJEUNE, Ch.: *Le Contentieux financier belgo-congolais* Edition Institut de sociologie dans Revue belge de droit international, 1969.

MOELLER de LADDERSOUS, A.: *Régime financier, monétaire et budget».* Dans Livre Blanc de l'Académie royale des Sciences d'Outre-mer, Bruxelles 1962, 32 pages.

PARISIS, A.: *Les Finances communales et urbaines au Congo belge.* Edition Académie royale des Sciences d'Outre-Mer. Bruxelles 1960, 112 pages.

STENGERS, J.N: *Combien le Congo a-t-il coûté à la Belgique?* Editions Académie Royale des Sciences d'Outre-Mer. Bruxelles 1957, 394 pages.

VERRIEST, G.: *Organisation financière du Congo belge et du Ruanda-Urundi,* dans l'Encyclopédie du Congo belge. Editions Bieleveld, 22, rue de la Concorde, Bruxelles 1190.

VERRIEST, G.: *Situation patrimoniale du Congo belge au 31 décembre 1949,* dans l'Encyclopédie du Congo belge.

WERTZ, J.: *Quelques aspects de l'organisation financière du Congo belge et du Ruanda-Urundi.* Encyclopédie du Congo belge.

ZIMMER, M.: *Vers une nouvelle conception budgétaire.* Bulletin mensuel des Statistiques du Congo belge et du Ruanda-Urundi, août 1952, p. 28 et suivantes.

ZIMMER, M.: *Une étape nouvelle.* Bulletin mensuel des Statistiques du Congo belge et du Ruanda-Urundi, mars 1954, p. 261 et suivantes.

ZIMMER, M.: *Le Fonds belgo-congolais d'amortissement et de gestion.* Revue de la Société d'Etude et de Documentation, octobre 1967.

ZIMMER, M.: *Le contentieux belgo-congolais.* Reflets et perspectives, janvier 1965 et juillet, août 1966.

B. Autres ouvrages

Le Congo belge, 2 Tomes, publication de l'Office de l'Information et des Relations publiques pour le Congo belge et le Ruanda-Urundi. Bruxelles 1959.

Codes et Lois du Congo belge. Edition 1959. Vol. III.

Etudes congolaises. Juillet-Septembre 1968.

Plan décennal pour le développement économique et social du Congo belge. Edition de Visscher. Bruxelles 1949, 601 p.

Plan décennal pour le développement économique et social du Ruanda-Urundi. Edition de Visscher, Bruxelles 1954.

Programme d'expansion économique et sociale du Congo belge. Etude non publiée.

La situation économique du Congo et du Ruanda-Urundi de 1950 à 1959. Royaume de Belgique — Ministère des Affaires Africaines — Direction des études économiques — Bruxelles.

Le Ruanda-Urundi. Editions l'Office de l'Information et des Relations publiques pour le Congo belge et le Ruanda-Urundi. Bruxelles 1959, 377 pages.

C. Rapports et Revues

L'Avenir colonial belge, du 15 juin 1954.

L'Avenir de Lépoldville, des 21 et 22 juin 1958.

Bulletin de la Banque centrale du Congo belge et du Ruanda-Urundi. Collection complète du 1.7.1952 à juin-juillet 1960.

The Belgian Congo fifteen year 5 1/2% External Loan Bond of 1958 Dillon Read and C° inc.

B.O. du Congo belge pour 1958.

B.O. du Congo belge, 1960.

Bulletin du Ministère du Congo belge et du Ruanda, exercice 1960.

130e Cahier d'observation de la Cour des Comptes, Session 1973/1974.

Cadeco, Rapport 1958 pour l'exercice 1957.

Cadeco, Rapport du Conseil d'Administration au 31 décembre 1952 9e exercice.

CHAPITRE XII

A LA RECHERCHE DES DÉTERMINANTS DES DÉPENSES ET DES RECETTES PUBLIQUES EN BELGIQUE, AINSI QUE DE LEUR DÉSÉQUILIBRE (1955-1980)

par

Max FRANK (*)
Professeur ém. à Université Libre de Bruxelles

(*) Le nombre de personnes nous ayant fait bénéficier de leurs remarques et critiques constructives est trop grand pour que nous puissions les remercier toutes nommément ici. Le concours de H. De Lange, L. De Rijck, M. J. Festjens, P. Van Praet, V. Van Rompuy et tout spécialement celui de Ch. Depoortere, nous a été particulièrement précieux et nous leur exprimons notre sincère reconnaissance. Que I. Nicolas, qui a expurgé le manuscrit d'un certain nombre de négligences d'ordre grammatical et lexicologique, soit également remerciée. Il va de soi que l'auteur assume l'entière responsabilité du texte.

TABLE DES MATIÈRES

Page

SECTION 1. INTRODUCTION 995

1.1. Remarques préliminaires 995

1.2. Démographie, indicateurs économiques et contexte institutionnel 996

1.3. Volume des recettes, des dépenses et du S.N.F.B. des A.P. 1000
1.3.1. Données relatives à la Belgique 1000
1.3.2. Comparaison entre Etats membres de la C.E.E. 1005

SECTION 2. DÉPENSES 1007

2.1. Education nationale 1007

2.2. Communications 1013

2.3. Dépenses pour chômage et remise au travail 1019

2.4. L'aide aux entreprises 1021

2.5. Emploi dans les Administrations publiques 1023

2.6. Charges d'intérêts de la dette publique 1026
2.6.1. Volume et charges d'intérêts de la dette publique 1026
2.6.2. Impact du volume et des taux d'intérêts de la dette sur les charges d'intérêts 1029
2.6.3. L'auto-alimentation de la dette publique 1030
2.6.4. L'effet «boule de neige» de la dette publique 1032

SECTION 3. RECETTES FISCALES 1034

3.1. Vue d'ensemble 1034

3.2.. Impôts directs 1037
3.2.1. L'impôt des personnes physiques 1038
3.2.2. L'impôt des sociétés 1042

3.3. Impôts indirects 1046

3.4. Impôt sur le patrimoine 1050

SECTION 4. DÉPENSES ET RECETTES DE LA SÉCURITÉ SOCIALE 1052

4.1. Introduction 1052

4.2. Analyse des dépenses 1053
4.2.1. Données globales 1053
4.2.2. Les prestations 1055
4.2.2.1. Nombre de bénéficiaires et son rapport avec celui des cotisants . . . 1055
4.2.2.2. Prestations moyennes par bénéficiaire 1057
4.2.2.3. Rapport entre les prestations moyennes et les revenus professionnels moyens 1059
4.2.3. Dépenses de fonctionnement 1062

4.3. Analyse des recettes 1062
4.3.1. Introduction 1062
4.3.2. Cotisations 1063
4.3.3. Revenus de la propriété 1066

4.4. Subventions de l'Etat et bonis ou malis des différentes branches de la sécurité sociale 1068
4.4.1. Subventions de l'Etat 1068
4.4.2. Bonis ou malis des différentes branches 1071
4.5. Annexe 1075

SECTION 5. LA GESTION BUDGÉTAIRE 1075
5.1. Laxisme politique 1075
5.2. Errements comptables 1078

SECTION 6. APERÇU SYNTHÉTIQUE DES PRINCIPAUX DÉTERMINANTS DES FINANCES PUBLIQUES 1083
6.1. Déterminants démographiques 1083
6.2. Déterminants socio-culturels 1084
6.2.1. Sécurité sociale 1085
6.2.2. Enseignement 1085
6.3. Déterminants économiques 1086
6.3.1. Impact de l'inflation 1087
6.3.1.1. Recettes fiscales 1087
6.3.1.2. Charges d'intérêts de la dette publique 1088
6.3.1.3. Inflation et marge disponible pour couvrir les dépenses nouvelles . . 1088
6.3.1.4. Accélération du mécanisme d'indexation 1089
6.3.2. Dépenses pour chômage et remise au travail 1089
6.3.3. Aide aux entreprises 1090
6.3.4. Communications 1090
6.3.5. Laxisme budgétaire 1092

SECTION 7. CONSIDÉRATIONS FINALES 1094

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES 1097

ABRÉVIATIONS ET SIGNES CONVENTIONNELS

A.C. : Administration centrale
A.L. : Administrations locales
A.P. : Administrations publiques
a.p.c. : à prix courants
An. Stat. Belg. : Annuaire statistique de la Belgique
B.N.B. : Banque Nationale de Belgique
Bull. B.N.B. : Bulletin de la Banque Nationale de Belgique
Bull. Doc. Min. Fin. : Bulletin de Documentation du Ministère des Finances
Bull. Stat. : Bulletin de Statistiques, Institut National de Statistique
C.A. : Chiffres absolus
C./B.F.B. : Capacité ou besoin de financement du budget
C.I. : Comptes intégrés des opérations courantes et en capital des Administrations publiques 1955-1980, M. Frank (1984, pp. 103 à 119)
C.N. : Comptes nationaux de la Belgique, Institut National de Statistique
e.t.r. : En termes réels
F.B. : Francs belges
I.N.S. : Institut National de Statistique
Op. Cap. : Opérations en capital
Op. Ctes : Opérations courantes
p.t.h. : Par tête d'habitant
P.N.B. : Produit national brut
R.N. : Revenu national
S.S. : Administration de sécurité sociale
S.N.F.B. : Solde net à financer du budget.
T.A.A. : Taux annuel d'accroissement (en %)
T.A.M. : Taux d'accroissement annuel moyen (en %)
* : Données provisoires
nd : Donnée non disponible
.. : Donnée très faible
— : Néant

SECTION 1

INTRODUCTION

1.1. REMARQUES PRÉLIMINAIRES

Ces pages n'ont pas pour objet de fournir un aperçu général des onze chapitres de l'Histoire des Finances publiques en Belgique (1950-1980). Ces chapitres sont trop denses et abordent un trop grand nombre de sujets pour qu'il soit possible d'en fournir une synthèse. On se propose plutôt ici de rechercher un commencement de réponse à une question fondamentale qui surgit à leur lecture. Celle de savoir quels ont été les déterminants des dépenses et des recettes publiques belges entre 1955 et 1980, ainsi que de leur déséquilibre.

Pour répondre à cette question nous analyserons non seulement l'évolution de l'ensemble des recettes et des dépenses publiques, mais également les mécanismes des principaux postes qui sont «responsables» du dérapage intervenu. Nous nous pencherons également sur certains aspects de la dette publique, dont l'ampleur en fin de période est devenue (ou plutôt aurait dû être) le souci majeur des autorités budgétaires de l'époque.

L'examen portera, d'une part, sur les développements intervenus au niveau belge, d'autre part, sur la comparaison de ces développements avec ceux accusés dans les autres pays de la C.E.E.

Une analyse de ce genre aurait dû s'effectuer par la voie d'une approche multidisciplinaire. Car les aspects d'ordre économique, financier et sociaux, sont à eux seuls insuffisants pour maîtriser la problématique des finances publiques d'un pays. D'autres facteurs, de nature politique, philosophique et communautaire (ceux-ci dans le cas de la Belgique) ont également exercé un impact considérable. Hélas, une telle approche multidisciplinaire des finances de l'Etat ne semble pas encore avoir été tentée d'une manière systématique. C'est là probablement aussi une des principales faiblesses de la présente recherche.

On verra que les développements consacrés à la recherche des déterminants des opérations de la sécurité sociale sont beaucoup plus fouillés que les autres. Cela s'explique par la circonstance que grâce à M. Delhuvenne, M. J. Festjens, A. Berckmans et H. De Lange (1985) on dispose dans ce domaine de matériaux de base exceptionnellement riches. C'est un cas exemplaire qui devrait pousser d'autres chercheurs à entreprendre des analyses similaires dans leur spécialité.

Dans notre étude on a pris en considération les seules opérations des Administrations publiques (A.P.), au sens attribué à ces termes par le Système normalisé de comptabilité nationale de l'O.C.D.E. Les opérations des entreprises publiques n'ont dès lors été retenues ici que par le biais de celles qui ont une contrepartie dans le budget des A.P. Il s'agit d'ailleurs d'une branche ad hoc des services publics, dont l'activité et les finances ont fait l'objet d'une analyse historique par F. Robert, F.X. de Donnea, M. Marchand et H. Tulkens (1983).

Une dernière remarque préliminaire s'impose. Elle a trait au flou, à la dispersion, voire à l'indigence dans un trop grand nombre de cas de l'information statistique disponible. Il s'agit là d'un obstacle que nous n'avons trop souvent pas pu surmonter ou qui nous a forcés à nous contenter de données approximatives n'ayant que la valeur de simples ordres de grandeurs.

1.2. DÉMOGRAPHIE, INDICATEURS ÉCONOMIQUES ET CONTEXTE INSTITUTIONNEL

L'évolution des finances publiques d'un pays est évidemment liée à celle de sa démographie, de son économie et de ses institutions. Quelques données fondamentales à ce sujet sont dès lors fournies ici en vue de faciliter la compréhension de toute une série de problèmes qui seront abordés dans la suite.

DÉMOGRAPHIE

Entre 1955 et 1980 la population a augmenté de 967,2 milliers d'unités, la population active de 455,8 milliers d'unités. Alors qu'entre 1955 et 1975, la population active atteint environ 40% de la population totale, elle passe à 42,1% en 1980, sous l'effet, notamment, de l'augmentation de la population âgée de 15 à 64 ans.

Entre 1950 et 1980 la population vieillit: celle de 0 à 14 ans passe de 21,0 à 19,9% de l'ensemble, celle de 15 à 64 ans, de 67,9 à 66,6%, celle enfin de 65 ans et +, de 11,1 à 13,4%.

Lorsqu'on considère non pas la population active totale, mais le nombre de cotisants à la sécurité sociale (O.N.S.S., F.N.R.O.M. et O.S.S.O.M.), les mutations intervenues entre 1955 et 1980 sont beaucoup plus prononcées (Tableau 1.2.2.). Le nombre de ces cotisants passe de 1.911.800 à 2.418.700 unités, soit un accroissement de 26,6%, dont 9,2% imputables à l'augmentation des cotisants masculins, et 83,1% à celle des cotisants féminins. Nous

TABLEAU 1.2.1.

Démographie et emploi

Situation au 31 décembre	1950	1955	1960	1965	1970	1975	1980
Population au 31 décembre							
en 10^3 unités	8.653,7	8.896,2	9.178,2	9.499,2	9.650,9	9.813,2	9.863,4
pourcentages, par classes d'âge							
0-14 ans	21,0	21,9	23,7	23,9	23,6	22,0	19,9
15-64 ans	67,9	66,4	64,3	63,4	63,0	64,0	66,6
65 ans et +	11,1	11,6	12,0	12,7	13,4	14,0	13,4
Population active au 30 juin							
en 10^3 unités		3.696,3	3.674,6	3.756,2	3.830,2	4.003,1	4.152,1
en % population totale		40,3	40,0	39,9	39,7	40,8	42,1

Source: Bull. Stat.

verrons plus loin que le vieillissement de la population et l'afflux de travailleurs fémins sur le marché du travail ont eu une incidence considérable sur les recettes et les dépenses de la sécurité sociale.

INDICATEURS ECONOMIQUES

Les différents indicateur de l'économie belge du Tableau 1.2.3. font ressortir qu'on peut très schématiquement subdiviser la période 1955-1980 en trois sous-périodes: 1955-1959 pendant laquelle la conjoncture a été erratique, 1960-1970 caractérisée par l'expansion généralisée des golden sixties et se prolongeant à maints égards jusqu'en 1974, 1975-1980 accusant une dété-

TABLEAU 1.2.2.

Evolution des effectifs des cotisants à la sécurité sociale

	Hommes		Femmes		Total en 1.000 unités
	en 1.000 unités	en p.c. du total	en 1.000 unités	en p.c. du total	
1955	1.463,4	76,5	448,4	23,5	1.911,8
1960	1.453,3	74,9	487,4	25,1	1.940,6
1965	1.596,2	73,4	577,3	26,6	2.173,5
1970	1.687,5	70,3	714,4	29,7	2.401,8
1974	1.724,1	68,5	808,6	31,9	2.532,7
1980	1.598,5	66,1	821,2	33,9	2.418,7
Accroissement 1955-1980	9,2 %		83,1 %		26,6 %

Source: Bureau du Plan.

rioration sur tous les plans. Dès 1970-1974 apparaît déjà un signe prémonitoire des difficultés ultérieures: le T.A.M. de l'indice des prix à la consommation y atteint 7,4% contre 3,5% au cours de la période 1966-1970. Quant à la détérioration du solde net à financer du budget des A.P., qui passe de 3,9% en 1974 à 10,9% du P.N.B. en 1980, elle prend toute sa signification à la lumière, d'une part, du développement du chômage atteignant 7,9% de la population active en 1980 contre 2,6% en 1974, d'autre part, de l'effondrement du solde net de la balance des opérations courantes avec l'étranger: −4,4% du P.N.B. en 1980 contre +1,2% en 1974. Nous aurons l'occasion de revnir ultérieurement sur les interférences entre la situation de l'économie et celle des finances publiques. On fera notamment ressortir l'incidence pernicieuse de l'inflation des prix sur l'équilibre du budget.

Certes, la plupart des autres pays occidentaux et notamment ceux de la C.E.E., ont eux aussi d'abord profité de l'expansion économique des golden sixties, ensuite subi les contrecoups de la récession. Mais il apparaît que si au

TABLEAU 1.2.3.

Principaux indicateurs de l'économie belge

		1953/55	1956/60	1961/65	1966/70	1971/74	1975/80	1953/80
P.N.B. e.t.r.	T.A.M.	4,3	2,6	5,1	4,8	4,9	1,9	4,0
Consommation privée e.t.r.	T.A.M.	4,4	2,4	3,4	4,1	5,5	2,9	3,8
Formation brute de capital fixe e.t.r.	T.A.M.	6,2	4,9	7,9	5,6	5,0	−0,3	4,9
Consommation publique e.t.r.	T.A.M.	0,1	4,1	6,5	4,6	5,2	3,8	4,0
Exportations nettes e.t.r.	T.A.M.	50,8	−19,7	152,9	60,7	−11,3	−53,1	30,1
P.N.B.	T.A.M.	5,4	4,6	8,3	8,8	13,0	8,7	8,1
P.I.B. e.t.r. p.t.h.	T.A.M.		2,0	4,8	5,0	3,4	2,9	3,6
		1955	1960	1965	1970	1974	1980	
P.N.B. en 10^9 F.B.		456,5	571,5	848,9	1.291,8	2.102,7	3.464,9	
Chômeurs complets, en % population active		3,2	3,0	1,5	1,9	2,6	7,9	
Solde balance des opérations courantes avec l'étranger, en % du P.N.B.		24	1,0	0,9	2,8	1,2	−4,4	
Solde net à financer du budget des A.P., en % du P.N.B.		2,9	4,8	2,9	2,6	3,9	10,9	
Indices du taux de change (1970 = 100)		93,9	97,3	97,3	100,0	94,7	89,8	
Taux d'escompte de la B.N.N. (en fin de période)		3,0	5,0	4,75	6,5	8,75	12,0	
		1953/5	1956/60	1961/65	1966/70	1971/74	1975/80	1953/80
Indice de la production industrielle	T.A.M.	3,3	2,8	7,6	3,6	10,0	6,6	5,7
Indice des prix à la consommation	T.A.M.	0,3	1,8	2,5	3,5	7,4	7,4	3,8
Monnaie (M_1)	T.A.M.	3,3	2,7	7,6	3,6	10,0	6,6	5,7

Sources: C.N., Bull. B.N.B., Bull. Stat., C.I.

TABLEAU 1.2.4.

Indicateurs synthetiques de « Santé économique » (1) de la Belgique et de six autres pays (2)

	Croissance économique réelle (3)		Taux de chômage (4)		Inflation (5)		Surplus ou déficit de la balance des opérations courantes avec l'étranger (6)		Indice synthétique (7)		Indice de disparité
	Belgique (a)	6 autres pays européens (b)	Belgique (c)	6 autres pays européens (d)	Belgique (e)	6 autres pays européens (f)	Belgique (g)	6 autres pays européens (h)	Belgique (i)	6 autres pays européens (j)	R = (1)/ (j) × 100
1970	88	72	89	90	93	86	78	48	87	74	118
1971	66	60	89	88	86	78	73	56	79	71	111
1972	79	68	84	85	85	78	87	62	84	73	115
1973	88	83	84	88	82	67	74	52	82	73	112
1974	71	47	82	83	52	46	56	38	65	54	120
1975	15	20	67	71	52	48	48	52	46	48	96
1976	81	80	57	68	75	59	52	43	66	63	105
1977	38	52	50	65	78	62	38	49	51	57	89
1978	60	58	46	63	92	74	35	55	58	63	92
1979	55	62	43	65	93	66	13	44	51	59	86
1980	60	39	38	60	78	50	4	36	45	47	96

(1) Indices calculés sur une échelle de 0 à 100 sur laquelle le plus mauvais et le meilleur résultat parmi les sept pays durant la période 1970-80 se voient attribuer respectivement la côte 0 et la côte 100.
(2) R.F.A., Royaume-Uni, France, Italie, Pays-Bas, Danemark.
(3) Croissance du P.I.B. à prix constants.
(4) En pourcentage de la population active.
(5) Accroissement de l'indice des prix à la consommation.
(6) En pourcentage du P.I.B.
(7) Moyenne arithmétique des indices relatifs aux quatre performances.
Source: J. SMETS (1986) et calculs complémentaires de cet auteur.

cours des années 1970-1974, les performances économiques de la Belgique ont été meilleures que celles de la moyenne des autres pays de la C.E.E., l'inverse s'est produit entre 1975 et 1980. (Tableau 1.2.4., col. k). Dans trois domaines la situation belge accuse depuis 1974-1975 des faiblesses particulièrement préoccupantes: le chômage, la balance des opérations courantes avec l'étranger et, mais dans une moindre mesure, l'inflation (Tableau 1.2.4., col. c, e et g). Est-il besoin de préciser que ces mauvais résultats sont le reflet du manque de compétitivité dont l'industrie manufacturière belge a fait preuve depuis la fin des golden sixties (Bulletin de la Banque Nationale de Belgique, 1980 et 1981)? Nous verrons dans la suite que ces mauvaises performances de l'économie belge ont fort défavorablement influencé l'évolution des finances publiques du pays.

CONTEXTE INSTITUTIONNEL

La Belgique a connu, entre 1955 et 1980, 19 gouvernements successifs, soit de centre-gauche, soit de centre-droite, soit encore d'union nationale. L'institution, progressive depuis 1947, de l'Union Économique du Benelux n'a eu que des effets peu marquants sur la situation économique et financière. L'adhésion de la Belgique, le 25 mars 1957, au Traité instituant la Communauté économique européenne a, par contre, exercé progressivement des répercussions profondes sur l'économie du pays et sur ses finances. La proclamation, en date du 31 juillet 1960, de l'indépendance du Zaïre, n'à entraîné pour la métropole que des perturbations passagères. La réforme des institutions, débouchant sur la création de trois Communautés (néerlandaise, française et allemande) et de trois Régions (flamande, wallonne et bruxelloise), était loin d'être achevée en 1980. Elle n'a eu, au cours des années septante, qu'une incidence négligeable sur les finances publiques. C'est ainsi qu'en 1980 les masses budgétaires inscrites aux budgets des Communautés cutlurelles et des Régions (91,3 Mds) ne représentent encore que 7,2% du total des dépenses des Administrations publiques. Les lois de réformes institutionnelles qui ont profondément modifié la structure de l'Etat belge n'ont été adoptées que les 8 et 9 août 1981.

1.3. VOLUME DES RECETTES ET DES DÉPENSES ET DU SOLDE NET À FINANCER DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES

1.3.1. Données relatives à la Belgique

Le total des dépenses des A.P. est passé en Belgique entre 1955 et 1980 de 28,3 à 55,0% du P.N.B., avec un taux d'accroissement annuel moyen

TABLEAU 1.3.1.

Recettes, dépenses et solde net à financer des Administrations publiques
(Comptes consolidés)

	1955	1960	1965	1970	1974	1980 (*)	1985-80 (*)
Recettes							
En 10^9 F.B.	115,7	158,0	262,8	458,3	798,5	1.530,5	
En % du P.N.B.	25,3	27,6	31,0	35,0	38,0	44,2	
T.A.M. (a)		1,8	2,4	2,8	1,7	2,6	2,2
Dépenses							
En 10^9 F.B.	129,0	185,5	287,2	492,4	879,7	1.907,1	
En % du P.N.B.	28,3	32,5	33,8	38,1	41,8	55,0	
T.A.M. (a)		2,9	0,8	2,5	2,4	4,7	2,7
Solde net à financer							
En 10^9 F.B.	13,3	27,6	24,4	34,1	82,2	376,6	
En % du P.N.B.	2,9	4,8	2,9	2,6	3,9	10,9	

(*) Par rapport au P.N.B., pour les différentes périodes.
Sources: C.I. et C.N.

(T.A.M.) par rapport au P.N.B. de 2,7% (Tableau 1.3.1.). La croissance des dépenses, par rapport au P.N.B., a été la plus faible entre 1960 et 1965 (T.A.M. de 0,8%), la plus forte entre 1974 et 1980 (T.A.M. de 4,7%)

Le total des recettes des A.P. est passé entre 1955 et 1980 de 25,3 à 44,2% avec un T.A.M. de 2,2% par rapport au P.N.B. La croissance des recettes a été la plus faible entre 1970 et 1974 (T.A.M. de 1,7%), la plus forte entre 1965 et 1970 (T.A.M. de 2,8%) et entre 1974 et 1980 (T.A.M. de 2,6%).

Il convient de souligner que si, sous l'effet de facteurs conjoncturels, le rythme de croissance des dépenses publiques a été tantôt supérieur tantôt inférieur à celui des recettes publiques, en valeur absolue le niveau des dépenses a toujours dépassé celui des recettes. Cela se constate même au cours des années de très haute conjoncture, telles que 1965 et 1970. Cette situation a rendu les finances publiques belges particulièrement vulnérables lors de l'apparition de la crise à partir de 1974/75. La détérioration exceptionnellement grave du S.N.F.B. à la fin des années septante en est la triste illustration. Le solde en question atteint 4,8% du P.N.B. en 1960 (fin de la conjoncture erratique des années cinquante), 2,9% en 1965 et 2,6% en 1970 (pendant les golden sixties), 3,9% en 1974 (fin de la période transitoire entre les golden sixties et la récession à partir de 1975), 10,9% en 1980 (année de forte récession).

Sous l'angle structurel, comment expliquer le trend ascendant des dépenses et des recettes publiques, quels en ont été les principaux déterminants? Pour répondre à cette question, nous avons, pour commencer, recherché quel

a été l'écart des variations des dépenses des A.P. par rapport à leur croissance proportionnelle au P.N.B. en valeur. A cet effet (Tableau 1.3.2.), nous avons calculé pour les périodes 1953-68, 1968-74, 1974-80 et 1953-80:

a) Les écarts entre la croissance réelle des dépenses et leur croissance proportionnelle au P.N.B., exprimés en 10^9 F;
b) ces écarts exprimés en ‰ du P.N.B. moyen, c'est-à-dire en ‰ de la moyenne du P.N.B. de l'année de début et de l'année finale de chaque période, les ‰ ainsi obtenus ayant été divisés par le nombre d'années de la période considérée, de manière à rendre comparable les résultats des quatre périodes.

Au cours de l'ensemble de la période 1957-80, l'écart entre la croissance réelle des dépenses des A.P. et leur croissance proportionnelle au P.N.B. se chiffre à 1.002,7 milliards, soit 21,86‰ du P.N.B. moyen. L'écart a été le plus élevé entre 1974-80 (27,63‰), le plus faible entre 1968-74 (8,50‰). Trois catégories de dépenses sont chaque fois à elles seules à l'origine d'environ 70 à 90% des dépassements budgétaires des A.P. par rapport à la croissance proportionnelle. Ce sont: les Interventions sociales et santé publique, l'Enseignement, culture et loisirs, et les Communications. Au cours de la période 1968-1974, l'impact de ces trois catégories atteint même 139,9% du total des dépassements, compensé par une réduction de 39,9% des autres catégories de dépenses.

Comme il fallait s'y attendre, c'est la fonction Interventions sociales et Santé publique qui pendant toute la période considérée a été l'élément le plus important de la croissance des dépenses publiques, en étant à l'origine d'environ 50% de l'ensemble des dépassements budgétaires par rapport à la croissance proportionnelle au P.N.B. Trois branches de la sécurité sociale jouent à cet égard un rôle prépondérant: l'assurance maladie-invalidité et les pensions dont l'expansion est structurelle, le chômage dont les variations sont à la fois conjoncturelles et structurelles. Nous reviendrons ultérieurement plus en détail sur ces facteurs.

L'Enseignement a été le deuxième élément essentiel de la croissance des dépenses publiques plus que proportionnelle aux variations du P.N.B. et ce pour plusieurs raisons: accroissement de la population en âge scolaire, extension de l'enseignement secondaire et universitaire, pacte scolaire, etc. Les effets de l'Enseignement sur la croissance des dépenses au-delà du rythme de croissance du P.N.B. varient suivant les périodes, avec un maximum de 81,2% entre 1968-1974 et un minimum de 12,1% entre 1974-1980.

Le rôle des Communications, élément de poids au cours de la période 1957-1968, notamment sous l'influence du programme autoroutier (cause de 22,0% de l'ensemble des dépassements par rapport à la croissance propor-

TABLEAU 1.3.2.

Ecart des variations des dépenses des A.P. par rapport à leur croissance proportionnelle au P.N.B.

	1957-1968			1968-1974			1974-1980			1957-1980		
	en 10^9 F	en % total	en ‰ P.N.B. moyen	en 10^9 F	en % total	en ‰ P.N.B. moyen	en 10^9 F	en % total	en ‰ P.N.B. moyen	en 10^9 F	en % total	en ‰ P.N.B. moyen
1.0. Total des dépenses, dont	123,3	100,0	14,35	80,3	100,0	8,50	462,0	100,0	27,63	1.002,7	100,0	21,86
1.1. Communications	27,1	22,0	3,15	5,1	6,4	0,54	49,5	10,7	2,96	147,7	147,7	3,22
1.2. Enseignement, Culture, Loisirs	24,0	19,5	2,79	65,2	81,2	6,90	55,8	12,1	3,34	242,8	24,2	5,29
1.3. Interventions sociales	60,8	49,3	7,07	42,0	52,3	4,45	220,9	47,8	13,21	492,2	49,1	10,73
Sous-total (1.1+1.2+1.3)	11,9	90,8	13,01	112,3	139,9	11,89	326,2	70,6	19,51	882,7	88,0	19,24
1.4. Autres fonctions	10,7	8,6	1,26	−28,0	−34,9	−2,97	69,6	15,1	4,12	58,3	5,8	1,27
1.5. Opérations non imputables	0,7	0,6	0,08	− 4,0	− 5,0	−0,42	66,2	14,3	4,00	61,7	6,2	1,35

Source: M. FRANK, 1984, p. 15.

tionnelle) s'infléchit dans la suite (6,4% entre 1968-1974, 10,7% entre 1974-1980).

Au cours de la période 1974-1980, apparaît un nouvel élément spécifique de l'expansion des dépenses publiques: les Opérations non imputables, parmi lesquelles les intérêts de la dette publique non répartis entre les autres fonctions interviennent pour une bonne part. Ces opérations expliquent 14,3% des dépassements par rapport à la croissance proportionnelle au P.N.B. entre 1974-1980, comparés à 0,6% entre 1957-1968 et −5,0% entre 1968-1974. Cette progression préfigure le rôle moteur que les charges d'intérêt de la dette publique joueront dans le gonflement du budget au début des années quatre-vingts.

Un dernier facteur significatif de la croissance des depenses des A.C. au-delà du taux de croissance du P.N.B. est celui de l'augmentation de l'emploi dans les A.P. L'emploi y passe de 416.728 unités en 1955 à 663.059 en 1980, soit un accroissement de 59,1%. Par rapport à la population active l'emploi dans les A.P. atteint 11,5% en 1955, 16,0% en 1980, soit un accroissement de 39,1% (M. FRANK, 1984, p. 51).

On peut, comme on l'a fait pour les dépenses publiques, recourir à la méthode de la croissance proportionnelle au P.N.B. pour dégager les grands flux qui sont à l'origine de l'extraordinaire expansion des recettes publiques (Tableau 1.3.3.).

Au cours de la période 1955-1980, l'écart entre le rendement effectif des recettes des administrations publiques et celui d'une progression proportionnelle au P.N.B. se chiffre à 658,2 milliards, soit pas moins de 12,8‰ du

TABLEAU 1.3.3.

Ecart des variations des recettes des administrations publiques par rapport à leur croissance proportionnelle au P.N.B.

	1955 (résultat) (1)	1980 (résultat) (2)	1980 croissance proportionnelle (3)	Ecart en 10^9 F (4) = (2)−(3)	Ecart en % du total (5)	Ecart en % du P.N.B. moyen (6)
Total des recettes	115,0	1.520,6	862,4	658,2	100,0	12,8
Impôt des personnes physiques	26,3	539,8	197,2	342,6	52,1	6,7
Impôt des sociétés	6,7	89,7	50,2	39,5	6,0	0,8
Impôts indirects	46,2	413,8	346,5	67,3	10,2	1,3
Cotisations de sécurité sociale des salariés et des indépendants	28,0	437,3	210,0	227,3	34,5	4,4
Autres recettes	7,8	40,0	58,5	−18,5	−2,8	−0,4

Source: C.I.

P.N.B. moyen. Plus de la moitié de l'écart des recettes publiques par rapport à la croissance proportionnelle au P.N.B. est imputable à l'I.P.P., plus d'un tiers aux cotisations de sécurité sociale des salariés et des indépendants, environ un dixième aux impôts indirects et 6,0% à l'I. Soc. Les autres recettes (revenus de la propriété et de l'entreprise, droits de succession, etc.) ont accusé un rythme d'accroissement légèrement inférieur à celui du P.N.B.

1.3.2. Comparaisons entre Etats membres de la C.E.E.

Il est instructif de comparer les données relatives au volume des recettes et des dépenses, ainsi que du solde net à financer des Administrations publiques en Belgique, avec les données correspondantes pour les autres états membres de la C.E.E. C'est ce que nous avons fait ailleurs (M. FRANK, 1984, pp. 88 à 102).

Pour dégager la position de la Belgique par rapport à ses partenaires de la Communauté, les indicateurs pris en considération y ont été classés en ordre d'importance décroissante selon les pays. Pour la «capacité» ou le «besoin de financement» (1) ce classement a été effectué selon les «capacités» décroissantes, suivies des «besoins» croissants. Les enseignements d'ordre général que nous avons pu en tirer sont, entre autres, les suivants:

1) Partout les recettes et les dépenses publiques se sont accrues d'une manière très sensible par rapport au P.I.B., en Belgique plus fortement que dans les autres Etats membres. De ce fait, la Belgique, qui en 1957 se situait au 6^{e} et dernier rang parmi les Six, tant en matière de recettes que de dépenses, occupe, en 1980, le 3^{e} rang parmi les Six et le 4^{e} rang parmi les Neuf pour les recettes et le 1^{e} rang parmi les Neuf en ce qui concerne les dépenses.
2) Le problème du financement du budget, est reflété d'une part par la capacité (+) ou le besoin (−) de financement, d'autre part par le volume de la dette publique. Dès 1957, le montant du besoin de financement était préoccupant en Belgique (4^{e} rang parmi les Six). En 1980, en raison du

(1) Lorsque le total des recettes courantes et en capital dépasse le total des dépenses courantes et en capital — abstraction faite des opérations de prêts, avances et participations, il y a, selon le système SEC, «*capacité de financement* (+)» du secteur des administrations publiques, dans le cas contraire, «*besoin de financement* (−)». Cet agrégat se différence de celui du «*solde net à financer* (−)» ou à «*employer* (+)», du fait que ce dernier comprend les opérations de prêts, avances et participations. Ce deuxième agrégat fournit une vue plus complète que le premier des problèmes de financement du budget. Si nos comparaisons inter-C.E.E. ne portent que sur le premier de ces deux concepts, c'est faute de données suffisantes en ce qui concerne le deuxième pour certains pays membres.

rythme d'accroissement plus faible qu'ailleurs des recettes par rapport aux dépenses, le besoin de financement de la Belgique se situe au 6e et dernier rang parmi les Six, et au 8e rang parmi les Neuf (suivi seulement par l'Irlande). Au cours de l'ensemble de la période la dette publique est en Belgique une des plus fortes parmi les 8 pays de la C.E.E. sur lesquels porte la comparaison (2e rang en 1955, 3e rang en 1980). Ce résultat est la conséquence de la faiblesse constante des recettes par rapport aux dépenses publiques. Il s'agit là, comme on l'a déjà dit, de signes avant-coureurs de la crise profonde des finances publiques que le pays connaîtra au début des années quatre-vingts.

3) La classification fonctionnelle des dépenses met en évidence:
   - l'importance toute particulière qui a été attachée par les autorités publiques belges à des fonctions telles que l'Enseignement, la Sécurité sociale et les Transports et communications. Ces trois fonctions occupent en 1980 le 1e rang, contre respectivement le 5e, le 2e et le 4e en 1957. On a déjà signalé que ce sont elles qui, avec les charges d'intérêts de la dette publique, sont les principales «responsables» du niveau plus élevé qu'ailleurs atteint en Belgique par l'ensemble des dépenses des A.P. (55,9% du P.I.B. en 1980);
   - la modicité relative de l'effort belge en matière de Défense nationale (3e rang en 1957, 4e rang en 1980 parmi les Sept);
   - le poids très important des charges d'intérêt de la dette publique et d'autres dépenses non ventilées (2e rang en 1957, 1er rang en 1980).
4) Sous l'angle de la fiscalité et de la parafiscalité, on relève en Belgique, par rapport aux autres Etats membres:
   - une modicité des impôts indirects (7e rang en 1960 et même 8e rang en 1980);
   - un renforcement au fil des années des impôts directs: 6e rang en 1960, 3e rang en 1980 (précédé seulement par le Danemark et le Royaume-Uni);
   - la charge peu élevée des cotisations de sécurité sociale: 6e rang au cours de la plupart des années considérées, suivi seulement par les trois pays où la sécurité sociale est essentiellement fiscalisée (Danemark, Royaume-Unie et Irlande);
   - un alourdissement progressif, en valeur absolue et par rapport aux autres pays, du total des impôts et des cotisations de sécurité sociale: 7e rang en 1960, 5e rang en 1980.

SECTION 2

DÉPENSES

2.1. EDUCATION NATIONALE

Les données disponibles pour l'analyse des causes de l'accroissement entre 1955 et 1980 des dépenses d'enseignement des Administrations publiques (Etat, provinces et communes) sont incomplètes, disparates et en partie non concordantes. C'est ainsi qu'on ne dispose de chiffres complets à ce sujet que pour les années 1957, 1968, 1974 et 1980. Mais ils englobent des dépenses affectées à la Culture et aux Loisirs. En outre, elles ne sont pas détaillées par niveau d'enseignement. Pour l'Administration centrale (Etat) l'information est beaucoup plus complète, surtout depuis 1960. Mais la comparaison dans le temps des chiffres à ce niveau est biaisée par la conclusion, en 1958, du pacte scolaire. En vertu de ce pacte, l'Etat a pris à sa charge une masse de plus en plus importante de dépenses de l'enseignement libre supportées antérieurement soit par le secteur privé, soit par les pouvoirs locaux. En 1955 les transferts de revenus et de capitaux en faveur de l'enseignement libre atteignaient 38,6% du total des dépenses d'enseignement de l'Etat, en 1980, 52,5%. Ces chiffres sont corroborés par les données concernant l'évolution de l'importance relative des sommes consacrées à l'enseignement par l'Etat, d'une part, les provinces et les communes, d'autre part. En 1957, 70,1% des dépenses d'enseignement figuraient au budget des provinces et des communes, en 1980 cette part n'était plus que de 25,3%. Certes, d'autres facteurs que le pacte scolaire sont intervenus pour provoquer la progression des dépenses d'enseignement de l'Etat par rapport à celles des pouvoirs locaux. Sur un autre plan encore l'analyse des dépenses d'enseignement est perturbée, à savoir, celui de la fiabilité des estimations de leur coût moyen unitaire par niveau d'enseignement. Les calculs effectués à ce sujet par le Ministère de l'Education Nationale d'un côté, du Secrétariat National de l'Enseignement Catholique, d'un autre côté, aboutissent à des résultats qui sont loin d'être concordants.

Entre 1957 et 1980, le total des dépenses de la fonction Enseignement, Culture, Loisirs de l'A.C. et des A.L. exprimées en pourcentage du P.N.B. a presque triplé (indice 294,4), son importance par rapport à l'ensemble des dépenses des Administrations publiques s'est accrue de près de moitié (indice 146,9) (Tableau 2.1.1.).

Dans ce total, les sommes consacrées aux Loisirs et à la Culture intervenaient à concurrence d'environ 10% au cours des années cinquante et soixante, dans une proportion d'environ 15% pendant la décennie suivante. Deux

TABLEAU 2.1.1.

Dépenses de la fonction Enseignement, Culture, Loisirs pour l'A.C. et les A.L.

	1957	1968	1974	1980	Indice 1980 (1957 = 100)
PC+PL					
en 10^9 F	18,5	61,4	186,8	367,1	1984,3
en % du P.N.B.	3,6	5,9	9,0	10,6	294,4
en % des dépenses des A.P.	12,6	14,6	20,4	18,4	146,0

Source: M. FRANK, 1984, p. 39.

facteurs sont à l'origine de cette extraordinaire progression des dépenses d'enseignement: la prolongation de la scolarité et l'augmentation du coût moyen unitaire de l'enseignement (coût moyen par élève).

La population scolaire pour le Royaume a accusé entre les années scolaires 1956/57 et 1980/81 une augmentation de 43,8% (Tableau 2.1.2.). Ce ne sont pas des facteurs démographiques qui en sont la cause. En effet, la population scolaire du groupe d'âge 6 à 11 ans accuse un tassement en fin de période, non seulement par rapport aux années influencées par le baby boom d'après-guerre, mais même vis-à-vis de l'année scolaire 1956/57. C'est la prolongation de la scolarité qui explique l'accroissement constaté (Ta-

TABLEAU 2.1.2.

Population scolaire pour le Royaume par grands groupes d'âge

	Population scolaire						
Groupes d'âge	1956/57	1960/61	1965/66	1970/71	1975/76	1980/81	Indice 1980/81 (1956/57 = 100)
6 à 11 ans							
en 10^3 unités	808,9	847,3	909,2	949,8	895,6	806,2	99,3
en pc. total	61,8	57,0	53,7	51,1	46,5	42,8	
12 à 17 ans							
en 10^3 unités	426,8	561,0	651,5	731,5	819,3	820,0	192,2
en pc. total	32,6	37,7	38,5	39,4	42,5	43,6	
18 à 24 ans							
en 10^3 unités	73,5	77,9	132,0	176,2	211,5	256,7	349,3
en pc. total	5,6	5,2	7,8	9,5	11,0	13,6	
6 à 24 ans							
en 10^3 unités	1209,3	1486,2	1692,6	1857,4	1926,3	1882,8	143,8
en pc. total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	

Source: Bureau du Plan.

TABLEAU 2.1.3.

Taux de scolarité pour le Royaume par grands groupes d'âge

Groupes d'âge	1956/57	1960/61	1965/66	1970/71	1975/76	1980/81	Indice 1980/81 (1956/57 = 100)
6 à 11 ans	98,8	100,0	100,2	100,2	99,9	99,1	100,3
12 à 17 ans	65,9	71,9	76,7	81,2	86,3	89,5	135,8
18 à 28 ans	8,9	10,2	15,3	17,5	19,9	23,1	259,6
6 à 24 ans	57,1	62,3	64,6	65,0	66,3	66,3	116,1

Source: Bureau du Plan.

bleau 2.1.3.). C'est ainsi qu'entre les années scolaires 1956/57 et 1980/81 le taux de scolarité du groupe d'âge de 12 à 17 ans a augmenté de 35,8 %, celui du groupe d'âge de 18 à 24 ans de 159,6 %.

En ce qui concerne les coûts unitaires moyens de l'enseignement officiel, seules sont disponibles des estimations relatives à l'Etat (commentées plus loin). Mais le simple examen des indices de variation de la population scolaire et du taux de scolarité par groupes d'âge permet de conclure que le coût unitaire moyen au niveau de l'ensemble de l'enseignement a dû s'accroître. En effet, ces coûts pour l'enseignement secondaire et supérieur dépassent de loin ceux du primaire. Or c'est précisément la population scolaire du deuxième et du troisième niveau qui s'est fortement accrue, tandis que celle du premier est revenue en 1980 à son niveau de 1955.

Le Tableau 2.1.4. a trait aux dépenses d'enseignement à charge du budget de l'Etat. Par rapport au P.N.B. ces dépenses accusent un accroissement de 61,5 % entre 1960 et 1980, à la fois du fait de l'augmentation de la population scolaire (+23,4 %) et de celle des coûts moyens unitaires de l'enseignement (+132,8 %, à prix constants). Une ventilation de ces données par niveau d'enseignement révèle des différences significatives selon les niveaux. Sous l'angle de la population scolaire, l'enseignement supérieur accuse une majoration de 267,2 %, L'enseignement secondaire de 67,9 %, tandis que l'enseignement primaire est en régression de 5,1 %. Sous l'angle des coûts moyens unitaires l'évolution est inverse: +13,7 % pour l'enseignement supérieur, +95,8 % pour l'enseignement secondaire; +157,9 % pour l'enseignement primaire. Lorsqu'on combine les deux facteurs, il apparaît que c'est le développement de l'enseignement secondaire qui est le principal déterminant de l'accroissement de 184,9 % du total des dépenses d'enseignement entre 1960 et 1980. Sa part dans ce total augmente de 7,9 points, celles de l'enseignement supérieur de 3,2 points, celle de l'enseignement primaire régresse de 11,1 points. Le nombre des élèves et les coûts moyens unitaires sont deux grandeurs qui varient dans une large mesure en sens inverse. Aussi avons nous

TABLEAU 2.1.4.

Dépenses d'enseignement de l'Etat

	1960	1980	Indice 1980 (1960 = 100)
Nombre d'élèves (en 10^3 unités)			
E. primaire	1.304,7	1.238,6	94,9
E. secondaire	507,0	851,0	167,9
E. supérieur	52,3	192,0	367,2
Total	1.864,0	2.281,6	123,4
Total des dépenses d'enseignement			
en 10^9 F de 1980	77,5	220,8	284,9
en % du P.N.B.	3,9	6,3	161,5
Importance relative des dépenses des trois niveaux d'enseignement (en % du total)			
E primaire	41,7	30,6	73,4
E. secondaire	51,4	59,3	115,4
E. supérieur	6,9	10,1	146,4
Coût moyen unitaire (en F. de 1980)			
E. primaire	24.778	63.895	257,9
E. secondaire	78.577	153.815	195,8
E. supérieur	102.271	116.303	113,7
Total	41.582	96.786	232,8

Source: Bureau du Plan et Bull. Doc. Min. Fin., Janvier-Février 1982 et Novembre 1983.

charché à déterminer leur incidence respective sur le coût total des dépenses d'enseignement, en éliminant la relation qui les lie. A cet effet on s'est servi de l'égalité:

$$\frac{C_{t+n}/Y_{t+n}}{C_t/Y_t} = \frac{N_{t+n}}{N_t} \cdot \frac{\overline{C}_{t+n}}{\overline{C}_t} \Big/ \frac{Y_{t+n}/Y_t}{\overline{C}_t}$$

avec

C_t coût total de l'année t
N_t nombre d'élèves de l'année t
$\overline{C}_t$ coût moyen unitaire de l'année t
Y_t PNB de l'année t.

Au tableau 2.1.5. les données chiffrées de cette relation pour 1960 et 1980 sont présentées comme suit:

Col (1) C1960/Y 1960
Col (2) C1980/Y 1980
Col (3) Col (2)/Col (1)

Col (4) $\frac{N_{1980}}{N_{1960}} - 1$, exprimé en % des col (4)+(5)

Col (5) $\left(\frac{\overline{C}_{1980}}{Y_{1980}} \Big/ \frac{\overline{C}_{1960}}{Y_{1960}} \right) - 1$, exprimé en % des col (4)+(5)

TABLEAU 2.1.5.

Incidence du nombre des élèves et du coût moyen unitaire sur l'accroissement entre 1960 et 1980 des dépenses d'enseignement de l'Etat

	Coût des dépenses d'enseignement en % du P.N.B.		Accroissement 1960/80 de ce coût		
				Part des facteurs (en %)	
	1960	1980	en %	Nombre	Coût moyen unitaire
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
Enseignement primaire	1,633	1,937	1,185	−85,9	185,9
Enseignement secondaire	2,013	3,750	1,862	86,1	13,9
Enseignement supérieur	0,270	0,640	2,370	115,3	−15,3
Ensemble	3,917	6,326	1,615	41,3	58,7

Source: Mêmes sources que Tableau 2.1.4.

Au niveau de l'ensemble des enseignements pris en charge par l'Etat, le facteur «nombre d'élèves» a exercé un impact moins grand sur l'accroissement des dépenses, que le facteur «coût moyen unitaire»: 41,3% contre 58,7%. Au niveau des composantes de l'ensemble, ces deux facteurs ont agi d'une manière très disparate. Dans l'enseignement primaire le «coût moyen unitaire» a exercé une influence prépondérante par rapport au «nombre d'élévés» (185,9% contre −85,9%). Dans l'enseignement supérieur, au contraire, c'est le facteur «nombre d'etudiants» qui a été prépondérant (115,3% contre −15,3%). Au niveau l'enseignement secundaire c'est le facteur «nombre d'élèves» qui a également prédominé (86,1% contre 13,9%).

Les données qui viennent d'être commentées portent sur les deux années extrêmes de la période 1960-80. Il n'est pas sans intérêt de signaler qu'entre 1975-1980 le rythme d'accroissement des dépenses d'enseignement de l'Etat

exprimées en pourcentage du P.N.B. s'est sensiblement ralenti par rapport aux périodes quinquennales précédentes. C'est ainsi que pour l'ensemble de l'enseignement ce rythme a évolué comme suit:

1960-1965	10,9 %
1965-1970	10,5 %
1970-1975	27,2 %
1975-1980	3,6 %

C'est la réduction de 171.777 unités de la population scolaire de l'enseignement primaire de l'Etat entre 1975 et 1980 qui est la cause principale du reflux qui s'est produit au cours des dernières cinq années.

Il n'est enfin pas inutile de signaler que le phénomène de l'accroissement des dépenses d'enseignement et du taux de scolarité non obligatoire ne s'identifie pas avec celui de la «démocratisation» de l'enseignement. Les modifications intervenues profitent bien davantage aux enfants des classes de revenus moyens et élevés qu'à ceux de classes à bas revenus. Il s'agit là d'une manifestation particulièrement spectaculaire de ce que H. DELEECK et son équipe (1983) ont appelé «l'effet Mathieu», en raison du caractère anti-redistributif d'un grand nombre de dépenses publiques et cela par référence aux propos de l'évangéliste St. Mathieu: «Vous qui avez déjà, vous recrevrez encore davantage... mais à qui n'a rien on enlevera ce qu'il possède». Cet effet est mis en lumière par des «indices de participation» indiquant le rapport entre le nombre des élèves par niveau d'enseignement et celui des ména-

TABLEAU 2.1.6.

Indices de participation (a) dans l'enseignement par niveau d'enseignement et par catégories socio-professionnelles des parents des élèves (année 1976)

	Eenseignement primaire	Enseignement secondaire inférieur	Enseignement secondaire supérieur	Enseignement supérieur non univers	Enseignement universitaire
Non-occupés	—	—	19	150	—
Ouvriers non qualifiés	92	97	86	42	33
Ouvriers qualifiés	99	107	98	46	37
Agriculteurs	95	100	95	127	71
Petits indépendants	98	94	95	118	84
Employés	106	103	113	146	114
Employés supérieurs + cadres	123	117	134	182	327
Professions libérales + Chefs d'entreprises	135	88	131	273	435
Grands commerçants	122	66	122	322	622

(a) Rapport entre le nombre des élèves et le nombre total des ménages correspondants (Rapport moyen = 100).
Source: H. DELEECK, J. HUYBRECHTS, B. CANTILLON, Anvers, 1983, p. 121.

ges correspondants, classés par catégories socio-professionnelles. Les données du Tableau 2.1.6. ont trait à l'année scolaire 1976-77. On n'en dispose pas d'équivalentes pour les années antérieures, ce qui empêche de connaître avec précision les progrès réalisés. Ce qu'on peut dire cependant c'est que même à la fin des années septante et nonobstant la progression en flèche du budget de l'Education nationale, la démocratisation de l'enseignement n'était encore que très relative.

2.2. COMMUNICATIONS

Par ordre d'importance, les «Communications» occupent la troisième place parmi les grandes fonctions des A.P. qui entre 1957 et 1980 ont accusé une croissance sensiblement supérieure à celle du P.N.B. Le T.A.M. de l'écart entre les deux a été de 3,6 %. A prix constants, les dépenses en question sont, en 1980, à l'indice 545,0 (1957 = 100), ce qui correspond à un T.A.M. de 7,7 % (Tableau 2.2.1.).

TABLEAU 2.2.1.

Dépenses de la fonction Communications des Administrations Publiques

Années	En 10^9 F de 1953	Indice 1957 = 100	T.A.M.	En % P.N.B.	T.A.M.
1957	16,0	100,0		3,3	
			9,8		5,4
1968	44,9	280,6		5,9	
			6,6		0,6
1974	65,8	411,3		6,1	
			4,8		3,7
1980	87,4	545,0		7,5	
1957-80			7,7		3,6

Source: M. FRANK, 1984.

Pour expliquer cette très importante expansion des «Communications», il est indispensable d'en connaître les composantes. Des données à ce sujet ne sont disponibles que pour les dépenses prises en charge par l'Administration centrale (Tableau 2.2.2.). Leur part dans le total représentait 73,7 % en 1957 et 79,6 % en 1980, le restant incombant aux Administrations locales. Il s'agit pour celles-ci principalement de dépenses routières.

Pendant toute la période considérée, sauf en 1960, les ressources les plus élevées ont été affectées par l'Etat aux Routes. C'est le développement du réseau des autoroutes qui en est la cause. Les Chemins de fer et les sociétés de transports urbains se situent selon les années au 2e ou 3e rang avec une pointe en 1965 (1er rang). Pour les transports en commun c'est le programme d'élec-

TABLEAU 2.2.2.

Dépenses de l'Administration centrale en faveur des principales composantes de la fonction «Communications» 1955-1980

	1955			1960			1965		
	En 10^6 F de 1955	En % du total	Indice 1955 = 100	En 10^6 F de 1955	En % du total	Indice 1955 = 100	En 10^6 F de 1955	En % du total	Indice 1955 = 100
1. Routes	2.478	33,7	100	3.681	26,7	149	8.049	35,8	325
2. Chemins de fer	1.845	25,1	100	5.751	41,7	312	5.487	24,4	297
3. Voies navigables et ports	1.964	26,7	100	2.680	19,4	137	5.674	25,2	289
4. Voies aériennes	254	3,5	100	978	7,1	385	715	3,2	282
5. P.T.T.	629	8,6	100	848	6,1	135	3.113	9,4	336
6. Divers	184	2,5	100	148	1,1	80	469	2,1	255
7. Total	7.354	100,0	100	13.791	100,0	188	22.507	100,0	306
8. Total en % P.N.B.	1,61			2,62			3,27		
9. Indice en % (1955 = 100)	100,0			162,7			203,1		
	1970			1974			1980		
	En 10^6 F de 1955	En % du total	Indice 1955 = 100	En 10^6 F de 1955	En % du total	Indice 1955 = 100	En 10^6 F de 1955	En % du total	Indice 1955 = 100
1. Routes	21.790	53,8	879	25.107	48,1	1.013	33.858	48,3	1.366
2. Chemins de fer	8.011	19,8	434	10.787	20,7	585	13.745	19,6	745
3. Voies navigables et ports	6.251	15,4	318	8.315	15,9	423	12.847	18,3	654
4. Voies aériennes	1.043	2,6	411	1.322	2,5	520	1.729	2,5	681
5. P.T.T.	2.736	6,8	435	5.600	10,7	890	6.157	8,8	979
6. Divers	691	1,7	376	1.106	2,1	601	1.825	2,6	992
7. Total	40.522	100,0	551	52.236	100,0	710	70.171	100,0	954
8. Total en % P.N.B.	4,59			4,82			5,99		
9. Indice en % (1955 = 100)	285,9			299,3			372,0		

Source: L'évolution des dépenses du Pouvoir Central depuis 1950 delon le regroupement économique et fonctionnel, Bull. Doc. Min. Fin., Janvier-Février 1982 et nombre 1983.

trification qui a surtout pesé dans la balance, de même que la construction du métro de Bruxelles et d'Anvers. Les Voies navigables occupent de leur côté le 2e ou le 3e rang. Les facteurs déterminants ont été dans ce secteur à la fois la modernisation des voies navigables et l'expansion ainsi que l'amélioration des installations portuaires. Les P.T.T. se situent au 4e rang sauf en 1960 (5e rang), les Voies aériennes au 5e rang, sauf en 1960 (4e rang).

Pour fournir une vue synthétique de l'impact inégal des différentes composantes de la fonction «Communications», on trouvera ci-après leur indice de croissance, à prix constants, entre 1958 et 1980 (1955 = 100):

Routes	1366
Chemins de fer	745
Voies navigables	654
Voies aériennes	681
P.T.T.	979
Total	954

Il nous paraît utile d'assortir ces données purement financières d'un certain nombre de grandeurs physiques, de manière à mieux saisir l'effort qui a été fait au cours des années cinquante, soixante et septante en vue de doter le pays d'un réseau de communications sûr et efficace.

Routes

Au tableau 2.2.3. est reprise la longueur des routes d'Etat (en km) selon qu'il s'agit des autoroutes et des autres routes. L'effort en matière d'autoroutes est spectaculaire. Il a aussi été très important pour les autres routes. Pour

TABLEAU 2.2.3.

Longueur des routes de l'Etat
1955-1980

Années	Autoroutes		Autres routes		Ensemble des routes	
	km	Indice 1955 = 100	km	Indice 1955 = 100	km	Indice 1955 = 100
1955	109	100,0	9.571	100,0	9.680	100,0
1960	214	196,3	9.924	103,7	10.138	104,7
1965	305	279,8	10.099	105,5	10.404	107,4
1970	486	445,9	10.357	108,2	10.843	112,0
1974	1.048	961,5	10.832	113,2	11.880	122,7
1980	1.251	1.147,8	11.717	122,4	12.969	134,0

Source: Ministère des Travaux Publics, Administration des Routes.

ces dernières le critère d'extension en km ne traduit que très partiellement l'amélioration qui est intervenue. Il faut en effet tenir compte notamment des «contournements» et ouvrages d'art fort coûteux exécutés dans le secteur des routes nationales.

Chemins de fer

C'est la progression des lignes électrifiées par rapport à celles qui ne le sont pas, qui constitue l'indicateur le plus significatif de la modernisation du réseau ferroviaire. Les lignes électrifiées se situent en 1980 à l'indice 286,6 (1955 = 100), les non électrifiées à l'indice 57,8 (Tableau 2.2.4.). L'électrification a été assortie d'une politique de réduction de l'ensemble du réseau, qui en 1980 est à l'indice 80,7 et ce par le biais de la suppression des lignes les moins rentables. Les métros de Bruxelles et d'Anvers, ainsi que les mises sous site propre des autres transports urbains ont également absorbé des fonds importants.

TABLEAU 2.2.4.

Lignes non électrifiées et lignes électrifiées de la S.N.C.B. (en km)

Années	Lignes non électrifiées		Lignes électrifiées		Total	
	km	Indice 1955 = 100	km	Indice 1955 = 100	km	Indice 1955 = 100
1955	4.425	100,0	493	100,0	4.918	100,0
1960	3.716	84,0	915	185,6	4.631	94,2
1965	3.363	76,0	1.078	218,7	4.441	90,3
1970	2.947	66,6	1.218	227,5	4.165	84,7
1974	2.732	61,7	1.272	258,0	4.004	81,4
1980	2.558	57,8	1.413	286,6	3.971	80,7

Source: SNCFB.

Voies navigables et ports

En ce qui concerne les voies navigables, leur longueur totale était suffisante, depuis la construction avant la guerre 1940-45 du Canal Albert. L'effort devait porter sur l'augmentation du gabarit des bateaux accessibles (Tableau 2.2.5.). Dans le domaine des ports, les travaux dans l'après-guerre ont porté à la fois sur l'expansion de leur superficie et de la longueur des murs de quais (Tableau 2.2.6.).

Il conviendrait bien entendu de se livrer à une étude beaucoup plus approfondie pour émettre un avis sur le bien fondé ou non des ressources

TABLEAU 2.2.5.

Longueur des voies navigables (en km), suivant le gabarit (en tonnes) des bateaux accessibles

Classe des voies navigables	1957	1960	1970	1980
Classe0 (50 < 250 t)	42,0	42,0	9,6	8,2
Classe I (250 < 400 t)	726,7	719,7	581,2	332,4
Classe II (400 < 650 t)	451,7	358,8	350,1	538,0
Classe III (650 < 1000 t)	—	—	—	—
Classe IV (1000 < 1500 t)	87,9	187,8	239,5	290,7
Classe V (1500 < 3000 t)	199,2	199,2	237,2	222,1
Classe VI (3000 et +)	110,5	110,5	115,5	118,1
Total	1.618,0	1.618,0	1.533,1	1.509,5

Source: Ministère des Travaux Publics, Administration des Voies hydrauliques.

TABLEAU 2.2.6.

Expansion des ports 1955-1980

Ports	Surfaces des eaux (ha)				Longueur des murs de quais (km)			
	1955	1960	1970	1980	1955	1960	1970	1980
Anvers	462	536	1306	1421	52,0	57,8	98,7	109,4
Gand-Terneuzen	291	341	468	486	11,9	13,1	16,2	16,4
Bruges-Zeebrugge	131	131	165	361	3,6	3,6	3,9	5,5
Ostende	60	60	60	60	9,3	9,3	9,3	9,3
Bruxelles	52	52	52	52	7,0	7,3	7,3	7,3
Liège	12	12	12	16	12,2	12,2	12,2	14,4
Total	1.008	1.132	2.063	2.396	96,0	103,3	147,6	162,3

Source: Ministère des Travaux Publics, Administration des Voies hydrauliques.

financières énormes qui ont été affectées entre 1955 et 1980 au développement et/ou la modernisation des «Communications». Y-a-t-il eu une coordination appropriée entre les programmes des routes, du chemin de fer et des voies navigables? Des analyses coûts-bénéfices suffisantes ont elles été effectuées à ce sujet. S'est-on suffisamment préoccupé du coût d'opportunité de certains investissements de grande dimension?

Pour ce qui concerne la période antérieure aux années quatre-vingts aucune véritable analyse coûts-bénéfices d'un caractère officiel ne paraît avoir été entreprise dans ce domaine. Ce n'est qu'en 1980 que le Ministre des Travaux publics a confié à deux équipes universitaires la mission d'effectuer une pareille analyse pour des travaux futurs du secteur routier et du secteur des voies navigables. (GREGOIRE et VAN DER STICHELEN, 1984). En ce qui concerne les réalisations du passé on ne dispose que de certaines recherches

non officielles, dont celle de J. LAWARREE (1984) relative au canal de Charleroi à Bruxelles. Voici quelques conclusions de ce chercheur:

«Il est certain que si une analyse sérieuse et complète avait été effectuée, on aurait sans doute pu éviter une entreprise telle que la modernisation du canal de Charleroi à Bruxelles. Il importe aussi que l'étude économique d'un projet intervienne le plus tôt possible dans la période de gestation de celui-ci. Il est stupéfiant de constater que l'on dépense parfois des dizaines de millions en études techniques (par exemple six cents millions pour le barrage anti-tempête sur l'Escaut) avant de faire une analyse économique qui condamnera peut-être le projet en question (comme c'est le cas dans l'exemple cité).»

Pour la S.N.C.B., la S.N.C.V., les six sociétés de transports urbains, la Régie des Postes, la R.V.A. et la SABENA, une part appréciable des interventions de l'Etat a été affectée à la couverture des déficits d'exploitation. On trouvera à ce sujet des indications très utiles chez F. ROBERT, F.-X. de DONNÉA, M. MARCHAND et H. TULKENS (1983). Il nous paraît intéressant de reproduire ci-après les conclusions de ces quatre auteurs quant aux soldes budgétaires de ces grandes entreprises publiques, soldes qui d'une manière ou d'une autre débouchent tôt ou tard sur des subventions à charge de l'Etat.

«La mise en regard des divers graphiques relatifs aux «aspects financiers» (voir pp. 114 à 119) fait nettement apparaître le phénomène d'ensemble suivant en matière de soldes budgétaires. De 1950 à 1960-65, les services et entreprises pour lesquels on dispose de données présentent, d'une année à l'autre, un solde budgétaire dont l'ordre de grandeur reste approximativement constant; celui-ci est positif pour Refribel, la Sabena (le plus souvent) et la S.N.C.V.; il est négatif pour la Poste, la R.V.A. et la S.N.C.B.

Par contre, entre 1960-65 et 1970, on constate simultanément à la Poste, à la Sabena, à la S.N.C.B., à la S.N.C.V., et dans les six S.T.I. une décroissance notable de ces soldes, les déficits grandissant là où ils existaient et apparaissant là où le solde était positif ou nul (cas de la Sabena, de la S.N.C.V., et des six S.T.I.); le solde de Refribel reste positif, mais il décroît sensiblement lui aussi. Seules la R.T.T. et la R.V.A. font exception, leur solde s'accroissant le plus souvent pendant ces années.

Enfin, à partir de 1970, les déficits se généralisent, et leur ampleur croît partout d'année en année, parfois très rapidement comme à la R.V.A. et à Refribel. Dans le cas de la Poste et de la S.N.C.B., on note cependant une stabilisation entre 1976 et 1980, et en ce qui concerne la R.T.T., à la baisse presque continue des soldes de 1969 à 1974 (plus de 2 milliards) a succédé une nouvelle période de soldes positifs.

Considérée dans son ensemble, cette évolution semble traduire un changement «structurel» dans l'attitude à l'égard des déficits, et ceci quelles que soient tant la catégorie (A, B, C, ou hors O.I.P.) à laquelle appartient chaque service, que la nature de son activité. Si des facteurs spécifiques ont certainement joué un rôle dans les évolutions particulières, on ne peut manquer de constater que tous — à l'exception de la R.T.T. — ont participé à une même «philosophie» tendant à s'écarter, nettement plus que par le passé, du principe de la couverture des coûts par les recettes. Au-delà du cliché de l'optimisme économique des «golden sixties», les raisons profondes de ce changement d'attitude généralisée ne sont pas faciles à déceler. Leur recherche mériterait un examen particulier».

2.3. DÉPENSES POUR CHÔMAGE ET REMISE AU TRAVAIL

A la section 4. Dépenses et recettes de la sécurité sociale, il est question en ce qui concerne le chômage des seules dépenses pour allocations de chômage. Ici on prendra également en considération d'autres dépenses entraînées par le chômage, à savoir:

1° les mesures de remise au travail des chômeurs (cadre spécial temporaire, mise au travail des chômeurs par les Administrations publiques, etc.);
2° les subventions de l'Etat à l'Institut National d'Assurance Maladie-Invalidité (INAMI) et à la Caisse Nationale des Pensions de Retraite et de Survie (CNPRS), en compensation des pertes de cotisations consécutives au chômage.

Les données figurant à ce sujet au Tableau 2.3.1. montrent la très grande sensibilité des dépenses sous revue à l'état de la conjoncture. Exprimées en pourcentage du P.N.B. elles atteignent:

- 1,3% en 1955, année de conjoncture hésitante, au cours de laquelle le chômage consécutif à la guerre n'avait encore été que partiellement résorbé (105.370 chômeurs complets);
- 1,0% en 1960, année marquée, entre autres, par l'impact de la fermeture progressive des charbonnages (103.980 chômeurs complets);
- 0,6% en 1965 et 1970, période des golden sixties (60.820 et 67.230 chômeurs complets);
- 2,1% en 1975, début de la récession (173.060 chômeurs complets);
- 3,8% en 1980, une année fort marquée par la récession (322.240 chômeurs complets).

Le caractère conjoncturel des dépenses de chômage est encore mieux mis en évidence par l'évolution de la part prise en charge par l'Etat des dépenses afférentes aux allocations de chômage. Il faut en effet savoir que lors de

TABLEAU 2.3.1.

Dépenses pour chômage et mise au travail

Dépenses	1955	1960	1965	1970	1975	1976	1977	1978	1979	1980
1. Nombre de chômeurs complets (en 1.000 unités)	105,4	104,0	60,8	67,2	173,1	232,6	266,8	290,4	304,3	322,2
2. Allocations de chômage										
2.1. Total (en milliards de F)	5,4	5,1	4,2	5,7	35,8	46,6	55,8	62,6	69,4	76,5
2.2 Pourcentage de la subvention de l'Etat	74,1	74,5	47,6	15,8	54,5	68,2	65,7	71,1	66,9	63,8
3. Mesures de remise au travail des chômeurs (en milliards de F)	(a)	(a)	(a)	1,2	3,7	4,7	9,0	22,1	34,1	39,2
4. Compensation pour pertes de cotisations (en milliards de F)	0,6	0,6	0,6	1,3	9,4	12,1	17,3	17,5	17,2	18,6
5. Total										
5.1. En milliards de F	6,0	5,7	4,8	8,2	48,9	63,4	82,1	102,1	120,7	134,3
5.2 En % du P.N.B.	1,3	1,0	0,6	0,6	2,1	2,4	2,9	3,3	3,7	3,8
	40,0	44,8	31,6	35,9	45,9	47,5	43,3	44,0	42,2	39,8

(a) Compris dans les montants de la ligne 2.2.
Source: Ch. Depoortere, 1982, p. 93.

l'instauration de l'assurance chômage obligatoire en 1944 les cotisations de cette branche ont été fixées à un niveau susceptible de couvrir deux tiers des charges dans l'hypothèse d'un taux de chômage normal, correspondant à environ 3% de la population active (DEPOORTERE, 192, p. 44). Quand ce taux est dépassé il est prévu que l'Etat couvre la différence. C'est la raison pour laquelle la subvention de l'Etat atteignait 74,1% du total des dépenses allocations de chômage en 1955 et encore 74,5% en 1960. La part de l'Etat a diminué progressivement dans la suite, avec un minimum de 15,8% en 1970. Depuis 1975, la part de l'intervention de l'Etat est remontée en flèche, avec un maximum de 71,1% en 1978 (Tableau 2.3.1., ligne 2.2.).

A noter également que les dépenses pour allocations de chômage ont été essentiellement influencées par le nombre des chômeurs, beaucoup moins et dans un sens restrictif depuis 1977 par le montant des allocations de chômage exprimé en pourcentage des salaires. A la section 4 nous reviendrons sur cette question.

Il faut aussi souligner l'incidence financière croissante au cours des années septante des mesures de remise au travail des chômeurs et des subventions de l'Etat à l'INAMI et à la CNPRS en compensation de l'absence de cotisations de la part des chômeurs. En 1970 ces interventions atteignaient 30,4% du total des dépenses pour chômage et mise au travail, en 1980 43,0%.

2.4. LES AIDES PUBLIQUES AUX ENTREPRISES

L'Etat intervient en faveur des entreprises de différentes manières. Le regroupement économique des opérations budgétaires de l'Administration du Budget distingue à ce sujet les rubriques que voici (le chiffre entre parenthèses est le numéro de code du regroupement économique):

1. Contributions à la charge d'intérêts et aux pertes d'exploitation d'entreprises publiques (22).
2. Subventions réduisant les intérêts (31 partim).
3. Autres subventions aux entreprises (32).
4. Transferts de capitaux aux entreprises (51).
5. Octroi de crédits et participations aux entreprises (81).

A cette liste il faut ajouter un certain nombre d'interventions en faveur des entreprises non comprises dans le regroupement économique des opérations budgétaires:

TABLEAU 2.4.1.

Les aides publiques aux entreprises
(en millions de F)

	1955	1961	1965	1970	1975	1980
1. Contribution à la charge d'intérêts et aux pertes d'exploitation d'entreprises publiques (22)	2.417	2.737	6.898	1.287	7.796	14.897
2. Subventions réduisant les intérêts (31 partim)	200 (a)	505	1.435	2.845	5.298	12.551
3. Autres subventions aux entreprises (32)	763	5.239	7.210	29.543	54.436	80.467
4. Transferts de capitaux aux entreprises (51)	4.676	2.466	1.926	3.032	9.950	17.182
5. Octroi de crédits et participations aux entreprises (81)	1.324	2.355	5.343	6.003	15.455	53.936
Lignes 1 à 5	9.380	17.990	22.812	42.710	92.935	179.033
6. Politique agricole commune (C.E.E.)	—	—	1.485	4.774	8.863	22.849
7. Rubr. 22/32/51/81 non comprises dans le regroupement économique	1.400	– 200	1.700	500	9.800	21.00
8. Financement secteurs nationaux	—	—	—	—	14.300	41.500
9. Dépenses fiscales	nd	nd	nd	5.000	12.000	37.000
Lignes 6 à 9	1.400	– 200	3.185	10.274	44.963	122.349
Total (lignes 1 à 9) en 10^6 F	10.780	17.790	25.997	52.984	137.898	301.382
en p.c. du P.N.B.	2,4	3,1	3,1	4,1	5,9	8,6

(a) Estimation.

Sources : Lignes 1 à 5: Regroupement économique des opérations budgétaires, Bull. Doc. Min. Fin., Janvier-Février 1982 et Novembre 1983.
Lignes 6 et 7: Ch. Depoortere, 1982, pp. 73 et 116.
Lignes 8 et 9: Bull. B.N.B., janvier 1987, pp. 7 et 14.

6. Dépenses résultant de la politique agricole commune de la C.E.E. (P.A.C.).
7. Transferts de revenus et de capitaux, ainsi que octroi de crédits et participations aux entreprises, non compris sub. 1 à 5.
8. Financement des secteurs nationaux.
9. Dépenses fiscales.

Les informations relatives aux aides aux entreprises sont fragmentaires, hétérogènes et incomplètes. C'est donc sous toute réserve que les données ci-après sont fournies.

Entre 1955 et 1980, l'ensemble de ces interventions exprimées en pourcentage du P.N.B. sont passées de 2,4 à 8,6 %; elles ont donc plus que triplé. C'est surtout depuis 1975, en raison de la crise, que l'Etat a été amené à accroître son soutien aux entreprises (Tableau 2.4.1.). Parmi ces interventions, celles en faveur des entreprises publiques du secteur des Communications occupent une place de choix. On a, en effet, pour les lignes 1 à 5 du Tableau 2.4.1.:

	1961	1965	1970	1975	1980
Total des interventions (en 10^9 F)	18,0	22,8	42,7	92,9	179,0
Part des interventions en faveur des Communications (en p.c. du total)	28,9	51,9	46,7	51,9	57,4

Lorsqu'on compare ces interventions aux dépenses découlant du chômage et de la remise au travail on constate avec un certain étonnement que celles-là sont beaucoup plus importantes que celles-ci. Cela ressort des chiffres ci-après.

	1955	1965	1970	1975	1980
Aides aux entreprises (en p.c. du P.N.B.)	2,4	3,1	3,7	5,9	8,6
Dépenses pour chômage et remise au travail (en p.c. du P.N.B.)	1,3	0,6	0,6	2,1	3,8

Nous avons déjà eu l'occasion d'émettre des réserves quant à l'économicité de certaines dépenses en matière de tavaux publics (section 2.2.). Ces réserves s'appliquent mutatis mutandis à toute une série d'aides aux entreprises. En l'occurence des facteurs d'ordre politique et social semblent trop souvent avoir eu le pas sur des considérations quant à l'opportunité économique et financière des aides. Dans le style feutré qui est propre aux auteurs anonymes du Bulletin de la Banque Nationale de Belgique on y a formulé cette critique de la manière suivante:

«La complexité générale des interventions publiques en faveur des entreprises explique l'apparente contradiction existant entre l'ampleur — considé-

rable — des moyens financiers mis en œuvre par les pouvoirs publics pour leur politique d'aides aux entreprises et l'étroitesse de la marge de manœuvre effective dont ces pouvoirs publics semblent pouvoir disposer dans l'exercice de leur politique.

Une telle situation a pour effet de contrarier la mise en œuvre de programmes globaux de reconversion industrielle qui nécessiteraient de pouvoir exercer un contrôle direct sur des flux financiers importants et, en même temps, d'entraver la poursuite des plans d'assainissement des finances publiques dans la mesure où la multiplication des centres de décision permet difficilement de réduire ou simplement de limiter les dépenses en faveur des entreprises".

(Bull. B.N.B., janvier 1987, p. 27).

2.5. EMPLOI DANS LES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES

L'emploi des agents des A.P. se répartit entre tous les services de l'Administration et son impact financier est compris dans les différentes fonctions assumées par celle-ci. En raison du rôle spécifique que l'emploi a joué dans la croissance des dépenses publiques, un paragraphe particulier lui est consacré ici. On peut analyser l'emploi des agents des A.P., soit par le biais de leur rémunération, soit par celui de l'évolution de leurs effectifs.

Les dépenses pour rémunérations et pensions (Tableau 2.5.1.) sont passées de 8,0% du P.N.B. en 1955 à 13,5% en 1980 (augmentation de 68,8%). C'est surtout après 1974 que l'on enregistre une hausse en flèche de ces dépenses. Les données relatives aux effectifs des agents des A.P. ventilées par grandes fonctions permettent de mieux comprendre les raisons de cette évolution (Tableau 2.5.2). Par rapport à 1953 = 100, l'emploi est à l'indice 268,2 pour les enseignants, à l'indice 201,7 pour le personnel des Administrations et à l'indice 86,6 pour les militaires de carrière et miliciens. L'augmentation

TABLEAU 2.5.1.

Dépenses pour rémunérations et pensions des agents des Administrations publiques

	1955	1960	1965	1970	1974	1980
En p.c. du P.N.B.	8,0	8,8	9,1	9,7	10,0	13,5
Indices (1955 = 100)	100,0	110,0	113,8	121,3	125,0	168,8
T.A.M.		1,9	0,7	1,3	0,8	5,1

Source: M. FRANK, 1984, p. 48.

TABLEAU 2.5.2.

Emploi dans les Administrations publiques, par fonctions

	1953		1955		1960		1965		1970		1974		1980	
	C.A.	Indice	C.A.	Indice	C.A.	Indice	C.A.	Indice	C.A.	Indice	C.A.	Indice	C.A.	Indice
Administration	145.499	100,0	164.601	113,1	158.074	108,6	167.011	114,8	182.628	125,5	213.608	146,8	293.515	201,7
Enseignement	102.000	100,0	107.093	105,0	133.684	131,1	188.957	185,3	224.404	220,0	243.100	238,3	273.600	268,2
Militaires de carrière et miliciens	110.833	100,0	145.033	130,9	115.048	103,8	106.661	96,2	99.107	89,4	95.369	86,0	95.944	86,6
Total des A.P.														
en C.A.	358.333	100,0	416.728	116,3	406.807	113,5	462.630	129,1	506.140	144,0	552.078	154,1	663.059	185,0
en % de la population active	9,9		11,5		11,1		12,2		13,2		13,9		16,0	
T.A.M.			3,9		−0,6		2,3		2,2		2,2		2,0	

Source: Bureau du Plan, Dossier Maribel, Détermination de la consommation publique, 14 janvier 1983.

TABLEAU 2.5.3.

Emploi dans les Administrations publiques, par sous-secteurs

	1953		1955		1960		1965		1970		1974		1980	
	C.A.	% (a)	C.A.	% (a)	C.A.	% (a)	C.A.	% (a)	C.A.	% (a)	C.A.	% (a)	C.A.	% (a)
1. Administration centrale														
1.1. Traditionnel	243.327	99,9	284.209	99,7	280.682	99,8	329.138	99,9	360.493	99,9	398.564	99,8	436.809	96,7
1.2. Chômeurs et C.S.T.	279	0,1	861	0,3	551	0,2	369	0,1	458	0,1	754	0,2	15.107	3,3
1.3. Total	243.606	68,0	285.070	68,4	281.233	69,1	329.507	71,2	360.951	71,3	399.318	72,3	451.916	68,2
2. Administrations locales														
2.1. Traditionnel	87.752	90,0	86.639	76,1	92.591	87,4	102.977	93,8	113.989	94,9	118.535	94,1	130.243	74,1
2.2. Chômeurs et C.S.T.	9.685	10,0	27.178	23,9	13.406	12,6	6.856	6,2	6.064	5,1	7.481	5,9	45.585	25,9
2.3. Total	97.437	27,2	113.817	27,3	105.997	26,1	109.833	23,7	120.053	23,7	126.016	22,8	175.828	26,5
3. Sécurité sociale														
3.1. Traditionnel	17.155	99,2	17.380	97,4	19.234	98,3	23.015	98,8	24.758	98,5	26.079	97,5	28.308	80,2
3.2. Chômeurs et C.S.T.	134	0,8	459	2,6	341	1,7	273	1,2	377	1,5	664	2,5	7.007	19,8
3.3 Total	17.289	4,8	17.839	4,3	19.575	4,8	23.288	5,0	25.135	5,0	26.743	4,8	35.315	5,3
4. Administrations publiques														
4.1. Traditionnel	348.233	97,2	388.228	93,2	392.507	96,5	455.130	98,4	499.240	98,6	543.178	98,4	595.357	89,8
4.2. Chômeurs et C.S.T.	10.100	2,8	28.500	6,8	14.300	3,5	7.500	1,6	6.900	1,4	8.900	1,6	67.702	10,2
4.3. Total	358.333	100,0	416.728	100,0	406.807	100,0	462.630	100,0	506.140	100,0	552.078	100,0	663.059	100,0

(a) Pour les deux premières lignes, pourcentage par rapport à leur total; pour la troisième, pourcentage par rapport au total général (4,3).
Source: Bureau du Plan, dossier Maribel, Détermination de la consommation publique, 14 janvier 1983.

du personnel du secteur Enseignement est en partie la conséquence du pacte scolaire de 1958 qui n'a sorti que progressivement ses effets.

Comparé à l'ensemble de la population active, le nombre des emplois dans les Administrations publiques passe de 9,9 en 1953 à 16,0% en 1980 (augmentation de 61,6%). Une ventilation de cet emploi par sous-secteurs (A.C., A.L. et S.S.) et selon qu'il s'agit du personnel traditionnel ou de chômeurs occupés par les Administrations ainsi que des effectifs du Cadre spécial temporaire (C.S.T.) (Tableau 2.5.3.) permet d'éclairer un autre aspect: celui de la mise au travail des demandeurs d'emploi par le secteur public. En 1953, l'emploi non traditionnel représentait 2,8% du total de l'emploi dans les A.P., en 1980 quelque 10,2%; au cours de cette période leur nombre est passé de 10.100 à 67.702. C'est surtout au niveau des Administrations locales, en fait les Communes, que l'embauche a eu lieu, probablement pour des raisons socio-politiques. En 1980 pas moins de 25,9% du personnel communal était constitué par des agents non traditionnels. A défaut de cette politique, les dépenses de rémunération du personnel des A.P. n'auraient pas accusé entre 1974 et 1980 l'expansion qu'on vient de voir. Par contre les charges pour allocations de chômage en auraient subi le contre-coup, le tout assorti d'un coût social non négligeable.

2.6. CHARGES D'INTÉRÊTS DE LA DETTE PUBLIQUE

2.6.1. Volume et charges d'intérêts de la dette publique

Des données fort disparates sont publiées au sujet du volume de la dette publique (D). Des séries remontant à 1955 n'existent que pour la dette de l'Etat sensu stricto. Pour la dette débudgétisée de l'Etat, de la sécurité sociale et des Administrations locales on ne dispose de chiffres qu'à partir de 1972. C'est principalement sur la dette de l'Etat sensu stricto que porte l'étude de V. VAN ROMPUY et A. VLEMINCKX «De staatsschuld in België 1950-1980» (1983). On y trouvera, entre autres, une analyse détaillée sur la durée d'émission de la dette, son amortissement, les charges d'intérêts, les détenteurs de la dette ainsi que des considérations relatives à l'impact de la dette publique sur les investissements, l'inflation, la balance des paiements et la croissance économique en général. La série que nous avons utilisée pour l'ensemble de la période 1955-1980, porte sur la dette de l'Etat (abstraction faite de la dette débudgétisée) et de celles des Administrations locales (Tableau 2.6.1.). (Les montants de 1955 à 1970 pour la dette des Administrations locales, sont des estimations). En ce qui concerne les intérêts de la dette, on a repris les données du regroupement économique des opérations budgétaires complétées par les charges découlant du préfinancement.

TABLEAU 2.6.1.

Dette de l'Etat (à l'exclusion de la dette débudgétisée) et des Administrations locales

	1955	1960	1965	1970	1974	1980	1955-80
(1) Dette publique (10^9 F)	357,4	471,2	588,3	774,1	1070,9	2402,2	
(2) Dette publique et p.c. P.N.B.	78,3	82,4	69,3	59,9	50,9	69,3	
(3) T.A.M. de (2)		1,0	−3,4	−2,9	−4,0	5,3	−0,5

Sources: Bull. Doc. Min. Fin. et calculs propres.

La dette publique exprimée en pourcentage du P.N.B. s'est légèrement accrue au cours de la deuxième moitié des années cinquante, (T.A.M. de 1,0%) elle a diminuée entre 1960 et 1974, plus particulièrement entre 1970 et 1974 (T.A.M. −4,0%), pour remonter fortement de 1974 à 1980 (T.A.M. de 5,3%). Entre 1955 et 1980 la dette exprimée en pourcentage du P.N.B. passe de 78,3 à 69,3%, soit un T.A.M. de −0,5% (Tableau 2.6.1.).

Les charges d'intérêts de la dette des Administrations publiques (C) constituent une des grandes catégories de dépenses qui sont à l'origine de la détérioration des finances publiques belges. Ces charges sont passées de 2,4% du P.N.B. en 1955 à 6,4% en 1980; en 1955 elles atteignaient respectivement 11,9% du budget des opérations courantes et 13,5% des recettes fiscales, en 1980 respectivement 17,1 et 21,1%. (Tableau 2.6.2.). Ainsi donc en 1980, chaque franc payé par les contribuables de ce pays était consacré à concurrence de plus d'un cinquième aux charges d'intérêts de la dette publique.

On ne dispose de données concernant les taux d'intérêts moyens (i) qu'à partir de 1962 et cela seulement pour la dette de l'Etat sensu stricto (Tableau 2.6.3.).

TABLEAU 2.6.2.

Charges d'intérêt de la dette de l'Administration centrale (a) et des Administrations locales

	1955	1960	1965	1970	1974	1980	T.A.M. 1955-80
Charges d'intérêts de la dette							
− en 10^9 F	11,0	16,8	25,0	44,9	76,7	225,5	
− en % du budget des opérations courantes	11,9	12,8	13,4	14,2	13,6	17,1	1,5
− en % du P.N.B.	2,4	2,9	2,9	3,5	3,6	6,4	4,0
− en % des recettes fiscales	13,5	15,3	14,0	14,4	14,1	21,1	1,8

(a) Y compris charges occultes sur préfinancement.
Sources: C. DEPOORTERE (1982, p. 116) et M. FRANK (1984, p. 83).

TABLEAU 2.6.3.

Taux d'intérêt moyen

	1962	1965	1970	1974	1980	1962-80
Taux	4,2	4,7	6,1	6,9	9,4	
T.A.M.	3,8	5,4	3,1	5,3		4,6

Source: Ministère des Finances.

Entre 1962 et 1980 i passe de 4,2 à 9,4%, soit un T.A.M. de 4,6%.

Toute une série d'auteurs ont fait valoir que ce qui importe véritablement ce n'est pas la charge *nominale* ou *effective* des intérêts de la dette publique, mais la charge *réelle* tenant compte de l'inflation et éventuellement, du précompte mobilier. Leur raisonnement est le suivant. En cas d'inflation le pouvoir d'achat des titres de la dette publique est érodé. Tout se passe comme si l'Etat prélevait une *taxe d'inflation implicite* à charge des détenteurs de la dette. Une partie de la charge d'intérêts est par ailleurs récupérée par l'Etat par la voie du précompte mobilier. La charge réelle de la dette est dès lors égale à la charge nominale déduction faite de la taxe d'inflation, ainsi que du précompte mobilier. Bien entendu, en période de régression du taux d'inflation, c'est le phénomène contraire qui intervient.

Au Tableau 2.6.4. est reprise la charge nominale et réelle des intérêts de la dette de l'Etat calculée par P. DE GRAUWE et G. VERFAILLE (1984). La taxe d'inflation est très élevée au cours des années de forte hausse des prix, à

TABLEAU 2.6.4.

Charge nominale et charge réelle des intérêts de la dette de l'Etat
(en 10^9 F)

Années	Charge nominale des intérêts (1)	Précompte mobilier (2)	Taxe d'inflation (3)	Charge réelle des intérêts (4) = (1) − (2) − (3)
1952	7,2	—	2,5	4,7
1955	8,6	—	2,2	6,4
1960	12,5	—	2,1	10,4
1965	18,1	2,5	19,3	− 3,7
1970	30,7	4,5	20,0	6,2
1974	47,1	9,1	116,3	−78,4
1975	51,5	9,6	94,3	−52,1
1976	66,1	11,4	76,8	−22,1
1977	76,5	13,8	71,2	− 8,5
1978	89,3	17,1	52,3	20,0
1979	117,0	19,8	75,0	22,3
1980	155,3	23,3	132,8	− 0,8

Source: P. DE GRAUWE et G. VERFAILLE, 1984, p. 22.

tel point que la charge réelle des intérêts devient de ce fait fortement négative. C'est ainsi qu'en 1974 la charge réelle aurait été de −78,4 milliards alors que la charge nominale correspondante était de +47,1 milliards. Il est certain que sous l'angle du pouvoir d'achat des titres de la dette publique et de leur return et, d'une manière plus générale, de l'impact budgétaire sur la demande, la distinction entre la charge réelle et la charge nominale a sa raison d'être. Cependant pour l'analyse budgétaire et tout particulièrement celle du S.N.F.B., c'est la charge nominale qui, à notre avis, doit être retenue. En effet, la taxe d'inflation n'est pas génératice de recettes réelles pour le Trésor. A quoi les auteurs développant le concept de charge réelle de la dette rétorqueront que la taxe d'inflation a comme contrepartie une *indemnité d'inflation,* sous forme d'une hausse des taux d'intérêts. Aussi les détenteurs de la dette publique auront tendance à remplacer les revenus supplémentaires qui en résultent en titres additionnels de la dette publique pour préserver le pouvoir d'achat de leur patrimoine. Cela permet à l'Etat de résoudre les problèmes posés par l'accroissement du service de la dette (DE GRAUWE et VERFAILLE, 1984, p. 3). Ce raisonnement est-il corroboré par les faits? Ce qu'on peut dire c'est qu'en Belgique, depuis 1974-75, la hausse des taux d'intérêt a surtout été provoquée par la montée en flèche des taux d'intérêts sur les places étrangères. Le manque de confiance dans la santé du franc belge qu'on a connu à cette époque, a par ailleurs conduit l'Etat à recourir massivement à des emprunts à l'étranger. Dans le cadre de l'analyse budgétaire est-il par ailleurs justifié de déduire le précompte mobilier de la charge d'intérêt? S'il en était ainsi ne devrait-on pas également soustraire de la plupart des autres dépenses de l'Etat, les recettes d'impôts qu'il en retire?

2.6.2. Impact du volume et des taux d'intérêts de la dette sur les charges d'intérêts

Les charges d'intérêts dépendent du volume de la dette et des taux d'intérêts. En comparant l'évolution de la charge nominale des intérêts avec celle des intérêts à taux constants on obtient l'impact des taux d'intérêts sur l'évolution de la charge nominale des intérêts.

On constate (Tableau 2.6.5.) que la hausse des taux d'intérêt intervenue entre 1962 et 1980 a influencé d'une manière significative la croissance des charges d'intérêts de la dette publique. L'impact de cette hausse a été de l'ordre de 30,2% en 1970, de 38,2% en 1974 et de 55,1% en 1980.

On a vu que les charges d'intérêts ont augmenté plus rapidement que le P.N.B. Quel a été à cet égard l'impact respectif du volume de la dette et des taux d'intérêts? On a:

	T.A.M. 1962-1980
Dette en p.c. du P.N.B.	−0,7
Taux d'intérêts moyen	+4,6
Charges d'intérêts en p.c. du P.N.B.	+3.9

La croissance beaucoup plus rapide des charges d'intérêts que celle du P.N.B. est donc uniquement imputable à la croissance des taux d'intérêts, le volume de la dette ayant même accusé un rythme de croissance légèrement inférieur à celui du P.N.B. Cette constation fait certes abstraction des effets indirects du volume de la dette sur les taux d'intérêts. Or il est bien connu que celui-là peut influencer ceux-ci. V. VAN ROMPUY et A. VLEMINCKX écrivent à ce sujet ce qui suit: «En Belgique, les variations du niveau des taux d'intérêts de la dette sont en grande partie déterminées par d'autres facteurs que la dette de l'Etat. Au cours de la période 1976-80 cependant la politique suivie en matière de dette publique a eu pour effet de pousser quelque peu vers le haut le niveau du taux d'intérêt» (1983, p. 58).

TABLEAU 2.6.5.

Incidence du taux d'intérêt moyen de la dette de l'Etat sur la charge de celle-ci

Années	Dette (en 10^9 F)	Taux d'intérêt moyen	Charge d'intérêt nominale (en 10^9 F)	Charge d'intérêt au taux de 1962 (en 10^9 F)	Différence entre la charge nominale et réelle	
					en 10^9 F	en p.c. de la charge nominale
	(1)	(2)	(3)	(4)	5 = (3)−(4)	$6 = \frac{(3)-(4)}{(3)}$
1962	345,1	4,2	14,6	14,6	—	—
1970	507,8	6,1	30,8	21,5	9,3	30,2
1974	687,4	6,9	47,1	29,1	18,0	38,2
1975	766,9	6,8	51,8	32,4	19,4	37,5
1976	881,3	7,5	66,1	33,3	32,8	49,6
1977	1025,7	7,5	76,5	43,4	33,1	43,3
1978	1196,3	7,5	89,3	50,6	38,7	43,3
1979	1391,8	8,4	117,0	58,9	58,1	48,7
1980	1647,4	9,4	155,3	63,7	85,6	55,1

Source: Ministère des Finances.

2.6.3. L'Auto-alimentation de la dette publique

Nous utilisons ici l'expression «*auto-alimentation de la dette*» pour désigner le mécanisme d'augmentation de la dette résultant des charges d'intérêt de celle-ci, indépendamment de l'impact sur la dette d'autres dépenses publi-

ques. Ce phénomène se déclenche dès le moment où le S.N.F.B., déduction faite des charges d'intérêts, n'est pas positif en d'autres termes quand le total des dépenses hors charges d'intérêts dépasse celui des recettes. L'Etat est alors obligé d'emprunter ne fût-ce que pour financer les charges de sa dette antérieure.

Pour mesurer le phénomène de l'auto-alimentation de la dette par les intérêts de celle-ci, il suffit d'établir la différence entre le S.N.F.B. et ce même solde déduction faite des charges d'intérêts. Quand cette différence est négative l'auto-alimentation de la dette intervient à concurrence de la totalité de la charge des intérêts. Quand cette différence est positive, en d'autres termes quand le S.N.F.B. déduction faite des charges d'intérêt est positif, l'auto-alimentation de la dette n'intervient qu'à concurrence des charges d'intérêts de la dette diminuées du boni du S.N.F.B. hors charges d'intérêts. Quand ce boni atteint le niveau des charges d'intérêts, le phénomène d'auto-alimentation cesse.

On relève (Tableau 2.6.6.) que pendant toute la période 1955-1980, le mécanisme d'auto-alimentation de la dette n'a cessé de grossir le volume de la dette. Son effet n'a été freiné qu'au cours de certaines de ces années (7 années sur 25), telle que 1970, quand le S.N.F.B., déduction faite des charges d'intérêts, a été positf. L'auto-alimentation de la charge de la dette exprimée en pourcentage du P.N.B. oscille entre 2,4 et 2,9% au cours de la période 1950-1970, elle atteint 3,5% en 1974, voire 6,1% en 1980. L'auto-alimentation de la dette exprimée en pourcentage des recettes fiscales se situe entre

TABLEAU 2.6.6.

Auto-alimentation de la dette de l'Administration centrale (à l'exclusion de la dette débudgétisée) et des Administrations locales

	1955	1960	1965	1970	1974	1980	T.A.M. 1955-80
(1) S.N.F.B. (on 10^9 F)	−13,3	−27,6	−24,4	−34,1	−82,2	−376,6	
(2) Intérêts de la dette (en 10^9 F)	10,9	16,4	24,3	43,1	73,2	214,3	
(3) = (1)+(2) S.N.F.N. hors intérêts de la dette (en 10^9 F)	−2,4	−11,2	−0,1	+9,0	−9,0	−152,2	
(4) = Auto-alimentation de la dette							
(4.1) (en 10^9 F)	10,9	16,4	24,3	34,1	73,2	214,4	
(4.2) en p.c. de la dette publique	3,0	3,5	4,1	4,4	6,8	8,9	4,4
(4.3) en p.c. du P.N.B.	2,4	2,9	2,9	2,6	3,5	6,1	3,8
(4.4) en p.c. des recettes fiscales	13,4	14,9	13,7	11,0	13,4	20,3	4,0

Sources: Bull. Doc. Min. Fin. et calculs propres.

11,0 et 13,4% au cours de la période 1955-1974, elle atteint 20,3% en 1980. Chiffrée en pourcentage de la dette, l'auto-alimentation de celle-ci atteint déjà 3,0% en 1955, elle s'élève à 8,9% en 1980, ce qui correspond à un T.A.M. de 4,5%. Entre 1955 et 1980 le montant cumulé du mécanisme d'auto-alimentation se chiffre à 1.365,8 milliards. Ce montant représente 56,9% du total de la dette publique de 1980.

2.6.4. L'effet « boule de neige » de la dette publique

L'expression effet « boule de neige » de la dette désigne une situation dans laquelle le rythme d'accroissement soit de la dette, soit des charges d'intérêts de celle-ci dépasse celui du P.N.B. ou de tout autre grandeur macro-économique, telles que par exemple les recettes fiscales. Domar, (1944) dans son étude classique à ce sujet, avait pour souci d'établir si une politique d'endettement progressif des pouvoirs publics ne risquait pas d'aboutir à une situation financière incontrôlable. De nombreux autres auteurs se sont penchés sur ce problème. Cela a été notamment le cas ces dernières années en Belgique où le niveau de la dette et de ses intérêts est devenu particulièrement préoccupant. Ceci ainsi que P. DE GRAUWE et G. VERFAILLE (1984) ont recherché les conditions nécessaires pour obtenir la stabilité du rapport dette publique (D) / recettes fiscales (PT). Cette stabilité sera assurée selon eux, quant à la limite, le taux nominal d'intérêt (r) est inférieur au taux de croissance des recettes fiscales nominales (π). De son côté H. BOGAERT (1984) arrive à la conclusion que la condition suffisante pour que le déficit ne soit pas explosif est qu'à long terme le taux de croissance moyen du P.N.B. (v) soit supérieur ou égal au taux d'intérêt moyen de la dette publique (i).

Les études relatives aux limites au-delà desquelles le poids de la dette publique entraîne une situation financière incontrôlable ont ceci en commun qu'elles introduisent dans leur raisonnement des hypothèses de travail éloignées de la réalité dont pour le surplus la validité n'est prévue qu'à long terme. C'est ainsi que H. BOGAERT suppose la constance du S.N.F.B. hors charges d'intérêts au niveau de l'année de départ P. DE GRAUWE et G. VERFAILLE, la constance du rapport dépenses hors charges d'intérêts / recettes fiscales. Certes, ces deux derniers auteurs considèrent que la relation $r < \pi$ est une condition *nécessaire* mais non pas *suffisante* pour éviter un développement explosif de la dette publique. Il faut pour cela qu'en outre le rapport dépenses publiques hors charges d'intérêts (U) / recettes fiscales (PT) ne dépasse pas certaines limites. Or on a précisément vu (Tableau 2.6.6.) que le S.N.F.B. hors charges d'intérêts est passé de 9,0 à 152,2 milliards entre 1974 et 1980 (T.A.M. de 60,2%!). C'est dire combien les conditions de stabilité de la dette se dérobent à toute formulation mathématique simplifiée. Cela n'en-

lève en rien l'intérêt des études théoriques entreprises. Si celles-ci avaient retenu plus tôt l'attention des autorités budgétaires elles les auraient peut-être incitées plus tôt à davantage de modération.

Pour quantifier l'effet «boule de neige» nous avons opéré trois sortes de comparaison:

1. *Rapport entre les T.A.M. des charges d'intérêts de la dette et ceux du P.N.B.* (Tableau 2.6.7. ligne 1). On constate qu'au cours de toute la période 1955-1980, les T.A.M. des charges d'intérêts ont continuellement dépassé ceux du P.N.B. (rapport 1,30) pour l'ensemble de la période) mais dans des proportions très inégales selon les sous-périodes. L'écart a été le plus faible entre 1960-65 (rapport 1,01) le plus élevé entre 1974-80 (rapport 2,21).

2. *Rapport entre les T.A.M. des charges d'intérêts et ceux des recettes fiscales* (Tableau 2.6.7., ligne 2). Les écarts sont dans ce cas sensiblement moindres que dans la comparaison précédente (rapport 1,19 pour l'ensemble de la période). Cela s'explique par une croissance plus élevée des recettes fiscales que celle du P.N.B.

   Pour la sous-période 1974-80 nous avons procédé à une comparaison année par année (Tableau 2.6.8.). On relève qu'au cours de cette période les T.A.M. des charges d'intérêts s'amplifient dangereusement tant par rapport à ceux du P.N.B. que par rapport à ceux des recettes fiscales. Le phénomène prend une ampleur toute particulière en 1977 et 1979 et surtout en 1980. L'appelation effet «boule de neige» de la dette prend à la fin des années septante toute sa signification.

3. *Rapport entre les T.A.M. de la dette publique et ceux du P.N.B.* (Tableau 2.6.7., ligne 3). Pour l'ensemble de la période 1955-80, le T.A.M. de la dette publique a été inférieur à celui du P.N.B. (rapport 0,93). Mais on relève dans ce cas également une détérioration très sensible de la situa-

TABLEAU 2.6.7.

Comparaison entre les T.A.M. charges d'intérêts/P.N.B., charges d'intérêts/recettes fiscales, dette publique/P.N.B.

	1955-60	1960-65	1965-70	1970-74	1974-80	1955-80
(1) $\frac{\text{T.A.M. charges d'intérêts}}{\text{T.A.M. P.N.B.}} \times 100$	191,3	101,2	140,9	110,0	220,5	129,9
(2) $\frac{\text{T.A.M. charges d'intérêts}}{\text{T.A.M. recettes fiscales}} \times 100$	141,9	82,2	105,1	94,7	167,2	118,5
(3) $\frac{\text{T.A.M. dette publique}}{\text{T.A.M. P.N.B.}} \times 100$	123,9	54,9	63,6	65,4	163,6	92,9

TABLEAU 2.6.8.

Comparaison entre la croissance annuelle des charges d'intérêts de la dette et celle des recettes fiscales

	1975-74	1976-75	1977-76	1978-77	1979-78	1980-79
$\frac{\text{T.A.A. charges d'intérêts}}{\text{T.A.A. P.N.B.}} \times 100$	118,9	135,8	251,3	241,9	325,4	404,2
$\frac{\text{T.A.A. charges d'intérêts}}{\text{T.A.A. recettes fiscales}} \times 100$	71,6	132,9	153,1	144,4	238,4	632,6

tion au cours de la sous-période 1974-80 (rapport 1,64 contre 0,65 pour 1970-74).

D'autres facteurs que ceux abordés dans cette section 2.6. doivent également entrer en ligne de compte. Entre autres, le point de savoir dans quelle proportion les variations de la dette sont financées par l'épargne intérieure ou par voie de création monétaire (dette à court terme, emprunts en devises). Un élément d'appréciation qu'on ne peut non plus négliger est celui de la relation entre la dette en devises et la balance des opérations courantes et en capital du secteur privé avec l'étranger. Il importe également de prendre en considération l'évolution de la durée des émissions de la dette consolidée. V. VAN ROMPUY et A. VLEMINCKX (1983) et P. PETIT (1984) ont consacré d'importants développements à ces problèmes.

SECTION 3

RECETTES FISCALES

3.1. VUE D'ENSEMBLE

Quoique moins explosif que l'accroissement des dépenses publiques entre 1955 et 1980 (T.A.M. de 2,7 %), celui des recettes publiques a néanmoins été très élevé (T.A.M. de 2,2 %). La pression fiscale proprement dite est passée de 23,9 % du P.N.B. en 1955 à 43,1 % en 1980, ce qui correspond à un T.A.M. de 2,4 %. Ce sont les impôts directs qui ont accusé la hausse la plus importante (T.A.M. de 3,8 %). Se classent en deuxième position les cotisations de sécurité sociale (T.A.M. de 2,9 %), en troisième les impôts indirects (T.A.M. de 0,7 %) (Tableau 3.1.1.). Le rapport entre la part des impôts directs et celle des impôts indirects s'est inversé au cours de la période sous revue: 59,7/39,2 en 1980 contre 40,5/56,7 en 1955 (Tableau 3.2.2.). L'importance relative des

impôts sur le patrimoine (droits de succession), déjà négligeable en début de période (0,5% du total), s'est encore effritée au fil des années pour ne plus atteindre que 0,3% du total en fin de période, ce qui correspond à un T.A.M. de $-1,2\%$. La part des recettes non fiscales dans le total des recettes (revenus de la propriété et de l'entreprise et transferts courants du reste du monde) est très réduite: 4,9% en 1955, 1,8% en 1980.

On a déjà montré (section 1.3) que plus de la moitié de l'écart des recettes publiques par rapport à leur croissance proportionnelle au P.N.B. est imputable à l'I.P.P., plus d'un tiers aux cotisations de sécurité sociale des salariés et des indépendants, environ un dixième seulement aux impôts indirects et

TABLEAU 3.1.1.

Pression fiscale et parafiscale en % du P.N.B. (1955-1980)

	1955	1960	1965	1970	1974	1980	1955-1980 T.A.M.
Impôts directs	7,2	7,5	8,6	11,0	14,3	18,2	3,8
Impôts indirects	10,1	11,3	12,0	12,8	11,4	11,9	0,7
Impôts sur le patrimoine	0,5	0,4	0,3	0,3	0,2	0,3	−2,1
Total fiscalité	17,8	19,2	21,0	24,1	25,9	30,5	2,2
Cotisations de sécurité sociale	6,1	7,0	9,1	10,1	11,4	12,6	2,9
Total fiscalité et parafiscalité	23,9	26,3	30,1	34,2	37,3	43,1	
T.A.M.		1,9	2,7	2,6	2,5	2,5	2,4

Source: M. FRANK, 1984, p. 30.

TABLEAU 3.1.2.

Structure des recettes des administrations publiques
(1955-1980) (en % du total)

	1955	1960	1965	1970	1974	1980
A. *Fiscalité*						
Impôts directs	40,5	39,0	41,1	45,5	55,0	59,7
Impôts indirects	56,7	59,0	57,2	53,2	44,1	39,2
Impôts sur le patrimoine	2,7	2,0	1,6	1,3	0,9	1,1
Total en 10^9 F.B.	(81,4)	(110,0)	(178,0)	(311,0)	(545,8)	(1.055,3)
B. *Fiscalité et parafiscalité*						
Fiscalité	74,4	73,2	69,6	70,2	69,4	70,7
Cotisations de sécurité sociale	25,6	26,8	30,4	29,8	30,6	29,3
Total en 10^9 F.B.	(109,4)	(150,3)	(255,6)	(442,7)	(786,3)	(1.492,6)
C. *Total des recettes*						
Fiscalité et parafiscalité	95,1	95,7	97,9	97,2	99,1	98,2
Recettes non fiscales	4,9	4,3	2,1	2,8	0,9	1,8
Total en 10^9 F.B.	(115,0)	(157,0)	(261,7)	(455,5)	(793,8)	(1.510,6)

Source: M. FRANK, 1984, p. 30.

6,0 % à l'ISOC. Les autres recettes (revenus de la propriété et de l'entreprise, droits de succession, etc.) ont accusé une augmentation inférieure au rythme du P.N.B.

Il est intéressant de rechercher l'impact respectif des effets des mesures *discrétionnaires* (E_d) et des effets *automatiques* (E_a) sur les variations totales des recettes fiscales (E_t). Par effets des mesures *discrétionnaires* (désignés ci-après par les termes «effets discrétionnaires»), on entend les modifications apportées par les autorités fiscales aux barèmes de taxation, en ce compris les changements afférents au minimum taxable, au mécanisme des réductions d'impôts pour personnes à charge, à l'unité de taxation, à la hauteur des plafonds de toute une série d'abattements ou d'exonérations, etc. Par effets *automatiques,* on entend les modifications de la hauteur de l'assiette de l'impôt, ou de sa structure, résultant de facteurs intervenant indépendamment des mesures prises par les autorités fiscales, tels que la variation nominale ou réelle des revenus ou de leur structure, les changements dans le volume et la structure de la consommation, etc.

On peut calculer l'impact respectif de E_a et de E_d sur E_t à l'aide de coefficients d'élasticité (Tableau 3.1.3., col. 1 et 2). Cet impact pour l'ensemble des recettes fiscales, en dehors des droits de douane (1), figure au tableau 3.1.3. col. 3 et 4. On constate que:

1) Les variations du produit de la fiscalité sont influencées dans une proportion écrasante par des effets automatiques, c'est-à-dire des facteurs indépendants des modifications apportées à la législation fiscale. Pour l'ensemble de la période 1966-1981 les effets automatiques expliquent à concurrence de 96,3 % la croissance des recettes fiscales (Tableaux 3.1.3., col. 3).
2) L'impact constamment positif des effets automatiques découle du fait que la progressivité du barème de l'I.P.P. a joué pleinement au cours de cette période, à la fois en raison de la croissance en termes réels des revenus et de leur croissance purement nominale (sous l'impulsion de l'inflation).
3) Au cours des sous-périodes 1966-1971 et 1971-1976, les effets discrétionnaires (Tableau 3.3.3., col. 4) ont renforcé l'impact des effets automatiques; au cours de la sous-période 1966-1981, par contre, elles les ont freinées, mais dans une proportion assez faible ($I_a = 116{,}0$, $I_d = -0{,}16$).

Il s'agit ici d'une vue d'ensemble, susceptible de cacher (comme on le montrera plus loin) des mécanismes divergents au niveau des impôts directs d'une part, des impôts indirects d'autre part, ou de leurs composantes.

(1) Depuis 1971, la quasi totalité des droits de douane est cédée à la C.E.E.

TABLEAU 3.1.3.

Impact des effets automatiques (E_a) et discrétionnaires (E_d) sur les variations des recettes fiscales courantes (E_t) (en dehors des droits de douane)

Périodes	Coefficients d'élasticité moyenne du produit effectif des recettes fiscales (ε_e) (1)	Coefficients d'élasticité moyenne corrigés de l'incidence des effets discrétionnaires (ε_c) (2)	Indices d'impact moyen des effets	
			automatiques (I_a) (3)	discrétionnaires (I_d) (4)
1966-1971	1,46	1,23	84,2	15,8
1971-1976	1,29	1,22	94,6	5,4
1976-1981	1,25	1,45	116,0	−16,0
1966-1981	1,36	1,31	96,3	3,7

Source: Ministère des Finances.

3.2. IMPÔTS DIRECTS

L'analyse des impôts directs qui suit porte sur l'impôt frappant les revenus des personnes physiques et les bénéfices des sociétés, l'importance relative des impôts assimilés aux impôts sur le revenu (taxe de circulation, taxe sur les jeux et paris, etc.) étant fort restreinte (2,8% du total des impôts directs en 1955, 1,6% en 1980). Jusqu'en 1963 les personnes physiques et les sociétés étaient soumises au même impôt: l'impôt cédulaire sur les revenus, instauré en 1919. Depuis 1963 deux impôts distincts s'y sont substitués: l'impôt des personnes physiques (I.P.P.) et l'impôt des sociétés (ISOC).

La part relative de l'impôt direct supportée respectivement par les personnes physiques et les sociétés est restée relativement stable entre 1955 (79,7/20,3) et 1974 (78,6/21,4); elle s'est modifiée depuis lors au profit des personnes physiques. En 1980 le rapport était de 85,8/14,2 (Tableau 3.2.1.).

TABLEAU 3.2.1.

L'impôt direct supporté respectivement par les personnes physiques et les sociétés

	1955	1960	1965	1970	1974	1980	Indice 1960 (1955 = 100)
Impôt direct à charge							
– des personnes physiques	79,7	78,6	76,8	78,2	78,6	85,8	107,6
– des sociétés	20,3	21,4	23,2	21,8	21,4	14,2	70,0
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Source: C.N.

Il y a à ce changement depuis 1974 une double raison. L'inflation qui a eu un impact beaucoup plus marqué sur l'I.P.P. que sur l'ISOC, le premier étant progressif, le second pratiquement pas. La divergence dans l'évolution de l'assiette des deux impôts, celle de l'I.P.P. augmentant, par rapport à celle de l'ISOC.

3.2.1. L'impôt des personnes physiques

C'est à partir de l'exercice 1964 (revenus de 1963), époque d'entrée en application de l'I.P.P., que nous avons recherché les déterminants de l'évolution de cet impôt. Il résulte du Tableau 3.2.2. qu'entre 1964 (revenus de 1963) et 1980 (revenus de 1979), le revenu net taxable (R.N.T.) exprimé en pourcentage du revenu national, s'est accru de 31,5 %, le produit de l'I.P.P. de 139,1 %, soit 4,4 fois plus. Cela s'explique par les glissements intervenus sur le plan de l'importance relative des différentes classes de R.N.T. (Tableau 3.2.3.). En 1963, la classe des R.N.T. de moins de 100.000 F englobait 46,7 % du total des revenus, en 1979 à peine 1,1 %. Au cours de la même période l'importance relative de la classe des R.N.T. de 1.000.000 F et plus passe de 5,5 à 20,1 %. Dans le cadre d'un baréme d'imposition fortement progressif, comme c'est le cas pour l'I.P.P. en Belgique — et dont la progres-

TABLEAU 3.2.2.

	1963	1979	Indice1979 (1973 = 100)
Revenu net taxable en % du revenu national	46,6	61,3	131,5
Produit de l'I.P.P. en % du revenu national	6,9	16,5	239,1

Source: L. DE RIJCK, 1982, p. 63.

TABLEAU 3.2.3.

Ventilation du revenu net taxable par grandes classes de revenus (en pourcentage du R.N.T. total)

Classes de revenus en 10^3 F	1963	1979
moins de 100	46,7	1,1
100 à 500	42,9	37,6
500 à 1.000	4,9	41,2
1.000 et plus	5,5	20,1
	100,0	100,0

Source: L. DE RIJCK, 1982, p. 62.

sivité a été renforcée au cours de la période sous revue, le taux moyen et marginal maximum ayant été porté respectivement de 50,0 à 67,5% et de 55,0 à 72,0% — de pareils glissements doivent nécessairement engendrer un accroissement de la ponction fiscale, à moins que l'on n'en ait neutralisé les effets par une indexation correspondante des tarifs d'impôts. On verra ci-après que cela n'a été que très partiellement le cas.

Le Tableau 3.2.4. donne un aperçu succinct des principales mesures discrétionnaires intervenues entre 1963 et 1980. Certaines de ces mesures ont atténué l'effet de la hausse purement nominale des revenus. C'est ainsi que le revenu minimum taxable a été porté de 25.000 à 100.000 F. D'autres mesures, au contraire, ont accentué la ponction fiscale. Parmi celle-ci, il faut épingler la majoration de 50 à 67,5% du taux moyen maximum de taxation et celle de 55 à 72% du taux marginal maximum de taxation. A ces majorations sont venues se greffer celles des additionnels à l'I.P.P. en faveur des communes et de l'agglomération bruxelloise.

On ne dispose, pour un passé suffisamment reculé, que de coefficients d'élasticité se rapportant à l'ensemble des contributions directes, et non pas pour l'I.P.P. et l'ISOC considérés séparément. Etant donné la part prépondérante de celui-là par rapport à celui-ci (76,8% en 1965, 85,8% en 1980), ces coefficients globaux peuvent constituer une base de référence acceptable pour établir l'impact respectif des effets automatiques et des effects discrétionnaires sur la croissance de l'I.P.P.

Le Tableau 3.2.5. permet d'effectuer plusieurs constatations intéressantes:

1) Les effets automatiques (augmentation réelle et surtout nominale des revenus) ont toujours influencé dans le sens de la hausse le produit de l'I.P.P. (I_a est toujours positif).

TABLEAU 3.2.4.

Principales dispositions discrétionnaires ayant affecté l'I.P.P. entre les exercices 1964 et 1981 (revenus de 1963 et 1980)

	Exercice 1964 (revenus de 1963)	Exercice 1981 (revenus de 1980)
Revenu minimum taxable	25.000 F	100.000 F
Taux marginal de taxation dans la classe de revenus la plus basse	10%	24%
Taux marginal de taxation dans la classe de revenus la plus élevée	55% (à partir de 5 millions)	72% (à partir de 4 millions)
Taux moyen maximum de taxation	50%	67,5%

Source: L. DE RIJCK, 1982, p. 18.

2) Les effets discrétionnaires (modification des barèmes au sens large du terme) ont freiné la progression de l'I.P.P. au cours des périodes 1966-1971 ($I_d = -3,6$) et 1976-1981 ($I_d = -37,9$); ils l'ont renforcée entre 1971-1976 ($I_d = +3,8$).
3) L'impact des effets automatiques a toujours dépassé dans une très forte mesure celui des effets discrétionnaires (pour l'ensemble de la période 1966-1981 $I_a = 110,9$, $I_d = -10,9$). Cela signifie que l'indexation des barèmes n'a été que très partielle.

TABLEAU 3.2.5.

Impact des effets automatiques (E_a) et discrétionnaires (E_d) sur les variations des contributions directes

Périodes	Coefficients d'élasticité moyenne du produit effectif des contributions directes (ε_e)	Coefficients d'élasticité moyenne corrigés de l'incidence des effets discrétionnaires (ε_c)	Indices d'impact moyen des effets	
			automatiques (I_a)	discrétionnaires (I_d)
1966-1971	1,65	1,71	103,6	– 3,6
1971-1976	1,60	1,54	96,2	3,8
1976-1981	1,32	1,82	137,9	–37,9
1966-1981	1,56	1,73	110,9	–10,9

Source: Ministère des Finances.

Une étude de l'O.C.D.E. permet de connaître dans quelle mesure l'impact des mécanismes d'indexation prévus par la loi ou résultant de modifications de la législation a neutralisé au cours des années 1975-1981 (ou 1982-1983) les effets automatiques imputables à la hausse purement nominale des revenus (fiscal drag). On constate (Tableau 3.2.6.) que la Belgique, a un coefficient de neutralisation particulièrement modique (– 17,1 %). Les autres pays ont opéré des redressements beaucoup plus élevés: Suède (– 184,1), Royaume-Uni (– 159,7), France (– 134,6), Pays-Bas (– 46,0), etc. Il apparaît ainsi, et c'est très important, que la raison fondamentale de l'accroissement particulièrement élevé de l'I.P.P. en Belgique par rapport à celui intervenu dans la plupart des autres pays, n'est pas imputable à l'inflation elle-même — d'autres pays ont accusé une hausse de loin bien plus forte — mais à une indexation insuffisante du barème de l'impôt.

R. BOELAERT et L. VANMARSENILLE (1979) ont recherché pour tout un éventail de revenus l'incidence respective des effets automatiques et discrétionnaires sur le taux moyen et le taux marginal de taxation de l'I.P.P. Dans ce but ils ont comparé l'imposition de tout un éventail de revenus en 1976 avec celle qui aurait frappé des revenus correspondants en 1963. Le

TABLEAU 3.2.6.

Effet des mécanismes d'indexation prévus par la loi et/ou résultant de modifications de la législation (en pourcentage de l'impôt de l'année de base)

Suède	1975-1981	−184,1
Royaume-Uni	1975/76-1981/82	−159,7
Pays-Bas	1975-1981	− 46,0
Canada	1975-1982	−106,6
Etats-Unis	1975-1983	− 64,8
Danemark	1975-1982	− 89,5
France	1975-1982	−134,6
Espagne	1979-1983	− 21,3
Belgique	1975-1981	− 17,1
Italie	1977-1981	− 44,7
Japon	1975-1983	− 22,8
Suisse	1975-1980	+ 1,6

Source: O.C.D.E., Comité des Affaires fiscales, 1985.

multiplicateur adopté (4,24) pour passer des uns aux autres a été l'indice de majoration des rémunérations brutes dans l'industrie entre 1963 et 1976. Les résultats de cette comparaison pour les taux moyens de taxation figurent au Tableau 3.2.7.

On constate:

1) un accroissement progressif des taux de taxation: +5,35% pour le revenu le plus bas, +20,8% pour le revenu le plus élevé;

TABLEAU 3.2.7.

Accroissement des taux moyens de taxation afférents à des revenus relatifs constants (1963-1976)

R.N.T. en 1976	R.N.T. correspondants en 1963	Accroissement entre 1963 et 1976 des taux moyens de taxation			
		Accroissement total	Accroissement imputable		
			à la hausse réelle des revenus	à la hausse nominale des revenus	aux mesures tarifaires
100.000	23.600	5,35	6,3	6,6	− 7,55
150.000	35.400	6,5	6,3	6,4	− 6,2
200.000	47.200	6,9	6	6,5	− 5,6
300.000	70.800	10,2	6,1	6,9	− 2,8
400.000	94.400	11,9	6,2	7,2	− 1,5
600.000	141.600	14,3	6,55	7,85	− 0,1
900.000	212.400	15,5	6,9	7,3	+ 1,3
1.200.000	283.200	16,7	7,4	6,8	+ 2,5
1.700.000	401.200	17,65	7,05	6,1	+ 4,5
2.500.000	590.000	19,1	6,4	4,6	+ 8,1
3.500.000	826.000	20,8	5,8	4	+11

Source: R. BOELAERT et L. VANMARSENILLE (1979), p. 199.

2) l'insuffisance, à tous les niveaux de revenus, des mesures tarifaires qui ont été prises pour neutraliser l'effet de la hausse purement nominale des revenus, sauf pour le revenu de 100.000 F en 1975 (se situant dans la zone des 1er et 2^{e} déciles);
3) la superposition, en 1976, de l'effet des mesures tarifaires à celui de la hausse purement nominale des revenus à partir de 900.000 F (se situant dans la zone du 96^{e} pourcentile et au-delà);
4) l'effet particulièrement lourd de la hausse purement nominale des revenus sur la taxation des revenus atteignant, en 1976, 600.000 à 1.700.000 F (se situant entre les 98^{e} et 99^{e} pourcentiles).

Ces résultats, font remarquer R. BOELAERT et L. VANMARSENILLE, sont corroborés par le rapport entre la valeur du coefficient de Gini avant et après impôt. En 1965 ce rapport était de 0,906, en 1973 0,875. Cela signifie qu'en 1965 l'I.P.P. avait réduit l'inégalité des revenus à concurrence de 9,4%, en 1973 à concurrence de 12,5%, en d'autres termes qu'au cours de cette période la progressivité de l'I.P.P. s'est accentuée.

Les études sur l'impact respectif des mesures discrétionnaires et des effets autonomes sur l'impôt sur le revenu, comme celles sur la progressivité de cet impôt, prennent comme base de référence le R.N.T. Les conclusions auxquelles elles aboutissent auraient sans doute été quelque peu différentes si elles avaient pris en considération non pas le R.N.T. mais le revenu complet en désignant par ces termes le R.N.T. augmenté de la partie fraudée du revenu taxable et de celle qui n'est pas prise en compte en raison du mécanisme des incitants fiscaux (dépenses fiscales) (OMEY, E, 1986 et 7^{e} Congrès des Economistes belges de langues française. Les niveaux de vie des belges, Commission 1, CIFOP, Charleroi, 1987).

3.2.2. L'impôt des sociétés

L'impôt des sociétés (ISOC) est en principe un impôt proportionnel. Cependant les taux de taxation frappant les bénéfices situés en-dessous d'un certain seuil sont réduits par rapport au taux maximum. Si le nombre de sociétés qui peuvent bénéficier d'un taux réduit est très élevé, ce sont les sociétés dont les bénéfices sont taxés au taux maximum qui fournissent le gros du produit de l'ISOC. Le taux maximum (et en réalité le taux normal) a évolué comme suit:

1963: 30% (porté à 35% pour les bénéfices non distribués dépassant 5 millions de F)

1968: 35% (porté à 38,5% pour les bénéfices non distribués dépassant 5 millions de F)

1973: 38,5% (porté à 42% pour les bénéfices non distribués dépassant 5 millions de F)

1974: 42%

1976: 48%.

On trouvera au Tableau 3.2.8. un relevé détaillé des taux de l'ISOC en 1963, année de son entrée en application, et de ceux de 1976 (restés en vigueur jusqu'en 1982).

Au taux maximum est venu s'ajouter, en 1975, un impôt exceptionnel et temporaire de solidarité (Sol. I) de 4,8% sur les bénéfices dépassant 110% de la moyenne des bénéfices réalisés au cours des trois années antérieures et, en plus, en 1979, un impôt complémentaire de solidarité (Sol. II) de 4,0% frappant les bénéfices supérieurs à 100 millions.

Il existe une statistique du produit de l'ISOC par année budgétaire, sans distinction de l'exercice d'imposition auquel l'impôt se rapporte et une autre par exercice d'imposition, en principe, sans distinction de l'année budgétaire pendant laquelle l'impôt a été perçu. Pour connaître l'impact de l'ISOC sur les bénéfices et profits de sociétés, c'est la statistique par exercice d'imposition qui est la plus représentative. Celle disponible, surtout pour les années soixante et le début des années septante, présente malheureusement toute une série d'anomalies. Pour certains exercices d'impositions les données relatives à la base d'imposition font complètement défaut ou paraissent trop peu fiables pour pouvoir en tenir compte. Une difficulté supplémentaire, inhérente à la nature de l'ISOC, réside dans la circonstance que les opérations d'enrôlement et de perception de l'ISOC d'un exercice d'imposition N s'étalent non seulement sur l'année N+1 mais également dans un nombre important de

TABLEAU 3.2.8.

Taux de taxation de l'ISOC en 1963 et en 1976

1963		1976	
Revenu imposable en 10^3 F	Taux	Revenu imposable en 10^3 F	Taux (b)
0-1.000	25%	0-1.000	33%
1.000-1.250	25% sur 1.000 +50% revenu imposable >1.000	1.000-1.700	33% sur 1.000 +50% revenu imposable >1.000
		1.700-3.000	40%
1.250-5.000	30%	3.000-15.000	40% sur 3.000 +50% revenu imposable >3.000
5.000 et +	35% (a)	15.000 et +	48%

(a) Taux frappant les bénéfices non distribués >5.000.000 F.
(b) En vigueur jusqu'en 1982.

cas sur les années N+2, N+3, etc. Selon que la perception de l'ISOC d'un exercice d'imposition N s'effectue plus ou moins rapidement les résultats en N+1, N+2, etc. peuvent différer très sensiblement.

L'on a pour l'exercice d'imposition 1980:

	Situation	
	au 30.6.1981	*au 31.12.1982*
Base imposable	143,0	163,9
Produit de l'impôt	68,4	81,7

C'est la statistique de la base d'imposition et du produit de l'ISOC, situation au 31 décembre de l'année N+2, qui est reprise au Tableau 3.2.9. car elle est la plus exhaustive parmi celles dont on dispose. On y trouve également le taux implicite d'imposition (produit de l'impôt/base de l'impôt). Pour les années 1976 à 1980 les résultats sont complétés par les deux impôts de solidarité (Sol. I et Sol. II). Le caractère extrêmement complexe de l'ISOC, les anomalies de la statistique et l'incidence sur les résultats du rythme d'enrôlement et de perception de l'impôt ne permettent pas d'opérer une analyse systématique ni de la base d'imposition, ni du produit de l'impôt, ni surtout du taux implicite d'imposition. Tout ce qu'on peut dire c'est que au cours des dix premières années d'application de l'ISOC (1963-1973) les taux

TABLEAU 3.2.9.

Taux implicite de l'ISOC
(situation de l'exercice d'imposition de l'année N au 31 décembre de l'année N+2)

Exercice d'imposition	Base imposable (1)	Impôt global (2)	Taux implicite (3) = (2)/(1)	Impôts de solidarité (4)	Total (5) = (2)+(4)	Taux implicite (6) = (5)/(1)
1963	24.479,0	8.335,4	34,0	—	8.335,4	34,0
1964	36.736,4	11.980,9	32,6	—	11.980,9	32,6
1965	44.499,9	14.196,2	31,9	—	14.196,2	31,9
1966	58.431,6	15.268,0	26,1	—	15.268,0	26,1
1967	55.021,6	14.685,6	26,7	—	14.685,6	26,7
1968	59,487,9	16.014,2	26,9	—	16.014,2	26,9
1969	73.937,2	20.946,4	28,3	—	20.946,4	28,3
1970	87.627,6	25.165,9	28,7	—	25.165,9	28,7
1971	98.769,4	28.644,9	29,0	—	28.644,9	29,0
1972	101.374,1	29.320,0	28,9	—	29.320,0	28,9
1973	118.212,5	37.250,0	31,9	—	37.790,0	31,9
1974	n.d.	55.246,2	n.d.	—	55.246,2	n.d.
1975	n.d.	56.791,3	n.d.	—	56.791,3	n.d.
1976	n.d.	52.146,3	n.d.	1.947	54.093,3	n.d.
1977	n.d.	62.920,3	n.d.	3.073	65.993,3	n.d.
1978	121.672,0	61.657,6	50,7	2.995	64.652,6	53,1
1979	142.626,3	70.071,4	49,1	3.894	73.965,4	51,9
1980	163.963,1	81.372,7	49,6	6.592	87.964,7	53,6

Source: Ministère des Finances.

implicites d'imposition ont d'abord baissé, ensuite augmenté, le tout dans des limites relativement étroites. Au cours de la même période le taux normal d'imposition s'est pourtant accru de 28,3 %, en passant de 30,0 à 38,5 %. Pour les années 1974 à 1977 les données manquent ou paraissent inutilisables. Entre 1973 et 1978 le taux implicite d'imposition (Sol. I et Sol. II non compris) passe de 31,9 à 50,7 % (augmentation de 58,9 %), au cours de la même période le taux normal d'imposition n'a accusé qu'un accroissement de 24,7 %. Comment expliquer la différence de $58,9 - 24,7 = 34,2$ %? Nous n'avons pu obtenir aucune explication à ce sujet. Durant la période 1978-1980, enfin, le taux implicite d'imposition n'augmente que très légèrement.

La circonstance que le taux implicite d'imposition dépasse depuis 1978 le taux maximum de 48 % s'expliquerait par des majorations d'impôts résultant de l'absence ou de l'insuffisance de versements anticipés, de cotisations spéciales frappant les boni de liquidation et des majorations d'impôts à charge des commissions secrètes accordées par les sociétés.

Une remarque d'ordre général doit être formulée à propos des indices implicites de taxation. Ces indices correspondent, comme on l'a dit ci-dessus, au rapport entre le produit de l'impôt et la base imposable. Or en raison des incitants fiscaux (dépenses fiscales) accordés aux sociétés, il y a un écart important entre la base imposable et les bénéfices réels des sociétés. Pour 1980 nous avons estimé à 17,5 % la perte de recettes qui en résulte (1). Ainsi donc le véritable taux implicite de l'ISOC pour l'année d'imposition 1980, par exemple, ne serait pas de $88,0/164,0 = 53,6$ % mais de l'ordre de $88,0/164,0 \times 1,175 = 45,7$ %. Le recours de plus en plus étendu au procédé des dépenses fiscales a ainsi été un facteur croissant de minorisation des taux implicites véritables de l'ISOC.

L'insuffisance du matériel statistique ne permet pas de dégager la part respective des effets automatiques et des effets discrétionnaires sur le produit de l'ISOC. En raison de son caractère essentiellement proportionnel on peut cependant présumer que l'impact des mesures automatiques est pour cet impôt de loin inférieur à celui que l'on observe pour l'I.P.P.

Tout le long de ce commentaire consacré à l'ISOC on s'est heurté aux lacunes et à l'ambiguïté des statistiques relatives à la base d'imposition et au produit de cet important impôt. Il serait grand temps qu'il soit mis un terme à cette situattion anormale et que l'on dispose enfin de données détaillées et cohérentes dans ce domaine.

(1) Il s'agit d'une estimation prudente. En effet, pour l'exercice d'imposition 1983 le Conseil Supérieur des Finances a chiffré à 25,6 % la moins-value fiscale pour l'ISOC résultant des dépenses fiscales.

3.3. IMPÔTS INDIRECTS

L'importance relative des impôts indirects par rapport au P.N.B. est passée entre 1955 et 1980 de 10,1 à 11,9%, soit un T.A.M. de 0,7%, qui est de loin inférieur à celui de 3,8% accusé pendant la même période par les impôts directs (Tableau 3.1.1.). Les principaux impôts indirects sont les droits de douane, les droits d'accises, la taxe sur le chiffre d'affaires et les droits d'enregistrement et droits y assimilés. Le produit de ces droits perçus par l'Etat figure au Tableau 3.3.1.

TABLEAU 3.3.1.

Impôts indirects perçus par l'Etat en pourcentage du P.N.B. (1955-1980)

	1955	1960	1965	1970	1974	1980	T.A.M. 1955-80
Droits de douane	1,1	1,1	1,0	0,7	0,6	0,5	−0,3
dont cédés à la C.E.E.					(0,5)	(0,5)	
Droits d'accises	2,3	2,8	2,6	2,8	2,4	2,3	0,0
Taxe sur le chiffre d'affaires	5,2	5,6	6,6	7,5	7,2	7,8	1,6
Droits d'enregistrement et droits y assimilés	0,7	0,8	0,8	0,7	0,8	0,8	0,5
Total	9,3	10,3	11,0	11,7	11,0	11,4	0,8

Source: L. DE RIJCK, 1982, p. 53.

3.3.1. La taxe sur le chiffre d'affaires

La taxe sur le chiffre d'affaires a été jusqu'en 1970 la taxe de transmission (T.T.), à partir de 1971 la taxe sur la valeur ajoutée (T.V.A.). En 1955, elle atteignait 5,2% du P.N.B., en 1970 7,2%, en 1980 7,8% (Tableau 3.3.1.). Il s'agit en principe d'un impôt proportionnel, puisqu'il constitue un pourcentage fixe de la valeur des biens et des services qu'il frappe. Son produit doit donc varier essentiellement en fonction de modifications tarifaires (mesures discrétionnaires).

Rappelons à ce sujet que le taux de la T.T., qui était de 5% en 1955 (1% en 1921 lors de son introduction), a été majoré progressivement pour atteindre 7% en 1967. Quant à la taxe de luxe, au taux de 11 et 13% en 1955, elle a été portée à 18 et 23% depuis 1967 (avec un taux de 20% pour les voitures automobiles). Diverses autres mesures discrétionnaires, bien que moins spectaculaires, ont également affecté le produit de la T.T. En effet, le caractère cumulatif de cette taxe à stades multiples a provoqué des distorsions de plus en plus malsaines au fur et à mesure du relèvement de ses taux. D'où le recours progressif à un système complexe de taux forfaitaires à stade unique,

tant au niveau des transactions intérieures qu'à celui des transactions avec l'étranger (détaxation forfaitaire à l'exportation, taxation compensatoire à l'importation). Ce sont d'ailleurs les inconvénients d'un système de taxation à stades multiples et cumulatifs, sur le plan des transactions intercommunautaires, qui sont à l'origine des deux directives du 11 août 1965 de la C.E.E. en vue de l'adoption par les pays membres d'un système commun de T.V.A. Certes les directives de la C.E.E. ont jusqu'à présent laissé une grande liberté aux Etats membres en matière de fixation du nombre et de la hauteur des taux de la T.V.A. ainsi que des produits et services auxquels ils s'appliquent.

Les taux de la T.V.A. ont évolué comme suit:

	1971	1978	1980
Taux réduit	6%	6%	6%
Taux intermédiaire	14%		
Taux normal	18%	16%	16%
Taux majoré	25%	25%	25%
Taux majoré + Taxe de luxe	—	—	30%
Taux nul	0%	0%	0%

Les modifications de taux ont été assorties de glissements au niveau de la répartition des produits et des services auxquels ils s'appliquent. Ces glissements ont bien davantage influencé le produit de la T.V.A. que les modifications de taux. Cela est mis en lumière par les données du Tableau 3.3.2. portant sur le taux moyen pondéré (T.M.P.) de la T.V.A. et sur le poids des biens et des services constituant l'assiette des différents taux. C'est ainsi qu'entre 1977 et 1978 le T.M.P. de la T.V.A. est passé de 12,649% à 13,437%. Cela ne s'explique pas par une hausse des taux, puisque les anciens taux de 14 et de 18% ont été remplacés par leur moyenne 16%. La majoration du T.M.P. provient du fait que l'ancien taux de 14% s'appliquait à 38,9% du total de l'assiette de la T.V.A., celui de 18% à 17,6% seulement.

Il y a par ailleurs un manque de parallélisme entre l'évolution du T.M.P. de la T.V.A. et celle du P.N.B. On a en effet:

	Produit de la T.V.A. en % du P.N.B. (1977 = 100)	T.M.P. de la T.V.A. (1977 = 100)
1977	100,0	100,0
1978	104,5	106,2
1979	104,5	105,4
1980	105,4	107,5

TABLEAU 3.3.2.

Poids en ‰ des assiettes des différents taux de T.V.A. et taux moyen pondéré (T.M.P.)

Années	0% (1)	6%	14%	16%	17%	18%	25%	30% (2)	33% (3)	T.M.P.
1977	7	351	389	—	—	176	77	—	—	12,649%
1978	7	317	—	596	—	—	80	—	—	13,437%
1979	8	328	—	583	—	—	81	—	—	13,328%
1980	7	307	—	598	—	—	87	1	—	13,601%
1981	8	282	—	300	293	—	103	6	8	14,493%

(1) Assujetti à la T.V.A., mais au taux 0.
(2) 25% +5% taxe de luxe.
(3) 25% +8% taxe de luxe.
Source: E. DELODDERE, 1985, p. 45.

La divergence provient de la circonstance qu'une partie importante de la demande finale échappe à la T.V.A., à savoir: les exportations, les variations de stocks, les investissements des entreprises assujetties, etc. C'est essentiellement la consommation privée qui supporte la taxe. Or l'importance de la consommation privée par rapport au P.N.B. varie dans le temps. On a:

1971-1976: 60,6%
1976-1981: 63,0%.

L'analyse des coefficients d'élasticité de la T.V.A. est encore compliquée par la circonstance que certaines dispositions de cette taxe n'ont été appliquées que progressivement, entre autres, la détaxation des investissements des entreprises assujetties.

On constate (Tableau 3.3.3.) que l'élasticité de la T.V.A. corrigée des mesures discrétionnaires (ε_c), est supérieure à celle de la T.T. Entre 1971-

TABLEAU 3.3.3.

Impact des effets automatiques (E_a) et des mesures discrétionnaires (E_d) sur les variations du produit de la T.V.A. ainsi que des droits de timbre et taxes y assimilées

Périodes	Coefficients d'élasticité moyenne du produit effectif de la T.V.A. etc. (ε_c)	Coefficients d'élasticité moyenne corrigés de l'incidence des effets discrétionnaires (ε_c)	Indices d'impact moyen des effets	
			automatiques (I_a)	discrétionnaires (I_d)
1966-1971	1,39	0,90	64,7	35,3
1971-1976	0,97	1,01	104,1	– 4,1
1976-1981	1,48	1,14	77,0	23,0
1966-1981	1,28	0,99	77,3	22,7

Source: Ministère des Finances.

1976 $\varepsilon_c = 1{,}01$, entre 1976-1981 $\varepsilon_c = 1{,}14$, contre $\varepsilon_c = 0{,}90$ du temps de la T.T. (1966-1971).

L'impact élevé des mesures discrétionnaires prises entre 1976-1981 se reflète dans la valeur de l'indice d'impact des effets discrétionnaires: $I_d = 23{,}0$ contre $I_d = -4{,}1$ au cours de la période 1971-1976.

3.3.2. Les droits d'accise

Les droit d'accise ont atteint 2,3 % du P.N.B. tant en 1955 qu'en 1980; ils ont accusé une pointe au cours des golden sixties (2,8 % du P.N.B. en 1970). Ce sont des droits spécifiques. Pour maintenir leur rendement, en cas de hausse des prix, leurs taux doivent être adaptés en conséquence. Cela ne suffit pas toujours, fait remarquer L. DE RIJCK (1982, p. 69), pour éviter une baisse de leur rendement. Il s'agit, en effet, de droits dont l'élasticité par rapport aux prix peut être inférieure à l'unité, notamment lorsque, en période de récession économique, ils frappent des produits tels que les boissons alcoolisées, le tabac, voire les huiles minérales. Il est significatif de constater à ce sujet qu'entre 1973 et 1980, l'importance des droits d'accise exprimés en pourcentage du P.N.B. est passée de 2,9 à 2,3 %.

Ce recul des droits d'accise par rapport au P.N.B. est corroboré par la valeur fortement décroissante, entre 1966 et 1981, de leurs coefficients d'élasticité (Tableau 3.3.4.). Le coefficient d'élasticité moyenne de son produit effectif (ε_e) passe de 1,30 entre 1966-1971 à 0,49 entre 1976-1981. Le coefficient d'élasticité moyenne corrigé de l'impact des mesures discrétionnaires (ε_c) recule de 0,73 à 0,33 au cours de la même période. Les mesures discrétionnaires prises par les autorités fiscales pour augmenter le produit des

TABLEAU 3.3.4.

Impact des effets automatiques (E_a) et des mesures discrétionnaires (E_d) sur les variations du produit des droits d'accise

Périodes	Coefficients d'élasticité moyenne du produit effectif des droits d'accise (ε_e)	Coefficients d'élasticité moyenne corrigés de l'incidence des effets discrétionnaires (ε_c)	Indices d'impact moyen des effets	
			automatiques (I_a)	discrétionnaires (I_d)
1966-1971	1,30	0,73	56,2	43,8
1971-1976	0,97	0,44	45,4	54,6
1976-1981	0,49	0,33	67,3	32,7
1966-1981	0,92	0,49	53,3	46,7

Source: Ministère des Finances.

droits d'accise ont été très importantes (relèvement des droits sur l'essence, sur les alcools et spiritueux, etc.). La valeur de I_d passe de 48,8 pour la période 1966-1971 à 54,6 pour la période 1971-1976, elle est encore de 32,7 pour la période 1976-1981. Mais comme on l'a déjà dit, ces mesures discrétionnaires ont été de loin insuffisantes pour freiner le recul de l'importance des droits d'accise par rapport au P.N.B.

3.3.3. Les droits de douane

Les droits de douane, qui en 1955 atteignaient 1,1 % du P.N.B., ne s'élevaient plus en 1980 qu'à 0,5 % du P.N.B. Cela est imputable à leur démantèlement systématique au sein des pays de la C.E.E. et à leur abaissement progressif vis-à-vis des autres pays, sous l'effet du Kennedy Round et d'autres accords internationaux. Le caractère en partie spécifique des droits de douane et, partant, dégressif dans le temps par rapport à la valeur des biens qu'ils frappent, a également contribué à réduire leur importance. Pour le surplus, ces droits ont été cédés en partie depuis 1971, dans leur quasi totalité depuis 1975, à la C.E.E.

3.3.4. Les droits d'enregistrement

Cette rubrique se rapporte non seulement aux droits d'enregistrement proprement dits, mais également à toute une série d'autres taxes (droits de greffe, droits hypothécaires, amendes, etc.). Ces droits dont le produit atteint 0,7 à 0,8 % du P.N.B. selon les années, n'appellent pas de commentaires.

3.4. IMPÔT SUR LE PATRIMOINE

En Belgique il n'y a qu'un seul impôt sur le patrimoine: les droits de succession. Leur rendement est fort faible et il diminue pour le surcroît au fil des années: 0,5 % du P.N.B. en 1955, 0,3 % en 1980. Cette diminution n'est pas imputable à une réduction des taux de cet impôt, lesquels ont tout au contraire été relevés dans l'après-guerre (Tableau 3.4.1.). Elle ne s'explique qu'en partie par une régression de la valeur du patrimoine des particuliers. D'après P. PRAET et J. VUCHELEN, leur valeur en pourcentage du P.N.B. est passée de 383,0 % en 1960 à 327,4 % en 1980, soit un recul de 14,6 %, alors que le rendement relatif des droits de succession a chuté au cours de la même période de 25 %. L'explication véritable réside dans l'extension de la fraude fiscale, notamment du fait qu'une part croissante des patrimoines prend la

TABLEAU 3.4.1.

Barème des droits de succession

	Dévolution à la ligne directe		Dévolution à la ligne collatérale	
	1955	1980	1955	1980
1 à 500 (a)	1,25 à 3,0	3,0	6,0 à 17,5	20,0 à 30,0
500 à 1.000	3,5	4,0	8,0 à 20,0	25,0 à 35,0
1.000 à 4.000	4,5 à 6,5	5,0 à 7,0	10,0 à 33,5	35,0 à 50,0
4.000 à 10.000	7,5 à 12,5	10,0 à 18,0	16,0 à 60,5	50,0 à 65,0
10.000 et plus	14,0	22,0 à 25,0	28,0 à 66,0	65,0 à 80,0

(a) En 1955, abattement de 100.000 F + 20.000 F par enfant mineur pour chaque année entière restant à couvrir jusqu'à la majorité; en 1980, abattement de 500.000 F + 100.000 F par enfant mineur etc.

TABLEAU 3.4.2.

Importance relative des biens immobiliers dans le total du patrimoine des particuliers

Part des biens immobiliers dans l'ensemble du patrimoine d'après	1968	1981
Valeurs successorales (a)	70,3 %	75,1 %
Stocks de la propriété des particuliers (b)	66,4 %	60,8 %

Sources: (a) I.N.S.
(b) P. PRAET et J. VUCHELEN, 1985.

forme de valeurs mobilières qui échappent de plus en plus au fisc. La fraude des revenus mobiliers est ainsi passée de 60,2 % en 1966 à 71,5 % en 1970 et à 83,0 % en 1974 (M. FRANK, 1977). D'après une estimation toute récente, elle atteindrait 89,1 % pour l'exercice 1980 (J. M. DELPORTE, 1987). Les revenus n'étant pas déclarés à l'I.P.P., les titres y afférents ne le sont pas non plus en matière de droits de succession. La fraude croissante des biens non immobiliers est corroborée par les statistiques relatives à la structure du patrimoine des particuliers. On constate, en effet (Tableau 3.4.2.), qu'entre 1968 et 1981 la part des biens immobiliers dans l'ensemble du patrimoine des particuliers régresse de 66,4 à 60,8 %, la part des biens immobiliers dans le total des valeurs successorales avance de 70,3 à 75,1 %.

SECTION 4

DÉPENSES ET RECETTES DE LA SÉCURITÉ SOCIALE

4.1. INTRODUCTION

Les développements pris par la sécurité sociale dans l'après-guerre constituent certainement le meilleur indicateur de l'avènement de ce qu'il est convenu d'appeler l'Etat-providence garantissant pour tous un revenu minimum et les protégeant contre les aléas de l'existence: la maladie, le chômage, la vieillesse, etc.

M. DELHUVENNE, M.J. FESTJENS, A. BERCKMANS et H. DE LANGE (1985) ont consacré une très importante étude à ce phénomène. Les sections I à III de celle-ci portent respectivement sur l'évolution du champ d'application de la sécurité sociale et celle du droit aux prestations. M. DELHUVENNE en est l'auteur. Les paragraphes 1 à 5 de la section IV contiennent une analyse à caractère économique et financier des recettes et des dépenses de la sécurité sociale. Ils ont été rédigé par M.J. FESTJENS, avec le concours de A. BERCKMANS. Enfin, au paragraphe 6, H. DE LANGE traite du problème des réserves et des placements des organismes de sécurité sociale.

Entre 1955 et 1980 l'importance relative des dépenses et des recettes de la sécurité sociale a progressée comme suit:

	1955	1980	Indice 1980 (1955 = 100)
Dépenses			
en % du P.N.B.	7,4	19,8	267,6
en % du total des dépenses courantes des Administrations publiques	30,4	47,6	156,6
Recettes			
en % du P.N.B.	8,2	19,4	236,6
en % du total des recettes courantes des Administrations publiques	33,3	45,2	135,7

Quels ont été les déterminants essentiels de cette expansion extraordinaire. On trouvera à l'annexe I de la présente section un essai de formalisation à ce sujet, établi sur base des textes de M.J. FESTJENS (M. DELHUVENNE, M.J. FESTJENS, A. BERCKMANS, H. DE LANGE, 1985, pp. 230 et s) et de H. DE LANGE (1987).

En matière de *dépenses,* les principaux déterminants sont:

1° les prestations moyennes par bénéficiaire ($\overline{P}$) et le salaire moyen des cotisants ($\overline{W}$), ainsi que le rapport entre ces deux grandeurs: $\overline{P}/\overline{W}$;
2° le nombre de bénéficiaires de prestations (N_b) et le nombre de cotisants (N_c), ainsi que le rapport entre ces deux grandeurs: $d = N_b/N_c$;
3° les frais de fonctionnement (F) exprimés en fonction de P, soit $F = (1+f)P$.

En matière de *recettes,* les principaux déterminants sont:

1° le taux implicite des cotisations (b), rapport entre la masse des cotisations (B) et celle des rémunérations des cotisants (W): $b = B/W$;
2° les revenus des placements des organismes de sécurité sociale (I);
3° les subventions de l'Etat à la sécurité sociale (S).

4.2. ANALYSE DES DÉPENSES

4.2.1. Données globales

Pour l'analyse des dépenses, comme des recettes d'ailleurs, il convient d'opérer une distinction entre le régime des *salariés* et celui des *indépendants*; au sein de chacun des deux régimes, entre les différentes *branches* de la sécurité sociale. Le Tableau 4.2.1. fournit des indications au sujet des prestations (P) pour la période 1955-1980. Relevons, pour commencer, qu'en 1955 la proportion des prestations entre les deux régimes était de 95,8/4,2, en 1980 encore 91,2/8,8.

Dans le *régime des salariés,* c'est le secteur des *pensions* qui occupe la première place et son poids est resté relativement constant, avec un minimum de 29,2% en 1965 et un maximum de 32,2% en 1975 par rapport au total des dépenses. La charge des pensions atteint 1,99% du P.N.B. en 1955, 5,64% en 1980, ce qui correspond à un T.A.M. de 4,3%, soit un des taux les plus élevés parmi les branches du régime des salariés.

La branche *maladie-invalidité* s'est développée à un rythme particulièrement rapide: elle atteignait 5,36% du P.N.B. en 1980, contre 1,64% en 1955, ce qui correspond à un T.A.M. record de 4,9%.

Les dépenses en matière d'allocations de chômage ont évolué d'une manière erratique, en fonction de la conjoncture. Elles ont atteint un minimum de 0,45 à 0,51% au cours des années 1965-1970, un maximum de 2,58% du P.N.B. en 1980.

TABLEAU 4.2.1.

Structure des prestations (P) des branches de la sécurité sociale et leur importance par rapport au P.N.B.

	1955		1960		1965		1970		1975		1980		T.A.M. des p.c. par rapport au P.N.B. (b)
	en p.c. total	en p.c. P.N.B.	en p.c. total	en p.c. P.N.B.	en p.c. total	en p.c. P.N.B.	en p.c. total	en p.c. P.N.B.	en p.c. total	en p.c. P.N.B.	en p.c. total	en p.c. P.N.B.	
Régime des salariés													
Pensions	30,2	1,99	32,5	2,68	29,2	2,86	33,0	3,70	32,2	4,77	31,5	5,64	4,3
Maladie-invalidité	24,9	1,64	26,1	2,15	33,4	3,27	32,6	3,66	32,2	4,77	15,1	5,36	4,9
Chômage	13,0	0,85	10,8	0,89	5,2	0,51	4,0	0,45	10,4	1,54	32,8	2,58	4,5
Allocations familiales	25,6	1,69	24,4	2,01	24,6	2,41	21,8	2,45	16,7	2,47	13,1	2,25	1,2
Accidents de travail	5,6	0,37	5,5	0,45	5,3	0,52	4,6	0,51	3,7	0,55	2,9	0,54	1,5
Maladies professionnelles	—	—	0,2	0,02	0,2	0,02	2,1	0,24	2,6	0,39	2,3	0,40	16,2
Sécurité d'existence revenu garanti aux personnes âgées, etc.	0,7	0,04	0,4	0,03	2,2	0,21	1,9	0,22	2,3	0,35	2,3	0,41	9,8
Sous-total (a)	(30,1)	6,59	(47,1)	8,24	(83,3)	9,81	(145,0)	11,22	(345,1)	14,84	(598,5)	17,19	3,9
Régime des indépendants													
Pensions	—	—	62,9	0,38	55,2	0,44	52,0	0,51	61,2	1,04	60,2	0,99	4,9
Maladie-invalidité	—	—	—	—	10,4	0,08	18,1	0,18	18,1	0,31	20,7	0,34	10,1
Allocations familiales	100,0	0,26	37,1	0,23	34,3	0,27	29,9	0,29	20,7	0,35	19,1	0,31	0,7
Sous-total (a)	(1,2)	0,26	(3,5)	0,61	(6,7)	0,79	(12,7)	0,98	(39,2)	1,69	(57,2)	1,64	7,6

(a) Les chiffres entre parenthèses correspondent au sous-total en milliards de francs.
(b) Il s'agit du T.A.M. pour la période allant de l'année de début des prestations (variable selon les branches) à 1980.
Source: M. DELHUVENNE, M.J. FESTJENS, A. BERCKMANS, H. DE LANGE, 1985, pp. 170 et 274 et calculs propres.

L'importance relative de la branche *allocations familiales* par rapport au P.N.B. s'accroît régulièrement entre 1955 et 1970: 2,45% en 1970 contre 1,69% en 1955; a partir de 1970 elle décroît pour des raisons démographiques.

Nous ne commenterons pas l'évolution des dépenses des autres branches de la sécurité sociale des salariés, dont l'importance se situe entre 6 et 7% de l'ensemble des charges.

L'analyse de l'évolution des trois branches du *régime des indépendants* est compliquée par la circonstance qu'en 1955 seules intervenaient les allocations familiales. Ce n'est qu'à partir de 1956 que les indépendants ont bénéficié de pensions à charge de la sécurité sociale et il a fallu attendre jusqu'en 1964 pour qu'il en soit ainsi en matière de maladie-invalidité. C'est le branche pensions qui est de loin la plus importante: avec un maximum de 62,9% du total des dépenses en 1960, un minimum de 52,0% en 1970, et un nouveau sommet de 60,2% en 1980.

4.2.2. Les prestations

4.2.2.1. *Nombre de bénéficiaires et son rapport avec celui des cotisants*

Le nombre de bénéficiaires des prestations de la sécurité sociale (N_b) est évidemment une déterminante très importante. Dans le régime des salariés ce nombre est passé entre 1955 et 1980 de 4.756.800 à 7.046.200; il a augmenté de 48,1% et son T.A.M. a été de 1,6%. Dans le régime des indépendants le nombre de bénéficiaires est passé au cours de la même période de 488.300 à 1.611.900; il a augmenté de 230,2% et son T.A.M. a été de 4,9%. La comparaison de ces deux séries de données est biaisée par le fait que dans le régime des indépendants, sauf en matière d'allocations familiales, les prestations n'ont été allouées que progressivement. Au Tableau 4.2.2. le total du nombre de bénéficiaires est ventilé selon la nature des prestations qui leur sont fournies. Cette ventilation est intéressante étant donné que la portée des prestations est très inégale.

Un autre déterminant important consiste dans le rapport (d) entre le nombre des bénéficiaires (N_b) et celui des cotisants (N_c) (Tableau 4.2.3.). Une augmentation de ce rapport aggrave les problèmes de financement des prestations de la sécurité sociale, une réduction les facilite. Dans le régime des salariés, ce rapport, qui est en quelque sorte une variable socio-démographique, s'est accru tant au niveau global, qu'à celui des branches. Font exception les allocations de chômage qui accusent des variations conjoncturelles. Dans le régime des indépendants, le coefficient a augmenté au niveau global

TABLEAU 4.2.2.

Accroissement du nombre de bénéficiaires de la sécurité sociale (N_b)

	1955 (×1.000)	1980 (×1.000)	Indice 1980 (1955 = 100)	T.A.M. 1955-1980
Régime des salariés				
Pensions				
Nombre de bénéficiaires	323,3	1.207,6	373,6	5,4
Maladie-invalidité				
Nombre de bénéficiaires d'allocations primaires	2.010,5	2.781,4	138,3	1,3
Nombre d'invalides	73,3	165,1	225,2	3,3
Soins de santé				
Nombre d'assurés et d'ayants droit	4.756,8	7.046,2	148,1	1,6
Allocations de chômage et prépensions				
Nombre de chômeurs indemnisés	174,3	459,8	263,8	4,0
Allocations familiales				
Nombre d'enfants bénéficiaires	1.356,3	1.850,8	136,5	1,3
Total	4.756,8	7.046,2	148,1	1,6
Régime des indépendants				
Pensions				
Nombre de bénéficiaires	102,1 (a)	417,3	408,7 (c)	7,3 (b)
Maladie Invalidité				
Nombre de bénéficiaires d'allocations primaires	560,9 (g)	546,5	97,4 (i)	−0,5 (h)
Nombre d'invalides	16,0 (g)	18,2	113,8 (i)	2,6 (h)
Soins de santé				
Nombre d'assurés et d'ayants droit	1.681,0 (d)	1.611,9	95,9 (f)	−0,3 (e)
Allocations familiales				
Nombre d'enfants bénéficiaires	488,3	389,0	79,7	−0,9
Total	488,3	1.611,9	330,1	4,9

(a) 1960 au lieu de 1955. (b) 1960-1980 au lieu de 1955-1980. (c) 1960 = 100 au lieu de 1955 = 100. (d) 1965 au lieu de 1955. (e) 1965-1980. (f) 1965 = 100. (g) 1975 au lieu de 1955. (h) 1975-1980. (i) 1975 = 100.
Sources: M. DELHUVENNE, M.J. FESTJENS, A. BERCKMANS, H. DE LANGE, 1985, pp. 205, 210, 213 et 217 et H. DE LANGE, 1987.

jusqu'en 1975, il recule en 1980. C'est la résultante d'une évolution divergente des différentes branches. Dans ce cas également l'entrée en application seulement progressive des prestations fausse en partie les comparaisons.

La relation, nombre de cotisants par rapport à un bénéficiaire, fait encore mieux ressortir la dégradation intervenue dans plusieurs branches sur le plan du financement des dépenses.

	Nombre de cotisants par rapport à 1 bénéficiaire	
Régime des salariés		
Pensions	1955	5,9 à 1
	1980	2,0 à 1
Invalidité	1955	26,3 à 1
	1980	14,7 à 1
Allocations de chômage	1955	10,9 à 1
	1980	6,2 à 1
Régime des indépendants		
Pensions	1960	8,8 à 1
	1980	1,5 à 1

TABLEAU 4.2.3.

Rapport (d) entre le nombre des bénéficiaires (N_b) et des cotisants (N_c) dans les différentes branches de la sécurité sociale

	1955	1960	1965	1970	1975	1980	Indice 1980 (1955 = 100)
Régime des salariés							
Pensions	0,17	0,24	0,29	0,37	0,43	0,50	294,1
Soins de santé	2,51	2,66	2,74	2,71	2,85	2,92	116,3
Allocations primaires d'incapacité de travail et allocations d'invalidité	1,100	1,105	1,077	1,038	1,113	1,222	111,1
Allocations de chômage	0,092	0,084	0,043	0,043	0,105	0,191	207,6
Allocationsfamiliales	0,72	0,76	0,78	0,76	0,75	0,77	106,9
Total	2,51	2,66	2,71	2,71	2,85	2,92	116,3
Régime des indépendants							
Pensions	—	0,113	0,264	0,369	0,560	0,669	592,0 (a)
Soins de santé	—	—	2,25	2,66	2,81	2,59	115,1 (b)
Allocations d'invalidité	—	—	—	—	0,92	0,91	98,9
Allocations familiales	0,49	0,54	0,66	0,71	0,70	0,62	126,5
Total	0,49	0,65	2,25	2,66	2,81	2,59	528,6

(a) 1960 = 100,0.
(b) 1965 = 100,0.
Sources: M. ELHUVENNE, M.J. FESTJENS, A. BERCKMANS, H. DE LANGE, 1985, p. 231 et H. DE LANGE 1987.

4.2.2.2. *Prestations moyennes par bénéficiaire*

Le T.A.M. du nombre de bénéficiaires (N_b) (Tableau 4.2.2.) est assorti d'un T.A.M. plus élevé encore du montant, à prix constants, du coût moyen des principales prestations par bénéficiaire ($\bar{\bar{P}}$) (Tableau 4.2.4.). Au cours de la période 1955-1980, ce deuxième taux varie, dans le régime des salariés

TABLEAU 4.2.4.

Taux d'accroissement annuel moyen (en %) du coût moyen, à prix constant et par bénéficiaire, des principales prestations ($\overline{\overline{P}}$)

	1955-1960	1960-1965	1965-1970	1970-1975	1975-1980	1955-1980
Régime des salariés						
Pension moyenne	0,9	1,0	3,7	5,1	2,8	2,7
Allocation journalière moyenne pour maladie et allocation moyenne pour invalidité	8,6	6,0	3,9	7,6	3,0	5,8
Coût moyen journalier des soins médicaux	6,3	13,9	5,7	7,2	4,1	7,4
Allocation de chômage moyenne	5,3	5,5	0,4	10,3	0,9	4,4
Allocation familiale moyenne	4,9	6,3	4,2	3,3	6,2	3,7
Total	5,9	5,6	5,6	7,4	4,4	5,8
Régime des indépendants						
Pension moyenne	—	– 5,1	3,1	11,9	– 2,2	1,7 (a)
Coût moyen journalier des soins médicaux	—	—	20,3	11,5	5,7	12,4 (b)
Allocation moyenne pour invalidité	—	—	—	—	6,9	6,9 (c)
Allocation familiale moyenne	– 0,1	9,1	6,9	9,6	2,4	5,5
Total			7,9	11,2	2,5	7,1 (b)

(a) 1960-1980.
(b) 1965-1980.
(c) 1975-1980.
Source: M. DELHUVENNE, M.J. FESTJENS, A. BERCKMANS, H. DE LANGE, 1985, p. 206 et H. DE LANGE, 1987.

entre un minimum de 2,7% pour la pension moyenne et un maximum de 7,4% pour le coût moyen journalier des soins médicaux.

Pour les indépendants, la portées des T.A.M. des $\overline{\overline{P}}$ est biaisée parce que seule la branche allocations familiales existait déjà pour eux en 1955, celle des pensions ayant seulement débuté en 1956, celle des soins de santé en 1964.

Lequel des deux facteurs, l'accroissement du nombre de bénéficiaires (N_b) ou celui du coût moyen des prestations à prix constants ($\overline{\overline{P}}$), a le plus contribué à la progression du volume des prestations? Il résulte du Tableau 4.2.5. que l'incidence sur le volume des prestations de l'accroissement du montant moyen des prestations a été de loin supérieure à celui du nombre de bénéficiaires. Ce n'est que dans la branche pensions que le facteur nombre de bénéficiaires prime, et cela, comme on verra plus loin, en raison de l'apparition d'une porportion plus importante de femmes pensionnées et de pensionnés à carrière mixte.

TABLEAU 4.2.5.

Comparaison entre les T.A.M. du nombre de bénéficiaires (N_b) et ceux du montant moyen, à prix constants et par bénéficiaire, des principales prestations ($\bar{\bar{P}}$) (1955-1980)

	T.A.M. du nombre de bénéficiaires (N_b)		T.A.M. du montant moyen, à prix constants et par bénéficiaire, des prestations ($\bar{\bar{P}}$)	
	Salariés	Indépendants	Salariés	Indépendants
Pensions	5,4	7,3	2,7	1,7 (a)
Allocations pour maladie	1,3	−0,5	5,8 (c)	6,9 (c)
Allocations d'invalidité	3,3	2,6		
Soins de santé	1,6	−0,3	7,4	12,4 (b)
Allocations de chômage	4,0	–	4,4	–
Allocations familiales	1,3	−0,9	3,7	5,5

(a) 1960-1980.
(b) 1965-1980.
(c) 1975-1980.
Source: M. DELHUVENNE, M.J. FESTJENS, A. BERCKMANS, H. DE LANGE, 1985, pp. 205, 210, 213 et 217 et H. DE LANGE (1987).

4.2.2.3. *Rapport entre les prestations moyennes et les revenus professionnels moyens*

L'impression favorable qu'inspirent la progression du nombre des bénéficiaires de la sécurité sociale (Tableau 4.2.3.) et celle du montant moyen à prix constants des principales prestations (Tableau 4.2.4.) est cependant quelque peu tempérée par les données relatives à l'évolution du rapport entre les prestations (revenus de remplacement et revenus de complément) et les revenus professionnels (Tableau 4.2.6.). C'est surtout la comparaison au niveau des différentes prestations qui présente de l'intérêt, leur total portant sur des grandeurs trop disparates.

En matière de pensions, on observe une dégradation progressive du revenu de remplacement/revenu salarial: 32,9% en 1980 contre 46,0% en 1955 dans le régime des salariés, 13,0% en 1980 contre 16,1% en 1960 dans le régime des indépendants. Cette dégradation est plus apparente que réelle. Elle est imputable à l'accroissement du nombre de femmes exerçant une activité professionnelle, et partant, bénéficiant en fin de carrière d'une pension de retraite. En 1955, la proportion des femmes cotisant à la sécurité sociale par rapport au total des effectifs était de 23,5%, en 1980 de 33,9% (voir section 1.2.). Cela a influencé dans le sens de la baisse le niveau de la pension moyenne pour l'ensemble des pensionnés. En effet, alors que la pension du chef de ménage correspond à 75% de sa rémunération moyenne, ce pourcentage est ramené à 60% en cas d'octroi d'une pension aux deux membres du

TABLEAU 4.2.6.

Rapport $\overline{P}/\overline{W}$ (en %) entre les prestations moyennes de la sécurité sociale ($\overline{P}$) et les revenus professionnels moyens ($\overline{W}$) (a)

	1955	1960	1965	1970	1975	1980	Indice 1980 (1955 = 100)
Régime des salariés							
Revenus de remplacement							
Montant de la pension moyenne, en % du revenu salarial moyen	46,0	42,3	35,2	34,2	33,1	32,9	71,5
Montant de l'allocation de chômage moyenne, en % du revenu salarial moyen	36,6	41,5	43,0	35,5	43,7	39,5	107,9
Montant annuel de l'indemnité pour maladie et montant de l'indemnité d'invalidité moyenne, en % du revenu salarial moyen	2,7	3,6	3,9	3,8	4,1	4,1	151,9
Revenus de complément							
Montant des soins de santé moyen en % du revenu salarial moyen (a)	1,4	1,6	2,5	2,7	2,9	3,0	214,3
Montant des allocations familiales moyennes en % du revenu salarial moyen	9,3	10,4	11,1	11,1	9,8	8,5	91,4
Total (en %)	9,7	11,3	11,6	12,4	13,6	15,3	157,7
Régime des indépendants							
Revenus de remplacement							
Montant de la pension moyenne en % du revenu professionnel moyen	—	16,1	8,4	8,5	14,0	13,0	80,7 (b)
Montant de l'indemnité d'invalidité moyenne, en % du revenu professionnel	—	—	—	—	0,3	0,3	
Revenus de complément							
Montant des soins de santé, en % du revenu professionnel	—	—	0,2	0,4	0,6	0,9	450,0 (c)
Montant des allocations familiales moyennes, en % du revenu professionnel moyen	2,3	2,0	2,1	2,5	3,8	4,4	191,3
Total (en %)	2,3	4,4	1,8	2,3	4,6	5,6	243,4

(a) Il s'agit du revenu professionnel compte non tenu des cotisations de sécurité sociale.
(b) 1960 = 100.
(c) 1965 = 100.
Source: M. DELHUVENNE, M. J. FESTJENS, A. BERCKMANS, H. DE LANGE, 1985, pp. 205, 210, 213 et 217 et H. DE LANGE (1987).

TABLEAU 4.2.7.

Proportion entre pensionnés chefs de ménage hommes, hommes isolés et femmes isolées

	1972	1980
Régime des salariés		
Hommes, chefs de ménage	30,9%	26,0%
Hommes, isolés	24,8%	28,0%
Femmes, isolées	44,3%	46,0%
Régime des indépendants		
Hommes, chefs de ménage	42,0%	33,5%
Hommes, isolés	28,7%	29,0%
Femmes, isolées	29,3%	37,5%

Source: M. DELHUVENNE, M.J. FESTJENS, A. BERCKMANS, H. DE LANGE, 1985, p. 205.

ménage considérés comme personnes «isolées». La base de calcul de la pension est en outre souvent inférieure pour les femmes, du fait de leur niveau de rémunération plus bas et d'une carrière professionnelle incomplète.

Les données du Tableau 4.2.7. concernant la proportion respective des pensionnés chefs de ménage, hommes isolés et femmes isolées, illustrent les modifications intervenues entre 1972 et 1980.

Le montant de l'allocation de chômage moyenne exprimé en pourcentage du revenu salarial moyen est resté relativement stable: 36,6% en 1955, 39,5% en 1980, avec des fluctuations vers le haut ou le bas ne dépassant pas 5% en cours de période.

Le montant des allocations pour maladie ou invalidité, en pourcentage du revenu salarial moyen accuse une progression significative: 4,1% en 1980 contre 2,7% en 1955. Cela s'explique, entre autres, par l'accroissement du nombre de jours de maladie par bénéficiaire ayant donné lieu à indemnisation. Ce nombre est passé, en moyenne, de 8,4 jours en 1955 à 10,5 jours en 1980, avec une pointe de 11,0 jours en 1975.

Dans le régime des indépendants, n'interviennent comme revenus de remplacement que les pensions. Celles-ci exprimées en pourcentage du revenu professionnel, sont de loin inférieures aux pourcentages correspondants du régime des salariés: 16,1% contre 42,3% en 1960, 13,0% contre 32,9% en 1980. On relève des variations erratiques probablement imputables à la circonstance que, pour les indépendants, les pensions légales n'ont été instaurées qu'à partir de 1956. Dans ce cas également, l'apparition d'un plus grand nombre de femmes pensionnées et de carrières mixtes (salarié-indépendant) a abaissé le niveau de la pension moyenne pour l'ensemble des indépendants pensionnés.

4.2.3. Dépenses de fonctionnement

Les dépenses de fonctionnement (F) ont évolué comme suit:

	1955	1980	Indice (1955 = 100)
Régime des salariés			
en 10^9 F	1,7	25,2	
en % des prestations (f)	6,0	4,8	0,80
Régime des indépendants			
en 10^9 F	0,2	3,3	
en % des prestations (f)	16,7	5,8	0,35

4.3. ANALYSE DES RECETTES

4.3.1. Introduction

Les recettes totales de la sécurité sociale, exprimées en pourcentage du P.N.B., passent de 8,2% en 1955 à 19,5% en 1980, soit un T.A.M. de 3,5% (Tableau 4.3.1.) comparé à 2,2% pour celui de l'ensemble des Administrations Publiques (Tableau 1.3.1.).

Entre 1955 et 1980, dans le régime des salariés, la masse des cotisations personnelles des salariés diminue sensiblement par rapport au total des ressources (17,7 contre 22,0%). Il en est de même des cotisations patronales (47,2 contre 51,6%). Les subventions de l'Administration centrale augmentent fortement (32,1 contre 19,3%) (Tableau 4.3.1.). Dans le régime des indépendants, pour la même période, la part des cotisations personnnelles diminue très fortement par rapport au total des ressources (59,4 contre 92,9%); celle des subventions de l'Administration centrale évolue en sens inverse (45,9 contre 7,1%). Les modifications structurelles beaucoup plus importantes intervenues dans le régime des indépendants par rapport à celles du régime des salariés s'expliquent par le fait que, comme déjà signalé, la sécurité sociale en matière de pensions et d'assurance maladie-invalidité n'a été étendue aux indépendants que respectivement en 1956 et 1964.

Le Tableau 4.3.1. fait encore apparaître une autre mutation fort importante. Alors qu'en 1955, l'intervention de l'A.C. dans le total des ressources était beaucoup plus forte pour les salariés que pour les indépendants (19,3 contre 7,1%), la situation est inversée en 1980 (32,1 contre 45,8%). Ces chif-

TABLEAU 4.3.1.

Structure des recettes courantes de la sécurité sociale (en p.c. du total des recettes)

	1955	1960	1965	1970	1975	1980	1955-1980 T.A.M.
Régime des salariés							
Cotisations personnelles	22,1	19,3	19,9	21,4	18,8	17,7	
Cotisations patronales	51,6	49,2	54,7	53,8	51,0	47,2	
Total des cotisations	73,8	68,5	74,6	75,2	69,8	64,9	
Revenus de la propriété	6,9	6,2	4,7	4,8	3,8	3,0	
Subventions de l'Administration centrale	19,3	25,3	20,7	20,0	26,4	32,1	
Total des recettes (en 10^9 FB)	(36,2)	(55,3)	(97,1)	(163,8)	(383,8)	(625,2)	
Régime des indépendants							
Cotisations personnelles	92,9	63,2	65,8	63,0	56,4	59,4	
Revenu de la propriété	—	5,3	1,3	−1,5	−1,5	−5,3	
Subventions de l'administration centrale	7,1	31,6	32,9	38,5	45,1	45,9	
Total des recettes (en 10^9 FB)	(1,4)	(3,8)	(7,9)	(13,5)	(40,6)	(54,6)	
Régime des salariés et des indépendants							
Total des recettes courantes							
— en 10^9 FB	37,6	59,1	105,0	177,3	424,4	679,9	
— en % du P.N.B.	8,2	10,3	12,4	13,7	18,3	19,5	
T.A.M. (a)		4,7	3,8	2,0	6,0	1,3	3,5

(a) Par rapport au P.N.B. pour les différentes périodes.
Sources: M. DELHUVENNE, M.J. FESTJENS, A. BERCKMANS, H. DE LANGE, 1985, p. 177.

fres éclairent d'une manière inhabituelle le problème de «l'alignement» du régime de sécurité sociale des indépendants sur celui des salariés.

On analysera, pour les deux régimes, les facteurs qui sont à l'origine de l'évolution des cotisations, des subventions de l'Administration centrale et des revenus de la propriété.

4.3.2. Cotisations

Régime des salariés

Les cotisations personnelles et des employeurs passent de 26,7 milliards en 1955 à 405,3 milliards en 1980, soit un T.A.M. de 11,5% à prix courants et de 6,6% à prix constants. Les déterminants de la progression à prix constants

sont au nombre de trois: le nombre des cotisants, le salaire moyen brut à prix constants et les taux des cotisations en ce compris les plafonds dans les limites desqueles elles sont calculées. Les deux premiers ressortissent à la catégorie des effets *automatiques,* le troisième à celle des effets des mesures *discrétionnaires.*

Il résulte du Tableau 4.3.2. que le T.A.M. de 6,6 % des cotisations pour la période 1955-1980 s'explique à concurrence de 77,3 % par l'impact de facteurs automatiques, dont 15,2 % en raison de l'accroissement du nombre de cotisants et 62,1 % du fait de la progression du salaire moyen brut (à prix constants). Quant aux mesures discrétionnaires, leur impact sur le T.A.M. des cotisations n'a été que de 21,2 %. L'accroissement du nombre des cotisants salariés résulte principalement du passage d'un important contingent d'indépendants au statut des salariés. La progression du salaire moyen brut (à prix constants), déterminant le plus important, reflète l'amélioration du niveau de vie de la population au cours de la période sous revue.

Les effets discrétionnaires (majoration des taux de cotisation, relèvement des plafonds, voire leur suppression), peuvent être calculés sous forme de taux implicites des cotisations (b), correspondant à la masse des cotisations divisée par celle des revenus salariaux (Tableau 4.3.3.). Le T.A.M. de ces taux implicites entre 1955 et 1980 est de 1,4 %, avec un T.A.M. de 1,6 % pour les employeurs et de 1,0 % pour les travailleurs. On notera un trend ascendant des T.A.M. au cours des deux premières périodes quinquennales (+2,3 % et +3,0 %), sa désaccélération au cours des deux suivantes (+1,0 % et +0,8 %), et sa régression entre 1975-1980 (−0,2 %). Lorsqu'on limite le calcul des taux

TABLEAU 4.3.2.

Impact des effets automatiques et des effets discrétionnaires sur les cotisations de sécurité sociale (régime des salariés) pour la période 1955-1980

	T.A.M.	
	en p.c.	en p.c. du total
Effets automatiques (E_a)		
Nombre de cotisants	1,0	15,2
Salaire moyen brut (à prix constants)	4,1	62,1
Sous-total	5,1	77,3
Effets discrétionnaires (E_d)		
Taux des cotisations et plafonds	1,4	21,2
Ajustements des calculs	0,1	1,5
Total général	6,6	100,0

Source: M. DELHUVENNE, M.J. FESTJENS, A. BERCKMANS, H. DE LANGE, 1985, pp. 181 et suivantes et calculs propres.

TABLEAU 4.3.3.

Taux implicites des cotisations dans le régime des salariés (b)
(cotisations/revenus salariaux, en p.c.)

	1955	1960	1965	1970	1975	1980	1955-1980 T.A.M.
Pensions	7,42	8,25	9,42	11,09	12,35	12,00	1,9
Soins de santé	2,61	2,88	4,29	4,98	5,42	5,35	2,9
Allocations maladie-invalidité	2,30	2,65	1,99	2,06	2,31	2,34	..
Chômage	1,55	1,64	1,53	1,91	2,06	1,93	0,9
Allocations familiales	6,30	7,57	9,29	8,42	7,23	7,36	0,6
Sous-total	20,18	22,99	26,52	28,46	29,37	28,98	1,5
Accidents de travail	2,85	2,66	2,59	2,24	2,08	1,92	−1,6
Autres branches	—	0,20	0,93	1,01	1,45	1,67	8,9 (a)
Sous-total	2,85	2,86	3,52	3,15	3,53	3,59	1,2
Total général	23,04	25,85	30,04	31,60	32,89	32,57	1,4
Cotisations employeurs	16,10	18,55	22,19	22,78	24,12	23,76	1,6
Cotisations salariés	6,94	7,30	7,85	8,81	8,78	8,81	1,0

(a) Pour la période 1960-1980.
Source: M. DELHUVENNE, M.J. FESTJENS, A. BERCKMANS, H. DE LANGE, 1985, et calculs complémentaires de H. DE LANGE.

implicites des cotisations aux cinq branches principales de la sécurité sociale, leur T.A.M. pour la période 1955-1980 est de 1,5% (Tableau 4.3.3., premier sous-total).

Régime des indépendants

Les cotisations des indépendants passent de 1,3 milliard en 1955 à 32,4 milliards en 1980, soit un T.A.M. de 13,7% à prix courants, de 8,9% à prix constants. Ces taux, beaucoup plus élevés que les taux correspondants dans le régime des salariés, s'expliquent par la circonstance qu'en 1955, année de base du calcul, les indépendants ne bénéficaient que d'allocations familiales, l'assurance obligatoire en matière de pensions n'ayant été introduite qu'en 1956, celle de maladie-invalidité qu'en 1964. C'est également ce même facteur qui est à l'origine du fait que ce sont les effets discrétionnaires qui ont déterminé à concurrence de 88,6% le T.A.M. de 8,9% des cotisations des indépendants (Tableau 4.3.4.). Dans le cadre des effets automatiques, le facteur nombre des cotisants a eu un impact négatif (−1,8%) sur le T.A.M., celui du revenu professionnel moyen (à prix constants) un impact positif (+2,8%), mais beaucoup moins sensible que dans le régime des salariés

(+4,1 %). Dans ce cas également les effets discrétionnaires ont été calculés sous forme de taux implicites des cotisations (Tableau 4.3.5.). C'est l'extension seulement progressive aux indépendants des différentes branches de la sécurité sociale qui explique la forte progression des taux implicites des cotisations dans ce régime.

4.3.3. Revenus de la propriété

Les revenus de la propriété de la sécurité sociale (I) proviennent du placement de ses réserves (Tableau 4.3.6.). On opère une distinction entre les

TABLEAU 4.3.4.

Impact des effets automatiques et des effets discrétionnaires sur les cotisations de sécurité sociale (régime des indépendants) pour la période 1955-1980

	T.A.M.	
	en p.c.	en p.c. du total
Effets automatiques (E_a)		
Nombre de cotisants	−1,8	−20,4
Revenu professionnel moyen (à prix constants)	2,8	31,8
Sous-total	1,0	11,4
Effets discrétionnaire (E_d)		
Taux des cotisations et plafonds	7,9	88,6
Total général	8,9	100,0

Source: M. DELHUVENNE, M.J. FESTJENS, A BERCKMANS, H. DE LANGE, 1985, pp. 188/9 et calculs propres.

TABLEAU 4.3.5.

Taux implicites des cotisations dans le régime des indépendants (b)
(Cotisations/Revenus professionnels, en %)

	1955	1960	1965	1970	1975	1980	1955-1980 T.A.M.
Pensions	—	1,00	1,44	2,04	3,92	4,24	7,5 (a)
Soins de santé	—	—	0,54	0,52	1,31	1,54	8,4 (b)
Allocations d'invalidité	—	—	—	—	0,26	0,28	7,2 (c)
Allocations familiales	1,23	1,00	1,14	1,47	1,99	2,12	2,2
Total	1,23	2,00	3,12	4,03	7,48	8,18	7,9

(a) Pour la période 1960-1980.
(b) Pour la période 1965-1980.
(c) Pour la période 1975-1980.
Source: M. DELHUVENNE, M.J. FESTJENS, A. BERCKMANS, H. DE LANGE, 1985, p. 189 et H. DE LANGE (1987).

réserves de *capitalisation,* constituées en vue d'assurer le financement ultérieur de prestations individualisées (pensions et accidents de travail) et les réserves de *répartition* portant sur des recettes d'une année destinées à être affectées l'année même à des prestations. Au système mixte de capitalisation et de répartition en matière de pensions est venu se substituer, à partir de 1968, celui de la seule répartition. Cela a eu pour effet, depuis lors, de mettre un terme à l'accroissement des réserves de la branche pensions et, par voie de conséquence, des revenus de placements qui en provenaient. Il faut encore citer les «autres réserves», constituant entre autres la contrepartie des bâtiments affectés au fonctionnement de la sécurité sociale.

TABLEAU 4.3.6.

Réserves du régime de sécurité sociale des salariés (en millions de F)

Années	Réserves de la capitalisation individuelle (1)	Réserves de répartition				
		Mali cumulés (2)	Boni cumulés (3)	Total (4) = (1) à (3)	Autres réserves (5)	Total (6) = (4) + (5)
1960	59.685	– 2.038	11.676	9.638	706	70.029
1965	73.855	– 3.520	25.190	21.670	969	96.494
1970	91.593	– 7.945	34.590	26.645	1.766	120.004
1975	111.926	– 1.000	69.295	68.298	4.233	184.457
1980	130.297	–32.120	56.976	24.856	6.615	164.768

Source: M. DELHUVENNE, M.J. FESTJENS, A. BERCKMANS, H. DE LANGE, 1985, p. 240.

Les revenus de placements, exprimés en pourcentage du P.N.B., ont augmenté entre 1955 et 1975 (6‰ contre 5,4‰), ils ont diminué depuis lors (4,7‰ en 1980). La part des revenus de la propriété en pourcentage du total des recettes de la sécurité sociale est passée de 6,6% en 1955 à 2,4% en 1980 (Tableau 4.3.7.).

TABLEAU 4.3.7.

Revenus de la propriété des organismes de la sécurité sociale (I)

	En ‰ du P.N.B. (1)	En % du total des recettes de la sécurité sociale (2)
1955	0,54	6,6
1960	0,63	6,1
1965	0,55	4,5
1970	0,59	4,3
1975	0,60	3,3
1980	0,47	2,4

Source: M. DELHUVENNE, M.J. FESTJENS, A. BERCKMANS, H. DE LANGE, 1985, p. 168.

Une fraction importante mais décroissante du total des réserves a été placée en fonds publics (81,8% en 1955, 58,6% en 1980). La réduction intervenue s'explique par la circonstance qu'au cours des années septante les placements à court terme étaient davantage rémunérateurs que ceux en fonds publics à long terme. Ainsi donc l'Etat a pu récupérer sur le plan de sa trésorerie une fraction nullement négligeable des transferts opérés par lui en faveur de la sécurité sociale. Ce n'est qu'à la fin des années septante que ce mécanisme s'est enrayé.

Les développements qui précèdent concernent le régime des salariés. Dans celui des indépendants, les dépenses ont toujours dépassé les recettes à part un léger boni dans la branche des allocations familiales. Cela s'est traduit en 1980 par une dette cumulée de quelque 30 milliards, dont 28,4 milliards pour la branche pensions. Cette dette a fait l'objet d'une consolidation par la voie d'un emprunt dont l'amortissement est pris en charge par l'Etat.

4.4. SUBVENTIONS DE L'ETAT ET BONIS OU MALIS DES BRANCHES DE LA SÉCURITÉ SOCIALE

La nature des subventions de l'Etat à la sécurité sociale varie selon ses branches et elle s'est modifiée dans le temps. Pour certaines branches ou catégories de dépenses, les subventions peuvent être considérées comme une participation organique de l'Etat dans la couverture de charges déterminées, qu'il estime devoir supporter lui-même en raison de leur caractère d'intérêt général ou spécifique. La sécurité sociale n'intervient alors que comme un service d'exécution décentralisé. C'est le cas, par exemple, de la prise en charge par l'Etat de 95% des dépenses en matière de maladies sociales (cancer, tuberculose, etc...) ou encore de la couverture par lui du poids des allocations de chômage, quand celui-ci dépasse 4% de la population active. Au fil des années une partie de ces subventions de l'Etat ont perdu leur caractère d'interventions spécifiques et sont devenues des interventions destinées à couvrir le mali des branches au sens généralement attaché à ce terme. Quoiqu'il en soit, dans notre modèle d'équilibre financier de la sécurité sociale, une distinction est faite entre les subventions considérées comme une variable explicative du système, alors que les bonis ou malis, ont le caractère de simples valeurs résiduaires.

4.4.1. Subventions de l'Etat

En 1955, les subventions couvrent 22,7% du total des prestations, en 1980 34,4% (Tableau 4.4.1., col. b). Au niveau des branches, on note des évolu-

TABLEAU 4.4.1.

Boni ou mali des différentes branches de la sécurité sociale et pourcentage d'interventions de l'Administrations centrale dans leurs prestations

Branches	1955		1960		1965		1970		1974		1980	
	en 10^9 FB (a)	% d'interv. (b)	en 10^9 FB (a)	% d'interv. (b)	en 10^9 FB (a)	% d'interv. (b)	en 10^9 FB (a)	% d'interv. (b)	en 10^9 FB (a)	% d'interv. (b)	en 10^9 FB (a)	% d'interv. (b)
1. Maladie-invalidité	−1,2	18,7	−0,1	43,1	−2,6	60,0	−0,9	42,7	−1,3	43,0	−11,9	43,9
2. Chômage	−0,3	70,6	0,5	74,5	0,5	46,5	1,7	22,4	0,5	30,0	−1,5	80,0
3. Pensions	3,4	28,6	3,2	24,0	6,8	22,9	6,2	19,5	13,3	21,5	−16,4	22,1
4. Allocations familiales	0,1	7,9	—	6,1	2,1	6,6	1,0	5,1	3,0	6,7	+10,3	4,5
5. Accidents de travail	2,1	0,0	1,4	0,0	1,7	0,0	1,5	0,0	4,7	0,0	+4,9	0,0
6. Maladies professionnelles	—	0,0	—	0,0	0,3	50,0	0,7	61,3	0,3	63,0	−0,3	53,2
7. Revenu garanti et sécurité d'existence	0,2	0,0	—	0,0	—	0,0	0,1	39,3	0,1	30,5	+2,8	28,5
8. Total	3,9	22,7	5,0	30,0	8,8	25,2	10,3	24,0	18,6	26,4	−12,1	34,4

Source: M. FRANK, 1984, p. 71.

tions complètement divergentes. C'est ainsi, par exemple, que le degré d'intervention de l'Etat évolue, entre 1955 et 1980, de 18,7 à 43,9 % pour l'assurance maladie, de 28,6 à 22,1 % pour les pensions, de 7,9 à 4,5 % pour les allocations familiales et de 70,6 à 80,0 % pour le chômage (avec un minimum de 22,4 % en 1970). L'incidence du chômage sur les résultats financiers de la sécurité sociale est en réalité plus forte que ne le laissent supposer les données du Tableau 4.4.1. La circonstance que les chômeurs sont exonérés du paiement de leurs cotisations aggrave en effet l'équilibre financier de nombreuses autres branches de la sécurité sociale.

Au tableau 4.4.2. le montant cumulé des subventions aux cinq branches principales du régime des salariés $\left(\sum_{i=1}^{5} S_i\right)$ d'une part, aux trois branches du régime des indépendants $\left(\sum_{i=1}^{3} S_i\right)$ d'autre part, est exprimé en pourcentage de la masse des revenus professionnels respectifs (W). Dans le régime des salariés ces pourcentages accusent une nette régression au cours des golden sixties, ils sont en forte progression depuis la crise. Cette évolution est fortement influencée par les subventions de l'Etat à la branche chômage. La comparaison dans le temps des données relatives au régime des indépendants est en partie faussée par la circonstance que les prestations n'ont été introduites que progressivement en leur faveur et qu'elles sont moins diversifiées que dans le régime des salariés. On notera dans ce cas l'impact prépondérant des subventions en faveur de la branche pension.

TABLEAU 4.4.2.

Subventions de l'état aux principales branches de la sécurité sociale, en pourcentage de la masse des revenus professionnels

	Régime des salariés		Régime des indépendants	
	$\sum_{i=1}^{5} S_i/W$	dont chômage	$\sum_{i=1}^{3} S_i/W$	dont pensions
1955	6,0	(2,1)	0,1	(—)
1960	9,6	(2,6)	1,0	(0,8)
1965	8,2	(0,8)	1,6	(1,6)
1970	7,5	(0,03)	2,5	(1,6)
1975	11,5	(3,0)	6,6	(3,9)
1980	15,3	(6,0)	6,3	(4,1)

Source: M. DELHUVENNE, M.J. FESTJENS, A. BERCKMANS, H DE LANGE, 1985 et calculs complémentaire de H. DE LANGUE.

4.4.2. Malis ou bonis de la sécurité sociale

La sécurité sociale est financièrement compartimentée en Belgique et, en outre, gérée en partie par le secteur privé (accidents de travail). Il en résulte que chacune des branches de la sécurité sociale a son profil propre sous l'angle du résultat financer de la gestion et qu'en outre, sous l'effet de facteurs conjuncturels (chômage) ou institutionnels (modifications de l'intervention de l'Etat dans les prestations de l'assurance maladie, etc...), l'ampleur du boni et du mali varie d'une manière particulière et souvent erratique selon les branches (Tableau 4.4.1., col. a). Toutes branches confondues, le boni en croissance entre 1955 et 1974 (+18,6 contre +3,9 milliards de FB) se transforme en un important mali depuis 1979 (−11,9 milliards de FB en 1980). Cette dégradation de l'équilibre financier de la sécurité sociale est imputable en majeure partie, à l'apparition, depuis 1978, d'un mali dans la branche des pensions (−16,4 milliards en 1980) et à l'accentuation du mali traditionnel dans celle de l'assurance maladie-invalidité (−11,9 milliards en 1980). Pour apprécier à leur juste valeur les résultats financiers de la sécurité sociale et de ses différentes branches, il convient de tenir compte de la part d'intervention de l'Administration centrale dans leurs prestations (Tableau 4.4.1., col. b).

Peut-on inférer des chiffres du Tableau 4.4.1. que la gestion de la sécurité sociale est devenue plus laxiste à la fin des années septante? Pas nécessairement. Les résultats financiers des différentes branches sont, en effet, grandement influencés par le taux d'intervention du budget de l'Etat dans leurs dépenses. Entre 1975 et 1980, années de récession, ces taux ont évolué comme suit:

	1975	1978	1980
Maladie-invalidité	45,9	46,3	43,9
Chômage	64,5	84,0	80,0
Pensions	23,0	23,3	22,1
Allocations familiales	4,9	4,8	4,5

Sauf pour le chômage (en raison de l'accentuation de la récession économique et des modalités de financement de cette branche), les taux d'intervention de l'Etat, au niveau des principales branches, sont en régression. Une part au moins de la «responsabilité» dans la dégradation de la situation financière de la sécurité sociale entre 1975 et 1980 paraît donc pouvoir être imputée à l'Etat. Il conviendrait certes de se livrer à une analyse beaucoup plus poussée des différentes données, branche par branche, pour être à même de se prononcer en connaissance de cause.

Quant à M. DELHUVENNE, M. J. FESTJENS, A. BERCKMANS et H. DE LANGE (1985, pp. 261-261) ils émettent les réflexions suivantes au sujet de la dégradation de l'équilibre financier de la sécurité sociale au cours de la deuxième partie des années septante:

„De periode 1975-1980, gekenmerkt door een tanende economische groei met gemiddeld 2% per jaar, betekent dan ook een keerpunt in de felle ontplooiing van de sociale zekerheid. Zonder dat men kan beweren dat er een algemeen verspreid besef was bij de bevolking, sociale partners en politiekers van de noodzaak om de ongebreidelde groei van de sociale zekerheid af te remmen, kan men toch een zeer geleidelijke overgang vaststellen naar een meer selektief en doelmatig gebruik van de schaarser wordende middelen: forfaitaire welvaartspremies in de plaats van algemene procenten onder het motto „centen in plaats van procenten", het in vraag stellen van zekere prestaties voor iedereen zoals de veertiende maand kinderbijslag met de beperking ervan in 1979, de gebiedende planning van de ziekenhuisbedden. De meest dwingende en onmiddelijke reden van die noodzaak van overgang van weelde naar doelmatigheid en van de vastgestelde tekorten in de sociale zekerheid op het einde van de beschouwde periode is echter de toenemende werkloosheid en de vertraagde groei van de huidige financieringsbasis, nl. de loonsom, omwille van de economische crisis en de arbeidsbesparende technologische vooruitgang.

...

De sociale zekerheid heeft zeker bijgedragen tot de na-oorlogse welvaart en heeft tevens de eerste gevolgen van de crisis opgevangen. Deze crisis echter, alsook de veroudering van de bevolking, legt een dusdanig zware hypotheek op de leefbaarheid van het sociale zekerheidssysteem, dat een fundamentele (502) hervorming van de sociale zekerheid niet meer te vermijden is, wil zij haar essentiële functies kunnen blijven behouden. Deze fundamentele hervorming, die slechts stapsgewijs kan doorgevoerd worden, zal oog moeten hebben voor een financieringswijze die past in de gewijzigde economische kontekst met een nieuwe arbeidsorganisatie voor een doelmatige aanwending van de beperkte middelen. Meer dan ooit immers moet de sociale zekerheid een belangrijke rol spelen in de moeilijke overgangsperiode van een zich wijzigend economisch model".

4.5. ANNEXE

M. J. FESTJENS (1985) introduit une relation fondamentale entre les dépenses et les recettes des différentes branches de la sécurité sociale. Pour une branche on a:

$$P+F = B+I+S+R \qquad [1]$$

avec

P = les prestations
F = les frais de fonctionnement
B = les cotisations
I = les revenus des placements
S = les subventions de l'Etat
R = le boni (+) ou le mali (−) de la branche.

Quand on exprime F sous forme d'une fonction f de P, [1] devient

$$(1+f)P = B+I+S+R \qquad [2]$$

Soit, en outre:

N_c = le nombre de cotisants
N_b = le nombre de bénéficiaires de prestations
W = la masse des salaires des cotisants
$\overline{P} = P/N_b$ la prestation moyenne à prix (courants)
$\overline{W} = W/N_c$ la rémunération moyenne
$b = B/W$ le taux implicite des cotisations
$d = N_b/N_c$ le rapport entre le nombre de bénéficiaires et celui des cotisants.

Alors [2] peut s'écrire:

$$(1+f)\overline{P}\,N_b = B+I+S+R \qquad [3]$$

Lorsqu'on divise [3] par W ou, ce qui revient au même, par $\overline{W} \cdot N_c$, on a:

$$(1+f)\frac{\overline{\overline{P}}}{\overline{\overline{W}}} \cdot d = b + \frac{I+S+R}{W} \qquad [4]$$

En Belgique, les différentes branches de la sécurité sociale sont financièrement compartimentées. Pour l'ensemble des branches on a, f' étant les frais de fonctionnement des n branches:

$$(1+f')\sum_{i=1}^{n}\frac{\overline{P}_i}{\overline{\overline{W}}} \cdot \sum_{i=1}^{n} d_i = \sum_{i=1}^{n} b_i + \sum_{i=1}^{n}\frac{I_i+S_i+R_i}{W} \qquad [5]$$

Les relations [4] et [5] ont été calculées par H. DE LANGE (1987) pour les cinq braches principales de la sécurité sociale: pensions, soins de santé, allocations pour maladie ou invalidité, allocations de chômage et allocations familiales. N'ont pas été pris en considération pour simplier les calculs, les accidents de travail, les maladies professionnelles, la sécurité d'existence, le revenu garanti aux personnes âgées, etc. Les branches négligées atteignaient

6,3% du total des prestations en 1955, 7,5% en 1980. Ont par ailleurs été exclus des calculs les soins de santé en faveur des agents statutaires des Administrations publiques, dont les modalités d'application datent de 1965.

Les valeurs des variables les plus significatives des relations [4] et (ou) [5] sont reprises aux tableaux suivants de la section 4.

Tableau 4.2.2. pour N_b et $\sum_{i=1}^{5} N_b$

Tableau 4.2.3. pour d et $\sum_{i=1}^{5} d$

Tableau 4.2.6. pour $\overline{P}/\overline{W}$ et $\sum_{i=1}^{5} \overline{P}/\overline{W}$

Tableau 4.3.3. et 4.3.5. pour b

TABLEAU 4.4.3.

Valeur des variables de la relation [5] pour 1980

	Régime des salariés	Régime des indépendants
f'	0,047502	0,057692
$\sum_{i=1}^{5} \overline{P}_i$	75.288,8 F	35.486 F
$\overline{W}$	494.401 F	635.605 F
$\sum_{i=1}^{5} \overline{P}_i/\overline{W}$	0,1522829	0,0558304
$\sum_{i=1}^{5} d_i$	2,9223	2,5852
$(1+f_i) \sum_{i=1}^{5} \overline{P}_i/\overline{W} \cdot \sum_{i=1}^{5} d_i$	0,4661555	0,1527
$\sum_{i=1}^{5} b_i$	0,2897	0,08176
$\sum_{i=1}^{5} \frac{I_i+S_i+R_i}{W}$	0,17633	0,07694
$\sum_{i=1}^{5} b_i + \sum_{i=1}^{5} \frac{I_i+S_i+R_i}{W}$	0,46613	0,15270

Tableau 4.4.2. pour $\sum_{i=1}^{5} S_i/W$

On trouvera au Tableau 4.4.3., à titre d'exemple, la valeur des variables et de leur combinaison pour 1980. Il convient d'insister sur le fait que les chiffres figurant dans ces différents tableaux n'ont que la signification de simples ordres de grandeur.

SECTION 5.
LA GESTION BUDGÉTAIRE

5.1. LAXISME POLITIQUE

La détérioration des finances publiques belges au cours de la deuxième moitié des années septante n'est pas un phénomène qui s'explique seulement par la grave récession économique qui à partir de 1974-1975 a suivi la période euphorique des golden sixties. Les causes de cette détérioration remontent bien plus loin dans le temps. La principale d'entre elles a déjà été longuement évoquée. Elle consiste dans la circonstance que depuis la guerre, quel qu'ait été l'état de la conjoncture, le volume des dépenses a toujours dépassé celui des recettes publiques, ce qui a entraîné la formation d'une dette publique élevée, agissant comme une redoutable bombe à retardement. Mais d'autres facteurs ont également pesé lourdement dans la balance. C'est ainsi que S. VANDENDRIESSCHE (nov. 1977) fait remarquer à juste titre: «Een gefundeerd oordeel over de evolutie van de openbare financiën is slechts mogelijk mits kennis van de politieke, ekonomische, financiële en sociale geschiedenis».

Parmi ces facteurs, ceux de nature politique ont exercé un impact important. M. EYSKENS, dès 1966, donc bien avant qu'ait éclaté la récession en 1974-1975, en énumère les suivants:

«Un facteur plus spécifiquement belge semble résider dans l'institutionalisation des *pluralismes idéologiques et socio-politiques.* Il est évident que l'existence de deux réseaux concurrentiels d'enseignement du primaire à l'universitaire, augmente considérablement les frais. Le pluralisme des mutuelles ou l'existence de deux grandes organisations syndicales souvent rivales sont autant d'exemples de situations socio-politiques qui engendrent directement ou indirectement l'accroissement des dépenses publiques.

Dans le même ordre d'idées, il convient de souligner l'apparition en Belgique d'un phénomène assez extraordinaire, à la fois sociologique et politi-

que, dont l'étude scientifique mériterait d'ailleurs l'attention de quelque amateur. Dans un passé récent on a vu se développer autour de quelques problèmes-clés *une véritable escalade des intolérances,* laquelle, après l'anti-climax d'un compromis laborieusement négocié, s'est trouvé soudainement transformée en *escalade financière,* parfois sans frein ni terme. Tel fut le cas pour la gestion scolaire, pour l'organisation des soins de santé et en partie pour le règlement de l'expansion universitaire.

Un autre facteur qui de plus en plus risque de provoquer l'inflation des dépenses publiques réside dans *l'institutionalisation de la dualité ethnique du pays.* Il est évident que les tendances fédéralisatrices, se concrétisant en décentralisations, déconcentrations et dédoublements de tout genre, souvent attisées par *la surenchère des micronationalismes,* ne sont pas de nature à permettre la compression des frais de fonctionnement des administrations.

Le dernier facteur favorisant l'augmentation des dépenses semble être inhérent au système démocratique dominé par la *concurrence entre partis politiques.* On parle à ce sujet de démagogie, de politique de Saint-Nicolas, etc... afin de s'attirer les sympathies du corps électoral. Il s'agit en quelque sorte «des frais de fonctionnement du régime». Sans vouloir émettre un jugement de valeur à cet égard, force est de constater de législature en législature que l'approche des élections va souvent de pair avec un relâchement de la rigueur budgétaire et l'octroi de toute une série d'avantages. L'exécution des promesses, après les élections, ajoute encore au montant de dépenses souvent purement «politiques».» (M. EYSKENS, 1966, pp. 16 et 17).

Un facteur important qui a contribué au laxisme budgétaire consiste dans l'instabilité gouvernementale génératrice de solutions de continuité dans la poursuite d'une politique budgétaire cohérente, rendue plus difficile encore en raison du caractère non homogène de la plupart des coalitions ministérielles. Entre 1950 et 1980 on a connu en Belgique pas moins de 25 gouvernements, dont 13 depuis 1969 (DEPOORTERE et KRINGS, 1985).

Ce ne sont pas seulement des personnalités politiques qui ont de temps à autre agité la sonnette d'alarme. C'est ainsi qu'on a pu lire dans le journal «De Standaard du 1er octobre 1969»: «De fundamentele toestand van onze rijksfinanciën is objectief slecht... Wat zal er gebeuren als België eens in een ernstige recessie terecht komt» (cité par S. VANDENDRIESSCHE, 1977, novembre). Ou faut-il rappeler l'avertissement prémonitoire des auteurs des «Rapports du Groupe de travail technique chargé de formuler des suggestions en vue de freiner, dans l'immédiat, le déficit de financement de l'Etat (6 mai et 19 juillet 1976)», communément appelé Rapport VAN HOUTTE,

celui-ci ayant présidé le Groupe de travail. Epinglons, dans un de ces deux rapports, la réflexion que voici (pp. 124/5):

«Le Groupe de travail constate cependant la crise de cette société, telle qu'elle fonctionne aujourd'hui. Une des manifestations de cette crise est que chacun de nos concitoyens manifeste un comportement de schizophrène vis-à-vis de l'Etat. Avide de ces consommations et de ces transferts, quand il en bénéficie, chacun exige que l'Etat, prince bienveillant, les lui apporte avec une générosité, sollicitée toujours davantage. Mais chacun feint d'ignorer que l'Etat — «pot» commun de ressources — ne peut distribuer à la collectivité que ce que cette collectivité lui apporte. Or, quand il s'agit de cotiser à ce «pot commun», chacun se dérobe: payer l'Etat, percepteur de taxes c'est l'Enfer et cet Enfer, dans une vision sartrienne, ce sont les autres».

Pour le surplus, toute une série de tentatives ont été faites en vue d'enrayer le danger. Lorsqu'on examine les lignes directrices des programmes de gouvernement et de l'Exposé général du budget qui se sont succédés entre 1949 et 1980, comme l'a fait Ch. DEPOORTERE (1982), on est frappé par la multitude et la diversité des mesures mises en œuvre pour maîtriser la gestion des finances de l'Etat. Parmi ces mesures, citons à titre exemplatif, la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public, l'instauration depuis 1964 du budget control et l'introduction la même année de tranches trimestrielles en matière d'investissements publics, les expériences en matière de P.P.B.S. mises en chantier vers 1968, les tentatives de coordination de la politique budgétaire sur le plan du Benelux et de la C.E.E., remontant au début des années septante, les programmes pluriannuels des dépenses budgétaires esquissés à partir de 1970, l'adoption en 1978, de la norme de croissance zéro et enfin, en 1979, la proposition de loi du 26 septembre 1979, déposées par R. HENRION, confiant à la Cour des Comptes la mission de vérifier les estimations de crédits budgétaires.

Mais toutes ces mesures, dont certaines pourtant méritoires, ont eu la plupart du temps le caractère de palliatifs. Elles ont été incapables d'arrêter les mécanismes cumulatifs qui ont provoqué la crise profonde des finances de l'Etat. Cet état de choses n'est pas propre à la Belgique. D'autre pays ont vu leur finances publiques se dégrader fortement au cours des années 1974-1980. Mais à part l'Italie et l'Irlande, quand on se limite à la C.E.E., c'est en Belgique que cette dégradation a pris le plus d'ampleur. Quelles en sont les causes profondes? Nous en avons évoqué toute une série tout le long de la présente recherche. Parmi celles-ci les causes de nature politique, communautaire et philosophique, ne sont pas les moindres. Elles mériteraient un examen beaucoup plus approfondi que celui auquel on vient de se livrer à ce sujet. Une pareille étude en quelque sorte qualitative des évènements qui ont émaillé l'histoire des finances publiques belges reste encore à être tentée.

5.2. ERREMENTS COMPTABLES

Certains errements de la gestion budgétaire de nature technique ont favorisé le laxisme de la politique financière de l'Etat. Ces errements sont nombreux; parmi eux on peut relever:

- le recours à un éventail de procédés susceptibles de fausser la hauteur du budget et (ou) son déficit;
- l'adoption, en 1975, du budget unique;
- une divergence persistante entre les prévisions budgétaires et les réalisations.

5.2.1. Procédés susceptibles de fausser la hauteur du budget et (ou) son solde

Ch. DEPPORTERE (1982) distingue pas moins de onze procédés susceptibles de fausser l'image réelle du budget. L'incidence des six premiers n'est pas prise en compte par le budget de l'Etat tel qu'il est soumis à l'approbation des Chambres législatives, elle l'est toutefois par le regroupement économique des opérations budgétaires publié en annexe de l'Exposé général du budget. L'incidence des cinq derniers n'est, par contre pris en compte ni par le budget officiel ni par le regroupement économique. Voici la liste de ces onze procédés.

1. Recours abusif à la section particulière du budget;
2. Recours aux dépenses couvertes par des recettes affectées;
3. Transferts de crédits entre le budget des opérations courantes et le budget des opérations en capital;
4. Attribution à des entités publiques distinctes de l'Etat de missions qui lui incombent;
5. Recours à des concessions;
6. Attribution de ressources propres à la C.E.E.;
7. Amortissement hors budget d'une partie de la dette publique;
8. Prorogation des charges budgétaires en matière de pensions;
9. Préfinancement de dépenses budgétaires par des institutions financières distinctes de l'Etat;
10. Attachement de la garantie de l'Etat à des emprunts émis à sa place par des tiers;
11. Recours aux dépenses fiscales (tax expenditures).

On trouvera chez C. DEPOORTERE (1982) et L. DE RIJCK (1982) des précisions concernant le mécanisme et la portée de ces différents procédés. Certains d'entre eux ne peuvent pas être incriminés, même s'ils

TABLEAU 5.2.1.

Ajustements à apporter aux chiffres du budget officiel des dépenses de l'Etat

	1955	1960	1965	1970	1975	1980
1. *Budget officiel*						
1.1. en 10^9 F	90,4	136,3	196,9	322,9	696,1	1270,3
1.2. en % P.N.B.	19,8	24,2	23,2	25,0	29,9	36,6
2. *Regroupement économique du budget*						
Différence par rapport au budget officiel						
2.1. en 10^9 F	−0,7	−0,6	2,0	19,2	54,8	84,1
2.2. en % P.N.B.	−0,2	−0,1	0,2	1,5	2,4	2,5
2.3. en % budget officiel	−0,8	−0,4	1,0	5,9	7,9	6,6
3. *Regroupement économique du budget + dépenses ajoutées*						
Différence par rapport au budget officiel						
3.1. en 10^9 F	5,4	1,7	8,6	26,9	74,7	134,3
3.2. en % P.N.B.	1,2	0,4	1,0	2,1	3,2	3,9
3.3. en % budget officiel	6,0	1,2	4,4	8,3	10,7	10,6
4. *Regroupement économique du budget + dépenses ajoutées + préfinancement*						
Différence par rapport au budget officiel						
4.1. en 10^9 F	5,4	1,7	8,6	26,9	89,0	175,8
4.2. en % P.N.B.	1,2	0,4	1,0	2,9	3,8	5,0
4.3. en % budget officiel	6,0	1,2	4,4	8,3	12,8	13,8
5. *Regroupement économique du budget + dépenses ajoutées + préfinancement + dépenses fiscales*						
Différence par rapport au budget officiel						
5.1. en 10^9 F	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	350,8
5.2. en % P.N.B.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	10,0
5.3. en % budget officiel	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	27,6

Sources: lignes 1 à 3, Ch. DEPOORTERE, 1982.
ligne 4, Bull. B.N.B., janvier 1987, p. 14.
ligne 5, calculs propres.

altèrent la physionomie du budget. C'est, par exemple, le cas pour la non inclusion parmi les opérations budgétaires des ressources propres à la C.E.E. destinées en ordre principal au financement des dépenses de la politique agricole commune. D'autres, par contre, ont manifestement un caractère malsain. Un exemple typique à cet égard est le préfinancement par le Crédit Communal de Belgique des subsides pour travaux au profit des communes

incombant au Ministère des Travaux Publics et celui de la Santé Publique. Normalement ces subsides devraient figurer comme tels au budget de l'année au cours de laquelle ils sont octroyés, comme ce fut le cas jusqu'en 1959. En réalité ils n'apparaîtront qu'ultérieurement au budget, sous forme de charges d'intérêts et d'amortissements au profit des communes. Le budget de l'année d'exécution des travaux est de la sorte allégé. Certes les budgets ultérieurs seront grevés de ces charges, mais d'une manière malsaine, quand on songe à la problématique du phénomène de «boule de neige» dont est affecté le service de la dette de l'Etat.

Au Tableau 5.2.1 figurent des données chiffrées quant à l'incidence sur la hauteur du budget officiel de l'Etat de la non-prise en compte par celui-ci des procédés de minorisation dont il vient d'être question. Un premier écart apparaît quand on compare le total du budget officiel à celui du regroupement économique tenant compte des procédés 1 à 5 (Tableau 5.2.1, lignes 2.1 à 2.3). Très faible et même négative en début de période, la différence de niveau se situe entre 5,9 à 7,9% dans la suite. L'écart entre les deux présentations des dépenses budgétaires se creuse davantage quand on complète le regroupement économique des opérations budgétaires, tel qu'il est publié en annexe de l'Exposé général du budget par les dépenses découlant des procédés 6 à 10 énumérés ci-dessus (Tableau 5.2.1, ligne 3.1 à 3.3). Alors le budget ajusté dépasse le budget officiel dans des proportions bien plus importantes. L'écart est en 8,3% dès 1970, il dépasse 10% du budget officiel à partir de 1975. La discordance s'amplifie plus fortement encore lorsqu'on fait entrer en ligne de compte l'aide de l'Etat en faveur des secteurs nationaux (sidérurgie, charbonnages, textiles, chantiers navals, etc.) via la Société Nationale des Secteurs Nationaux. (Tableau 5.2.1, ligne 4.1 à 4.3). L'écart se chiffre à ce niveau, à 12,8% en 1975, à 13,8% en 1980.

Il reste, enfin, un dernier redressement à opérer, que Ch. DEPOORTERE n'a pas manqué de mentionner, mais qu'il n'a pas chiffré, faute de données disponibles à l'époque, à savoir celui découlant des dépenses fiscales (DF). Ce n'est en effet qu'en 1985 que le Conseil Supérieur des Finances a établi un inventaire tant soit peu complet des DF, portant principalement sur l'année fiscale 1984. Le total de cet inventaire atteint 265,6 milliards. Une évaluation prudente permet de fixer à 175 milliards la hauteur des DF en 1980, soit 13,8% du total du budget officiel des dépenses de ladite année. Lorsqu'on tient compte de l'ensemble des procédés de débudgétisation et de l'octroi par l'Etat d'aides et d'encouragements aux particuliers et aux entreprises via les dépenses fiscales, l'écart entre la hauteur du budget officiel et du total véritable des dépenses de l'Etat atteint en 1980, le montant énorme de 350,8 milliards soit 27,6% du total du budget officiel ou encore 10,0% du P.N.B. Certes la réduction du niveau des dépenses du budget officiel sous l'effet du

mécanisme des D.F. a pour contrepartie une réduction correspondante des recettes. Le solde du budget n'en est donc pas effecté. C'est surtout dans l'optique de la classification fonctionnelle des dépenses, que la non prise en compte des DF fausse les dimensions de l'intervention des pouvoirs publics dans la vie économique, sociale, culturelle, etc. d'un pays. Prenons le cas de la fonction «Logement». Elle est évaluée à 28,1 milliards pour 1982. Cette estimation fait abstraction de la circonstance que pour l'exercice d'imposition 1981 l'abattement forfaitaire pour raison d'habitation avait déjà entraîné une moins-value fiscale de l'ordre de 14,1 milliards (on ne dispose pas d'une évaluation pour 1982), à quoi il faut ajouter en 1982 la réduction de 17 à 6% du taux de la T.V.A., représentant une D.F. de l'ordre de 10,5 milliards dont ne tient pas compte non plus la classification fonctionnelle. Ainsi donc l'importance de la fonction «Logement» était en 1982, sous-évaluée de plus de 45%. L'ampleur véritable de toute une série d'autres postes de la classification fonctionnelle est de même grandement sous-estimée (M. Frank, 1985).

5.2.2. Adoption du budget unique

Dans le passé, on pratiquait en Belgique le système du budget ordinaire et du budget extraordinaire. Les dépenses inscrites dans le premier des deux, devaient, en principe, être financées par les recettes ordinaires de l'Etat, dont principalement les recettes fiscales; les dépenses portées dans le deuxième avaient l'emprunt comme source de financement essentielle. Dans ce système, l'accent était mis sur l'équilibre du budget ordinaire. A partir de 1975, on adopta le système du budget unique, scindé en budget des opérations courantes et budget des opérations en capital et ce conformément aux règles de la comptabilité nationale. Le but poursuivi était double: en terminer avec les manipulations du sacro-saint solde de l'ancien budget ordinaire; mettre l'accent sur le solde du budget unique, en d'autres termes sur le solde net à financer du budget (S.N.F.B.). Ce S.N.F.B. revêt en effet une importance tout particulière, puisqu'il indique à concurrence de quel montant l'Etat doit pour financer ses dépenses, faire appel à l'épargne des autres secteurs nationaux ou à celle du Reste du Monde. Une des conséquences de la réforme consistait dans le fait de considérer dorénavant la charge d'amortissement de la dette publique comme une opération de Trésorerie, hors budget, et non plus comme un poste grevant l'ancien budget ordinaire. Le solde du (nouveau) budget des opérations courantes s'en trouva amélioré à concurrence de cette charge. Certes, toujours en conformité avec les règles de la comptabilité nationale, certaines dépenses auparavant inscrites au budget extraordinaire, figurent dorénavant au budget des opérations courantes et parmi elles les dépenses d'investissements militaires. Dans l'ensemble, l'adoption du budget unique a

eu pour résultat de «flatter» la physionomie de la gestion budgétaire. Par rapport à l'ancien système, en 1976, le solde du budget ajusté des opérations courantes fut allégé de 55,4 milliards, soit 1,9% du P.N.B. Circonstance aggravante: les autorités budgétaires et les Chambres législatives continuèrent pendant plusieurs années encore à privilégier la discussion sur le solde des opérations courantes. Dès 1976, les Rapports du groupe de travail technique chargé de formuler des suggestions en vue de freiner, dans l'immédiat, le déficit de financement de l'Etat dénoncèrent les effets pervers sur la politique budgétaire de l'application laxiste des règles de jeu du nouveau système de présentation du budget.

5.2.3. Divergences entre le budget initial, le budget ajusté et les réalisations

Une pratique qui a également contribué à perturber la maîtrise des finances publiques est celle du dépassement très important du budget ajusté par rapport au budget initial. Ce dépassement résulte d'une part de volumineux feuilletons de crédits supplémentaires, d'autre part, de reports de crédits d'années antérieures d'un montant encore plus impressionnant. Pendant la période 1955-1980 ces dépassements ont atteint selon les années 11 à 22% du budget initial (Tableau 5.2.2, ligne 3).

Depuis 1975 leur importance tend à décroître, tout en se maintenant au-dessus de la barre des 10%. Certes l'écart entre le budget *initial* et les *réalisations* est bien moindre, 1 à 6% selon les années, voire −3,9% en 1955 et −0,2% en 1980 (Tableau 5.2.2, ligne 5). Il n'en reste pas moins vrai que de pareilles divergences en dent de scie portent singulièrement atteinte à la crédibilité du budget, tel qu'il est approuvé par les Chambres législatives. Les écarts entre le budget initial et le budget ajusté ouvrent notamment la voie à

TABLEAU 5.2.2.

Divergences entre les prévisions budgétaires, le budget ajusté et les réalisations

	1955	1960	1965	1970	1975	1980
(1) Budget initial	99,2	136,5	185,4	339,8	692,2	1344,0
(2) Budget ajusté	118,8	161,1	226,6	377,1	785,9	1496,2
(3) = (2):(1) Ecart (en %)	19,8	18,0	22,2	11,0	13,5	11,3
(4) = Réalisations	95,3	145,4	210,1	344,5	729,1	1341,8
(5) = (4):(1) Ecart (en %)	−3,9	6,5	13,3	1,4	5,3	−0,2

Sources: Ch. DEPOORTERE, 1982, pp. 32-33.

des emballements des dépenses, ce qui fait dire à Ch. DEPOORTERE, qu'ils constituent des «bombes à retardement potentielles».

Ces différents «errements comptables» sont certes connus par les autorités budgétaires au moment de leur introduction. Mais au fil des années ces autorités finissent par en perdre de vue les effets. Elles se trouvent ainsi confrontées avec un tableau de bord déréglé qui les expose même inconsciemment à de regrettables erreurs de jugement dans la conduite des affaires budgétaires.

SECTION 6

APERÇU SYNTHÉTIQUE DES PRINCIPAUX DÉTERMINANTS DES FINANCES PUBLIQUES

Aux sections 2 à 5, on a procédé à l'analyse successive des grandes catégories de dépenses et de recettes publiques et on a recherché, entre autres, pour chacune d'elles les déterminants qui les ont influencées. Dans la présente section on passera en revue successivement les grandes catégories de déterminants et on recherchera pour chacune d'elles leur influence sur les dépenses et les recettes publiques. On mettra donc cette fois-ci l'accent sur l'impact global exercé par chacun des déterminants.

Pour éviter des répétitions inutiles on se référera le plus souvent possible aux commentaires et aux données chiffrées des sections précédentes. Les déterminants retenus sont les suivants: la démographie, les facteurs socio-culturels, les facteurs économiques, les facteurs relevant du comportement politique et de certains aspects techniques de la gestion budgétaire. Le classement opéré est forcément quelque peu arbitraire. C'est ainsi que les dépenses de l'ensenignement sont influencées à la fois par des facteurs démographiques et des facteurs socio-culturels. Il est fort malaisé de départager leur impact respectif. De même les dépenses pour allocations de chômage dépendent à la fois de la conjoncture économique et des conditions d'éligibilité à ces allocations qui elles sont influencées par des considérations d'ordre social. Cette difficulté a été en partie résolue en reprenant parfois une même dépense dans deux catégories de déterminants différentes.

6.1. DÉTERMINANTS DÉMOGRAPHIQUES

Entre 1955 et 1980 la population belge a subi une double mutation. Elle a augmenté de 10,9% et elle a vieilli; le pourcentage de la classe d'âge de 0-14

ans est passé de 21,9 à 19,9%, celui de la classe d'âge de 65 ans et + de 11,6 à 13,4% (Tableau 1.2.1.). Les changements intervenus ont notamment eu un impact sur le budget de la sécurité sociale et les dépenses d'enseignement. Le nombre de pensionnés dans le régime des salariés est passé de 323.300 à 1.207.600 unités, dans le régime des indépendants, de 102.100 (en 1960) à 417.300 unités. Cet accroissement n'est bien entendu pas uniquement imputable au vieillissement de la population; il a également été influencé par un élargissement des conditions d'éligibilité à une pension ainsi que à l'afflux, depuis la dernière guerre, d'effectifs féminins, facteurs qui eux sont de nature sociale. On ne dispose pas d'une ventilation des dépenses d'assurance-maladie-invalidité par classes d'âge dont le nombre de bénéficiaires est passé entre 1955 en 1980 de 4.756.800 à 7.046.200 unités (Tableau 4.2.2.) dans la régime des salariés, de 1.681.000 (en 1965) à 1.611.900 unités dans le régime des indépendants. Mais il est certain que le vieillissement de la population a pesé sur les interventions de l'A.M.I. En effet, les personnes âgées sont plus souvent malades, invalides que les plus jeunes et le coût des interventions est fréquement plus élevé pour celles-là que pour ceux-ci. Les V.I.P.O. bénéficient ainsi d'un régime de faveur sous l'angle des interventions de l'assurance.

Les dépenses d'enseignement ont été directement influencées par l'accroissement de la population en âge scolaire obligatoire. Un indicateur significatif à ce sujet est la population de la classe d'âge de 0 à 14 ans (tableau 1.2.1). Cette classe d'âge a augmenté de 145.500 unités (+8,0%). Un autre indicateur est la population scolaire: celle de la classe d'âge de 6 à 11 ans a diminué de 2.700 unités, celle de la classe d'âge de 12 à 17 ans a augmenté de 393.200 unités, soit au total +390.500 unités pour les deux classes d'âge réunies (Tableau 2.1.2). Dan ce cas-ci, un facteur culturel est venu se superposer au facteur démographique: le prolongement de la scolarité. Mais il ne suffit pas à lui seul, pour expliquer l'augmentation totale de ces 390.500 unités.

6.2. DÉTERMINANTS SOCIO-CULTURELS

Le concept de facteurs socio-culturels ayant un impact sur les dépenses publiques est à la fois large et flou. Ces facteurs ont exercé une influence prédominante, notamment dans le domaine des interventions sociales et de l'enseignement. Rappelons que le dépassement de l'ordre de 1.002,7 milliards des dépenses des A.P. par rapport à une croissance proportionnelle au P.N.B. a été provoqué à concurrence de 735,0 milliards par les fonctions enseignement, culture, loisirs et interventions sociales (Tableau 1.3.2).

6.2.1. Sécurité sociale

Le facteur d'ordre social a influencé les dépenses de sécurité sociale à la fois par l'extension de son champ d'application et par l'amélioration des prestations. Les données des Tableaux 4.2.2 et 4.2.4 illustrent l'importance du déterminant social. Entre 1955 et 1980 le nombre des bénéficiaires a progressé, de 48,1 % dans le régime des salariés, de 230,1 % dans celui des indépendants.

Quant au montant moyen des prestations, à prix constants, il accuse entre 1955 et 1980 un T.A.M. de 5,8 % dans le régime des salariés, de 7,1 % (entre 1965-1980) dans le régime des indépendants. L'accroissement global des prestations a été influencé bien moins par l'augmentation du nombre des bénéficiaires que par celle du coût moyen des prestations à prix constants (Tableau 4.2.5.). Ce n'est qu'en matière de pensions, que l'augmentation du nombre de bénéficiaires à été le facteur prédominant. Certes le relèvement du niveau des prestations doit être relativé par rapport à l'amélioration générale du niveau de vie intervenue depuis 1955.

Comparés aux revenus professionnels, certains revenus de remplacement ou de complément se sont améliorés (l'indemnité pour maladie dans le régime des salariés, les allocations familiales dans le régime des indépendants); d'autres par contre se sont détériorés (les pensions dans les deux régimes), tandis que d'autres encore accusent un statu quo (allocation familiale dans le régime des salariés, indemnités de chômage). La circonstance que le montant moyen de l'ensemble des pensions se soit infléchi (Section 4.2.2./3 et Tableau 4.2.6) par rapport aux revenus professionnels est imputable, entre autres, à l'accroissement du nombre de pensionnées (les femmes ayant souvent eu une rémunération relativement faible et une carrière professionnelle incomplète). Le phénomène de l'entrée de plus en plus de femmes sur le marché du travail (Tableau 1.2.2) a par ailleurs également déprimé, pour les mêmes raisons, l'évolution du montant moyen de l'ensemble des allocations de chômage.

6.2.2. Enseignement

Deux facteurs essentiels sont à l'origine de l'augmentation des dépenses d'enseignement (+194,4 % par rapport au P.N.B. entre 1957 et 1980, Tableau 2.1.1): l'accroissement de la scolarité non obligatoire et le coût moyen unitaire des élèves (ou étudiants). Le premier des deux facteurs est d'ordre culturel, le deuxième est à la fois de nature culturelle (notamment l'extension de l'enseignement rénové) et de nature sociale (relèvement des rémunérations des enseignants, etc.). Entre 1960 et 1980 la population scolaire augmente au

total de 23,4% dont −5,1% au niveau des primaires, +67,9% à celui du secondaire et +267,2% à celui du supérieur.

Le rythme d'accroissement du coût moyen unitaire (à prix constants) est pendant la même période beaucoup plus élevé que celui du nombre des élèves. Au total il est de 132,8% et il se répartit tout autrement: +157,9% au niveau du primaire, +95,8% à celui du secondaire et +13,7% seulement à celui du supérieur. L'impact combiné des deux facteurs a pour résultat qu'entre 1960 et 1980 l'importance des dépenses de chacun des trois niveaux d'enseignement par rapport au total des dépenses, passe de 41,7 à 30,6% pour l'enseignement primaire, de 51,4 à 59,3% pour l'enseignement secondaire et de 6,9 à 10,1% pour l'enseignement supérieur (Tableau 2.1.4.).

L'influence du nombre des élèves (ou étudiants) sur l'accroissement des dépenses totales de chacun des trois niveaux d'enseignement est conforme à ce qu'on pouvait en attendre. Elle augmente selon que l'on s'élève dans les niveaux d'enseignement (Tableaux 2.1.5., col. 4). Cela s'explique par l'expansion de la scolarité non obligatoire. Par contre, l'impact du coût moyen unitaire sur l'accroissement des dépenses totales de chacun des trois niveaux d'enseignement est assez inattendue pour un non-spécialiste. Le facteur coût moyen unitaire intervient à concurrence de 185,9% dans l'accroissement des dépenses de l'enseignement primaire, ce pourcentage n'est que de 13,9%, dans l'enseignement secondaire, voire −15,3% dans l'enseignement supérieur (Tableau 2.1.5., col. 5). Ces résultats sont probablement influencés par un facteur d'échelle: les coûts moyens unitaires devant varier dans chaque établissement d'enseignement en sens inverse du nombre des élèves, même si d'autres facteurs peuvent réduire (ou accroître) cette relation.

La croissance des dépenses d'enseignement et de sécurité sociale ne s'explique bien entendu pas uniquement par l'action de déterminants démographiques et socio-culturels. Des facteurs de nature politique, le laxisme budgétaire, ont joué dans ces domaines un rôle nullement négligeable, rôle que nous évoquons ailleurs.

6.3. DÉTERMINANTS ÉCONOMIQUES

Il est unanimement reconnu que la conjoncture économique exerce un impact très important sur les finances publiques. Sous l'influence notamment des automatismes budgétaires, les dépenses augmentent moins rapidement que les recettes en période de haute conjoncture, l'inverse se produit en basse conjoncture. Cela s'est vérifié au cours des années 1955-1980 en Belgique comme ailleurs. Ci-après nous examinerons plus en détail un certain nombre

de déterminants de nature économique ayant exercé un impact spécifique sur les recettes et les dépenses publiques.

6.3.1. L'impact de l'inflation

6.3.1.1. *Recettes fiscales*

Sur le plan des recettes publiques, l'impact de l'inflation s'exerce par le biais de la progressivité de certains impôts et, partant, de leur élasticité supérieure à l'unité. La hausse des prix engendre ce qu'on est convenu d'appeler un *dividende* fiscal, c'est-à-dire un accroissement du produit des impôts sans modification des tarifs d'impôts. Ce dividende fiscal est d'autant plus élevé que la hausse des prix est importante et que le coefficient d'élasticité de l'impact par rapport à la hausse du P.N.B. l'est également. On peut recourir à des coefficients d'élasticité moyenne, corrigés de l'incidence des effets discrétionnaires, pour obtenir des précisions quant à l'effet de la variation des prix sur l'impôt. La portée de ces coefficients est expliquée à la section 3.1. Leur valeur pour la période 1966-1981 et quatre sous-périodes figure aux Tableaux 3.1.3., 3.2.5., 3.3.3. et 3.3.4.

Entre 1960 et 1980, le coefficient en question s'est chiffré pour l'ensemble des impôts à 1,31, pour les contributions directes à 1,73 et pour la taxe sur le chiffre d'affaires ainsi que les droits de timbre à 0,99. C'est la divergence entre ces deux coefficients qui explique le renversement du rapport impôts directs/impôts indirects/intervenu: ce rapport était de l'ordre de 41,1/57,2 en 1965, il est passé à 59,7/39,2 en 1980. La hauteur du coefficient d'élasticité des impôts directs est de même à l'origine de la progression tellement forte de la pression fiscale des impôts directs: 8,6% du P.N.B. en 1965, 18,2% en 1980. Comme l'a écrit avec une pointe d'humour L. DE RIJCK (1974). «Dans un certain sens c'est une période agréable pour les Ministres des Finances où ils peuvent régulièrement annoncer des réductions d'impôts, qui en réalité sont des rectifications de hausses automatiques».

Pour freiner, à défaut de neutraliser ce mécanisme aveugle d'alourdissement de la pression fiscale sous l'effet de la hausse des prix, il convient de procéder à une indexation appropriée des tarifs fiscaux. Cette indexation a été en Belgique beaucoup moins systématique que dans la plupart des autres pays. C'est ainsi que l'effet de l'application des mécanismes d'indexation (exprimé en pourcentage de l'impôt de l'année de base) n'aurait été que de −17,1 en Belgique (pour la période 1975-81), contre −46,0 aux Pays-Bas (pour la même période) ou encore −134,6 en France (pour la période 1975-82) (Tableau 3.2.6.) (O.C.D.E., 1985).

R. BOELAERT et L. VANMARSENILLE (1979) ont analysé pour un certain nombre de revenus, les taux moyens de taxation en vigueur en 1963 et 1976. Ils constatent que les mesures de neutralisation de l'effet de la hausse purement nominale des revenus ont été insuffisantes, sauf pour les revenus se situant dans la zone des 1er et 2^{e} déciles et que ce sont les revenus les plus élevés, se situant entre les 98^{e} et 99^{e} pourcentiles que en ont souffert le plus (section 3.2.1).

6.3.1.2. *Les charges d'intérêts de la dette publique*

Les économistes font remarquer que en période d'inflation le pouvoir d'achat de la dette publique s'érode. Tout se passe comme si l'Etat prélevait une *taxe d'inflation* à charge des détenteurs de la dette. Cette taxe aurait comme contrepartie une *indemnité d'inflation,* sous forme d'une hausse des taux d'intérêts. Entre 1962 et 1980, par exemple, le taux d'intérêt moyen de la dette est passé de 4,2 à 9,4%. En 1980, la charge d'intérêts effective a été de 155,3 milliards, la charge calculée au taux d'intérêts de 1962, n'aurait été que de 63,7 milliards (Section 2.6.2 et Tableau 2.6.5). Ainsi donc la taxe d'inflation aurait en quelque sorte financé en 1980 à concurrence de 55,1% le total de la charge d'intérêts nominale. Certes cette texe ne s'est pas traduite par des recettes pour la Trésorerie. C'est la charge de 155,3 milliards qu'elle a dû supporter entraînant des conséquences perverses sur le S.N.F.B. et sur le plan du phénomène de l'effet «boule de neige» de la dette. Cela soulève tout le problème de l'auto-alimentation de la dette par les charges d'intérêts et de l'effet «boule de neige» qui en est résulté (Section 2.6.3. et 2.6.4.). En 1955, l'ampleur de l'auto-alimentation de la dette était de l'ordre de 2,4% par rapport au P.N.B. et de 13,4% par rapport aux recettes fiscales. En 1980 ces relations avaient respectivement atteint le niveau de 6,1 et de 20,3% soit entre 1955 et 1980 un T.A.M. respectif de 3,8% et de 4,0%. Le montant cumulé, entre 1955 et 1980, du mécanisme d'auto-alimentation se chiffre à 1.365,8 milliards, ce qui correspond à 55,6% du total de la dette publique de 1980. Certes ces données inquiétantes ne sont pas la conséquence de la seule hausse des charges d'intérêt depuis les années septante. Le S.N.F.B. hors charges d'intérêts a également été un facteur important. Mais, comme on l'a vu l'effet «boule de neige» a lourdement pesé dans la balance.

6.3.1.3. *Inflation et marge disponible pour couvrir les dépenses nouvelles*

Ch. DEPOORTERE (1982) a fait ressortir qu'en période d'inflation la part de l'accroissement des recettes fiscales nécessaire pour couvrir l'inciden-

ce de l'indexation des dépenses va en augmentant. De ce fait, la *marge disponible pour faire face à des dépenses nouvelles* se rétrécit à due concurrence. Ce phénomène est surtout préoccupant en période de stagflation comme ce fut le cas après 1974, lorsque la forte croissance de la composante prix du P.N.B. a été assortie d'un accroissement faible, voire négatif, du P.N.B. en volume. Le pourcentage de la croissance des recettes budgétaires nécessaire à la couverture des dépenses résultant de la hausse des prix serait passé selon Ch. DEPOORTERE, de 17% en 1970 à 62% en 1980.

La réduction de la marge disponible pour couvrir les dépenses nouvelles est intervenue précisément au cours d'une période pendant laquelle, en raison de la récession, les pouvoirs publics ont été l'objet de sollicitations financières particulièrement nombreuses et élevées. Ce concours de circonstances est manifestement un des facteurs fondamentaux de l'accroissement spectaculaire du S.N.F.B. depuis 1975, de la montée en flèche de la dette publique et, par voie de conséquence, de l'extension de l'effet «boule de neige» des charges de la dette.

6.3.1.4. *Accélération du mécanisme d'indexation*

La Belgique est un des pays où le mécanisme d'adaptation au coût de la vie des rémunérations des agents des services publics, des revenus de remplacement ou de complément a été poussé le plus loin. Il en a d'ailleurs été de même dans le secteur privé. Avant 1960, à l'Etat, l'indexation avait lieu par paliers de 5% de hausse de l'indice des prix de consommation, dans la suite par paliers de 2,5%. Jusqu'en 1977, l'adaptation des rémunérations n'intervenait que pour autant que le dépassement de l'indice-pivot se produisait pendant deux mois consécutifs, depuis lors ce délai a été ramené à un mois. Il y a eu dans une certaine mesure corrélation entre l'accélération du mécanisme de l'indexation et la poussée des prix, l'objectif étant de maintenir le pouvoir d'achat. L'accélération du mécanisme d'indexation a été ainsi un des déterminants non négligeables de l'accroissement des dépenses publiques.

6.3.2. Dépenses pour chômage et remise au travail

Il existe évidemment une relation étroite entre les variations des dépenses pour chômage ainsi que pour la remise au travail et l'état de la conjoncture. A partir de 1975-1977, ces dépenses ont plus que triplé par rapport à la période des golden sixties. Cela ressort des données ci-après, où les dépenses pour chômage et remise au travail sont exprimées en pourcentage du P.N.B.:

1955	1,3%	1975	2,1%
1974	1,0%	1980	3,8%

La charge des allocations de chômage a été essentiellement influencée par le nombre des chômeurs, beaucoup moins et dans un sens restrictif par le montant de ces allocations (exprimées en pourcentage des salaires plafonnés Section 2.3.).

Le nombre de chômeurs complets est passé entre 1955 à 1980 de 105.400 à 322.200 unités (+205,7%), le montant moyen de l'allocation de chômage exprimé en pourcentage du salaire moyen a par contre légèrement diminué (39,8% en 1980 contre 40,0% en 1955). Cette réduction s'explique, entre autres, par l'extension du chômage féminin et de l'introduction, en 1973, du droit au chômage des étudiants (après six mois d'attente). Il n'est peut-être pas inutile de signaler également que depuis 1975 le taux de chômage standardisé, calculé en pourcentage de la population active, a dépassé en Belgique celui de la moyenne des pays de la CEE et cela d'une manière croissante. C'est ainsi qu'en 1975 les taux étaient respectivement de 5,1 et 4,5%, en 1980 9,0 et 6%.

Les mesures de remise au travail des chômeurs et des subventions de l'Etat à l'INAMI et à la Caisse Nationale des Pensions de Retraite et de Survie (CNPRS), en compensation de l'absence des cotisations des chômeurs ont de leur côté entraîné des dépenses de plus en plus lourdes: en 1970, ces deux postes atteignaient 30,4% du total des dépenses pour chômage et remise au travail en 1980, 43,0%.

6.3.3. Aides aux entreprises

Les transferts, crédits et participations de l'Etat aux entreprises ainsi que les dépenses fiscales en leur faveur sont aussi fortement influencés par l'état de la conjoncture. Exprimées en pourcentage du P.N.B. ces aides étaient pendant les golden sixties de l'ordre de 3,1 à 4,1%, en 1975 elles passent déjà à 5,9%, en 1980 elles atteignent 8,6% (Section 2.4). Parmi ces interventions celles affectées aux entreprises publiques du secteur des Communications se taillent une place de choix.

6.3.4. Communications

Nous avons rangé les dépenses de la fonction Communication dans les secteurs principalement influencés par des déterminats de nature économique. Ce classement est quelque peu arbitraire. C'est ainsi que le développe-

ment prodigieux du réseau auto-routier dans l'après-guerre s'explique sans doute dans une large mesure par des considérations d'ordre sociologique ou de société. Il n'en reste pas moins vrai que les déterminants économico-techniques ont été dans ce domaine prépondérants. Et les considérations techniques ont été en grande partie dictées par ces impératifs économiques.

Pour l'ensemble de la période d'après guerre on ne dispose que de données financières très globales. En 1957, les dépenses de la fonction Communications atteignaient 11,6% du budget total et 3,3% du P.N.B. en 1980 respectivement 13,2 et 7,7%. Au niveau de l'administration centrale les renseignements disponibles sont plus détaillés. Pendant toute la période 1955-1980, sauf en 1960, les ressources les plus élevées ont été affectées aux Routes. Entre 1970 et 1980, environ la moitié des dépenses leur est consacrée. C'est le développement du réseau des autoroutes qui en est la cause. Les Chemins de fer (S.N.C.B., sociétés de transports urbains) se situent selon les années au 2e ou 3e rang avec une pointe en 1960 (1er rang). Leur part dans le total des dépenses «Communications» varie entre 20 à 25%; en 1960 cette part atteint 41,7%. Dans ce cas c'est le programme d'électrification qui a surtout pesé dans la balance, de même que la construction du métro de Bruxelles et d'Anvers. Les Voies navigables occupent de leur côté le 2e ou 3e rang, avec une part minimale en 1970 (15,4%) et maximale en 1955 (26,7%). Les facteurs déterminants ont été dans ce secteur à la fois la modernisation des Voies navigables et l'expansion ainsi que l'amélioration des Installations portuaires. Les P.T.T. se situent au 4e rang sauf en 1960 (5e rang), les Voies aériennes au 5e rang, sauf en 1960 (4e rang). A eux deux, ils absorbent 10 à 13% du total des dépenses.

Si comme mentionné ci-dessus, des considérations de nature économico-technique ont été les principaux déterminants des dépenses de la fonction Communications cela ne signifie pas nécessairement que cette politique a toujours répondu à des critères d'économicité. F. ROBERT, F.-X. DE DONNEA, M. MARCHAND et H. TULKENS (1983) ont étudié à cet égard l'évolution des soldes budgétaires des grandes entreprises publiques (S.N.C.B., R.T.T., Sabena, les six sociétés de transports urbains, etc.) qui en cas de déficit débouchent tôt ou tard sur des subventions à charge de l'Etat. Ils arrivent à la conclusion que: «considérée dans son ensemble, cette évolution semble traduire un changement 'structurel' dans l'attitude à l'égard des déficits, et ceci quelles que soient tant la catégorie (A, B, C ou hors O.I.P.) à laquelle appartient chaque service, que la nature de son activité. Si des facteurs spécifiques ont certainement joué un rôle dans les évolutions particulières, on ne peut manquer de constater que tous — à l'exception de la R.T.T. — ont participé à une même 'philosophie' tendant à s'écarter, nettement plus que par le passé, du principe de la couverture des coûts par les

recettes. Au-delà du cliché de l'optimisme économique des 'golden sixties', les raisons profondes de ce changement d'attitude généralisée ne sont pas faciles à déceler. Leur recherche mériterait un examen particulier.»

Ces réflexions sont à leur place ici. Car on l'a vu, en 1980 pas moins de 13,2 % du total du budget de l'Etat était affecté aux Communications. Et il est probable que ces réflexions s'appliquent mutatis mutandis aux secteurs des Communications qui sont gérés directement par l'Etat. Nous songeons tout particulièrement à cet égard aux ports et aux voies navigables.

6.3.5. Laxisme budgétaire

Toute une série de facteurs d'ordre politique ont, en Belgique, indiscutablement contribué à la détérioration des finances publiques. Parmi ces facteurs ceux qui paraissent avoir été les plus agissants sont repris ci-après.

1. Une certaine inconscience, voire un réel aveuglement, d'un grand nombre de responsables politiques et d'une manière plus générale de l'opinion publique à l'égard des risques que présentait la gestion laxiste des finances de l'Etat. C'est ainsi que, comme on l'a déjà souligné à plusieurs reprises, les autorités budgétaires ont toléré que les dépenses dépassent continuellement les recettes publiques, même en période de haute conjoncture. Il en est résulté un glonflement excessif de la dette publique et partant lors de la hausse en flèche des taux d'intérêt en 1974-1975, le déclenchement de l'effet «boule de neige» de la dette, dont les conséquences néfastes ont été longtemps sous-estimées. Ce manque de lucidité, il faut bien le reconnaître, a été partagé par toute une frange d'économistes. Même les auteurs du rapport VAN HOUTTE, autrement combien conscients, déjà en 1976, de la gravité de la situation n'ont pas suffisamment relevé les risques que faisait courir l'ampleur de la dette. Certes les théories keynésiennes des années trente et quarante sur les vertus de la promotion de la demande, insuffisamment adaptées aux nouvelles contingences des années soixante et septante et l'euphorie des golden sixties constituent des circonstances atténuantes à ces errements, mais elles n'effacent pas les erreurs flagrantes qui ont été commises.

2. La funeste tendance, selon la formule de P. HARMEL (1965) «résoudre nos affrontements politiques aux dépens des finances publiques». Un exemple classique à ce sujet est le pacte scolaire. L'aide aux secteurs nationaux en est un autre. Il en est de même de certaines dépenses importantes en matière de travaux publics. Il n'existe à notre connaissance aucun relevé quantitatif d'ensemble qui ait été publié au sujet des dépenses publiques qui sont le résultat des compromis intervenus en vue de résoudre les affrontements sur le plan communautaire, idéologique ou entre partis politiques.

Mais il est certain que la facture payée de ce chef a déjà été lourde. C'est ainsi que le coût de l'implantation à Louvain-la-Neuve et à Louvain en Woluwe de l'Université catholique de Louvain se chiffre à l'heure actuelle à quelque 22 milliards (WOITRIN, 1987). Quant au financement des secteurs nationaux, dont la connotation communautaire est bien connue, il a été de l'ordre de 41,5 milliards en 1980 (Tableau 2.4.1.).

En matière d'accroissement des dépenses de la sécurité sociale, le laxisme budgétaire a certes aussi sa part de responsabilité. Nous y reviendrons un peu plus loin.

3. L'instabilité gouvernementale (25 gouvernements entre 1950 et 1980, dont 13 depuis 1969). Cette instabilité a été un frein à la poursuite d'une politique budgétaire cohérente qui a été rendue plus difficile encore par le caractère non homogène de la plupart des coalitions ministérielles (DE POORTERE et KRINGS, 1985, pp. 7 à 11).

4. Le recours à toute une série d'errements dans la présentation du budget et la non-prise en compte d'un grand nombre d'opérations budgétaires (surtout du côté dépenses, ...). Ch. DEPOORTERE (1982) distingue pas moins de onze procédés susceptibles de fausser l'image du budget de l'Etat. L'écart, en 1980, entre le total des dépenses portées au budget officiel et celui tenant compte des procédés de minimisation des charges (y compris les dépenses fiscales) se chiffrerait à 27,6 % du budget officiel et à 10,0 % du P.N.B. Au fil des années, les autorités budgétaires ont perdu conscience de l'existence de toute une série de ces « ficelles budgétaires ». Il en est résulté que ces autorités se sont trouvées devant un tableau de bord déréglé, qui les a conduites (parfois inconsciemment) à de regrettables erreurs de jugement.

5. Il y a enfin la circonstance très importante qu'à l'issue des golden sixties l'économie belge, comparée à celle de ses partenaires de la C.E.E., a présenté des faiblesses inquiétantes. Cela a été notamment le cas sur le plan du chômage et du déficit de la balance des paiements avec l'étranger, conséquence d'un manque de compétitivité flagrante de l'industrie manufacturière (Tableau 1.2.4.). Les autorités budgétaires ont de ce fait été placées devant le dilemme suivant : ou bien accorder la priorité à la politique de l'emploi et de la relance économique au détriment de la rigueur budgétaire, ou bien agir en sens inverse. Les programmes gouvernementaux des années 1975 à 1979 révèlent que les autorités n'ont pas été insensibles aux risques d'un dérapage budgétaire, qu'elles ont pris différentes mesures en vue de l'éviter, mais qu'elles ont tout de même donné la priorité aux impératifs de la relance économique et de la lutte contre le chômage (DEPOORTERE, 1980).

SECTION 7

CONSIDÉRATIONS FINALES

Au seuil de ces considérations finales on doit relever, une fois encore l'indigence et (ou) le manque de cohérence de toute une série de statistiques dans le domaine des finances publiques et, jusqu'en 1980 (tout au moins) dans celui de l'analyse coûts-bénéfices des grands postes de dépenses des A.P.

Dans chacun des pays de la C.E.E., pour nous en tenir à ceux-là, on relève depuis les années cinquante un accroissement du volume des recettes et des dépenses publiques, sous l'effet d'une intervention de plus en plus étendue des pouvoirs publics dans la vie économique et sociale, ainsi que de l'obligation dans laquelle ils se sont dès lors trouvés de majorer leurs ressources. Par ailleurs, dans la plupart des pays, le rythme d'accroissement des dépenses a dépassé celui des recettes, ce qui a eu pour effet de réduire les capacités de financement du budget ou d'augmenter ses besoins de financement. Mais c'est en Belgique que la situation s'est le plus dégradée. En début de période tant les dépenses que les recettes sont plus modestes que chez ses partenaires de la C.E.E. En fin de période notre pays est en tête sous l'angle des dépenses et en position médiane sous celui des recettes. Quant au besoin de financement des administrations publiques belges, relativement élevé dès le début et même pendant les golden sixties, il atteint des dimensions record en fin de période. On notera que l'Allemagne fédérale, la France, voire l'Italie dont les besoins de financement du budget en 1975 étaient également très préoccupants, sont parvenues à redresser sensiblement la situation en 1980, alors que pour la Belgique on constate le contraire.

La persistance d'un besoin de financement élevé, même en période de haute conjoncture, a eu pour effet le maintien d'une dette publique à un niveau malsain. Exprimée en pourcentage du P.I.B. cette dette est une des plus élevées parmi les pays de la C.E.E. Il en est résulté que les charges d'intérêt se sont accrues d'une manière inquiétante et ont ouvert la voie (lors de la hausse en flèche des taux d'intérêt) au déclenchement de l'effet « boule de neige » de la dette aux conséquences désastreuses que d'aucuns ont comparé à juste titre à celles d'une bombe à retardement. En 1980 (déjà), plus de vingt centimes de chaque franc payé par les contribuables, devaient être affectés à la couverture des charges d'intérêts.

Pour cerner le problème de la dégradation qui s'est produite, nous avons recherché les grands secteurs du budget dont le rythme d'accroissement a dépassé significativement celui du P.N.B. En matière de dépenses ce sont, en ordre décroissant d'importance, la sécurité sociale, l'éducation nationale, les

communication et, en fin de période, les charges d'intérêts de la dette publique. En ce qui concerne les recettes, ce sont l'impôt des personnes physiques et les cotisations de sécurité sociale. Quelles ont été les causes, autrement dit les déterminants essentiels de ce dérapage? Nous en avons distingué les suivants: les déterminants démographiques, les déterminants socio-culturels, les déterminants économiques et, enfin, les déterminants politiques désignés sous l'appellation de laxisme budgétaire. Il s'agit là certes d'un classement forcément arbitraire, plusieurs causes ayant souvent influencé conjointement l'évolution des grands postes du budget. Ce classement et la quantification des masses budgétaires sur lesquelles il porte ont été rendus plus malaisés encore par le flou voire l'indigence dans un nombre important de cas, de l'information statistique disponible.

Examinons en premier lieu le volet des dépenses. Le déterminant démographique s'est concrétisé par le vieillissement de la population. Celui-ci a pesé sur les charges de la sécurité sociale: pensions, soins de santé, allocations d'invalidité, etc... Les déterminants socio-culturels ont joué un rôle de premier plan. Il faut citer à cet égard en premier lieu l'avènement de ce qu'on est convenu d'appeler l'Etat providence. Pendant la période étudiée le rythme d'accroissement des dépenses de sécurité sociale a été de deux fois et demi plus élevé que celui du P.N.B. La variable explicative prédominante a été en l'occurrence l'accroissement du coût moyen (à prix constants) des prestations et non pas celui du nombre des bénéficiaires. Le budget de l'Education nationale a quant à lui accusé un taux d'accroissement relatif trois fois plus élevé que la P.N.B. Le facteur essentiel a été dans ce cas la prolongation de la scolarité non obligatoire au niveau du secondaire et du supérieur. C'est l'accroissement du coût unitaire par élève qui a été la variable explicative essentielle dans le primaire. Celui du nombre des élèves (ou étudiants) pour les niveaux suivants.

L'impact des déterminants économiques a sans doute été prépondérant. Cela a été plus particulièrement vrai depuis la récession intervenue depuis 1974-75. On doit rappeler à ce sujet que la dégradation de la situation économique a été plus profonde en Belgique que chez ses voisins. Dans certains secteurs l'action des déterminants économiques sur le budget s'est exercée d'une manière très apparente, comme dans le cas des aides aux entreprises ou celui des dépenses pour allocations de chômage et de remise au travail. Dans d'autres cas, elle a été plus voilée et subtile, en se manifestant par le canal des mécanismes de l'inflation. On vise ici la hausse des taux d'intérêts et leur incidence sur les charges de la dette publique, l'accélération du mécanisme d'indexation des rémunérations des agents des services publics, ainsi que des revenus de remplacement ou de complément, ou encore le rétrécissement de la marge disponible du budget pour couvrir des dépenses nouvelles. Dans

d'autres cas enfin, comme celui des communications, les déterminants économiques ont été de nature structurelle.

Le laxisme budgétaire a sa part de responsabilité dans l'accroissement excessif des dépenses publiques. On peut citer à ce sujet une certaine inconscience, voire un aveuglement réel de nombreux responsables politiques, et d'une manière plus générale de l'opinion publique à l'égard des risques que présentait le dépassement continuel des dépenses par rapport aux recettes publiques, même en période de haute conjoncture. La tendance à résoudre les affrontements communautaires et idéologiques aux dépens des finances publiques a également joué un rôle non négligeable. Que l'on songe, par exemple, au pacte scolaire, à certains travaux publics, à l'aide aux entreprises et plus particulièrement aux secteurs nationaux. Le pluralisme des mutuelles ou l'existence de deux grandes organisations syndicales souvent rivales, seraient d'après M. EYSKENS (1966, pp. 16-17) des exemples typiques de situations socio-politiques qui engendrent directement ou indirectement l'accroissement des dépenses de sécurité sociale. L'instabilité gouvernementale a également favorisé le manque de rigueur dans la gestion budgétaire. Il en est de même de toute une série d'errements dans la présentation du budget et de la non-prise en compte par celui-ci d'un grand nombre de dépenses (phénomène de la «débudgétisation»). De ce fait les autorités budgétaires ont été confrontées avec un tableau de bord déréglé, qui les a conduites (parfois inconsciemment) à de regrettables erreurs de jugement.

Dans le cadre du volet des recettes fiscales et parafiscales, ce sont essentiellement les déterminants d'ordre économique qui sont intervenus. On s'en aperçoit à la lumière des effets automatiques et discrétionnaires exercés sur les variations des recettes publiques. En ce qui concerne l'I.P.P., impôt *fortement progressif,* c'est l'expansion économique d'abord, l'inflation dans la suite, qui ont provoqué la croissance exceptionnelle de cet impôt. Pour neutraliser l'impact pernicieux de l'inflation il aurait fallu recourir à des mesures discrétionnaires et plus précisément à l'indexation systématique des barèmes. Or cette indexation a été en Belgique beaucoup plus tardive et incomplète que dans la plupart des autres pays.

Du fait du caractère *proportionnel* de la T.V.A. et des droits de timbre, voire de la *dégressivité* des droits d'accise, le rythme du taux de croissance des impôts indirects n'a été que légèrement supérieur à celui du P.N.B. La faible divergence constatée est surtout imputable aux effets automatiques (élargissement de la base) dans le cas de la T.V.A. et des droits de timbre.

C'est la nature progressive de l'I.P.P., proportionnelle de la T.V.A. voire dégressive des droits d'accise, qui sont à l'origine du renversement de la relation impôts directs/impôts indirects: 4 à 6 en 1955, 6 à 4 en 1980.

Le solde du budget est la résultante du volume respectif des recettes et des dépenses publiques. C'est donc les effets des déterminants exercés sur ces grandeurs qui conditionnent la nature et la hauteur de ce solde. Cela ne signifie cependant pas que celui-ci ne puisse pas de son côté exercer un impact sur les recettes et les dépenses publiques. Il en sera (ou il devrait en être) ainsi, notamment quand l'accroissement des charges de la dette publique déclenche l'effet «boule de neige» de la dette.

C'est cette situation que l'on a connue en Belgique depuis la deuxième moitié des années septante. On a vu que les autorités budgétaires de l'époque placées devant le dilemme «assainissement de l'économie ou celui des finances publiques», ont accordé la priorité au premier de ces deux objectifs. Etait-ce judicieux? Est-on allé trop loin dans cette voie? Pouvait on prévoir à cette époque que les taux d'intérêt allaient continuer à croître au début des années quatre-vingts comme ils l'ont fait. La réponse à ces question sort du cadre de la présente investigation. Puisse celle-ci cependant fournir quelques éléments d'appréciation utiles pour se prononcer à ce sujet.

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

BANQUE NATIONALE DE BELGIQUE, L'essoufflement de l'économie belge dans la décennie passée, Bull. B.N.B., n° 3, septembre 1980, n° 5, novembre 1980, n° 5-6 et n° 1, mai-juin-juillet 1981.

BANQUE NATONALE DE BELGIQUE, Les aides publiques aux entreprises, Bull. B.N.B., n 1, janvier 1987.

BAYAR, A. et FRANK, M., The erosion of the different tax bases, 42nd International Institute of Public Finance Congress, 1986 (miméo).

BOELAERT, R. et VANMARSENILLE, L., Inflatie, groei en het drukverloop van de Belgische inkomstenbelasting gedurende de periode 1963-1976, Cahiers Economiques de Bruxelles, n° 82, 2e trim. 1979.

BOGAERT, H., Déficit des finances publiques: l'effet boule de neige, in Les Finances Publiques Belges, 6e Congrès des Economistes Belges de langue française, CIFOP, Charleroi, 1984.

Communautés européennes, Série Economie et Finances, 1970, n° 8 et 1976, n° 11.

C.E.E., Comptes et statistiques des Administrations publiques 1970-1982, Eurostat, 1984.

CONSEIL SUPÉRIEUR DES FINANCES, Rapport annuel 1985, Inventaire complet de toutes les exonérations, abattements et réductions qui infuencent les recettes de l'Etat, Moniteur Belge, 18 avril 1986, pp. 3200 et s.

DE GRAUWE, P. et VERFAILLE, G., Zijn de rentelasten van de overheidsschuld ondragelijk geworden? Leuvense Economische Standpunten, 1984/31, Févr. 1984.

DE LANGE, H. Belangrijke indicatoren van de evolutie van de sociale zekerheid, 1987, manuscrit.

DELEECK, H., HUYBRECHTS, J., CANTILLON, B., Het Matteüseffect, De ongelijke verdeling van de overheidsuitgaven in België, Kluwer, Anvers, 1983.

DELHUVENNE, M., FESTJENS, M. J., BERCKMANS, A., DE LANGE, H., De geschiedkundige ontwikkeling van de sociale zekerheid in België (1945-1980), Bull. Doc. Min. Fin., juillet-août 1985.

DELODDERE, H., Het gewogen gemiddelde B.T.W.-Tarief, Bull. Doc. Min. Fin., octobre-novembre 1985.

DEPOORTERE, Ch., Het budgetair stabilisatiebeleid in België gedurende de jaren zeventig, Maatregelen en knelpunten, Bull. Doc. Min. Fin., novembre 1980.

DEPOORTERE, Ch., Rijksuitgaven (1950-1980). Bull. Doc. Min. Fin., octobre 1982.

DEPOORTERE, Ch. et KRINGS, E., Institutionele ontwikkeling (1950-1980), Bull. Doc. Min. Fin., mars 1985.

DE RYCK, L., L'influence de la croissance économique sur la fiscalité, Bull. Doc. Min. Fin., juillet 1974.

DE RYCK, L., Rijksontvangsten 1950-1980, Bull. Doc. Min. Fin., décembre 1982.

DOMAR, E. D., The burden of the debt in the national income, The American Economic Review, 1944.

EYSKENS, M., La crise des Finances Publiques, quelques considérations générales, Bulletin Social des Industriels, Bruxelles, janvier 1966, pp. 13-19.

FRANK, M., La fraude fiscale en Belgique, Edit. de l'Université de Bruxelles, 1977.

FRANK, M., Evolution des finances publiques de 1955 à 1980, Vue globale, Bull. Doc. Min. Fin., avril 1984.

FRANK, M., Considérations critiques sur l'inventaire des dépenses fiscales établi en 1954, par le Conseil Supérieur des finances, Cahiers Economiques de Bruxelles, n° 106, 2e trim. 1985.

GREGOIRE, B. et VAN DER STICHELEN, M., Analyse coûts-bénéfices en matière d'investissements publics, in 6e Congrès des Economistes Belges de Langue Française, Commission 3, Contribution des Finances publiques au soutien de l'activité économique, C.I.F.O.P., Charleroi, 1984.

HARMEL, P., Annales parlementaires, Chambre des Représentants, séance du 9 novembre 1965, pp. 13 et 14.

HENRION, R., Proposition de loi confiant à la Cour des comptes la mission de vérifier les estimations des crédits budgétaires, Doc. Sénat, 258 (S.E. 1979) — N° 1.

LAWARREE, J., Une application de l'analyse coûts-bénéfices; quelques exemples en matière de voies hydrauliques, mémoire, Université de Liège, miméo, 1984.

OMEY, E., Discretionnaire wijzingen en inflatoire effecten in de personen belasting, Tijdshrift van Fiscaal Recht Fiskofoon, n 64 octobre 1986, pp. 193-199.

PETIT, P., Le recours du secteur public à la Banque Nationale de Belgique: 1950-1980, Bull. Doc. Min. Fin., mars 1984.

PRAET, P. et VUCHELEN, J., La mesure de la distribution fonctionnelle des revenus en Belgique: une comparaison de deux optiques, Cahiers Economiques de Bruxelles, n° 107, 3e trim. 1985.

7e CONGRÈS DES ÉCONOMISTES BELGES DE LANGUE FRANÇAISE, LES NIVEAUX DE VIE DES BELGES, Commission 1 Revenus déclarés... et pouvoir d'achat des ménages et Commission 3 Activités et revenus non déclarés, CIFOP, Charleroi, 1988.

VAN ROMPUY, V. et VLEMINCKX, A., De staatschuld in België (1950-1980, Bull. Doc. Min. Fin., janv.-fév.-mars 1983.

SMETS, J., The competitiveness of the Belgian Economy, Périodique d'Information de l'Association des Maîtres en Economie, Namur, n° 38, Janvier 1986.

VANDENDRIESSCHE, S., Evolutie van de Belgische Centrale Overheidsuitgaven sinds 1919, Bull. Doc. Min. Fin., novembre 1977 à août-septembre 1978.

WOITRIN, M., Le grand dessin, Ed. Duculot, 1987.