



ISSN 0035-0834  
Dépôt légal : D/2017/11.857/10

Les travaux signés ou reproduits sous le couvert d'une indication de source dans cette publication n'engagent que la responsabilité de leur auteur et ne reflètent pas nécessairement la position ou l'opinion du Service public fédéral Sécurité sociale.

## SOMMAIRE

### DEVELOPPEMENTS DE L'EUROPE SOCIALE

<b>LE SOCLE EUROPEEN DES DROITS SOCIAUX : VERS UNE PROTECTION RENFORCEE DES DROITS SOCIAUX AU NIVEAU DE L'UNION ?</b>	141
ELENI DE BECKER ET PAUL SCHOUKENS	

### FAMILLE

<b>DIFFERENCES DE GENRE DANS LA PARTICIPATION AU MARCHE DE L'EMPLOI APRES LA CONSTITUTION DE FAMILLE. IMPACT DES CARACTERISTIQUES INITIALES DU TRAVAIL SUR LA SORTIE ET LA PRISE DU CONGE PARENTAL DANS LES MENAGES A DEUX REVENUS</b>	173
JONAS WOOD, KAREL NEELS, LEEN MARYNISSEN ET TINE KIL	

<b>ACCESSIBILITE, APPLICABILITE ET TRANSPARENCE DES METHODES BELGES DE CALCUL DES CONTRIBUTIONS ALIMENTAIRES POUR ENFANTS</b>	209
ELKE CLAESSENS ET DIMITRI MORTELMANS	

### LE NOUVEAU PAYSAGE DES INSPECTIONS SOCIALES

<b>AVANT-PROPOS</b>	257
DANIEL DUMONT, CARLA NAGELS ET GUIDO VAN LIMBERGHEN	

<b>VERS UNE INSPECTION SOCIALE UNIQUE : UNE QUESTION DE CULTURE ?</b>	261
KIM LOYENS	

<b>VERS UN SERVICE D'INSPECTION SOCIALE UNIFIEE : ASPECTS JURIDIQUES</b>	283
KRISTOF SALOMEZ ET JAN PIETER BOGAERT	

<b>LA FUSION-ABSORPTION : LE PARI DE L'ACCROISSEMENT RECIPROQUE DES COMPETENCES</b>	317
FABIENNE KEFER	



# DEVELOPPEMENTS DE L'EUROPE SOCIALE

**LE SOCLE EUROPEEN DES DROITS SOCIAUX : VERS UNE PROTECTION  
RENFORCEE DES DROITS SOCIAUX AU NIVEAU DE L'UNION ?**

---

141 |



# LE SOCLE EUROPEEN DES DROITS SOCIAUX : VERS UNE PROTECTION RENFORCEE DES DROITS SOCIAUX AU NIVEAU DE L'UNION ?<sup>1</sup>

PAR **ELENI DE BECKER\* ET PAUL SCHOUKENS\*\***

\* Chercheuse doctorante à l'Institut voor Sociaal Recht et collaboratrice scientifique à temps partiel à l'Institut voor Europees Recht, KU Leuven

\*\* Professeur ordinaire à la KU Leuven et à l'University of Tilburg

## 1. OBJECTIF DE L'ARTICLE

Depuis la crise économique et financière de 2008, l'UE a étendu ses compétences pour coordonner et contrôler les budgets des Etats membres de l'UE.<sup>2</sup> En vue de renforcer le contrôle budgétaire dans l'UE, des mesures complémentaires ont effectivement été prises en complément des mécanismes de contrôle déjà existants. Ces instruments permettent de soumettre ponctuellement les budgets et les plans économiques des Etats membres de l'UE à un contrôle. Pour les pays de la zone euro, ce contrôle peut également entraîner des sanctions si ces Etats membres ne réduisent pas leurs déficits budgétaires à temps. Etant donné que les systèmes de sécurité sociale engendrent des coûts importants pour les budgets nationaux, les différentes mesures exercent régulièrement un impact important sur ces systèmes. L'impact des mesures de contrôle économique de l'UE sur les systèmes nationaux de sécurité sociale a été critiqué à maintes reprises, non seulement dans les milieux universitaires mais également par le

(1) Une version abrégée de cet article a été publiée dans la revue néerlandaise *Tijdschrift voor Arbeidsrecht*. Les auteurs souhaitent remercier les réviseurs de la *Revue belge de sécurité sociale* pour la relecture du texte et leurs remarques. Le texte a été finalisé en octobre 2017 et a été adapté de manière limitée fin décembre 2017 en tenant compte de leurs remarques.

(2) Les mesures économiques et les modifications y afférentes apportées depuis la crise financière et économique ont été décrites de manière exhaustive à plusieurs reprises par différents auteurs. Afin d'en avoir un aperçu, nous faisons notamment ici référence à : A. Hinarejos, *The Euro Area Crisis in Constitutional Perspective*, Oxford, Oxford University Press, 219 p., 2015 ; K. Tuori et K. Tuori, *The Eurozone Crisis: A Constitutional Analysis*, Cambridge, Cambridge University press, 300 p.

Parlement européen<sup>3</sup> et les organisations internationales.<sup>4</sup> Cette critique doit être placée dans le cadre d'un débat plus large sur le déficit social dans l'UE où l'absence de compétences sociales solides de l'Union est dénoncée<sup>5</sup>, comme la prétendue suprématie des droits économiques sur l'état de protection sociale au niveau national.<sup>6</sup> Pour répondre à cette critique, l'ancien Président de la Commission, Barroso, ainsi que l'actuel Président de la Commission, Juncker, ont lancé plusieurs propositions afin de développer la dimension sociale au sein de l'Union Economique et Monétaire (UEM). Le Socle européen des droits sociaux, qui découle du rapport des cinq présidents du Président de la Commission, Juncker, en est un exemple.<sup>7</sup>

En mars 2016, la Commission a élaboré une première proposition pour le Socle européen des droits sociaux. Ce document a ensuite été présenté aux parties prenantes pertinentes et, en avril 2017, la Commission a présenté une

(3) Résolution du Parlement européen, A7-0135/2014, 20 février 2014, para. 40 ; voir précédemment le Rapport n° 2012/2151/INI, Résolution du Parlement européen du 20 novembre 2012 contenant des recommandations à la Commission sur le rapport des présidents du Conseil européen, de la Commission européenne, de la Banque centrale européenne et de l'Europe *Vers une véritable Union économique et monétaire*, 24 octobre 2012.

(4) Communiqué de presse du Secrétaire général du Conseil de l'Europe, *Le Secrétaire général demande une meilleure protection des droits sociaux en période d'austérité*, <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=DC-PR011%282014%29&Language=lanEnglish&Ver=original&BackColorInternet=F5CA75&BackColorIntranet=F5CA75&BackColorLogged=A9BACE> (dernière consultation le 6 avril 2017) ; voir Résolution n° S-10/1, Conseil des droits de l'homme des Nations unies, *Les répercussions de la crise économique et de la crise financière mondiales sur la réalisation universelle et l'exercice effectif des droits de l'homme*, [www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/SpecialSessions/Session10/Pages/10thSpecialSession.aspx](http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/SpecialSessions/Session10/Pages/10thSpecialSession.aspx) (dernière consultation le 4 juillet 2017), point 5.22 ; Observations finales du Comité des droits économiques, sociaux et culturels de 2012, E/C.12/ESP/CO/5, [http://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=E/C.12/ESP/CO/5&Lang=En](http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=E/C.12/ESP/CO/5&Lang=En) (dernière consultation le 4 juillet 2017), point C.8 ; voir également la discussion dans D. Ghailani, Les atteintes aux droits fondamentaux : dommages collatéraux de la crise de la zone euro, *OSE research papers*, pp. 16-17, 2016.

(5) C. O'Connell, *Austerity and the Faded Dream of a Social Europe*, in A. Nolan (éd.), *Economic and Social Rights after the Global Financial Crisis*, Cambridge, Cambridge University Press, 169, 2014 ; D. Schiek, *The EU Constitution of Social Governance in an Economic Crisis in Defence of a Transnational Dimension to Social Europe*, *M.J.*, p. 191, 2013 ; P. Tsoukala, *Narratives of the European Crisis and the Future of (Social) Europe*, *Texas Int'l L.J.*, p. 265, 2013.

(6) K. Armstrong, *Governing Social Inclusion*, Oxford, Oxford University Press, p. 233 et suivantes, 2010 ; G. Vettori, *Fundamental Social Rights*, *EJSL*, p. 236, 2011.

(7) Rapport de Jean-Claude Juncker en étroite collaboration avec Donald Tusk, Jeroen Dijsselbloem, Mario Draghi et Martin Schulz, disponible en ligne : <http://www.consilium.europa.eu/fr/policies/emu-report-2015/> (dernière consultation le 4 mai 2017).

version adaptée du Socle accompagnée d'un tableau de bord social ainsi que d'une série de mesures visant à établir une nouvelle réglementation dans la politique sociale. La Commission décrit le Socle européen comme un nouveau cadre de référence définissant explicitement les principes et droits sociaux que les institutions de l'UE ainsi que les Etats membres de l'UE doivent prendre en considération. En outre, la Commission veut utiliser le Socle européen comme tremplin pour toute collaboration future dans la politique sociale. Selon le Président de la Commission, Juncker, il est effectivement essentiel de développer maintenant la réglementation relative aux droits sociaux dans le Socle. Dans son « Etat de l'Union » en septembre 2017, il a ainsi préconisé dans le sillage du Socle européen le développement d'une série de normes sociales, et ce en vue de renforcer la cohésion sociale et la protection sociale entre les Etats membres de l'UE.<sup>8</sup>

Le Socle européen et le tableau de bord l'accompagnant fournissent des informations plus détaillées sur le déroulement ultérieur de cette contribution. Dans ce cadre, nous nous demandons si et dans quelle mesure le Socle répond à la critique suggérant que les considérations sociales et les droits sociaux souffrent d'un manque d'attention au sein du Semestre européen. Nous y procédons en débattant d'abord sur l'objectif, la construction et la valeur juridique du Socle européen.

Dans cette contribution, nous discutons ensuite de quelques principes et droits énumérés dans le troisième chapitre du Socle européen « Protection et insertion sociales ». A cet égard, notre choix a été influencé par les risques sociaux répétés à maintes reprises dans les recommandations spécifiques par pays visées dans le cadre du Semestre européen, à savoir la garde d'enfants, le chômage, la vieillesse, la maladie et les soins de longue durée. Nous avons également pris en compte le droit à un revenu minimum et le droit à une protection sociale ; nous retrouvons également toutes références à cet égard dans les recommandations spécifiques par pays.<sup>9</sup> Cette discussion doit également nous permettre de vérifier si et dans quelle mesure le Socle européen diffère des recommandations spécifiques par pays visées dans le cadre du Semestre européen. Dans la version précédente du Socle, les auteurs de ce document se sont en effet fortement

---

(8) Etat de l'Union 2017, Président de la Commission Juncker, [http://europa.eu/rapid/press-release\\_SPEECH-17-3165\\_fr.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-17-3165_fr.htm) (dernière consultation le 28 septembre 2017).

(9) Pour ce faire, nous nous basons sur l'analyse menée dans l'article suivant : P. Schoukens, *EU Social Security law: The Hidden Social Model*, Inaugurale rede Universiteit Tilburg, 2016.

inspirés du contenu de ces recommandations. Par conséquent, la question se pose de savoir si la version actuelle du Socle européen se base sur le Socle précédent ou si elle y déroge quelque peu.

Enfin, nous clôturons l'article par une réflexion sur les indicateurs prévus dans le tableau de bord social et sur la relation entre le tableau de bord et les indicateurs sociaux antérieurs intégrés dans la structure de contrôle du Semestre européen.

## **2. OBJECTIF ET CONSTRUCTION DU SOCLE EUROPEEN DES DROITS SOCIAUX**

### **2.1. OBJECTIF DU SOCLE EUROPEEN DES DROITS SOCIAUX**

Après une procédure de consultation menée avec les différentes parties prenantes, le Socle européen des droits sociaux a été présenté le 26 avril 2017. Le Socle européen est décrit par la Commission comme un nouveau cadre de référence qui offre un point de repère aux Etats membres pour contrôler leur politique de l'emploi et leur politique sociale. Le communiqué de presse accompagnant cet instrument souligne que le Socle a d'abord été conçu pour les pays de la zone euro mais qu'il est applicable à tous les Etats membres de l'UE qui veulent y adhérer.<sup>10</sup> Nous retrouvons également dans la version précédente du Socle que celui-ci sera d'abord et surtout développé au sein des pays de la zone euro mais qu'il était également ouvert aux autres Etats membres de l'UE.<sup>11</sup> La raison de cette division n'est pas clairement expliquée dans les documents joints au Socle européen et a également fait l'objet de critiques.<sup>12</sup>

Le Socle européen résulte des initiatives de la Commission visant à accorder une plus grande attention aux objectifs sociaux et aux droits sociaux au sein du

(10) Voir également : Q&A Socle européen des droits sociaux, disponible en ligne : [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-17-1004\\_fr.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-17-1004_fr.htm) (consultation le 4 mai 2017), ci-après Fiche d'information Socle européen.

(11) Voir également la Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions relative au lancement d'une consultation sur un Socle européen des droits sociaux, COM (2016) 127 déf., 8 mars 2016.

(12) Résolution du Parlement européen du 19 janvier 2017 sur le Socle européen des droits sociaux ; voir également K. Lörcher et I. Schömann, *The EU Pillar of Social Rights - Critical Legal Analysis and Proposals*, *ETUI rapport n° 139*, 5, disponible en ligne : <https://www.etui.org/fr/Publications2/Rapports/The-European-pillar-of-social-rights-critical-legal-analysis-and-proposals>, p. ex. à la p. 11.

Semestre européen et dans les mesures d'aide financière. A travers les années, la Commission a été critiquée à maintes reprises pour son attention limitée aux considérations sociales dans le Semestre Européen et aux recommandations spécifiques par pays.<sup>13</sup> Le Président de la Commission, Juncker, a ainsi affirmé qu'il s'agissait également de l'un des points de travail pour la Commission en 2015. Le rapport des cinq présidents établi par le Président de la Commission, Juncker, en collaboration avec Tusk, Dijsselbloem, Draghi et Schulz sur l'achèvement de l'UEM européenne en 2015 a également fait ressortir la nécessité de mettre davantage l'accent sur l'emploi et les prestations sociales au sein du Semestre Européen.<sup>14</sup> Ceci devait se faire par la poursuite de la rationalisation de la dimension sociale au sein du Semestre Européen et de l'actuelle structure de contrôle économique. La date butoir était le 30 juin 2017.

L'idée de rationaliser plus clairement les considérations sociales au sein de l'UEM a entraîné l'adoption de différentes initiatives comme l'introduction d'indicateurs sociaux complémentaires lors de la détection de problèmes budgétaires au sein des Etats membres de l'UE dans la procédure de déséquilibre macroéconomique (PDM). Par ailleurs, les indicateurs sociaux pour le contrôle de la politique de l'emploi des Etats membres de l'UE ont également été développés, comme par exemple dans le Rapport conjoint annuel sur l'emploi qui fait partie de l'Examen annuel de la croissance.<sup>15</sup> Les documents de la Commission mettent également l'accent sur la volonté d'utiliser le Socle pour donner une nouvelle impulsion à l'UEM, et les principes énumérés dans le Socle peuvent servir à cet effet de ligne directrice pour toute collaboration future dans la zone euro. Examiné dans le cadre plus large du droit de l'Union, le Socle réaliserait la promesse faite dans les Conventions, à savoir tenter

(13) Voir A. Hinarejos, *The Euro Area Crisis in Constitutional Perspective*, Oxford, Oxford University press, 82, 2015 ; voir également : Résolution du Parlement européen, A7-0135/2014, para. 40, 20 février 2014.

(14) Rapport de Jean-Claude Juncker en étroite collaboration avec Donald Tusk, Jeroen Dijsselbloem, Mario Draghi et Martin Schulz, disponible en ligne : <http://www.consilium.europa.eu/fr/policies/emu-report-2015/> (consultation le 4 mai 2017).

(15) Pour une discussion, nous faisons également ici référence à : A. Hinarejos, *The Euro Area Crisis in Constitutional Perspective*, Oxford, Oxford University Press, 2015, 219 p., K. Tuori et K. Tuori, *The Eurozone Crisis: A Constitutional Analysis*, Cambridge, Cambridge University press, 300 p. ; voir également : P. Schoukens, E. De Becker et J. Beke Smets, Analyse juridique de la surveillance socioéconomique de l'UE à l'aune du droit fondamental à la sécurité sociale, *Revue belge de sécurité sociale*, pp. 215-267, 2014.

d'établir une économie sociale de marché au niveau de l'Union (art. 3, para. 3 TUE<sup>16</sup>).

Outre le Socle européen des droits sociaux, la Commission a encore lancé quelques autres propositions le 26 avril 2017. Ainsi, le Socle européen est accompagné d'un tableau de bord social qui fait partie du contrôle de la politique sociale des Etats membres dans le Semestre Européen.<sup>17</sup> Par ailleurs, quelques initiatives législatives ont également été annoncées dans la politique sociale, comme une proposition pour une nouvelle Directive relative à *l'équilibre entre la vie professionnelle et la vie privée* de parents et personnes ayant des responsabilités familiales, et qui prévoit la révocation de la Directive n° 2010/18/UE.<sup>18</sup> Nous pouvons également faire référence aux consultations menées avec les partenaires sociaux sur (1) un projet de loi relatif à l'accès à la protection sociale<sup>19</sup> et (2) la révision de la Directive relative à la déclaration écrite<sup>20</sup> (Directive n° 91/553/CEE). En outre, deux rapports de la Commission relatifs à l'exécution de deux recommandations de la Commission ont encore été joints au paquet du Socle, à savoir l'inclusion active (2008)<sup>21</sup> et l'investissement

(16) Traité sur l'UE.

(17) Document de travail des services de la Commission, le tableau de bord social accompagnant la Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions sur l'établissement d'un Socle européen des droits sociaux, SWD (2017) 200 déf., 26 avril 2017.

(18) Proposition de Directive du Parlement européen et du Conseil concernant l'équilibre entre vie professionnelle et vie privée des parents et aidants et abrogeant la Directive 2010/18/UE du Conseil, COM (2017) 253 déf., 2017/0085 (COD), 26 avril 2017.

(19) Première phase d'une consultation des partenaires sociaux, organisée en vertu de l'article 154 du TFUE, sur l'éventualité d'une action visant à relever les défis de l'accès à la protection sociale pour tout travailleur, quelle que soit la forme de l'emploi occupé, dans le cadre du Socle européen des droits sociaux, C(2017) 2610, 26 avril 2017.

(20) Première phase de consultation des partenaires sociaux au titre de l'article 154 TFUE sur une éventuelle révision de la Directive relative à la déclaration écrite (Directive 91/533/CE) dans le cadre du Socle européen des droits sociaux, C(2017) 2611, 26 avril 2017 ; en outre, il peut encore être fait référence à : la note explicative accompagnant la Directive sur le temps de travail (Directive n° 2003/88/CE), notamment dans la communication interprétative relative à la Directive 2003/88/CE du Parlement européen et du Conseil concernant certains aspects de l'organisation du temps de travail, C (2017) 165/01, 24 mai 2017.

(21) Document de travail de la Commission concernant l'exécution de la recommandation de la Commission (2008) relative à l'inclusion active des personnes exclues du marché du travail, SWD (2017) 257 déf., 26 avril 2017.

dans les enfants (2013).<sup>22</sup> De plus, l'initiative du Socle européen des droits sociaux s'inscrit dans le cadre de l'appel plus large visant à revoir en profondeur le projet d'intégration européen et à continuer de définir les lignes directrices pour toute collaboration future. Dans le cadre de ce débat élargi, un livre blanc a été présenté en mars 2017 dans lequel cinq scénarios ont été identifiés pour toute collaboration future au niveau de l'Union.<sup>23</sup> Ce livre blanc contient une série de papiers de réflexion faisant l'objet de discussions plus approfondies sur ce que ces cinq scénarios pourraient signifier *concrètement* pour différents domaines politiques. En avril 2017, le papier de réflexion sur la dimension sociale de l'Europe a ainsi été présenté conjointement avec le Socle européen.<sup>24</sup>

## 2.2. CONSTRUCTION DU SOCLE EUROPEEN

Le Socle européen dans sa forme actuelle se base sur une proposition antérieure (mars 2016) et sur les résultats de la consultation avec les parties prenantes pertinentes (clôturée en janvier 2017).<sup>25</sup> Bien que le document relatif au Socle européen énumère seulement 20 droits et principes clés, le document de travail accompagnant le Socle contient davantage d'informations sur leur contenu.<sup>26</sup> Ce document de travail suit ainsi la structure du Socle européen, divisant les différents principes et droits en trois chapitres. Les trois éléments suivants sont abordés par principe ou par droit : (1) l'acquis social existant au niveau de l'Union, (2) le contenu et le champ d'application du droit ou du principe, et (3) les suggestions concernant la mise en œuvre du principe ou du droit du Socle européen, tant au niveau des Etats membres de l'UE qu'au niveau de

(22) Document de travail de la Commission concernant l'exécution de la recommandation de la Commission (2013) relative au fait de briser le cercle vicieux de l'inégalité, SWD (2017) 258 déf., 26 avril 2017.

(23) Livre blanc sur l'avenir de l'Europe, disponible en ligne : [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/livre\\_blanc\\_sur\\_lavenir\\_de\\_leurope\\_fr.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/livre_blanc_sur_lavenir_de_leurope_fr.pdf) (consultation le 4 mai 2017).

(24) Document de réflexion sur la dimension sociale de l'Europe, disponible en ligne : [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/reflection-paper-social-dimension-europe\\_fr.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/reflection-paper-social-dimension-europe_fr.pdf) (consultation le 31 mai 2017).

(25) De plus amples informations relatives à la consultation en ligne peuvent être trouvées sur la page web suivante : <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=1235> (consultation le 31 mars 2017).

(26) Document de travail des services de la Commission accompagnant la Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions sur l'établissement d'un Socle européen des droits sociaux, SWD (2017) 201 déf., 26 avril 2017.

l'Union. Dès l'établissement du Socle européen, on constate immédiatement que le Socle et le document de travail abordent tant les principes que les droits sans indiquer clairement quand il est justement question d'un principe ou d'un droit. Par conséquent, nous ne pouvons pas en déduire s'il existe des différences dans le contenu ou le fonctionnement entre les deux. Ce manque de distinction porte à confusion étant donné que dans d'autres instruments de l'Union, les droits et principes se distinguent par une différence de fonctionnement, par exemple dans la Charte des droits fondamentaux de l'UE (CDFUE), à l'art. 52, para. 5 CDFUE.

Comme source d'inspiration pour le Socle européen, il est fait référence au cadre juridique relatif aux droits sociaux qui existe déjà au niveau de l'UE et au niveau international. Le document de travail fait ainsi référence à la réglementation pertinente de l'Union en politique sociale, aux droits sociaux pertinents et aux fors de compétence tels que déposés dans le Traité sur l'UE (TUE), le Traité sur le fonctionnement de l'UE (TFUE) et la CDFUE, ainsi qu'à la jurisprudence de la Cour de Justice. L'énumération du cadre pertinent contient en outre une référence à la Charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs (1989), à la Charte sociale européenne (révisée) (CSE) (1961 et 1996) et au Code européen de sécurité sociale du Conseil de l'Europe. En parallèle, le document de travail accompagnant le Socle européen cite également les Conventions pertinentes de l'Organisation internationale du travail (OIT), les recommandations et protocoles connexes, ainsi que la Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées.

Nonobstant le fait que les instruments précités soient considérés comme des sources d'inspiration pour les principes et droits visés dans le Socle, il n'est pas précisé de quelle manière le Socle se rattache aux cadres juridiques de l'Union et internationaux. Les informations que nous retrouvons à ce sujet indiquent uniquement que les principes et droits visés dans le Socle ne peuvent pas être interprétés de telle manière à porter atteinte aux droits sociaux tels que reconnus dans les instruments de l'Union ou dans les conventions internationales conclues par tous les Etats. En l'occurrence, il est notamment fait référence à la CSE et aux Conventions de l'OIT pertinentes.

Par ailleurs, tant le Socle que le document de travail n'établissent pas de lien avec la CDFUE. Par conséquent, la question se pose de savoir si nous devons concevoir le Socle comme une confirmation des droits sociaux visés dans la CDFUE qui, de cette manière, seraient complétés par le Socle. Le Socle peut être considéré comme un moyen d'interprétation pour la mise en œuvre des

droits sociaux dans la CDFUE : il règne encore effectivement aujourd'hui une confusion quant au contenu concret de ces droits.<sup>27</sup> Nous avons toutefois des doutes quant à la nécessité de reconformer les droits sociaux au niveau de l'Union alors que cet exercice a récemment eu lieu avec l'introduction de la CDFUE (2000). La valeur ajoutée finale du Socle par rapport à la CDFUE reste dès lors encore incertaine.

### **3. VALEUR JURIDIQUE DU SOCLE EUROPEEN DES DROITS SOCIAUX**

Le Socle européen ne constitue pas (encore) à ce jour un instrument contraignant. Toutefois, il a été approuvé sous deux formes juridiques dont le contenu est identique, à savoir comme recommandation de la Commission<sup>28</sup> et comme proposition de proclamation conjointe<sup>29</sup> du Parlement européen, du Conseil et de la Commission. Dans les deux cas, le Socle européen ne constituera pas un instrument juridique contraignant mais la Commission souhaite, via une telle proclamation conjointe, garantir un large soutien politique et donc une ratification du Socle européen à un niveau élevé. Lors du Sommet social pour des emplois et une croissance équitables en novembre 2017 (Göteborg), une décision a été prise au sujet de cette proclamation conjointe et le Socle a été signé officiellement par les différentes institutions de l'UE.<sup>30</sup> L'idée d'une proclamation conjointe n'est pas nouvelle. En effet, elle a déjà été utilisée en 2000 pour la CDFUE.<sup>31</sup> Pendant le sommet informel, la Commission a souligné que le contenu de ce Socle européen ainsi que la proclamation conjointe pouvaient encore être modifiés à la demande des

(27) O. De Schutter et P. Dermine, *The Two Constitutions of Europe: Integrating Social Rights in the new Economic Architecture of the Union*, *CRIDHO Working paper 2016/2*, 39, disponible en ligne : <http://cridho.uclouvain.be/documents/Working.Papers/CRIDHO-WP-2016-2-ODS-PD-22.12.2016-C.pdf> (consultation le 31 mai 2017).

(28) Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions sur l'établissement d'un Socle européen des droits sociaux, COM (2017), 250 déf., 26 avril 2017.

(29) Proposition de proclamation interinstitutionnelle du Socle européen des droits sociaux, COM (2017) 251 déf., 26 avril 2017.

(30) Voir sur le Sommet social de l'UE : Communiqué de presse Commission européenne, la Commission prépare les prochaines étapes en vue de l'établissement d'un Socle européen des droits sociaux, 23 janvier 2017, disponible en ligne : [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-17-114\\_fr.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-114_fr.htm) (consultation le 31 mai 2017).

(31) Fiche d'information Commission européenne, Q&A Socle européen des droits sociaux, disponible en ligne : [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-17-1004\\_fr.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-17-1004_fr.htm) (consultation le 4 mai 2017).

différentes parties.<sup>32</sup> Le Socle, tel que proposé par la Commission, a toutefois été signé par les institutions de l'UE.

Etant donné que le Socle européen n'est pas contraignant, les droits repris dans cet instrument ne sont pas directement contraignants : les droits visés dans le Socle européen requièrent dès lors d'être traduits en initiatives législatives ou non législatives au niveau de l'UE et des Etats membres. La Commission elle-même souligne l'importance d'un suivi ultérieur : en effet, le respect du Socle européen sera seulement assuré par l'implémentation d'une réglementation au niveau de l'Union ou au niveau national.<sup>33</sup> Dans les considérations jointes au Socle européen ainsi que dans le document de travail l'accompagnant, il est souligné à plusieurs reprises que les initiatives prises au niveau de l'Union doivent respecter les compétences sociales limitées de l'Union ainsi que le principe de subsidiarité visé à l'art. 5 du TUE. Le Socle impose d'abord comme tâche de poursuivre auprès des Etats membres de l'UE l'exécution des droits visés dans cet instrument : en effet, ils restent les principaux responsables de la mise en œuvre ultérieure de leur propre politique sociale. Le Socle européen veut néanmoins donner une certaine direction dans laquelle la politique des Etats membres de l'UE doit évoluer. Par ailleurs, la Commission propose également, dans la mesure du possible en fonction des conventions, quelques initiatives au niveau de l'UE afin de développer les 20 principes et droits repris dans le Socle européen.

#### **4. PROTECTION ET INSERTION SOCIALES**

##### **4.1. GENERALITES**

Le Socle européen des droits sociaux contient 20 principes et droits divisés en trois chapitres : (1) égalité des chances et accès au marché du travail, (2) conditions de travail équitables et (3) protection et insertion sociales. Tout comme dans la version précédente du Socle européen, ces principes et droits

(32) Fiche d'information Commission européenne, Q&A Socle européen des droits sociaux, disponible en ligne : [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-17-1004\\_fr.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-17-1004_fr.htm) (consultation le 4 mai 2017) : « *In a first instance, the text which is proposed is identical to the Recommendation mentioned above, but it could be amended in light of the discussion with the two other Institutions, and the Commission Recommendation could also be amended eventually as a result* ».

(33) Fiche d'information Commission européenne, Q&A Socle européen des droits sociaux, disponible en ligne : [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-17-1004\\_fr.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-17-1004_fr.htm) (consultation le 4 mai 2017).

s'inspirent des droits sociaux fondamentaux visés dans la CDFUE. Le Socle européen dans sa version actuelle affiche toutefois quelques différences par rapport au texte initial et ce, concernant les points suivants.

Premièrement, le titre du troisième chapitre dans la version précédente du Socle européen soulignait clairement le besoin de viabilité (financière) des systèmes nationaux de sécurité sociale. Les systèmes de sécurité sociale ont été étroitement liés à l'impact qu'ils exercent sur les finances publiques nationales. Avec la version actuelle du Socle, ce lien a été adapté en reformulant le titre en « Protection et insertion sociales ». Tel qu'abordé plus loin, les considérations de viabilité visées dans les différents principes et droits ont de ce fait été éliminées de manière cohérente au troisième chapitre. Nonobstant le fait que ces références aient été adaptées, cette idée de viabilité continue toutefois de façonner les droits sociaux dans le Socle européen. Tant le Socle européen que le document de travail y font toujours référence dans la phrase introductive ainsi que dans la note explicative des différents principes et droits. Pour l'exécution des principes et droits visés dans le Socle, il convient dès lors d'intégrer les ressources disponibles et les limites d'une gestion budgétaire saine. Par ailleurs, les Etats membres de l'UE restent tenus aux obligations que nous retrouvons dans le Pacte de stabilité et de croissance et aux autres mesures de contrôle économique au sein du Semestre européen.

Deuxièmement, à titre de comparaison avec la version précédente du Socle européen, l'ordre des différents droits a été modifié ainsi que leur formulation et leur champ d'application. Dans le Socle, le principe relatif aux pensions a ainsi été étendu au principe de protection des revenus et pensions de vieillesse. De ce fait, il s'agit ici d'un concept plus large de protection des personnes âgées que la simple protection via les pensions. Il peut également être pris pour exemple le droit à la garde d'enfants qui a été étendu à la garde et à l'aide d'enfants. Le principe des allocations et services sociaux intégrés a été supprimé du troisième chapitre et a été remplacé dans la version actuelle par le droit à la protection sociale. Bien que le principe des allocations et services sociaux intégrés fût fortement lié aux recommandations spécifiques par pays visées dans le Semestre européen, c'est le cas dans une moindre mesure pour le droit à la protection sociale. La version actuelle du Socle européen étend également le champ d'application de plusieurs autres droits. Par exemple, l'insertion de personnes handicapées a été étendue à la protection des personnes handicapées et le droit au logement a été étendu au droit au logement et à l'aide aux sans-abri.

La suite de ce chapitre aborde plus en détail les principes et droits énumérés dans le troisième chapitre du Socle européen des droits sociaux. Dans ce cadre, il est d'abord question du contenu et du champ d'application de ces droits et un lien est établi avec les mesures pertinentes de l'Union, notamment celles provenant du Semestre européen et des mesures d'aide financière. Tel qu'expliqué dans l'introduction de cette contribution, la version précédente du Socle européen affichait de fortes similitudes avec les recommandations spécifiques par pays visées dans le Semestre européen. De ce fait, la version précédente du Socle ne répondait pas (efficacement) à la critique suggérant que les considérations sociales devaient obtenir un rôle plus important dans le Semestre européen et dans la stratégie Europe 2020. En faisant référence aux recommandations spécifiques par pays, nous effectuons de nouveau cet exercice et nous vérifions dans la contribution si une rupture se crée avec la version précédente.

#### **4.2. SERVICES DE GARDE D'ENFANTS ET D'AIDE AUX ENFANTS**

Comme premier droit mentionné au troisième chapitre « Protection et insertion sociales », le Socle européen souligne que tous les enfants ont droit à une garde d'enfants de qualité et abordable. Ainsi, la garde d'enfants est considérée comme un instrument essentiel pour la participation des parents au marché du travail, notamment pour les femmes. Nous retrouvons déjà ce principe préalablement dans l'Examen annuel de la croissance et dans les recommandations spécifiques par pays visées dans le Semestre européen.

Contrairement aux recommandations spécifiques par pays, le Socle européen n'établit aucun lien clair entre la garde d'enfants et la participation des femmes au marché du travail. De ce fait, la version actuelle du Socle européen diffère de la version provisoire telle que publiée en mars 2016 et des recommandations spécifiques par pays.<sup>34</sup> Dans ces textes, un lien a été systématiquement établi entre la participation des femmes au marché du travail et la nécessité d'une garde d'enfants de qualité : des investissements supplémentaires dans la garde d'enfants ont été considérés comme nécessaires pour augmenter le nombre de

(34) Annexe Première ébauche préliminaire de Socle européen des droits sociaux accompagnant la Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des Régions sur le lancement d'une consultation sur un Socle européen des droits sociaux, COM (2016) 127 déf., Annexe I, 18 et 19, 8 mars 2016.

femmes qui travaillent.<sup>35</sup> Dans certaines recommandations, le congé parental comme revenu de remplacement devait même faire place à des investissements dans la garde d'enfants,<sup>36</sup> de sorte que nous nous sommes posé la question de savoir si cette vision n'est pas en contradiction avec la Directive de l'UE relative aux allocations familiales (n° 2010/18/UE). Il est intéressant de lire dans les recommandations la raison invoquée pour adapter de tels systèmes parentaux : on ne part pas uniquement de l'idée d'éradiquer la discrimination entre les hommes et les femmes, mais ces réglementations sont également réputées être inefficaces en termes de coûts de finances.<sup>37</sup> Pour l'instant, le Socle européen n'aborde pas plus en détail la relation entre le droit à la garde d'enfants et les allocations parentales, ni sur quel point il convient éventuellement de mettre l'accent : cela devra encore être intégré plus tard par la Commission lors de l'élaboration de sa vision sur *l'équilibre entre la vie professionnelle et la vie privée* des parents et personnes avec responsabilités familiales. Dans ce cadre, elle devra également trouver dans son projet de loi un équilibre entre les allocations parentales, la viabilité financière de tels systèmes et l'objectif visant à remettre le maximum de personnes sur le marché de l'emploi.

Par ailleurs, le droit à la garde d'enfants tel que visé dans le Socle implique également que les mesures nécessaires doivent être prises afin de protéger les enfants contre la pauvreté infantile. Pour l'application ultérieure de ce droit, le Socle fait référence à une recommandation de la Commission (2013)<sup>38</sup> et aux recommandations spécifiques par pays<sup>39</sup> visées dans le Semestre européen. En bref, le Socle fait à maintes reprises référence aux initiatives déjà existantes de l'UE, mais ne précise pas à cet égard comment ce droit prend justement forme ni comment il est relié aux exigences budgétaires découlant des mesures de contrôle économique. Alors que le papier de réflexion relatif à la dimension sociale comme éventuelle application de ce droit à la garde d'enfants fait

(35) Recommandation spécifique par pays de 2015 pour l'Estonie, l'Irlande, l'Autriche, la République tchèque et le Royaume-Uni ; nous la retrouvons également dans la recommandation spécifique par pays de 2017 pour la Croatie, l'Irlande, la Pologne et l'Espagne.

(36) Recommandation spécifique par pays de 2015 pour la Slovaquie ; recommandation spécifique par pays de 2014 pour l'Estonie et l'Italie.

(37) P. Schoukens, *EU Social Security law: The Hidden Social Model*, Inaugurale rede Universiteit Tilburg, p. 34, 2016.

(38) Recommandation de la Commission du 20 février 2013, Investir dans l'enfance : briser le cercle vicieux de l'inégalité, n° 2013/112/EU, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/ALL/?uri=CELEX%3A32013H0112> (consultation le 4 mai 2017).

(39) Recommandation spécifique par pays de 2015 et 2014 pour l'Irlande et le Royaume-Uni.

état d'une garantie enfant accompagnée d'une aide financière de l'UE, on ne sait pas clairement en quoi cette garantie doit justement consister. Dans le document de travail accompagnant le Socle européen, nous constatons que la Commission lancera un plan d'action à ce sujet, dont l'objectif est de développer le concept d'une telle garantie, d'établir sa faisabilité et dans quelle mesure cela contribuera effectivement à l'objectif de réduire la pauvreté infantile.<sup>40</sup> Tant le Socle que le document de travail omettent de faire référence à la CSE, alors que le Comité européen des droits sociaux (CEDS) aborde à l'art. 16 de la CSE la question de la garde d'enfants et de l'aide financière nécessaire pour les parents. C'est étonnant étant donné que la Commission indiquait clairement dans l'introduction du document de travail que les Etats doivent respecter les droits sociaux visés dans la CSE. La question se pose simplement de savoir si l'appel de l'UE visant à respecter les instruments du Conseil de l'Europe ainsi que les Conventions de l'OIT est sincère.

#### 4.3. PROTECTION SOCIALE

Outre le droit à la garde d'enfants et à l'aide aux enfants, le Socle européen mentionne également le droit à l'accès à la protection sociale pour les travailleurs, quelles que soient la nature et la durée du contrat de travail, et, sous les mêmes conditions, pour les indépendants. Les travailleurs salariés et les travailleurs indépendants ont ainsi droit à un revenu de remplacement pour maintenir leur ancien niveau de vie. Cela vaut également pour tous types de travail atypique que nous retrouvons toujours plus souvent dans l'économie du partage.<sup>41</sup> Toutefois, il n'est aucunement fait référence de manière concrète à un taux de remplacement bien défini dans le Socle européen ni dans le document de travail. A cet égard, la question se pose simplement de savoir si l'UE se laissera inspirer par les normes que les Conventions de l'OIT et les instruments du Conseil de l'Europe ont élaborés concernant le revenu de remplacement minimum que les Etats doivent prévoir. Dans le cas contraire, il incombera aux Etats membres de l'UE de mettre les obligations internationales conclues au niveau du Conseil de l'Europe et de l'OIT en conformité avec les obligations

(40) Voir résolution de la Commission, Programme de travail annuel pour l'implémentation d'une action préparatoire - Schéma de garantie enfant/Etablissement d'une garantie enfant européenne et d'une aide financière pour 2017, C (2017) 5615, 16 août 2017.

(41) Cela est également souligné dans les recommandations spécifiques par pays : voir recommandation spécifique par pays de 2017 pour les Pays-Bas.

budgétaires imposées par le Semestre européen et les autres mesures de contrôle économique dans l'UE.

Sans s'étendre sur l'application concrète de ce droit, le document de travail fait brièvement état du fait que l'appel lancé en 1992 (Recommandation n° 92/442/CEE) visant à établir un revenu de remplacement a été transformé en un droit effectif à une protection sociale.<sup>42</sup> Nous devons toutefois nous demander si cela ne s'est déjà pas produit antérieurement avec l'insertion du droit à la sécurité sociale tel que visé à l'art. 34, para. 1 de la CDFUE en 2000. La manière dont le Socle européen complète dès lors ce droit visé à l'art. 34 de la CDFUE nous est pas totalement claire. Toutefois, le fait de définir le concept de protection sociale à l'aide des risques sociaux énumérés dans le Règlement de coordination n° 883/04 démontre bien clairement que le volet sur la protection sociale ne s'applique pas à l'aide sociale générale. Les régimes d'assistance tombent en principe sous le volet des approvisionnements minimums (voir plus loin dans la réflexion sur le droit à un revenu minimum).

#### 4.4. ALLOCATIONS DE CHOMAGE

Sur la base du Socle européen, les chômeurs ont droit à une allocation de chômage adéquate, et ce pendant un délai raisonnable, conformément aux cotisations payées et aux conditions prévues dans le droit national. Par ailleurs, le Socle met l'accent sur la nécessité de mettre en œuvre des mesures d'activation. En outre, le document de travail indique que la durée de l'allocation doit être suffisamment longue pour permettre de trouver une nouvelle fonction sans rendre dissuasif un retour rapide sur le marché du travail. Enfin, ce droit vaut pour tous les chômeurs : tant ceux qui n'ont travaillé que pendant une brève période que ceux qui ont autrefois travaillé en tant qu'indépendants sont protégés par le Socle. Pour ce qui concerne le champ d'application matériel de ce droit, le document de travail fait référence aux allocations à caractère contributif et aux allocations à caractère non contributif, ainsi qu'à l'aide sociale.

Les explications accompagnant le Socle européen correspondent à ce nous avons déjà préalablement retrouvé dans les recommandations spécifiques par pays. Ainsi, les explications fournies par la Commission sur le droit à la

(42) Point A, 1) d Recommandation du Conseil du 27 juillet 1992 n° 92/442/CEE relative à la convergence des objectifs et des politiques de protection sociale, *PB L*, liv. 245, 49, 26 août 1992.

protection dans le cadre du chômage reposent principalement sur la nécessité de mettre en œuvre des mesures d'activation. Dès lors, la recherche de travail d'une part et le droit à une allocation d'autre part doivent être étroitement liés.<sup>43</sup> Certains pays ont ainsi été encouragés dans leurs recommandations spécifiques par pays à abrégier la durée de leurs allocations de chômage ou à en réduire graduellement le niveau.<sup>44</sup> Bien que les mesures d'activation puissent encourager un retour anticipé sur le marché du travail, nous estimons que ce droit ne peut pas uniquement être lié à des obligations pour le chômeur. En effet, une série de mécanismes de protection doivent également être mis sur pied, notamment concernant la durée et la hauteur de l'allocation de chômage. Le document de travail évoque ici uniquement un « délai raisonnable » sans toutefois communiquer de directives aux Etats membres de l'UE.<sup>45</sup> Dans ce cadre-ci aussi, nous nous demandons donc pourquoi le Socle européen ne met pas plutôt l'accent sur la viabilité financière des régimes de chômage nationaux, au lieu de faire référence au droit à la protection sociale dans le cadre du chômage.

#### 4.5. REVENU MINIMUM

Le Socle européen des droits sociaux prévoit le droit à un revenu minimum pour toute personne ne disposant pas des ressources nécessaires pour mener une vie conforme à la dignité humaine. Le Socle lie en principe de telles allocations à la condition d'être disposé à travailler : la législation nationale doit dès lors prévoir les mesures d'activation nécessaires pour favoriser la (ré)intégration sur le marché du travail, sauf si cela est impossible pour des raisons de santé ou d'équité. Tout comme pour le droit à la protection sociale, le document de travail souligne ici la différence avec la Recommandation n° 92/441/CEE qui n'évoquait pas explicitement un droit à un revenu minimum.

Le droit à un revenu minimum tel que visé dans le Socle prévoit un droit à la protection de toute personne vivant dans la pauvreté ou qui en encourt le

(43) Voir par exemple : recommandations spécifiques par pays de 2016 pour la Belgique, la Bulgarie, la Croatie, Chypre, le Danemark, la France, la Hongrie, l'Irlande, la Lettonie ; voir également : recommandations spécifiques par pays de 2017 pour la Hongrie et la France.

(44) Voir par exemple : recommandation spécifique par pays de 2015 et 2014 pour la France.

(45) Voir également la recommandation spécifique par pays de 2014 pour la Hongrie. Ceci a encore été récemment répété dans la recommandation spécifique par pays de 2017 pour la Hongrie. Toutefois, nous ne retrouvons pas de directives concrètes.

risque et qui ne dispose pas d'autres moyens de subsistance. En l'occurrence, il est question d'allocations universelles à caractère non contributif, qui sont soumises à des conditions de ressources. En outre, le Socle souligne l'importance d'une bonne coordination entre les différentes allocations dans les systèmes de sécurité sociale et d'aide sociale : de cette manière, les pièges en matière de prestations ou les éléments dissuadant de travailler peuvent être évités. Par ailleurs, les éléments dissuasifs peuvent être évités en réduisant progressivement les allocations au lieu de les supprimer intégralement lorsqu'on réintègre le marché du travail. En l'espèce, le document de travail accompagnant le Socle européen lie également le droit à un revenu minimum à l'activation et à l'augmentation de la participation au marché du travail : tout comme pour les recommandations spécifiques par pays visées dans le Semestre européen, l'accent est principalement mis sur les obligations liées à l'obtention d'une aide publique. Il a été omis de fournir des informations concrètes sur la manière dont le droit à un revenu minimum doit prendre forme, en faisant par exemple référence aux Conventions de l'OIT pertinentes ou aux instruments du Conseil de l'Europe. De ce fait, ce droit est, tout comme dans le Semestre européen<sup>46</sup>, principalement examiné de manière unilatérale : à savoir en partant de l'impact sur le marché du travail ou de la viabilité financière et non en partant de la protection sociale que doit prévoir le législateur. Nous constatons effectivement une différence dans la recommandation spécifique par pays (2017) adressée à la Bulgarie qui préconise qu'un revenu minimum doit être accordé sans faire toutefois référence dans ce contexte à des mesures d'activation supplémentaires.<sup>47</sup> Nous constatons la même pour la Lettonie dans la recommandation spécifique par pays de 2017.<sup>48</sup>

#### 4.6. REVENUS DES PERSONNES AGÉES ET PENSIONS

Le Socle européen des droits sociaux prévoit pour les travailleurs salariés et indépendants un droit à une pension qui doit garantir à toute personne un niveau de vie digne, tenant compte des cotisations de sécurité sociale payées. Sur ce point, l'actuelle version du Socle diffère de la première version établie en 2016 qui examinait principalement les pensions depuis une approche visant à prévenir la pauvreté. Ainsi, la version actuelle intègre bien le principe de

(46) Recommandations spécifiques par pays de 2014 pour la Bulgarie, la Hongrie, l'Italie, la Slovaquie.

(47) Recommandation spécifique par pays de 2017 pour la Bulgarie.

(48) Recommandations spécifiques par pays de 2017 pour la Hongrie, la Lettonie et la Lituanie.

sécurité sociale en mettant l'accent sur la nécessité de maintenir le niveau de vie des pensionnés. Indépendamment du régime national des pensions, le Socle exige donc que les allocations de retraite soient adéquates et qu'elles permettent au moins aux personnes âgées de mener une vie conforme à la dignité humaine. Pour ce qui concerne ce dernier point, le droit prévu par le Socle fait référence à la Recommandation n° 92/442/CEE qui invitait les Etats à développer leur politique relative à la protection contre la pauvreté pour les personnes âgées.

En outre, le Socle va plus loin que la Recommandation n° 92/442/CEE en évoquant le droit à une allocation de retraite adéquate permettant aux individus de poursuivre le même niveau de vie qu'antérieurement. Le Socle omet de préciser de quelle manière une allocation de retraite adéquate devrait voir le jour et ce qu'on doit entendre par adéquat. Nous estimons qu'une allocation de retraite ne doit pas uniquement être adéquate au moment de la retraite mais doit également être régulièrement indexée. Le document de travail accompagnant le Socle européen fait uniquement référence à l'importance du deuxième et du troisième piliers des pensions pour prévoir un revenu de remplacement adéquat et garde ainsi la ligne directrice que nous avons déjà retrouvée préalablement dans les différentes recommandations spécifiques par pays visées dans le Semestre européen.<sup>49</sup> On ne sait pas clairement si la Commission souhaite garder cette ligne directrice dans l'établissement du Socle. Il est toutefois frappant de constater également l'absence d'une référence concrète au revenu de remplacement minimum que les Conventions de l'OIT et les instruments du Conseil de l'Europe utilisent. Sur ce point également, il reste difficile d'interpréter dans quelle mesure on souhaite respecter les normes de sécurité sociale de ces institutions.

Par ailleurs, le Socle européen souligne l'importance de l'égalité des chances entre les hommes et les femmes pour constituer les mêmes droits à la pension. A cet égard, le Socle veut combattre la disparité entre les sexes dans les régimes de pensions des Etats membres de l'Union, qui résulte des revenus inférieurs perçus par les femmes au travail, de la pratique plus régulière du travail à temps

(49) Voir les Recommandations spécifiques par pays de 2016 pour l'Allemagne et les Pays-Bas ; la recommandation spécifique par pays de 2014 pour l'Allemagne ; la recommandation spécifique par pays de 2012 pour la Lettonie ; la recommandation spécifique par pays de 2011 pour la République tchèque ; nous la retrouvons également dans les recommandations spécifiques par pays de 2017 pour l'Allemagne, Malte et l'Autriche.

partiel et des interruptions de carrière plus fréquentes chez les femmes. Selon le document de travail, les mesures suivantes peuvent contribuer à ce principe d'égalité de traitement : uniformiser l'âge de la retraite pour les hommes et les femmes<sup>50</sup> et intégrer les périodes de garde d'enfants dans le calcul des droits à la pension. De cette manière, le Socle européen souligne clairement l'importance du principe d'égalité de traitement entre les hommes et les femmes. Cela est toutefois contraire à la prescription visée à l'art. 7 de la Directive n° 79/7. Ainsi, cette disposition autorise les Etats, sans une limitation dans le temps, à maintenir les différences d'âge de départ à la retraite entre les hommes et les femmes.<sup>51</sup> Nonobstant le fait que cette disposition doit être interprétée de manière stricte,<sup>52</sup> la Cour de Justice a provisoirement omis de se prononcer sur la compatibilité de l'art. 7 de la Directive n° 79/7 avec l'interdiction de discriminer.<sup>53</sup> Le Socle européen ne s'étend pas pour le moment sur le lien entre le principe d'égalité de traitement et l'art. 7 de la Directive n° 79/7, mais cela devra encore être abordé plus tard par la Commission et/ou la Cour de Justice. En outre, le Socle prévoit que toutes réformes dans le régime de pension doivent aller de pair avec des réformes sur le marché du travail et avec la prise de mesures nécessaires pour améliorer *l'équilibre entre la vie professionnelle et la vie privée*. En préconisant une telle approche globale, le Socle se distingue des initiatives antérieures de l'Union, notamment de la recommandation n° 92/442/CEE.

(50) Voir également les recommandations spécifiques par pays de 2016 pour la Croatie, l'Autriche et la Roumanie.

(51) Art. 7, para. 1 a, Directive 79/7/CEE du Conseil du 19 décembre 1978 relative à la mise en œuvre progressive du principe de l'égalité de traitement entre hommes et femmes en matière de sécurité sociale, *Pb. L. 6*, pp. 24-25, 10 janvier 1979 ; voir également b à e : « *b. les avantages accordés en matière d'assurance-vieillesse aux personnes qui ont élevé des enfants ; l'acquisition de droits aux prestations à la suite de périodes d'interruption d'emploi dues à l'éducation des enfants ; c. l'octroi de droits à prestations de vieillesse ou d'invalidité au titre des droits dérivés de l'épouse ; d. l'octroi de majorations d'indemnités à long terme d'invalidité, de vieillesse, d'accident du travail ou de maladie professionnelle pour l'épouse à charge ; e. les conséquences résultant de l'exercice, avant l'adoption de la présente Directive, d'un droit d'option à l'effet de ne pas acquérir de droits ou de ne pas contracter d'obligations dans le cadre d'un régime légal* ».

(52) Voir par exemple l'arrêt du 7 juillet 1992, Equal opportunities Commission, C-9/91, EU:C:1992:297, para. 15 et suivants ; voir également R. Cornelissen, *Europees socialezekerheidsrecht*, in J. Put, V. Verdeyen (éds.), *Ontwikkelingen van de sociale zekerheid: 2006-2011: wetgeving – rechtspraak*, Bruges, die Keure, 5, 2011.

(53) Arrêt du 3 septembre 2014, X, C-318/13, EU:C:2014:2133, para. 49.

A titre de comparaison avec la version actuelle du Socle, la version précédente (mars 2016) établissait un lien plus clair entre le droit à la pension et la viabilité financière du régime de pension. Différentes initiatives assurant la viabilité financière et l'adéquation future du régime de pension ont ainsi été présentées. A titre d'exemples, il est question de mesures visant à lutter contre le départ anticipé à la retraite<sup>54</sup>, à assurer une répartition équitable des charges entre les générations<sup>55</sup> et à lier l'âge légal de la pension à l'espérance de vie.<sup>56</sup> Ces exemples affichaient des similitudes évidentes avec les mesures proposées dans les recommandations spécifiques par pays visées dans le Semestre européen. En n'y faisant plus explicitement référence, la nouvelle version du Socle (2017) a donc clairement réduit le lien entre le droit à une pension et la viabilité financière du régime de pension. Cependant, dans l'introduction accompagnant le document de travail, il est bien fait référence aux obligations budgétaires des Etats dans le cadre du Semestre européen : les droits visés dans le Socle et les mesures visant à exécuter ces droits ne peuvent dès lors pas y porter préjudice. Dans quelques recommandations spécifiques par pays de 2017, il a de nouveau clairement été fait référence à la viabilité financière des régimes de pension nationaux.<sup>57</sup> Le Socle n'exclut pas logiquement que des Etats doivent également réformer leur système de sécurité sociale en cas de difficultés financières. Sur la base des droits visés dans le Socle européen, les recommandations spécifiques par pays devraient toutefois établir certaines limites pour les Etats afin que la protection sociale nécessaire reste assurée dans le régime de pension national.

#### 4.7. SOINS DE SANTE

Le Socle européen des droits sociaux prévoit que toute personne a le droit d'accéder en temps utile à des soins de santé préventifs et curatifs abordables et de qualité. Le document de travail du Socle européen affirme qu'il s'agit

(54) Voir notamment : recommandations spécifiques par pays de 2016 pour la Belgique, l'Allemagne, la Finlande, la Croatie, le Luxembourg et la Pologne ; nous la retrouvons également dans les recommandations de 2017, par exemple dans les Recommandations spécifiques par pays de 2017 pour la Croatie et le Luxembourg.

(55) Recommandation spécifique par pays de 2016 pour les Pays-Bas.

(56) Recommandations spécifiques par pays de 2016 pour la Belgique, la Lituanie, le Luxembourg et l'Autriche ; voir également à cet égard dans les recommandations de 2017 l'exigence que l'âge de la pension soit augmenté : recommandation spécifique par pays de 2017 pour le Luxembourg.

(57) Recommandations spécifiques par pays de 2017 pour la République tchèque.

en l'occurrence d'un droit général d'accéder à des soins de santé de qualité. De cette manière, le Socle européen va plus loin que la disposition visée à l'art. 35 de la CDFUE, étant donné qu'il évoque un accès en temps utile qui doit être de qualité et abordable. Par temps utile, on entend qu'il convient de tenir compte de la situation géographique des différents établissements de soins de santé et des prestataires de soins de santé afin que de longues périodes d'attente puissent être évitées. Par abordable, le Socle européen entend que le besoin de soins de santé ne peut entraîner la pauvreté ou un lourd fardeau financier. Comme il l'a déjà été observé préalablement, ni le Socle européen ni le document de travail ne fournissent d'informations complémentaires quant à l'application future de ce droit.

Tout comme pour le droit à une aide en cas de vieillesse et le droit à la pension, la version actuelle du Socle européen (2017) met moins l'accent sur la nécessité de renforcer la viabilité financière des systèmes de soins de santé des Etats membres que la première version du Socle établie en mars 2016. Ici aussi, le Socle européen semble donc avoir réduit le lien entre la viabilité financière et le droit à des soins de santé. Dans la version de mars 2016 ainsi que dans les différentes recommandations spécifiques par pays visées dans le Semestre européen, il a effectivement été systématiquement souligné que le vieillissement de la population et le coût élevé des traitements mettaient sous pression la viabilité financière des systèmes de soins de santé nationaux. Il a dès lors été exigé des Etats qu'ils prennent les mesures nécessaires pour améliorer la résilience, l'efficacité et l'efficacé des systèmes de soins de santé.<sup>58</sup> Des exemples à cet égard reviennent également dans les recommandations spécifiques par pays de 2017.<sup>59</sup> De nouveau, le lien entre le droit à des soins de santé et les considérations financières et économiques n'a donc pas été précisé.

#### 4.8. SOINS DE LONGUE DUREE

Le Socle européen des droits sociaux prévoit que toute personne a droit à des soins de longue durée abordables et de qualité, y compris des soins à

(58) Voir par exemple : recommandations spécifiques par pays de 2016 pour la Bulgarie, Chypre, l'Irlande, la Lettonie, la Lituanie, l'Autriche, le Portugal, la Slovaquie et la Slovénie ; recommandations spécifiques par pays de 2014 pour le Luxembourg, les Pays-Bas et l'Autriche ; recommandations spécifiques par pays de 2013 pour l'Estonie, Malte et la République tchèque.

(59) Recommandations spécifiques par pays de 2017 pour la Lettonie, la Lituanie et la République tchèque.

domicile et à proximité. Le document de travail accompagnant le Socle européen souligne que le droit à des soins de longue durée a été confirmé pour la première fois au niveau de l'Union grâce au Socle. En outre, le document de travail insiste sur le fait que l'offre des prestations de services doit être améliorée dans les Etats membres de l'UE. En outre, de tels soins doivent être abordables. Cela vaut également pour les personnes âgées : le document de travail accompagnant le Socle européen souligne que le droit à des soins de longue durée doit également être adéquat, abordable et de qualité pour elles. Pour ce qui concerne ce groupe, le Socle européen fait uniquement référence, dans les explications du champ d'application, au droit à des soins de longue durée prévu par la CDFUE, qui prévoit le droit à une vie conforme à la dignité humaine pour les personnes âgées.<sup>60</sup>

Pour ce qui concerne ce droit à des soins de longue durée, le document de travail affirme que le Socle va plus loin que la description donnée dans la recommandation de la Commission relative à l'inclusion active. Le Socle européen met ainsi l'accent sur les services à domicile et à proximité. De cette manière, il peut effectivement être garanti que les personnes ayant besoin de soins de longue durée peuvent en bénéficier à domicile et au sein de leur propre communauté. Les soins institutionnels doivent seulement être appliqués en dernier lieu. Pour le droit à des soins de longue durée aussi, nous observons une différence dans la première version du Socle européen (mars 2016) et dans les recommandations spécifiques par pays par rapport à la version actuelle du Socle européen. Ainsi, la version actuelle du Socle européen ne lie pas explicitement la viabilité financière des soins de longue durée au droit à leur accès.<sup>61</sup> Tel qu'il a déjà été abordé préalablement, cela n'empêche toutefois pas que l'Union ainsi que les Etats membres doivent respecter les règles budgétaires visées dans le Semestre européen. Ces considérations reviennent également dans les recommandations spécifiques par pays de 2017.<sup>62</sup>

(60) Art. 25 CDFUE : « *L'Union reconnaît et respecte le droit des personnes âgées à mener une vie digne et indépendante et à participer à la vie sociale et culturelle.* ».

(61) Voir par exemple : recommandations spécifiques par pays de 2014 pour le Luxembourg et l'Autriche ; recommandations spécifiques par pays de 2013 pour l'Estonie, Malte et la République tchèque.

(62) Recommandation spécifique par pays de 2017 pour le Luxembourg.

## 5. TABLEAU DE BORD SOCIAL SUR LA BASE DU SOCLE EUROPEEN DES DROITS SOCIAUX ET DU SEMESTRE EUROPEEN

Conjointement avec le Socle européen, la Commission a développé un tableau de bord social<sup>63</sup> sur la base des droits visés dans le Socle européen. Ce tableau de bord d'indicateurs permet de contrôler attentivement la politique de l'emploi et la politique sociale des Etats membres participants. Le tableau de bord social est étroitement lié au principe d'étalonnage visant à mesurer les progrès dans la coordination de la politique économique et fait l'objet de discussions au Conseil.<sup>64</sup> Les considérations sociales sont maintenant rationalisées plus clairement dans les Comités du Conseil et ces découvertes seront donc intégrées dans le Semestre européen.<sup>65</sup> Tel que proposé par la Commission, le tableau de bord est intégré dans le Rapport conjoint annuel sur l'emploi qui sera publié à l'automne avec l'Examen annuel de la croissance. Cependant, tous les indicateurs ne doivent pas être intégrés explicitement. Le Socle fait ainsi une distinction entre les indicateurs principaux et les indicateurs secondaires. Ces derniers sont uniquement abordés s'ils sont éventuellement pertinents pour le Rapport annuel. Les documents accompagnant le Socle ne précisent pas pour quelle raison cette distinction est faite entre ces indicateurs. Dans le Rapport conjoint annuel de 2018 adopté fin 2017, nous observons également clairement cette division entre les indicateurs principaux et les indicateurs secondaires. Par conséquent, l'accent était principalement mis dans ce rapport sur les indicateurs principaux du tableau de bord social.<sup>66</sup>

De manière analogue aux trois chapitres contenus dans le Socle européen, le tableau de bord social fait une distinction entre les trois domaines, qui correspondent étroitement aux trois chapitres repris dans le Socle social. Le tableau de bord social aborde ainsi (1) l'égalité des chances et l'accès au marché

(63) Document de travail des services de la Commission, le tableau de bord social accompagnant la Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions sur l'établissement d'un Socle européen des droits sociaux, SWD (2017) 200 déf., 26 avril 2017. Plus de 12 domaines et 14 indicateurs principaux ont ainsi été établis sur la base des trois chapitres contenus dans le Socle.

(64) Rapport de Jean-Claude Juncker en étroite collaboration avec Donald Tusk, Jeroen Dijsselbloem, Mario Draghi et Martin Schulz, 5, disponible en ligne : <http://www.consilium.europa.eu/fr/policies/emu-report-2015/> (consultation le 4 mai 2017).

(65) Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions sur l'établissement d'un Socle européen des droits sociaux, COM (2017), 250 déf., pp. 10-11, 26 avril 2017.

(66) Rapport conjoint annuel sur l'emploi, COM (2017) 674 déf.

du travail, (2) les marchés du travail dynamiques et les conditions de travail équitables et (3) l'aide publique/la protection et l'insertion sociales. Malgré les similitudes dans la formulation, nous ne pouvons pas parler d'une relation un-à-un évidente entre le Socle européen et les indicateurs du tableau de bord social. Tous les principes et droits visés dans le Socle n'ont effectivement pas été traduits en indicateurs. Les indicateurs principaux relatifs à la protection et l'insertion sociales sont l'effet de transferts sociaux sur la réduction de la pauvreté, à l'exception des pensions, du nombre d'enfants âgés de moins de 3 ans dans la garde d'enfants formelle et du besoin non assouvi autodéclaré de soins médicaux. Par ailleurs, quelques-uns des indicateurs repris dans les autres parties du tableau de bord peuvent également être pertinents pour la protection et l'insertion sociales. Par exemple, les indicateurs relatifs à l'inégalité des revenus et au pourcentage de personnes menacées de pauvreté ou d'exclusion sociale.

La Commission estime que ce tableau de bord offre un cadre de référence pour développer la dimension sociale du Semestre européen, en particulier pour les pays de la zone euro. La question se pose de savoir comment ce tableau de bord et les principes et droits visés dans le Socle se rapportent aux initiatives déjà existantes pour développer la dimension sociale du Semestre européen. Nous voulons ainsi souligner que le nombre de mesures visant à développer la dimension sociale a constamment augmenté à travers les années, mais qu'il n'est pas toujours évident d'établir un lien concret entre elles.<sup>67</sup> En outre, nous pouvons nous demander ici quel sera l'impact des différents indicateurs sociaux sur les différentes mesures du Semestre européen et comment elles permettent de mieux balancer les considérations sociales par rapport aux considérations économiques et budgétaires.

(67) Voir : le *Social Protection Performance Monitor* (SPPM), l'*Employment Performance Monitor* (EPM) et le scorebord *Key Social Protection and Employment Indicators* : pour de plus amples informations, voir : <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=758&langId=en> (consultation le 31 mai 2017) ; voir pour les indicateurs sociaux supplémentaires et les indicateurs d'aide dans la PDM : Communication de la Commission au Parlement européen relative au renforcement de la dimension sociale de l'UEM, COM(2013), 6290, 4-7, 2 octobre 2013 ; Communication de la Commission relative à l'ajout d'indicateurs sociaux au tableau de bord de la PDM pour mieux répertorier les considérations relatives à l'emploi et à la politique sociale, 4 septembre 2015 ; voir également le *Social Impact Assessment* accompagnant les mesures d'aide financière à la Grèce : communiqué de presse de la Commission relatif au programme de soutien à la stabilité de trois ans en faveur de la Grèce au titre du MES, 20 août 2015, disponible en ligne via : [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-15-5512\\_fr.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5512_fr.htm) (consultation le 4 mai 2017).

Différents indicateurs sociaux ont déjà été adoptés à plusieurs reprises dans le passé, tant dans le Rapport conjoint annuel sur l'emploi préalable à l'Examen annuel de la croissance que dans la PDM. Le tableau de bord social, tel que présenté à ce jour avec le Socle européen des droits sociaux, remplacera le tableau de bord (limité) des indicateurs clés relatifs à la protection sociale et au travail, qui a été utilisé dans le Rapport annuel. Le tableau de bord social ne revient donc plus explicitement dans l'Examen annuel de la croissance. Par ailleurs, tous les indicateurs ne doivent pas obligatoirement être intégrés dans le Rapport annuel mais uniquement les indicateurs principaux. Les autres indicateurs sont seulement abordés s'ils sont (éventuellement) pertinents pour le rapport. Le tableau de bord joint au Socle européen ne précise pas non plus comment ces indicateurs sont liés aux indicateurs sociaux dans la PDM ou aux autres mesures de contrôle. Dans les instruments adoptés fin 2017, tels que l'Examen annuel de la croissance de 2018 et la proposition de la Commission (décembre 2017) pour l'achèvement de l'Union économique et monétaire européenne, la relation entre le tableau de bord, le Socle et les autres indicateurs n'est pas non plus précisée.<sup>68</sup>

Enfin, il a été souligné à plusieurs reprises dans les initiatives précédentes que les objectifs sociaux complémentaires n'altèrent pas les points d'attention sur lesquels se concentrent le Semestre européen et les mesures de contrôle économique. C'était ainsi le cas pour les indicateurs sociaux complémentaires et le tableau de bord social (non contraignant) accompagné d'indicateurs d'aide joints à la PDM.<sup>69</sup> Selon la Commission, ces indicateurs servent dès lors simplement à mieux répertorier les développements économiques sans que l'attention de la PDM ne soit modifiée.<sup>70</sup> La question se pose de savoir si nous devons également concevoir de cette manière le tableau de bord accompagnant le Socle européen : le tableau de bord social pourrait ainsi offrir un outil permettant d'identifier les développements sociaux. Toutefois, l'accent au sein du Semestre européen continue clairement d'être mis sur la coordination de la politique économique et budgétaire d'une part et la politique de l'emploi

(68) Voir l'Examen annuel de la croissance (2018), COM (2017), 690 déf. ; Communication de la Commission, De nouvelles étapes en vue de l'achèvement de l'Union économique et monétaire européenne : feuille de route, COM (2017), 821 déf.

(69) Communiqué de presse du Conseil, 18 février 2014, Council Conclusion on Alert Mechanism Report, disponible en ligne : [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/ecofin/141057.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ecofin/141057.pdf) (consultation le 31 mai 2017).

(70) *Idem.*

d'autre part. Ni le Socle européen ni le document de travail ne s'attardent sur la question pour le moment. Nous lisons toutefois dans le document de travail que les règles budgétaires doivent être respectées au niveau de l'Union pour l'implémentation du Socle. Cela semble soutenir l'hypothèse que le Socle et le tableau de bord social ne modifient en principe pas considérablement l'attention du Semestre européen (en principe). Ainsi, malgré les différentes initiatives, la politique sociale semble toujours être plutôt au service de la politique économique et de la politique de l'emploi sans pouvoir être considérée comme faisant effectivement partie du Semestre européen et de la Stratégie Europe 2020. La question se pose dès lors de savoir si nous ne devons pas concevoir le tableau de bord social comme une énième annexe au Semestre européen et à la procédure de contrôle économique sans que cela ne renforce effectivement en profondeur la dimension sociale de cette procédure.

## **6. CONCLUSIONS**

---

Le Socle européen dans sa forme actuelle est encore un document à finaliser : le Socle a ainsi été signé en novembre 2017 par la Commission européenne, le Conseil et le Parlement européen à titre de proclamation conjointe. Le soutien des différentes institutions de l'Union devrait renforcer la portée du Socle. Toutefois, le Socle ne devient pas non plus juridiquement contraignant après la proclamation conjointe. Le succès du Socle dépend donc du suivi ultérieur de cet instrument via de nouvelles initiatives tant au niveau de l'Union qu'au niveau des Etats membres. De cette manière, il peut être assuré que cet instrument joue effectivement un rôle dans l'ordre juridique de l'Union et ne reste pas limité à une proclamation de quelques principes et droits.<sup>71</sup> Il reste actuellement à savoir dans quelle mesure le Socle peut servir de tremplin pour toute collaboration future dans la politique sociale. Les initiatives liées au Socle européen constituent en l'occurrence un point de départ positif. Ces propositions doivent toutefois donner lieu à une réglementation concrète. Une première pierre vers une législation concrète a été posée fin décembre 2017 avec la proposition de la Commission d'établir une nouvelle Directive visant à renforcer la transparence et la prévisibilité dans les conditions de travail des

---

(71) Voir également K. Lörcher et I. Schömann, *The EU Pillar of Social Rights – Critical Legal Analysis and Proposal*, *ETUI rapport n° 139*, 5, disponible en ligne : <https://www.etui.org/fr/Publications2/Rapports/The-European-pillar-of-social-rights-critical-legal-analysis-and-proposals> (consultation le 31 mai 2017).

travailleurs salariés.<sup>72</sup> D'autres propositions, aussi en matière de politique sociale, devraient encore suivre dans les prochains mois.

Pour ce qui concerne le rôle du Socle européen, il est par ailleurs nécessaire que les institutions de l'UE précisent à quels pays cet instrument sera justement appliqué. Les considérations accompagnant le Socle indiquent effectivement que cet instrument s'applique en principe uniquement aux pays de la zone euro, mais peut également s'appliquer à d'autres Etats membres de l'UE s'ils souhaitent y adhérer. Une Europe à plusieurs vitesses n'est pas nouvelle, mais ces différences restent toutefois surprenantes. A titre de justification à cet égard, la Commission renvoie à la nécessité d'une collaboration future dans la politique sociale pour l'achèvement de l'UEM. Bien que cela constitue effectivement une raison pour aspirer à une future convergence sociale au sein de l'UEM, il ne nous semble pas nécessaire de faire ici une distinction entre les pays de la zone euro et ceux qui n'en font pas partie. Cela vaut d'autant plus depuis que le Président de la Commission, Juncker, a proposé dans son « Etat de l'Union » de faire à terme de l'euro la monnaie utilisée dans toute l'Union européenne.<sup>73</sup>

En outre, le socle européen soulève encore quelques questions supplémentaires. Premièrement, le Socle ne fournit aucune information sur la relation avec la CDFUE. Le Socle évoque ainsi une nouvelle impulsion pour les droits sociaux au niveau de l'Union sans expliquer comment ces droits sont liés aux droits sociaux déjà existants dans l'ordre juridique de l'Union. Ces droits, sous une autre forme et formulés différemment dans un document distinct, semblent soutenir l'hypothèse que les droits sociaux visés dans la CDFUE ne jouent pas un rôle important dans l'Union. L'incertitude quant au contenu et au caractère contraignant des droits sociaux dans la CDFUE a effectivement mené, sur la base de la doctrine en la matière, à la conclusion que le rôle des droits sociaux dans l'UE est plutôt limité.<sup>74</sup>

(72) Proposition de Directive du Parlement Européen et du Conseil relative à des conditions de travail transparentes et prévisibles dans l'Union européenne, COM (2017) 797 déf.

(73) Etat de l'Union 2017, Président de la Commission Juncker, [http://europa.eu/rapid/press-release\\_SPEECH-17-3165\\_fr.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-17-3165_fr.htm) (dernière consultation le 28 septembre 2017).

(74) Voir également la réflexion de A. Kornezov, Social rights, the Charter and the ECHR – Caveats, Austerity and other Disasters, in F. Vandenbroecke, C. Barnard, G. De Baere (éds.), *A European Social Union after the Crisis*, Cambridge, Cambridge University press, 2017.

Deuxièmement, le Socle fait référence à plusieurs reprises aux droits sociaux dans la CSE, aux normes minimales dans les Conventions de l'OIT et aux instruments du Conseil de l'Europe. Les droits de la CSE sont évoqués comme source d'inspiration et il est souligné qu'aucun élément dans le Socle n'empêche le bon fonctionnement de ces droits. Le Socle invite également les Etats membres à veiller davantage au respect de ces instruments internationaux, et, pour ce qui concerne la CSE, il a été demandé aux Etats membres de revoir éventuellement certaines réserves quant aux droits visés dans cet instrument. Cette mention est surprenante étant donné que tant les Conventions de l'OIT que la CSE ont traditionnellement joué un rôle plutôt limité dans l'ordre juridique de l'Union.<sup>75</sup> Contrairement à la Convention européenne de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales (CSDH/F), les renvois à ces instruments dans la jurisprudence de la Cour de Justice et dans les conventions sont plus limités.<sup>76</sup> Bien que nous examinions de manière plus approfondie l'application des droits dans le Socle, on omet toutefois toujours de faire référence aux instruments du Conseil de l'Europe et aux Conventions de l'OIT.

Troisièmement, il est expliqué de manière plutôt limitée comment et pourquoi la Commission a complété le Socle de cette manière. Ainsi, ni le Socle ni le document de travail ne contiennent d'informations sur la raison pour laquelle ces droits font justement partie de ce Socle. Leur contenu et leur champ d'application sont également expliqués de manière plutôt limitée. Il est toutefois surprenant de constater que le lien entre le Semestre européen et le Socle dans sa forme actuelle soit aussi mince. Dans la version précédente telle que présentée en mars 2016, le champ d'application des différents droits affichait en effet de grandes similitudes avec les recommandations spécifiques par pays visées dans le Semestre européen. Cela semble être moins le cas aujourd'hui. Toutefois, les considérations budgétaires ainsi que la nécessité de renforcer la participation au marché du travail continuent de façonner de manière importante les droits sociaux visés sur le Socle. Par ailleurs, le document de travail souligne que ces droits ne peuvent pas porter préjudice au respect des règles budgétaires visées dans le cadre du Semestre européen.

(75) U. Khaliq, *The EU and the European Social Charter: Never the Twain Shall Meet?*, *CYELS*, 178, 2013.

(76) Voir quelques exemples : Arrêt du 11 décembre 2007, *Viking*, C-438/05, EU:C:2007:772, para. 43 ; Arrêt du 18 décembre 2007, *Laval un Partneri*, C-341/05, EU:C:2007:809, para. 66.

Enfin, pour ce qui concerne le rôle du tableau de bord social, nous nous interrogeons sur l'impact qu'exerce cet instrument dans l'ordre juridique de l'Union. Ainsi, différents indicateurs sociaux sont déjà présents dans le Semestre européen. La question se pose dès lors de savoir si ce nouveau tableau de bord social apporte une valeur ajoutée au Semestre. L'impact des différents indicateurs sociaux est également resté plutôt limité à ce jour sur les autres initiatives. Malgré les différentes initiatives, la coordination de la politique sociale semble donc toujours être principalement au service de la coordination de la politique économique et de la politique de l'emploi. A ce jour, il existe encore de nombreuses incertitudes quant à la façon dont les différentes initiatives sociales sont reliées entre elles, ainsi qu'aux exigences économiques et budgétaires découlant de la procédure de contrôle économique. Pour le moment, le Socle ne semble pas entraîner de changement effectif. En l'espèce, il est essentiel que les Etats membres et la Commission implémentent le Socle : il reste donc à voir si cet instrument peut entraîner le « Triple Social A » auquel aspire le Président de la Commission, Juncker.

*(Traduction)*

---

## TABLE DES MATIERES

**LE SOCLE EUROPEEN DES DROITS SOCIAUX : VERS UNE PROTECTION RENFORCEE DES DROITS SOCIAUX AU NIVEAU DE L'UNION ?**

<b>1.</b>	<b>OBJECTIF DE L'ARTICLE</b>	141
<b>2.</b>	<b>OBJECTIF ET CONSTRUCTION DU SOCLE EUROPEEN DES DROITS SOCIAUX</b>	144
2.1.	OBJECTIF DU SOCLE EUROPEEN DES DROITS SOCIAUX. . . . .	144
2.2.	CONSTRUCTION DU SOCLE EUROPEEN . . . . .	147
<b>3.</b>	<b>VALEUR JURIDIQUE DU SOCLE EUROPEEN DES DROITS SOCIAUX</b>	149
<b>4.</b>	<b>PROTECTION ET INSERTION SOCIALES</b>	150
4.1.	GENERALITES. . . . .	150
4.2.	SERVICES DE GARDE D'ENFANTS ET D'AIDE AUX ENFANTS . . . . .	152
4.3.	PROTECTION SOCIALE . . . . .	154
4.4.	ALLOCATIONS DE CHOMAGE . . . . .	155
4.5.	REVENU MINIMUM. . . . .	156
4.6.	REVENUS DES PERSONNES AGEES ET PENSIONS . . . . .	157
4.7.	SOINS DE SANTE . . . . .	160
4.8.	SOINS DE LONGUE DUREE . . . . .	161
<b>5.</b>	<b>TABLEAU DE BORD SOCIAL SUR LA BASE DU SOCLE EUROPEEN DES DROITS SOCIAUX ET DU SEMESTRE EUROPEEN</b>	163
<b>6.</b>	<b>CONCLUSIONS</b>	166

# FAMILLE

**DIFFERENCES DE GENRE DANS LA PARTICIPATION AU MARCHÉ DE L'EMPLOI  
APRÈS LA CONSTITUTION DE FAMILLE.**

**IMPACT DES CARACTÉRISTIQUES INITIALES DU TRAVAIL SUR LA SORTIE ET**

**LA PRISE DU CONGE PARENTAL DANS LES MÉNAGES À DEUX REVENUS**

173

**ACCESSIBILITÉ, APPLICABILITÉ ET TRANSPARENCE DES MÉTHODES BELGES DE CALCUL**

**DES CONTRIBUTIONS ALIMENTAIRES POUR ENFANTS**

209



# **DIFFERENCES DE GENRE DANS LA PARTICIPATION AU MARCHÉ DE L'EMPLOI APRES LA CONSTITUTION DE FAMILLE.**

## **IMPACT DES CARACTERISTIQUES INITIALES DU TRAVAIL SUR LA SORTIE ET LA PRISE DU CONGE PARENTAL DANS LES MENAGES A DEUX REVENUS**

**PAR JONAS WOOD, KAREL NEELS, LEEN MARYNISSEN ET TINE KIL'**

---

### **INTRODUCTION**

---

L'augmentation inédite de la participation féminine au marché de l'emploi dans les pays occidentaux, couplée à l'expansion de l'enseignement supérieur et du secteur des services, est sans aucun doute un des principaux changements dans l'organisation des ménages au 20<sup>e</sup> siècle. En dépit de modifications évidentes dans les rôles publics qu'assument les femmes, comme sur le marché de l'emploi, la transition vers l'égalité des genres n'est pas achevée. A côté d'autres inégalités persistantes (Beirne et Wilson, 2016), l'impact négatif de la constitution de famille sur les positions du marché de l'emploi reste plus prononcé pour les femmes que pour les hommes (Budig et Hodges, 2014 ; Cooke, 2014) et la proportion de pères qui prennent un congé parental est très réduite par rapport à celle des mères, en dépit d'un récent revirement dans

---

(1) Le présent projet a bénéficié du financement du Fonds Wetenschappelijk Onderzoek (FWO) (G066217N & G032715N) et de l'Onderzoeksraad de l'Universiteit Antwerpen (BOF-DOCPRO2013). Les auteurs remercient Chris Brijs de la Banque-carrefour de la sécurité sociale pour son soutien lors du développement du Panel sociodémographique administratif sur la base de micro-données longitudinales empruntées à la Banque-carrefour de la sécurité sociale et du Registre national.

l'utilisation paternelle (Bruning et Plantenga, 1999 ; OCDE, 2016b ; ONEM, 2012). Cet impact genré de la parentalité sur la participation au marché de l'emploi est lié au fait que la tendance vers l'égalité de genre dans les rôles publics va de pair avec une tendance beaucoup plus faible vers l'égalité des genres dans la sphère privée (Coltrane, 2000 ; McDonald, 2000a, 2000b). La répartition inégale des tâches ménagères et de la prise en charge des enfants en est un exemple (Aassve et al., 2014 ; Coltrane, 2000). La littérature disponible évoque un renforcement des rôles de genre traditionnels après la transition vers la parentalité, sous la forme d'une répartition inégale du travail ménager (Baxter et al., 2008), du travail rémunéré (Kühhirt, 2012 ; Yavorsky et al., 2015) et de conceptions plus traditionnelles quant aux rôles des genres (Baxter et al., 2015).

La littérature existante offre plusieurs explications pour l'impact genré de la constitution de famille sur la participation au marché de l'emploi. Dans cet article, nous distinguons plusieurs explications. Premièrement, les approches micro-économiques partent du fait que les effets genrés de la constitution de famille sur la participation au marché de l'emploi reflètent des différences au niveau du potentiel de ce marché. Le partenaire dont le travail rémunéré rapporte le plus au niveau du revenu et de la sécurité de l'emploi se spécialisera plutôt dans la participation au marché de l'emploi, tandis que – si nécessaire –, l'autre se concentrera sur le travail ménager (Becker, 1991 ; Lundberg et Pollack, 1996). Deuxièmement, les théories du genre posent que le genre constitue un élément important de l'identité, et que par conséquent les couples se conforment aux attentes existantes en matière de genre et les reproduisent dans leurs manières d'agir (Blumberg, 1984 ; Coltrane, 2000 ; West et Zimmerman, 1987). Déroger aux attentes en matière de genre peut entraîner des sanctions sociales (Heilman et al., 2004) ou des comportements de compensation (Brines, 1994). Troisièmement, le contexte institutionnel définit dans quelle mesure le travail et la famille sont conciliables, mais aussi éventuellement quel partenaire met fin à sa participation au marché de l'emploi ou prend un congé parental (Cukrowska-Torzewska, 2016).

Cette étude fait appel à des données du Panel sociodémographique administratif belge (Panel SDA) qui se base sur des données du Datawarehouse marché du travail et protection sociale de la Banque-carrefour de la sécurité sociale, ainsi que du Registre national. À l'aide de ces amples données longitudinales, nous analysons les schémas genrés de la participation au marché de l'emploi et du recours au congé parental après la naissance d'un enfant parmi les ménages hétérosexuels à deux revenus. La question centrale de l'étude consiste à savoir

*dans quelle mesure les positions sur le marché de l'emploi avant la naissance de l'enfant expliquent un recul plus marqué de la participation féminine à l'emploi et un recours plus important au congé de maternité.* Si les stratégies genrées reflètent les diverses positions sur le marché de l'emploi des deux partenaires avant la naissance de l'enfant, il se pourrait que cela indique l'existence de modèles décisionnels micro-économiques. En revanche, des variations orientées vers les rôles de genre traditionnels suggéreraient une influence des institutions (par ex. la différence entre le congé maternel et paternel) et rôles parentaux genrés.

La présente étude contribue de plusieurs manières à la littérature existante relative à l'élaboration de stratégies travail-famille chez les parents. Premièrement, bien que ces stratégies dépendent fortement de (divers) déterminants contextuels tels que la possibilité de déléguer les tâches ménagères et la prise en charge des enfants, ainsi que du contexte normatif et institutionnel relatif aux rôles des genres (Boeckmann et al., 2015), il manque une analyse longitudinale des déterminants liés au marché de l'emploi des différences de genre dans la participation au marché de l'emploi et la prise du congé parental après la naissance d'un enfant pour la Belgique. Les études longitudinales existantes portant sur l'évolution des rôles genrés en matière d'emploi post-parentalité portent principalement sur les pays anglo-saxons et l'Allemagne (Baxter et al., 2015 ; Kühhirt, 2012 ; Lyonette et Crompton, 2015 ; Sanchez et Thomson, 1997 ; Schober, 2011 ; Yavorsky et al., 2015). Ces pays connaissent une offre limitée de structures publiques visant à combiner emploi et famille (p. ex. garderies subventionnées) ainsi qu'un fossé relativement important dans l'emploi entre les femmes ayant des enfants ou pas (Boeckmann, 2015). Les études longitudinales portant sur les déterminants du marché des schémas genrés du congé parental se concentrent principalement sur les pays scandinaves (Bygren et Duvander, 2006 ; Duvander et Johansson, 2012 ; Duvander, 2014 ; Haas et al., 2002 ; Sundström et Duvander, 2002), avec une politique très étendue axée sur la compatibilité travail-famille, combinée à une insistance spécifique sur l'égalité des genres et l'implication des pères dans les tâches liées à l'éducation (Duvander et Johansson, 2012 ; Haas, 2003). Par conséquent, la présente étude ouvre de nouvelles perspectives dans la mesure où emploi et famille sont relativement compatibles dans le contexte belge, grâce à un système assez complet de garderies subsidiées et de mesures complémentaires comme les titres-service (Cukrowska-Torzewska, 2016 ; Klüsener et al., 2013 ; Marx et Vandelannoote, 2014 ; Van Lancker et Ghysels, 2012), mais que par ailleurs, la politique qui vise spécifiquement à stimuler les rôles parentaux genrés reste limitée par rapport aux pays scandinaves (Saxonberg, 2013).

Deuxièmement, l'utilisation du Panel sociodémographique administratif bénéficie à l'étude des stratégies travail-famille. Bien que des recherches récentes fassent de plus en plus appel aux données longitudinales pour étudier les parcours professionnels après la constitution de famille, les données administratives utilisées dans la présente étude contiennent des données longitudinales au niveau trimestriel. Ces données sont de qualité supérieure par rapport à des historiques rétrospectifs qui pourraient manquer de fiabilité (Verbakel, 2010), et plus détaillées que des enquêtes de panel dans lesquelles les sondages sont généralement réalisés à quelques années d'intervalle. En parallèle, le Panel SDA permet une description détaillée des positions sur le marché de l'emploi par rapport aux études portant sur un échantillon limité.

Troisièmement, les recherches récentes tiennent de plus en plus souvent compte des caractéristiques des partenaires dans l'analyse de l'emploi ou de la prise du congé parental au niveau individuel, et étudient la répartition du travail rémunéré au niveau du couple ou du ménage (Budig et Hodges, 2014 ; Geisler et Kreyenfeld, 2011 ; Kühhirt, 2012 ; Schober, 2011 ; Yavorsky et al., 2015). La présente étude ajoute une nouvelle approche à cette littérature grandissante, qui tient explicitement compte du fait que les stratégies travail-famille voient le jour suite à diverses décisions au niveau de l'individu et du ménage. Nous distinguons quatre dimensions dans les stratégies emploi-famille. (i) Un éventuel abandon du modèle du ménage à deux revenus, (ii) la sortie complète (du travail rémunéré) du partenaire masculin ou féminin, (iii) l'éventuelle prise du congé parental, et (iv) la prise du congé parental par le partenaire masculin ou féminin. De cette manière, nous traitons à la fois les changements relatifs à l'offre de travail au niveau ménage et au composant genre des stratégies travail-famille.

Quatrièmement, bien que des études existantes évaluent dans une mesure croissante l'effet des positions sur le marché de l'emploi dans des étapes antérieures de la vie sur la participation post-parentalité au marché de l'emploi, l'impact de ces effets est rarement quantifié au niveau macro. La présente étude compare d'une part les répartitions de genre estimées de sortie et de recours au congé parental pour tout l'échantillon, et de l'autre les répartitions pour des couples dans lesquels la femme occupe une position forte sur le marché de l'emploi avant la parentalité. Cette approche permet d'examiner si les effets des caractéristiques initiales liées au marché de l'emploi sont suffisamment forts pour rompre, voire inverser, les schémas genrés en matière de sortie et de congé parental lorsque la femme occupe de façon relative dans le ménage une position forte sur le marché de l'emploi.

## 1. CONTEXTE THEORIQUE

Le présent article se fonde sur l'hypothèse que les ménages à deux revenus développent des stratégies travail-famille au moyen de choix rationnels axés sur la maximisation de l'utilité au niveau individuel et du ménage. Dans certains cas, il y aura chevauchement des fonctions utilitaires des deux partenaires et dans d'autres cas, les conflits entre fonctions utilitaires donneront lieu à des négociations (Becker, 1991 ; Browning et al., 2014). Les stratégies travail-famille les plus utiles sont définies par des composants tant micro-économiques que normatifs. Etant donné que les choix relatifs au travail et à la famille au niveau de l'individu et du ménage ne s'opèrent pas dans un vide social, le contexte institutionnel joue lui aussi un rôle.

### 1.1. RATIONALITE MICRO-ECONOMIQUE

D'un point de vue micro-économique, la décision d'abandonner ou non le modèle du ménage à deux revenus dépend de la compatibilité entre travail et famille, mais aussi du coût d'opportunité lié à l'arrêt du travail (manque à gagner et opportunités professionnelles manquées) (Becker, 1991). Les couples dont la participation au marché de l'emploi est plus forte et les salaires plus élevés avant la naissance d'un enfant sont sans doute moins enclins à arrêter le travail rémunéré suite à un coût d'opportunité élevé. Bien que les ménages à revenus élevés perdent plus de salaire lorsqu'ils prennent un congé parental<sup>2</sup>, ils ont sans doute aussi un matelas financier plus important qui leur permet de franchir cette période avec un revenu moins élevé.

Outre l'importance des salaires et de la participation au marché de l'emploi avant la naissance d'un enfant, d'autres facteurs spécifiques au secteur ou au niveau de l'entreprise jouent un rôle. Le fait que les heures de cours des enfants fréquentant l'école et les heures de travail des parents dans l'enseignement coïncident, par exemple, peut rendre la combinaison travail-famille plus simple. La littérature existante évoque trois facteurs génériques au niveau sectoriel qui influencent la compatibilité entre travail et famille. Souvent, les entreprises de plus grande taille développent des procédures standard pour organiser la combinaison travail-famille, comme une garderie sur place, mais aussi la prise du congé de maternité (Bygren et Duvander, 2006). Par ailleurs, il est souvent plus facile de combiner l'emploi dans le secteur public et la

(2) Le recours au congé parental donne droit à une allocation forfaitaire. Cette allocation a été indexée le 1<sup>er</sup> juin 2016 à un montant brut de 802,52 EUR et net de 721,23 EUR (ONEM, 2017).

vie familiale grâce à des horaires plus flexibles et un accès plus aisé au congé parental (Bygren et Duvander, 2006 ; Geisler et Kreyenfeld, 2011 ; Haas et al., 2002). Enfin, les secteurs employant principalement des femmes appliquent plus souvent des procédures permettant d'organiser la combinaison travail-famille (Bygren et Duvander, 2006 ; Duvander, 2014).

Dans la ligne des mécanismes mentionnés ci-dessus, nous nous attendons à ce que la sortie du marché de l'emploi après la naissance d'un premier enfant soit plus fréquente parmi les couples dont le salaire est plus bas, la participation au marché de l'emploi moins importante, et qui travaillent pour un petit employeur avant la naissance (hypothèse 1). Nous nous attendons à ce que ce qui précède soit lié au fait que les couples dont la participation au marché de l'emploi est plus élevée et qui sont employés par une grande entreprise avant la naissance d'un premier enfant auront plutôt recours au congé parental (hypothèse 2) pour organiser la combinaison travail-famille.

Si un couple abandonne le modèle à deux revenus, reste à savoir quel partenaire sort. Des théories micro-économiques supposent qu'étant donné que les couples adoptent une stratégie commune axée sur l'efficacité et la dépendance mutuelle, c'est plutôt le partenaire ayant le coût d'opportunité le plus faible (pour) du temps passé à effectuer un travail non rémunéré qui mettra fin à sa participation au marché de l'emploi. Le couple minimise ainsi sa perte de revenu et de carrière à venir, et c'est principalement le partenaire dont le coût d'opportunité est limité qui reprendra les tâches ménagères et liées à l'éducation (Becker, 1991 ; Browning et al., 2014 ; Chiappori, 1992, 1997 ; Lundberg et Pollack, 1996, 2003 ; Mincer, 1962). C'est pourquoi nous prévoyons que les schémas de sortie genrés reflètent partiellement les caractéristiques liées au marché de l'emploi avant la naissance d'un enfant, et que dans ce cadre, c'est le partenaire ayant un salaire élevé, une position forte sur le marché de l'emploi ou qui travaille dans une grande entreprise qui sera moins enclin à arrêter de travailler (hypothèse 3). En parallèle, on peut supposer que les caractéristiques initiales liées au marché de l'emploi expliquent aussi des schémas genrés du congé parental. Les salaires plus élevés impliquent un manque à gagner plus important en cas de prise du congé parental, qui est peut-être plus accessible pour les partenaires ayant acquis une position stable et solide sur le marché de l'emploi, ou qui travaillent pour un plus grand employeur (Geisler et Kreyenfeld, 2011). Du fait de ces mécanismes, nous prévoyons que les caractéristiques liées au marché de l'emploi avant la naissance d'un enfant reflètent également les schémas genrés dans la prise du congé parental, et que le partenaire ayant un revenu élevé, une participation au marché de l'emploi

plus faible ou travaillant pour une petite entreprise sera moins enclin à prendre un congé parental (hypothèse 4).

## 1.2. RATIONALITE NORMATIVE

Des chercheurs de diverses disciplines ont critiqué les théories micro-économiques car elles n'accordent qu'une attention limitée aux normes culturelles et aux préférences individuelles. Le concept de « rationalité morale genrée » (Duncan et Edwards, 1997) a été introduit pour montrer que les acteurs rationnels maximisent l'utilité non seulement en vertu de considérations purement économiques, mais tiennent aussi compte de conceptions normatives relatives à la parentalité pour élaborer une stratégie travail-famille. Selon cette approche, les schémas genrés de sortie et de prise du congé parental reflètent les normes genrées relatives à la parentalité, qui prescrivent que les hommes doivent avant tout être le soutien de famille et que les tâches liées aux soins incombent plutôt aux femmes (Haas et al., 2002). Ces rôles parentaux genrés se sont introduits dans le tissu culturel occidental à la fin du 19<sup>e</sup> et au début du 20<sup>e</sup> siècles, et se trouvent constamment confirmés et reproduits dans les interactions sociales quotidiennes, mais aussi par le biais de facteurs institutionnels tels qu'un congé de maternité plus long que le congé de paternité (Coltrane, 2000 ; Lupton et Barclay, 1997 ; West et Zimmerman, 1987). Sachant que les dérogations aux attentes relatives aux rôles de genre peuvent entraîner des sanctions sociales (Heilman et al., 2004), elles sont évitées. Cette approche suppose souvent que l'impact des attentes relatives aux rôles de genre par rapport aux stratégies liées à l'emploi et à la famille excède l'impact des caractéristiques relatives liées au marché de l'emploi des deux partenaires avant la naissance d'un enfant (Duncan et Edwards, 1997) et annule ainsi les positions sur le marché de l'emploi toujours plus fortes des partenaires féminins ainsi que la marge de négociation correspondante pour rester actif sur le marché de l'emploi (Blumberg, 1984).

De ce point de vue, on s'attend à ce que les schémas genrés de sortie d'un travail rémunéré et les différences au niveau de la prise du congé parental soient largement imputables à des attentes relatives aux rôles de genre dans le cadre de la parentalité, les tâches liées aux soins étant encore toujours principalement considérées comme une activité féminine. La persistance de stratégies genrées qui ne sont pas dans la ligne des positions relatives des partenaires sur le marché de l'emploi avant la naissance d'un enfant indique une certaine mesure d'insensibilité à l'évolution des relations entre genres dans les positions sur le

marché de l'emploi pour les parentalités (au niveau) des conceptions des rôles genrées (Kühhirt, 2012) qui existent encore dans le contexte belge.

### 1.3. CONTEXTE INSTITUTIONNEL

Le contexte institutionnel belge diffère fortement par rapport aux pays scandinaves ou anglo-saxons ainsi qu'à l'Allemagne, pour lesquels des études similaires existent. Premièrement, contrairement aux pays anglo-saxons et à l'Allemagne, le contexte belge se caractérise par la longue tradition et la présence marquée d'une politique axée sur la combinaison travail-famille (Gornick et al., 1997). Les pays anglo-saxons tels que le Royaume-Uni sont souvent qualifiés de contextes institutionnels libéraux, étant donné que leur politique est marquée par un niveau élevé de laisser-faire. Dans ces pays, les attitudes libérales par rapport aux stratégies travail-famille sont liées à des mesures politiques très limitées en matière d'accueil familial ou de congés parentaux, et à un rôle prépondérant du marché privé (Thévenon, 2008 ; Viitanen, 2005). Bien que l'Allemagne ait récemment pris des mesures importantes en matière de politique familiale sous la forme de réformes du congé parental (Bünning, 2015 ; Geisler et Kreyenfeld, 2012) et d'un renforcement de l'offre de garderies (OCDE, 2016a), l'Allemagne conserve, par rapport à la Belgique, un contexte dans lequel combiner travail et famille reste une entreprise ardue, surtout pour les femmes (Klüsener et al., 2013). Ainsi, la Belgique continue depuis un certain temps à figurer dans une courte liste de pays qui répondent aux normes de Barcelone pour l'accueil formel des enfants : 33 pour cent de flux entrant pour les enfants de moins de 3 ans et 90 pour cent pour ceux qui ont entre 3 et 6 ans (Population Council, 2006). La disponibilité élevée de garderies est désignée par la littérature comme un élément important pour lutter contre les effets genrés de la transition vers la parentalité (Saxonberg, 2013). Par ailleurs, le contexte belge se caractérise par un système innovant de titres-services subsidiés (Ras-Yurovich, 2014) dont il est possible qu'il simplifie la combinaison travail-famille pour les parents qui l'utilisent. De plus, la Belgique possède un système de congé parental relativement souple (Kil et al., 2016). Bien que la relation entre ces politiques d'une part et la combinaison travail-famille de l'autre reste encore insuffisamment étudiée à ce jour, on présume généralement que ce contexte institutionnel contribue à limiter par rapport à d'autres pays européens les effets négatifs de la constitution de famille sur la participation féminine au marché de l'emploi (Cukrowska-Torzewska, 2016).

Même si la Belgique se caractérise contrairement aux pays anglo-saxons et à l'Allemagne par une politique familiale davantage similaire au modèle scandinave, le contexte belge diffère dans une plus large mesure du contexte scandinave au sens où ce dernier est plus axé sur des mesures universelles et un degré élevé d'inclusion sociale. Le gradient socio-économique de l'emploi dans le modèle belge est peut-être renforcé par des mesures politiques qui simplifient surtout la combinaison travail-famille pour ceux qui occupent déjà une position stable et favorable sur le marché de l'emploi (Kil et al., 2016). Le droit au congé parental dépend en effet de la participation au marché de l'emploi antérieure<sup>3</sup> : seuls les travailleurs à plein temps ont accès à des formes de congé parental à temps partiel (Kil et al., 2015). En outre, les couples qui occupent des positions socio-économiques plus élevées ont plus facilement accès aux mesures subsidiées comme les garderies subsidiées (Van Lancker et Ghysels, 2012) ou les titres-service (Marx et Vandelanooote, 2014). Le contexte belge contraste avec par exemple une répartition plus égale des avantages de la garderie subsidiée par niveau de revenu, un droit exécutoire à une place dans la garde d'enfants ou du droit universel au congé parental en Suède (Van Lancker et Ghysels, 2012).

Troisièmement, contrairement aux pays scandinaves et en particulier à la Suède, le contexte belge est moins axé sur l'obtention d'une égalité de genre. Si, en Suède, l'État joue un rôle actif dans l'orientation des rôles de genre et l'égalité des genres est un objectif politique explicite, la littérature décrit la Belgique comme un contexte institutionnel genré (Saxonberg, 2013). Même si la disponibilité de garderies est considérée comme suffisante pour permettre l'égalité des genres, le revenu de remplacement pendant le congé parental est toutefois considéré comme trop limité pour impliquer totalement les hommes, et la différence entre congé de maternité et de paternité fait que les parents se retrouvent comme automatiquement dans les rôles de genre traditionnels (Saxonberg, 2013). La Belgique se caractérise donc par une vaste offre de mesures politiques axées sur la combinaison travail-famille, mais aussi par un contexte institutionnel qui n'est pas fait pour désamorcer les schémas genrés traditionnels.

(3) Les travailleurs, à l'exception des fonctionnaires, ont droit au congé parental s'ils ont presté, au moment de la demande, un travail rémunéré pour leur employeur actuel pendant 12 des 15 derniers mois écoulés.

La persistance de normes de genres ainsi qu'un contexte institutionnel qui ne s'y oppose pas explicitement impliquent que la sortie et le congé parental restent principalement l'affaire des femmes, même pour les couples dont on pourrait s'attendre, en vertu des mécanismes micro-économiques, qu'ils esquivent les schémas de genres de sortie et de congé parental (hypothèse 5).

---

## **2. METHODE**

### **2.1. DONNEES**

La présente étude a recours au Panel sociodémographique administratif belge (Panel SDA), qui est basé sur les microdonnées longitudinales de la Banque-carrefour de la sécurité sociale et du Registre national. Le Panel SDA se compose d'un échantillon de femmes de 15 à 50 ans qui séjournaient légalement en Belgique en 1999, combiné à des échantillons annuels supplémentaires prélevés entre 2000 et 2010 de femmes de 15 ans et de femmes de 16 à 50 ans qui s'étaient établies en Belgique l'année précédente. Le panel est par conséquent représentatif des femmes de 15 à 50 ans qui résidaient légalement en Belgique entre le 1er janvier 1999 et le 31 décembre 2010. En parallèle, tous les individus qui, au 1er janvier, faisaient partie du ménage d'une personne incluse dans l'échantillon ont également été repris dans le panel. Le Panel SDA permet par conséquent d'identifier des couples et d'étudier les changements de la composition du ménage au fil du temps.

Le caractère longitudinal de ce Panel, et principalement les informations trimestrielles détaillées concernant la position de tous les membres du ménage sur le marché de l'emploi, permettent d'examiner comment les couples à deux revenus élaborent des stratégies relatives à la sortie d'un ou des deux partenaires du travail rémunéré et à la prise du congé parental, pour examiner ensuite si ces stratégies travail-famille reflètent réellement les diverses positions des deux partenaires sur le marché de l'emploi avant la naissance d'un enfant. Nous sélectionnons tous les couples hétérosexuels cohabitants qui ont eu au moins un enfant pendant la période de 2001 à 2010 de sorte que les caractéristiques liées au marché de l'emploi des deux partenaires sont connues avant la naissance d'un enfant. Condition supplémentaire pour la sélection : le fait que les deux partenaires aient été employés avant la naissance d'un enfant (voir tableau 1). Les couples dans lesquels un ou les deux partenaires exerçaient une activité sous statut d'indépendant avant la naissance ont été laissés de côté sachant que tous les indicateurs utilisés dans la présente étude concernant la situation pré-parentalité sur le marché de l'emploi ne sont pas disponibles ou

applicables pour ce groupe. Pour pouvoir observer les caractéristiques liées au marché de l'emploi des deux partenaires avant la naissance d'un enfant, nous avons réduit l'échantillon aux couples ayant cohabité pendant au moins deux ans avant la naissance de l'enfant. Enfin, nous trouvons un nombre très réduit de couples pour lesquels aucune information concernant les caractéristiques professionnelles n'est disponible pour un des deux partenaires. En fonction de ces critères de sélection, la présente étude est basée sur un échantillon de 8.797 couples qui, entre 2001 et 2010, ont eu 11.715 enfants et correspondent à 168.940 observations trimestrielles.

**TABEAU 1 : TAILLE DE L'ÉCHANTILLON SELON LES CRITÈRES DE SÉLECTION UTILISÉS**

Critères de sélection doubles revenus	Couples	Naissances	Trimestres
Au moins un enfant entre 2001-2010	12 546	17 308	260 324
À l'exclusion des indépendants	10 191	13 859	207 087
Minimum deux ans de cohabitation avant la naissance	8825	11 753	169 823
Caractéristiques professionnelles des deux partenaires disponibles	8797	11 715	168 940

Source : Panel SDA.

## 2.2. ANALYSES MULTIVARIÉES

La présente étude évalue quatre régressions logistiques (multinomiales) qui portent sur divers composants des stratégies travail-famille. Premièrement, nous évaluons la probabilité d'une sortie du travail rémunéré par un des partenaires (cessation du modèle à double revenu). Le recours au congé parental n'est pas considéré comme une sortie du travail rémunéré étant donné que les contrats de travail restent inchangés et que les parents bénéficient d'une protection de l'emploi durant ce congé, mais aussi parce que le principal recours au congé parental concerne des variantes à temps partiel (Anxo et al., 2007 ; Desmet et al., 2007). Dans le second modèle, nous évaluons, pour les couples qui ont abandonné le modèle à deux revenus, la probabilité que le partenaire mette fin à son travail rémunéré, ou que les deux partenaires sortent. Dans ce cadre, on retrouve la situation de genre traditionnelle, dans laquelle la partenaire arrête le travail rémunéré comme catégorie de référence. La section des résultats se limite à une discussion de la probabilité d'une sortie de l'homme ou de la femme. Le troisième modèle concerne les couples qui conservent le modèle des deux revenus après la naissance d'un enfant et évalue la probabilité qu'un

couple ait recours au congé parental, quel que soit le partenaire qui le fasse. Le quatrième et dernier modèle se concentre sur les couples qui ont recours au congé parental et évalue la probabilité de prise du congé parental par le partenaire masculin ou les deux partenaires. Ici encore, la situation de genre traditionnelle dans laquelle c'est le partenaire qui prend des congés parentaux sert de catégorie de référence, et la section des résultats se limite à une discussion de la probabilité de prise du congé de parentalité par l'homme ou la femme.

Pour étudier la relation entre les caractéristiques liées au marché de l'emploi des deux partenaires pré-parentalité et les stratégies travail-famille post-parentalité, nous utilisons des informations longitudinales détaillées relatives aux positions des deux partenaires sur le marché de l'emploi dans le panel SDA. Les indicateurs utilisés pour les caractéristiques pré-parentalité sont les suivants : (i) salaire avant la naissance, (ii) régime de travail avant la naissance, (iii) intensité de l'emploi avant la naissance, (iv) droit au congé parental au moment de la naissance (v) taille de l'employeur avant la naissance et (vi) secteur de l'emploi avant la naissance. Toutes ces caractéristiques sont reprises dans les modèles de régression, tant pour le que pour la partenaire.

Salaire mesure le salaire avant la naissance, en euros par trimestre, et est exprimé par 500 EUR. Régime de travail avant la naissance distingue emploi à plein temps (100 % ou plus des horaires d'un contrat à plein temps typique dans le secteur, catégorie de référence), quasi plein temps (80-100 %), à temps partiel (45-80 %), marginal (1-45 %) et un régime de travail inconnu. Intensité de l'emploi est calculée comme le nombre de trimestres prestés au cours des deux années précédant la naissance d'un enfant. Droit au congé parental est approché par un indicateur montrant si, au moment de la naissance, l'on avait travaillé pour le même employeur pendant au moins quatre des cinq trimestres précédents. Il est impossible de créer un indicateur longitudinal pour le droit au congé parental car les données ne permettent pas de distinguer les mi-temps des 1/5e du congé parental, et qu'on ignore par conséquent quand le droit au congé parental est épuisé. Taille de l'employeur distingue les employeurs de moins de 5 travailleurs, 5-9, 10-19, 20-49, 50-99, 100-199, 200-499, 500-999 et plus de 999 travailleurs. Enfin, nous examinons le secteur de l'emploi

dans dix groupes<sup>4</sup> ; (1) Industrie, construction et ressources naturelles ; (2) Commerce et réparation ; (3) Logistique, énergie, déchets ; (4) Enseignement ; (5) Administration et services publics ; (6) Secteur de la santé ; (7) Services domestique et de loisir ; (8) Finances et immobilier ; (9) Activités de soutien ou techniques et professions libérales ; (10) Horeca.

Outre les indicateurs liés aux caractéristiques professionnelles, nous vérifions aussi une série de variables socio-démographiques qui influencent également la participation au marché de l'emploi et le recours au congé parental. *Parité* distingue les femmes ayant un seul enfant, deux, trois, quatre et cinq enfants ou plus. *Age du plus jeune enfant* est subdivisé en quatre catégories : moins d'un an, un an à deux ans et demi, deux ans et demi à six ans, et six ans ou plus. L'indicateur *marié* précise si un couple est marié ou non. Enfin, nous contrôlons aussi les chiffres nationaux féminins et masculins du *chômage* par trimestre. Ces séries sont enregistrées avec un an de retard dans le modèle, de sorte qu'elles ne captent pas la variable dépendante, la participation au marché de l'emploi.

(4) Ces catégories sont basées sur la nomenclature NACE utilisée par Statistics Belgium (21 catégories, Section A jusqu'à Section U) ; (1) 'Industrie, construction et ressources naturelles' : Agriculture, sylviculture, pêche, mines et carrières, industrie, construction (Sections A, B, C, C, F), (2) 'Commerce et réparation' : commerce de gros et de détail ; réparation de véhicules automobiles et de motocycles (Section G), (3) 'Logistique, énergie, déchets' : production et distribution d'électricité, de gaz, de vapeur et d'air réfrigéré, distribution d'eau ; gestion et assainissement des déchets et des eaux usées, transport et stockage (Sections D, E, H), (4) 'Education' (Section P), (5) 'Administration et services publics' : administration publique et défense ; assurance sociale obligatoire, organismes et organismes extraterritoriaux (Sections O, U), (6) 'Secteur de la santé' : services sociaux et de santé humaine (Section Q), (7) 'Services domestiques et de loisirs' : art, divertissement et loisirs, autres services, ménages en tant qu'employeurs ; production indifférenciée de biens et services par les ménages pour leur propre usage (Sections R, S, T), (8) 'Finances et immobilier' : les activités financières et les assurances, les opérations immobilières et le commerce de biens immobiliers (Sections K, L), (9) 'Activités auxiliaires ou techniques, professions libérales' : information et communication, activités professionnelles, scientifiques et techniques, services administratifs et de soutien (Sections J, M, N), (10) 'Hôtellerie' : hébergement et restauration (Section I). Pour plus d'informations, voir : SPF Economie, 2011.

### 3. RESULTATS

---

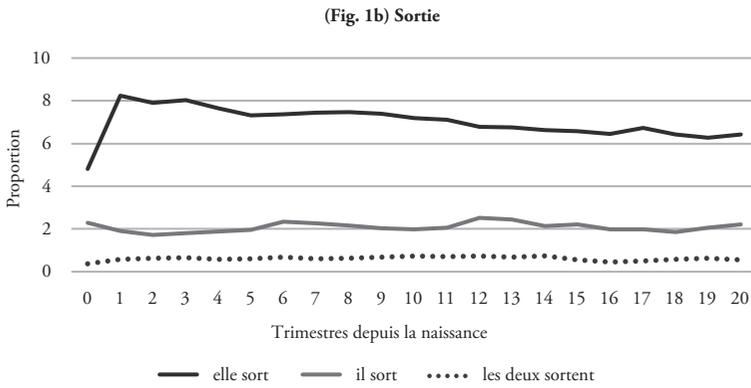
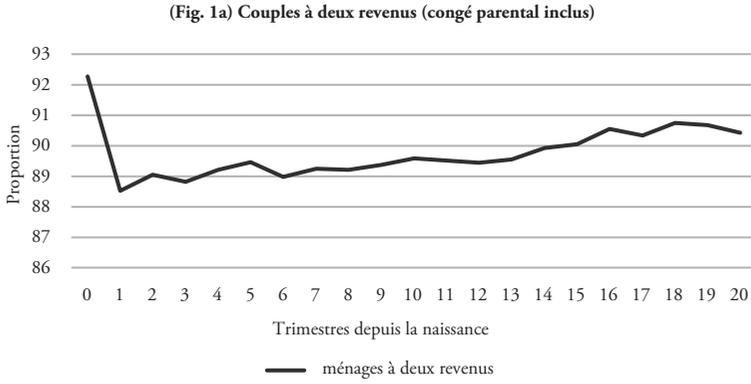
#### 3.1. RESULTATS DESCRIPTIFS

La figure 1 indique par trimestre la prévalence de diverses stratégies travail-famille pour l'échantillon utilisé. La figure 1a montre que plus de 7 pour cent des ménages à deux revenus initiaux ont quitté ce modèle dans le trimestre de la naissance de l'enfant. Dans le deuxième trimestre suivant la naissance d'un enfant, ce pourcentage continue d'augmenter pour atteindre 11,5 pour cent suite à l'épuisement des droits au congé de maternité et de paternité. Au fur et à mesure que l'enfant le plus jeune vieillit, la proportion de couples à deux revenus augmente à nouveau progressivement.

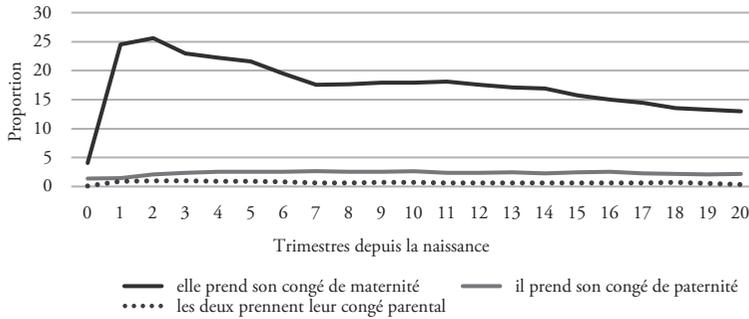
La figure 1b montre qu'une sortie complète de la partenaire est beaucoup plus fréquente que celle du partenaire masculin. La situation dans laquelle elle quitte un travail rémunéré tandis qu'il reste actif est la plus fréquente dans le trimestre suivant la naissance d'un enfant, avec environ 8 pour cent de l'échantillon total. Les trimestres-couples au cours desquels seul le partenaire masculin ou les deux partenaires sortent sont exceptionnels, avec 0 à 3 pour cent de l'échantillon total, en fonction de l'âge du plus jeune enfant.

La figure 1c indique qu'après la sortie, le recours au congé parental parmi les ménages à deux revenus entraîne de très importantes différences de genre. La proportion de l'échantillon total où seule la femme a recours au congé parental l'emporte largement sur celle des couples où seul l'homme, ou les deux partenaires simultanément, prennent un congé parental. La proportion de couples dans lesquels l'homme continue à exercer activement un travail rémunéré tout en prenant son congé de paternité atteint un maximum de 26 pour cent au cours du deuxième trimestre suivant la naissance. Cela s'explique par le fait que durant le trimestre de la naissance et le trimestre suivant immédiatement, les femmes sont dans de nombreux cas en congé d'accouchement et de maternité. La proportion des trimestres-couples dans lesquels seul le partenaire masculin ou les deux partenaires prennent un congé parental est faible, entre 0 et 3 pour cent, bien que ce chiffre dépende de l'âge du plus jeune enfant.

**FIGURE 1 :** STRATEGIES TRAVAIL-FAMILLE OBSERVEES (TRIMESTRES-COUPLES), COUPLES CORRESPONDANT AU MODELE DE DOUBLE REVENU AVANT LA NAISSANCE, BELGIQUE 2001-2010



(Fig. 1c) Congé parental parmi les ménages à deux revenus



### 3.2. RESULTATS MULTIVARIÉS

Le tableau 2 reprend les résultats multivariés des régressions logistiques (multinomiales). En contrôlant les caractéristiques socio-démographiques ainsi que la variation des niveaux de chômage nationaux, le droit au congé parental et le secteur d'emploi avant la naissance, le Modèle 1 montre que le salaire avant la naissance a un impact négatif sur la sortie d'un ou des deux partenaires. Pour les deux partenaires, le salaire a un important effet positif sur la conservation du modèle à deux revenus. Le salaire de la partenaire est le plus déterminant : à mesure que le salaire augmente de 500 EUR sur base trimestrielle, la probabilité qu'un ou les deux partenaires sortent complètement diminue à chaque fois de 4,5 pour cent  $((1-0,955).100)$ . De plus, les horaires de la partenaire avant la naissance (régime de travail) ont un effet négatif sur l'abandon du modèle à deux revenus : le maintien de ce modèle est le plus fréquent parmi les couples où la femme travaillait à (quasi) plein temps avant la naissance. Les effets du régime de travail ne montrent pas de schéma uniforme, avec la probabilité la plus élevée d'abandon du modèle à deux revenus si l'homme travaille à quasi plein temps ou dans un régime de travail inconnu. Des analyses complémentaires (non incluses) montrent que dans les modèles examinant la sortie, le régime de travail est l'effet sensible pour l'inclusion des autres caractéristiques professionnelles. Si le modèle n'inclut pas d'autres caractéristiques professionnelles, nous trouvons la proportion de sortie complète la plus élevée dans un régime de travail marginal ou inconnu, tant pour la femme que pour l'homme. L'intensité de l'emploi des deux partenaires est associée négativement à un abandon du modèle à deux revenus, l'effet étant le plus prononcé pour l'intensité de l'emploi de la partenaire :

pour chaque trimestre où elle exerce un travail dans les deux années précédant la naissance, la probabilité d'abandon du modèle à deux revenus diminue de 39 pour cent. A côté des caractéristiques professionnelles concernant le salaire et l'intensité de l'emploi, l'effet des caractéristiques de l'employeur avant la naissance a également été soumis à analyse. Après contrôle pour le secteur où travaillent les deux partenaires, nous observons une relation négative entre la taille de l'employeur et l'abandon du modèle à deux revenus. Nous concluons que les résultats du Modèle 1 étayaient notre hypothèse selon laquelle l'abandon du modèle à deux revenus est plus fréquent parmi les couples ayant un salaire moins élevé, une participation au marché de l'emploi plus faible, et qui travaillent pour un petit employeur avant la naissance d'un enfant (hypothèse 1).

Pour les couples qui ont quitté le modèle à deux revenus, nous modélisons dans le Modèle 2 la probabilité que ce soit le partenaire masculin, et non féminin, qui sorte du travail rémunéré. En contrôlant les caractéristiques socio-démographiques, la variation des taux de chômage nationaux, le droit au congé parental et le secteur d'emploi avant la naissance, nous observons que les effets des caractéristiques de l'emploi avant la naissance sur les stratégies travail-famille genrées sont en majeure partie cohérents avec les mécanismes révélés par le modèle précédent. Ainsi, la proportion d'une sortie de l'homme augmente si la femme avait un salaire élevé avant la naissance, et diminue si l'homme avait lui-même un salaire élevé. Le lien positif entre salaire et participation au marché de l'emploi après la naissance indique que les stratégies genrées trouvent leur origine dans les caractéristiques professionnelles initiales. Un raisonnement similaire s'applique à l'intensité d'emploi et à la taille de l'employeur. A mesure que les femmes présentent une intensité d'emploi plus élevée et/ou travaillent pour un employeur de plus grande taille, la probabilité d'une sortie de l'homme augmente. Logiquement, les effets de ces caractéristiques jouent dans le sens opposé pour le partenaire masculin. Ces résultats soutiennent l'hypothèse que les schémas de sortie genrés reflètent partiellement les caractéristiques liées au marché de l'emploi avant la naissance d'un enfant, et que dans ce cadre, les partenaires ayant un salaire élevé, une position forte sur le marché de l'emploi ou qui travaillent dans une grande entreprise seront moins enclins à arrêter de travailler (hypothèse 3). Les effets des régimes de travail des deux partenaires avant la naissance d'un enfant n'étaient pas clairement cette hypothèse. Les effets du régime de travail de la femme montrent que la probabilité d'une sortie de l'homme est la plus élevée lorsqu'elle travaillait à quasi plein temps, tandis que la sortie de l'homme est également stimulée par un régime de travail à quasi plein temps ou inconnu

de l'homme avant la naissance. Des analyses complémentaires (non incluses) n'incluant pas d'autres caractéristiques professionnelles indiquent qu'une sortie de l'homme est plus probable s'il ne travaillait pas à plein temps auparavant, et qu'elle est moins fréquente lorsque la femme se trouvait auparavant dans un régime de travail marginal ou inconnu.

Dans le Modèle 3, nous étudions parmi les ménages qui poursuivent le modèle de double revenus après la naissance la probabilité de prendre un congé parental, quel que soit le partenaire qui le fait. En contrôlant de nouveau les caractéristiques socio-démographiques, la variation des taux de chômage nationaux, le droit au congé parental et le secteur d'emploi avant la naissance, les résultats étayaient la prévision que les couples ayant une participation au marché de l'emploi plus élevée et qui travaillent pour une plus grande entreprise avant la naissance ont plus souvent recours au congé parental (hypothèse 2). Pour les deux partenaires, l'intensité de l'emploi avant la naissance a un effet favorable significatif sur la prise du congé parental. De plus, les résultats montrent aussi un lien positif entre la taille de l'employeur avant la naissance et la prise du congé parental. Ces mécanismes jouent clairement le plus en fonction des caractéristiques liées au marché de l'emploi de la femme, ce qui s'explique peut-être par le fait que l'immense majorité des congés parentaux sont pris par des femmes. L'effet du régime de travail de la femme démontre que les couples où elle travaille à plein temps ont la plus forte probabilité de recourir au congé parental, tandis que dans les cas où la femme ferait moins d'un plein temps, la nécessité d'un congé parental est sans doute moins présente. C'est vraisemblable parce que la grande majorité des congés parentaux en Belgique consiste en variantes à temps partiel (Anxo et al., 2007, Desmet et al., 2007). Le régime de travail des hommes a un autre effet : la probabilité la plus élevée de congé parental se rencontre chez les couples où l'homme travaille à temps partiel ou quasi plein. Ces résultats pourraient signifier que le groupe de couples où l'homme travaille à temps partiel ou quasi plein est très réduit (respectivement 1,36 et 0,52 pour cent de l'échantillon pour le Modèle 3) avec des préférences spécifiques quant aux rôles parentaux. Enfin, il n'existe pas de corrélation significative entre les salaires des deux partenaires et la prise du congé parental, ce qui suggère que l'impact du coût d'opportunité (manque à gagner) et l'effet positif du salaire en tant que tampon pour une période de revenus (de remplacement) limités se compensent mutuellement.

Le Modèle 4 examine les couples à deux revenus qui ont recours au congé parental et évalue la probabilité que le partenaire masculin ou féminin prenne ce congé. L'hypothèse est que – en contrôlant les caractéristiques socio-

démographiques ainsi que la variation des taux de chômage nationaux, le droit au congé parental et le secteur d'emploi avant la naissance – un partenaire ayant un salaire élevé, une participation au marché de l'emploi plus faible ou qui travaille pour une plus petite entreprise prendra moins souvent son congé parental, ce qui implique que l'autre partenaire, lui, le prendra (hypothèse 4). Dans la ligne de cette prévision, les résultats montrent un effet positif du salaire de la partenaire sur la prise du congé parental par l'homme, tandis que l'effet de son salaire a l'impact opposé. Les effets de l'intensité de l'emploi et de la taille de l'employeur contribuent également à étayer l'hypothèse mentionnée ci-dessus. A mesure que l'intensité d'emploi de la femme augmente, la chance de voir l'homme prendre un congé de paternité diminue, tandis qu'une intensité d'emploi plus élevée chez ce dernier va de pair avec un recours accru au congé parental. La probabilité de recours au congé parental par l'homme est la plus forte lorsque la partenaire travaillait, avant la naissance, chez un employeur relativement petit (5-9 travailleurs) et que l'homme était employé chez un grand employeur. Les effets du régime de travail des deux partenaires sont cohérents avec les conclusions du modèle précédent. Si la femme ne travaillait pas à plein temps, la probabilité de congé de paternité est plus importante, ce qui indique une moindre nécessité de congé pour la partenaire. Concernant le régime de travail de l'homme, nous voyons que la probabilité que ce dernier ait recours au congé parental plutôt que la femme augmente s'il travaillait à quasi-temps plein ou à temps partiel avant la naissance, ce qui suggère que ces groupes sont sélectifs quant aux rôles de genre dans le travail rémunéré.

L'hypothèse 'rationnelle normative' avance que, y compris pour les couples dont nous pourrions attendre, sur la base des mécanismes micro-économiques évoqués plus haut, qu'ils inversent les schémas genrés de sortie et de congé parental, cette sortie et ce congé parental restent principalement dévolus à la femme (hypothèse 5). La Figure 2 présente une évaluation des probabilités de sortie et de prise de congé parental pour tout l'échantillon, ainsi que pour des positions professionnelles féminines spécifiques avant la naissance. La Figure 2a considère les couples qui ont quitté le modèle à deux revenus après la naissance d'un enfant et montre les probabilités estimées de sortie de la femme, de sortie de l'homme, et la situation dans laquelle les deux partenaires sortent du travail rémunéré (Modèle 2). Pour l'ensemble de l'échantillon, l'arrêt du modèle à deux revenus implique dans 66 pour cent des cas que la partenaire sorte du travail rémunéré. La probabilité que ce soit le partenaire qui arrête de travailler n'est que de 30 pour cent, tandis que la probabilité que les deux sortent se chiffre à 4 pour cent. Cette inégalité de genre à la sortie post-parentalité diminue si l'on considère des groupes plus spécifiques. Si la femme

travaillait pour un plus grand employeur que son partenaire, les probabilités de sortie féminine (58 pour cent) et masculine (38 pour cent) se rapprochent, mais l'inégalité de genre reste clairement présente. Les probabilités estimées de sortie féminine et masculine pour les couples où la femme avait un salaire plus élevé que l'homme se chiffrent respectivement à 52 et à 43 pour cent. Ceci implique que, même dans le groupe restreint (28 pour cent du total de l'échantillon), qui a du point de vue micro-économique le potentiel le plus élevé d'esquiver le schéma de genre traditionnel, l'impact de la constitution de famille sur la participation au marché de l'emploi est plus important pour les femmes que pour les hommes. Uniquement si la partenaire a montré une intensité d'emploi plus élevée avant la naissance d'un enfant, l'impact genré des enfants sur la participation au marché de l'emploi change, avec des probabilités de sortie féminine et masculine se chiffrant respectivement à 38 et 55 pour cent. Les résultats montrent donc que parmi les couples où la partenaire avait avant la naissance une position professionnelle relative forte, le nombre d'hommes qui sortent du travail rémunéré est aussi ou même plus élevé que le nombre de femmes suite à la venue d'un enfant. Deux remarques préalables s'imposent ici. D'abord, il s'agit d'une proportion très faible de l'échantillon global (6 pour cent) et l'impact de ce groupe sur le résultat agrégé est par conséquent limité. Deuxièmement, vu le nombre limité de couples, il est imaginable qu'il s'agisse d'un groupe assez sélectif en termes de rôles de genre et de stratégies travail-famille. Ce dernier aspect donne à penser que si le nombre de couples au sein desquels la femme occupe une position relativement forte sur le marché du travail augmente, l'égalité des genres n'en sera que peu affectée après la naissance d'un enfant étant donné que la sélectivité du groupe a diminué.

Enfin, la figure 2b présente les probabilités estimées sur le recours au congé parental par le père, la mère, ou les deux parents (Modèle 4). Nous considérons ici que les couples qui conservent le modèle à deux revenus après la naissance de leur enfant et prennent leur congé parental. Dans la ligne des résultats descriptifs, la figure montre que le congé parental est surtout pris par la femme. Dans tout l'échantillon des couples qui prennent un congé parental, elle seule le fait dans 86 pour cent des cas. Nous nous penchons ensuite de nouveau sur des groupes spécifiques dont nous attendons – en vertu des mécanismes micro-économiques mentionnés ci-dessus – qu'il soit plus probable que l'homme prenne le congé parental. Les probabilités estimées pour ces sous-groupes démontrent toutefois que la probabilité de congé de maternité est toujours plus importante par rapport aux congés de paternité, même si l'homme travaille pour un plus grand employeur, si c'est la partenaire qui travaille le plus, ou si elle montre une moindre intensité d'emploi.

### 3.3. SPECIFICATIONS ALTERNATIVES DU MODELE

Sachant que la recherche de stratégies travail-famille des couples se concentre généralement sur les caractéristiques du ménage et individuelles, les études existantes montrent plusieurs manières de traiter ces deux niveaux (Begall et Grunow, 2015 ; Kanji, 2011 ; Kühhirt, 2012 ; Sanchez et Thomson, 1997 ; Schober, 2011). La première possibilité est qu'une série de variables affiche la position du couple (p. ex. le salaire d'un couple) tandis qu'une autre série examine la position relative d'un des partenaires (p. ex. proportion du salaire total qui échoit à la partenaire). La deuxième possibilité est qu'une seule série de variables reflète la position du partenaire (p. ex. salaire de l'homme) tandis que l'autre le fait pour la partenaire (p. ex. salaire de la femme). La présente étude a choisi de suivre la deuxième stratégie. Celle-ci a l'avantage qu'elle permet d'enregistrer aussi les caractéristiques qu'il est difficile de définir au niveau du ménage (p. ex. secteur de l'emploi) ou en termes de différences entre partenaires (p. ex. taille de l'employeur dans des catégories inégales). Elle a pour inconvénient potentiel que les caractéristiques des deux partenaires peuvent se corrélérer fortement, avec à la clé des problèmes de multicolinéarité. Des analyses complémentaires (disponibles sur demande) montrent que les caractéristiques professionnelles des deux partenaires ne se corrèlent pas de manière problématique et des valeurs *vif* ('variance inflation factor') démontrent qu'aucun problème de multicolinéarité ne survient pour les positions sur le marché de l'emploi des deux partenaires. En outre, les analyses pour lesquelles la première stratégie est appliquée aux variables salariales donnent des conclusions similaires.

**TABEAU 2 : MODELES DE REGRESSION LOGISTIQUES (MULTINOMINAUX) POUR LES STRATEGIES TRAVAIL-FAMILLE (EFFETS EXPOSES), BELGIQUE 2001-2010**

	Modèle 1		Modèle 2		Modèle 3		Modèle 4	
	Sortie (1) - conservation du modèle à deux revenus (0)		Sortie masculine (1) ou féminine (0)		Congé parental (1) – pas de congé parental (0)		Congé de paternité (1) ou de maternité (0)	
	<i>e(b)</i>	<i>sig.</i>	<i>e(b)</i>	<i>sig.</i>	<i>e(b)</i>	<i>sig.</i>	<i>e(b)</i>	<i>sig.</i>
<b>Caractéristiques professionnelles (1 an) avant la naissance</b>								
<b>Salaire</b>								
. Salaire femme	,955	***	1,108	***	,998		1,062	***
. Salaire homme	,986	***	,950	***	1,002		,941	***
<b>Régime de travail (plein temps = référence)</b>								
. Femme : quasi plein	,957		1,296	**	,587	***	1,878	***
. Femme : temps partiel	1,018		1,171	**	,773	***	1,514	***
. Femme : marginal	1,334	***	1,142		,510	***	2,969	***
. Femme : inconnu	1,336	***	,884		,712	***	1,566	*
. Homme : quasi plein	1,243	**	1,689	***	1,250	***	1,361	*
. Homme : temps partiel	,954		,936		1,454	***	1,896	***
. Homme : marginal	,942		,908		1,168		,304	**
. Homme : inconnu	1,390	***	1,953	***	,733	***	,921	
<b>Intensité de l'emploi</b>								
. Femme	,613	***	1,586	***	1,194	***	,808	***
. Homme	,628	***	,520	***	1,104	***	1,137	*

**Taille employeur** (< 5 travailleurs = référence)

. Femme 5-9	,993		,837		1,230	***	2,339	***
. Femme 10-19	,820	***	1,320	*	1,254	***	1,535	**
. Femme 20-49	1,079	*	1,277	**	1,388	***	2,155	***
. Femme 50-99	,670	***	1,180		1,724	***	1,617	***
. Femme 100-199	,868	**	1,956	***	2,114	***	1,270	
. Femme 200-499	,732	***	1,235	*	2,245	***	1,518	**
. Femme 500-999	,679	***	2,056	***	2,294	***	1,186	
. Femme > 999	,692	***	2,005	***	2,296	***	1,106	
. Homme 5-9	1,058		1,023		1,253	***	1,233	
. Homme 10-19	1,111	**	,763	**	1,369	***	1,067	
. Homme 20-49	,859	**	,680	***	1,295	***	1,197	
. Homme 50-99	,977		,795	*	1,244	***	1,464	**
. Homme 100-199	,867	**	,907		1,352	***	2,851	***
. Homme 200-499	,939		,615	***	1,275	***	2,474	***
. Homme 500-999	,949		,563	***	1,361	***	2,488	***
. Homme > 999	,842	***	,455	***	1,332	***	2,621	***

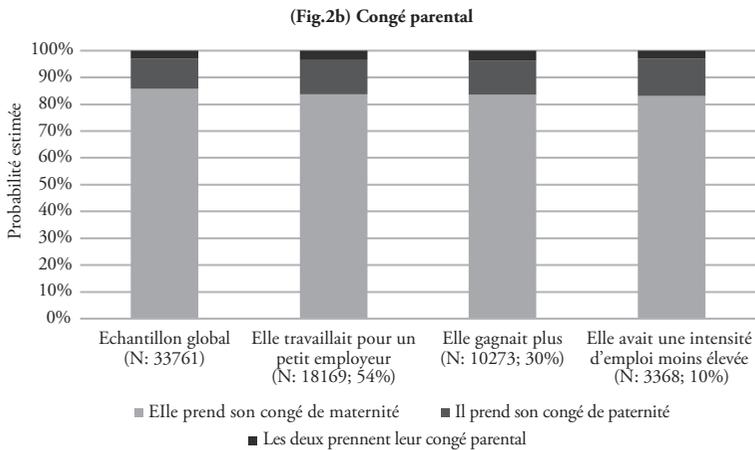
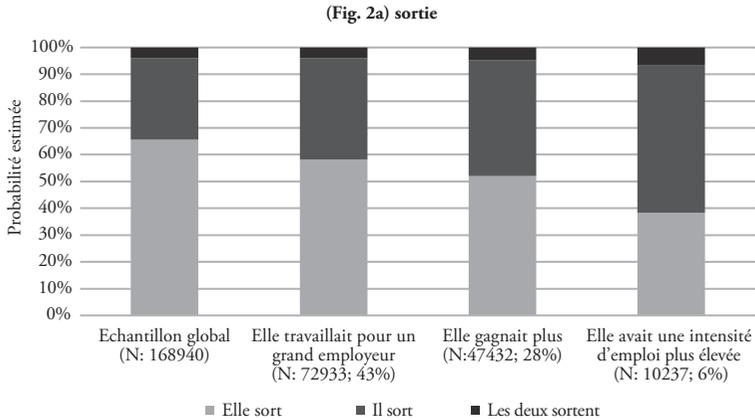
**Paramètres du modèle**

-2LL	94203,18	21376,86	150140,06	29497,32
Df.	63	126	63	126
N couples	8 797	3 393	8 466	4 821
N trimestres-couples	168 940	18 601	150 339	33 761

Niveau de signification : p < ,050 (\*), p < ,010 (\*\*), p < ,001 (\*\*\*)

Source : Panel SDA.

**FIGURE 2 : PROBABILITES ESTIMEES DE SORTIE PAR GENRE (MODELE 2) ET DE RECOURS AU CONGE PARENTAL (MODELE 4) PAR POSITION PROFESSIONNELLE DE LA PARTENAIRE AVANT LA NAISSANCE, BELGIQUE 2001-2010**



#### 4. CONCLUSION

Au cours de la deuxième moitié du vingtième siècle, on a vu se produire une transformation considérable de la participation à l'enseignement et à l'emploi, et les femmes ont endossé nombre de rôles publics. De plus en plus de femmes atteignent des niveaux de formation élevés, et au niveau des ménages, il est de plus en plus fréquent que la femme ait un potentiel de gain plus important que son partenaire. Cette tendance contraste avec la lenteur de l'évolution des rôles de genre dans le domaine privé. Le travail non rémunéré sous forme de tâches ménagères ou liées à l'éducation reste dans une grande mesure dévolu aux femmes, et l'impact négatif de la constitution de famille sur le travail rémunéré est plus important pour elles que pour les hommes (Aassve et al., 2014 ; Boeckmann et al., 2015 ; Coltrane, 2000 ; Dribe et Stanfors, 2009). Dans ce contexte, nous avons examiné dans quelle mesure les stratégies travail-famille dans les ménages à deux revenus – et plus spécifiquement les schémas spécifiques de sortie et de congé parental – reflétaient, les caractéristiques de genre liées au travail avant la naissance d'un enfant.

Outre la conclusion que la participation au marché de l'emploi et le recours au congé parental sont plus importants parmi les couples ayant une position sur le marché de l'emploi forte avant la naissance (Kil et al., 2016 ; Van Lancker et Ghysels, 2012 ; Wood et al., 2016), la présente étude indique que les stratégies travail-famille genrées sont partiellement développées en fonction des caractéristiques initiales des deux partenaires sur le marché de l'emploi. Dans cette évolution, les partenaires ayant des salaires élevés et des positions professionnelles stables chez de grands employeurs présentent une moindre probabilité de sortie que leur partenaire. On peut interpréter ceci comme une stratégie micro-économique des ménages visant à maximiser le revenu et la sécurité futurs sur le marché de l'emploi (Becker, 1991 ; Lundberg et Pollack, 2003). Cette conclusion est cohérente par rapport aux études antérieures pour les Etats-Unis (Sanchez et Thomson, 1997), le Royaume-Uni (Kanji, 2011), l'Allemagne (Kühhirt, 2012) et les Pays-Bas (Begall et Grunow, 2015), qui démontrent que les salaires pré-parentalité influencent les différences de genre du comportement sur le marché de l'emploi parmi les parents. En ce qui concerne la prise genrée du congé parental, nous constatons que les partenaires ayant des revenus bas et des positions professionnelles stables chez de grands employeurs présentent une probabilité plus élevée de prendre leur congé parental que leur partenaire. Il se peut que ce fait signale des stratégies micro-économiques des ménages visant à minimiser le manque à gagner ainsi qu'un accès simplifié au congé parental. Cette conclusion est elle aussi cohérente par rapport à des études antérieures pour notamment l'Allemagne

(Geisler et Kreyenfeld, 2011) et la Suède (Sundström et Duvander, 2002) qui démontrent que les hommes prennent plus souvent leur congé de paternité lorsque leur partenaire a une formation supérieure ou un salaire élevé.

Bien que la présente étude démontre que les stratégies travail-famille des ménages à deux revenus reflètent partiellement les caractéristiques initiales liées au marché de l'emploi, le pouvoir explicatif de ces mécanismes micro-économiques semble être différent selon que l'on étudie la sortie du travail ou le congé parental. En ce qui concerne la sortie du travail, les couples où la partenaire avait une position professionnelle relativement forte font également preuve d'une plus grande égalité des genres après une naissance, avec une probabilité plus élevée que le partenaire sorte du travail rémunéré lorsque la partenaire avait l'intensité de travail la plus haute dans le ménage avant la naissance. Ceci contraste avec la faible explication qu'offrent les mécanismes micro-économiques pour les différences de prise genrée du congé parental. Même pour les couples pour lesquels on s'attendrait, en vertu des théories micro-économiques, que la prise genrée du congé parental s'inverse, nous constatons la poursuite de la spécialisation genrée après la naissance d'un enfant. Cette dernière conclusion corrobore des études antérieures et suggère l'influence persistante de rôles parentaux genrés (Coltrane, 2000 ; Kühhirt, 2012 ; Lupton et Barclay, 1997 ; Ornstein et Stalker, 2013). De plus, cette conclusion est cohérente par rapport aux résultats relatifs aux positions initiales sur le marché de l'emploi et à la (nouvelle) répartition du travail ménager (Lyonette et Crompton, 2015 ; Shelton, 1990). Ceci suggère que le contexte culturel et institutionnel détermine aussi la répartition finale du travail rémunéré entre hommes et femmes. Le contexte belge, qui offre une vaste gamme de mesures politiques visant à soutenir la combinaison travail-famille, mais présente également des différences limitées dans la participation au marché de l'emploi entre mères et non-mères (Klüsener et al., 2013) se distingue clairement des pays anglo-saxons ou germanophones (Thevenon, 2008). Par contre, la répartition des genres toujours plus égale dans le recours au congé parental et l'impact très limité de la parentalité sur la répartition genrée du travail rémunéré en Suède suggèrent qu'un contexte s'opposant explicitement aux rôles de genre traditionnels montre aussi des schémas moins traditionnels (Dribe et Stanfors, 2009 ; Saxonberg, 2013).

Sachant que le changement dans les rôles de genre demande avant tout une évolution incrémentale sur le long terme, il est tout sauf facile de fournir une orientation en s'appuyant sur la politique. Nous n'en formulons pas moins quelques recommandations stratégiques, sur la base des résultats ainsi que des

études antérieures. Premièrement, la présente étude démontre, dans la ligne de travaux antérieurs, que l'impact négatif le plus affirmé de la constitution de famille sur la participation au marché de l'emploi des partenaires féminines est partiellement imputable aux différences de genre dans les caractéristiques initiales liées au marché de l'emploi. Nous pouvons donc dire que la politique axée sur la limitation des inégalités de genre dans la position pré-parentalité sur le marché de l'emploi est une condition importante pour réduire l'inégalité de la participation genrée au marché de l'emploi parmi les parents. Une politique portant sur l'inégalité de la rémunération en fonction du genre, les plafonds de verre et les planchers collants pourrait donc aussi avoir un impact sur le développement des rôles parentaux et la répartition du travail rémunéré chez les parents.

Deuxièmement, le pouvoir explicatif limité des positions initiales sur le marché de l'emploi vis-à-vis de la répartition du congé parental dans le ménage suggère qu'en Belgique, le congé parental – comme c'est aussi notamment le cas en Allemagne (Geisler et Kreyenfeld, 2011) – est encore perçu comme une matière principalement féminine. Il semble probable que le contraste entre le congé de paternité qui ne dure que dix jours et le repos de maternité post-natal qui dure au moins neuf semaines crée une habitude dans laquelle les femmes assument davantage de tâches liées aux soins (Saxonberg, 2013). En ce qui concerne le congé parental proprement dit, la littérature existante pour les autres pays suggère qu'en raison de revenus moyens plus élevés pour les hommes, des revenus de remplacement plus élevés pourraient constituer un incitant pour impliquer plus d'hommes dans le congé parental (Rostgaard, 2005).

Enfin, nous signalons deux limitations de la présente étude auxquelles d'éventuelles recherches futures permettraient de remédier. Premièrement, la présente étude pose que les stratégies travail-famille genrées sont imputables à des décisions individuelles ou au niveau du ménage dans un contexte spécifique offrant certaines possibilités, et ont dès lors été contrôlées au niveau des chiffres du chômage et du congé parental. Pour des recherches futures, il semble indiqué de mieux distinguer les stratégies qui reflètent effectivement un choix de la part des intéressés, celles qui naissent d'une absence de possibilités ou d'opportunités. Ainsi, les modèles féminins de soutien de famille qui sont le fruit d'un choix pourront être distingués des situations où les femmes sont de facto devenues soutien de famille suite à la perte d'emploi du partenaire (Drago et al., 2005 ; Vitali et Arpino, 2016). Ceci demande toutefois des données plus détaillées distinguant les divers motifs de sortie. Deuxièmement, la présente

étude examine en premier lieu les déterminants du travail économiques des stratégies travail-famille, bien que le cadre théorique indique à la fois des facteurs économiques et normatifs. Les écarts de stratégies auxquels on peut s'attendre du point de vue économique ont ici été interprétés comme une indication potentielle de l'influence persistante des normes de genre (Kühhirt, 2012), mais cette hypothèse ne peut être testée qu'empiriquement au moyen de données qui incluent aussi des indicateurs relatifs aux attitudes individuelles ainsi qu'aux normes sociales (perçues) par rapport aux rôles de genre (Duvander, 2014 ; Schober, 2011).

*(Traduction)*

---

**BIBLIOGRAPHIE**

Aassve, A., Fuoichi, G. et Mencarini, L., Desperate Housework Relative Resources, Time Availability, Economic Dependency and Gender Ideology Across Europe, *Journal of Family Issues*, 35(8), pp. 1000-1022, 2014.

Anxo, D., Fagan, C., Smith, M., Letablier, M.-T. et Perraudin, C., *Parental Leave in European Companies*, Dublin, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, 2007.

Baxter, J., Buchler, S., Perales, F. et Western, M., A Life-Changing Event: First Births and Men's and Women's Attitudes to Mothering and Gender Divisions of Labor, *Social Forces*, 93(3), pp. 989-1014, 2015.

Baxter, J., Hewitt, B. et Haynes, M., Life Course Transitions and Housework: Marriage, Parenthood, and Time on Housework, *Journal of Marriage and Family*, 70(2), pp. 259-272, 2008.

Becker, G. S., *A Treatise on the Family*, Harvard University Press, 1991.

Beirne, M. et Wilson, F., Running with 'wolves' or waiting for a happy release? Evaluating routes to gender equality, *Work, Employment and Society*, 30(2), pp. 220-236, 2016. doi:10.1177/0950017015570725.

Blumberg, R. L., A General Theory of Gender Stratification, *Sociological Theory*, 2, pp. 23-101, 1984.

Boeckmann, I., Misra, J. et Budig, M. J., Cultural and Institutional Factors Shaping Mothers' Employment and Working Hours in Postindustrial Countries, *Social Forces*, 93(4), pp. 1301-1333, 2015.

Brines, J., Economic Dependency, Gender, and the Division of Labor at Home, *American Journal of Sociology*, 100(3), pp. 652-688, 1994.

Browning, M., Chiappori, P.-A. et Weiss, Y., *Economics of the Family*, Cambridge, Cambridge University Press, 2014.

Bruning, G. et Plantenga, J., Parental Leave and Equal Opportunities: Experiences in Eight European Countries, *Journal of European Social Policy*, 9(3), pp. 195-209, 1999.

Budig, M. J. et Hodges, M. J., Statistical Models and Empirical Evidence for Differences in the Motherhood Penalty across the Earnings Distribution, *American Sociological Review*, 79(2), pp. 358-364, 2014.

Bünning, M., What Happens after the 'Daddy Months'? Fathers' Involvement in Paid Work, Childcare, and Housework after Taking Parental Leave in Germany, *European Sociological Review*, 31(6), pp. 738-748, 2015. doi: 10.1093/esr/jcv072.

Bygren, M. et Duvander, A.-Z., Parents' Workplace Situation and Fathers' Parental leave Use, *Journal of Marriage and Family*, 68(2), pp. 363-372, 2006.

Chiappori, P.-A., Collective labor supply and welfare, *Journal of Political Economy*, 100(3), pp. 437-467, 1992.

Chiappori, P.-A., Introducing household production in collective models of labor supply, *Journal of Political Economy*, 105(1), pp. 191-209, 1997.

Coltrane, S., Research on household labor: Modelling and measuring the social embeddedness of routine family work, *Journal of Marriage and Family*, 62, pp. 1208-1233, 2000.

Cooke, L. P., *Increasing Inequality in British and U.S. Fatherhood Premia across the Earnings Distribution, 1974-2010*, Paper presented at the annual meeting of the Population Association of America, Boston, 2014.

Corijn, M., Couples' careers in Flanders, in H. P. Blossfeld et S. Drobnic (éds.), *Careers of couples in contemporary society*, Oxford, Oxford University Press, 2001.

Cukrowska-Torzewska, E., *Comparative analysis of the motherhood gap in employment and wages: the role of family policies and their interaction*, Budapest Working Papers on the labour market BWP - 2016/1, Budapest, Institute of Economics, Centre for Economic and Regional Studies, 2016.

Desmet, B., Glorieux, I. et Vandeweyer, J., *Wie zijn de loopbaanonderbrekers. Socio-demografische kenmerken, motivaties en arbeidsbouding van loopbaanonderbrekers*, Bruxelles, Vrije Universiteit Brussel, TOR, 2007.

Drago, R., Black, D. et Wooden, M., Female breadwinner families. Their existence, persistence and sources, *Journal of Sociology*, 41(4), pp. 343-362, 2005.

Dribe, M. et Stanfors, M., Does Parenthood Strengthen a Traditional Household Division of Labor? Evidence from Sweden, *Journal of Marriage and Family*, 71(1), pp. 33-45, 2009.

Duncan, S. et Edwards, R., Lone Mothers and Paid Work – Rational Economic Man or Gendered Moral Rationalities?, *Feminist Economics*, 3(2), pp. 29-61, 1997.

Duvander, A.-Z., How Long Should Parental Leave Be? Attitudes to Gender Equality, Family, and Work as Determinants of Women's and Men's Parental Leave in Sweden, *Journal of Family Issues*, 35(7), pp. 909-926, 2014.

Geisler, E. et Kreyenfeld, M., Against all odds: Fathers' use of parental leave in Germany, *Journal of European Social Policy*, 21(1), pp. 88-99, 2011. doi: 10.1177/0958928710385732.

Geisler, E. et Kreyenfeld, M., How Policy matters: Germany's Parental Leave benefit Reform and Fathers' Behaviour 1999-2009, *MPDIR Working paper*, WP 2012-021, 2012.

Gornick, J., Meyers, M. et Ross, K., Supporting the employment of mothers: Policy variation across fourteen welfare states, *Journal of European Social Policy*, 7(1), pp. 45-70, 1997.

Haas, L., Parental Leave and Gender Equality: Lessons from the European Union, *Review of Policy Research*, 20(1), pp. 89-114, 2003.

Haas, L., Allard, K. et Hwang, P., The impact of organizational culture on men's use of parental leave in Sweden, *Community, Work & Family*, 5(3), pp. 319-342, 2002.

Heilman, M. E., Wallen, A. S., Fuchs, D. et Tamkins, M. M., Penalties for Success: Reactions to Women Who Succeed at Male Gender-Typed Tasks, *Journal of Applied Psychology*, 89(3), pp. 416-427, 2004.

Kil, T., Wood, J., Vergauwen, J., De Wachter, D., Van den Berg, L. et Neels, K., Arbeidsparticipatie et gebruik van ouderschapsverlof bij moeders in Vlaanderen: een longitudinale analyse, in L. Vanderleyden et M. Callens (éds.), *Arbeid en gezin: een paar apart*, Bruxelles, Studiedienst van de Vlaamse Regering, 2015.

Kil, T., Neels, K. et Wood, J., L'utilisation des régimes de congés par les mères issues de l'immigration, *Revue belge de sécurité sociale*, 2/2016, pp. 263-283, 2016.

Klüsener, S., Neels, K. et Kreyenfeld, M., Family policies and the Western European Fertility Divide: Insights from a Natural Experiment in Belgium, *Population and Development Review*, 39(4), pp. 587-610, 2013.

Kühhirt, M., Childbirth and the Long-Term Division of Labour within Couples: How do Substitution, Bargaining Power, and Norms affect Parents' Time Allocation in West Germany?, *European Sociological Review*, 28(5), pp. 565-582, 2012. doi: 10.1093/est/jcr026.

Lundberg, S. et Pollack, R., Bargaining and distribution in marriage, *Journal of Economic Perspectives*, 10(4), pp. 139-158, 1996.

Lundberg, S. et Pollack, R., Efficiency in Marriage, *Review of Economics of the Household*, 1(3), pp. 153-167, 2003.

Lupton, D. et Barclay, L., *Constructing fatherhood*, Thousand Oaks, CA: Sage, 1997.

Lyonette, C. et Crompton, R., Sharing the load? Partners' relative earnings and the division of domestic labour, *Work, Employment and Society*, 29(1), pp. 23-40, 2015. doi: 10.1177/0950017014523661.

Marx, I. et Vandelannoote, D., Matthew Runs Amok: The Belgian Service Voucher Scheme, *IZA Discussion Papers*, n° 8717, 2014.

McDonald, P., Gender Equity in Theories of Fertility Transition, *Population and Development Review*, 26(3), pp. 427-439, 2000a.

McDonald, P., Gender Equity, Social Institutions and the Future of Fertility, *Journal of Population Research*, 17(1), pp. 1-16, 2000b.

Mincer, J., Labor force participation of married women. A study of labor supply, in H. G. Lewis (éd.), *Aspects of labor economics*, Princeton, NJ, Princeton University Press, 1962.

OCDE, *La base de données de l'OCDE sur la famille*, 2016a.

OCDE, *Parental leave: Where are the fathers? Men's uptake of parental leave is rising but still low*, 2016b.

ONEM, Congé parental. Evolution de la répartition homme/femme 2002 à 2012, ONEM (éd.), 2012.

ONEM, Interruption de carrière - Crédit-temps 2017, 2017, <http://www.onem.be/fr/documentation/montants-baremes/interruption-de-carriere-credit-temps>.

Ornstein, M. et Stalker, G. J., Canadian Families' Strategies for Employment and Care for Preschool Children, *Journal of Family Issues*, 34(1), pp. 53-84, 2013. doi: 10.1177/0192513X12442824.

Population Council., Policies to Reconcile Labor Force Participation and Childbearing in the European Union, *Population and Development Review*, 32(2), pp. 389-393, 2006.

Raz-Yurovich, L., A Transaction Cost Approach to Outsourcing by Households, *Population and Development Review*, 40(2), pp. 293-309, 2014.

Rostgaard, T., Diversity and Parental Leave, in F. Deven et P. Moss (éds.), *Leave Policies and Research. Reviews And Country Notes*, Bruxelles, Centrum voor Bevolkings- en Gezinsstudie (CBGS) – document de travail, 2005.

Saxonberg, S., From Defamilialization to Degenderization: Toward a New Welfare Typology, *Social Policy & Administration*, 47(1), pp. 26-49, 2013.

Sanchez, L. et Thomsom, E., Becoming Mothers and Fathers. Parenthood, Gender, and the Division of Labor, *Gender & Society*, 11(6), pp. 747-772, 1997.

Schober, P. S., The Parenthood Effect on Gender Inequality: Explaining the Change in Paid and Domestic Work When British Couples Become Parents, *European Sociological Review*, 29(1), pp. 74-85, 2011. doi: 10.1093/esr/jcr041.

Shelton, B. A., The Distribution of Household Tasks, *Journal of Family Issues*, 11(2), pp. 115-135, 1990. doi: 10.1177/019251390011002001.

Sundström, M. et Duvander, A.-Z., Gender Division of Childcare and the Sharing of Parental Leave among New Parents in Sweden, *European Sociological Review*, 18(4), pp. 433-447, 2002.

SPF Economie, Nomenclature d'activités Nace-Bel, Bruxelles, Direction générale Statistique et Information économique, 2011.

Thevenon, O., Family policies in Europe: available databases and initial comparisons, *Vienna Yearbook of Population Research*, pp. 165-177, 2008.

Van Lancker, W. et Ghysels, J., Who benefits? The social distribution of subsidized childcare in Sweden and Flanders, *Acta Sociologica*, 55(2), pp. 125-142, 2012.

Verbakel, E., Partner's Resources and Adjusting Working Hours in the Netherlands: Differences Over Time, Between Levels of Human Capital, and Over the Family Cycle, *Journal of Family Issues*, 31(10), pp. 1324-1362, 2010.

Viitanen, T. K., Cost of Childcare and Female Employment in the UK, *Labour*, 19, pp. 149-170, 2005.

Vitali, A. et Arpino, B., Who brings home the bacon? The influence of context on partners' contributions to the household income, *Demographic Research*, 35(41), pp. 1213-1244, 2016.

West, C. et Zimmerman, D. H., Doing Gender, *Gender and Society*, 1(2), pp. 125-151, 1987.

Wood, J., Neels, K., Kil, T. et De Wachter, D., Family Formation and Labour Force Participation. A Decomposition of Educational Differentials in Maternal Employment, *Population*, 71(1), pp. 53-82, 2016.

Yavorsky, J. E., Kamp Dush, C. M. et Schoppe-Sullivan, S. J., The Production of Inequality: The Gender Division of Labor Across the Transition to Parenthood, *Journal of Marriage and Family*, 77(3), pp. 662-679, 2015. doi: 10.1111/jomf.12189.

## TABLE DES MATIERES

**DIFFERENCES DE GENRE DANS LA PARTICIPATION AU MARCHÉ DE L'EMPLOI APRES LA  
CONSTITUTION DE FAMILLE.  
IMPACT DES CARACTERISTIQUES INITIALES DU TRAVAIL SUR LA SORTIE ET LA PRISE DU CONGE  
PARENTAL DANS LES MENAGES A DEUX REVENUS**

<b>INTRODUCTION</b>	173
<b>1. CONTEXTE THEORIQUE</b>	177
1.1. RATIONALITE MICRO-ECONOMIQUE	177
1.2. RATIONALITE NORMATIVE	179
1.3. CONTEXTE INSTITUTIONNEL	180
<b>2. METHODE</b>	182
2.1. DONNEES	182
2.2. ANALYSES MULTIVARIEES	183
<b>3. RESULTATS</b>	186
3.1. RESULTATS DESCRIPTIFS	186
3.2. RESULTATS MULTIVARIES	188
3.3. SPECIFICATIONS ALTERNATIVES DU MODELE	193
<b>4. CONCLUSION</b>	197
<b>BIBLIOGRAPHIE</b>	201

# ACCESSIBILITE, APPLICABILITE ET TRANSPARENCE DES METHODES BELGES DE CALCUL DES CONTRIBUTIONS ALIMENTAIRES POUR ENFANTS

**PAR** | **ELKE CLAESSENS\* ET DIMITRI MORTELMANS\*\***

\*Assistante sous mandat, Centrum voor Longitudinaal en Levensloop Onderzoek (CELLO), Universiteit Antwerpen

\*\*Professeur, directeur du Centrum voor Longitudinaal en Levensloop Onderzoek (CELLO), Universiteit Antwerpen

## **1. INTRODUCTION**

Bien que la Belgique connaisse un des taux de divorce les plus élevés d'Europe occidentale (Eurostat, 2015), un calcul clair et uniforme des contributions alimentaires pour enfants se fait attendre (Brouwers, 2013). Cette absence de directive claire transforme la budgétisation d'un montant équitable et adéquat en tâche difficile (Colaes et Denoyelle, 2010). C'est pourquoi plusieurs méthodes promettant un calcul objectif ont été développées au cours des dernières décennies, comme l'ancienne méthode Renard, la méthode PCA/VOB<sup>1</sup> (version en ligne modifiée de Renard), le Contrweb de la Ligue des familles<sup>2</sup> (ou Onderhoudsgeldcalculator du Gezinsbond), le modèle de Tremmery et le Simulateur de Pareto. Des recherches antérieures démontrent toutefois que ces diverses méthodes suggèrent des montants disparates dans des situations familiales et de revenus similaires (Senaeve, 2010 ; Thion et Callebaut, 2013), ce qui crée l'incertitude actuelle quant à un apparent caractère arbitraire du calcul belge des contributions alimentaires.

(1) « Pour un calcul objectif des contributions alimentaires » ou « voor een objectieve berekening van de onderhoudsbijdragen ».

(2) Nous remercions Yves Coemans pour ses amplies explications au sujet de la mise à jour de l'Onderhoudsgeldcalculator.

Les contributions alimentaires sont principalement définies par concertation mutuelle entre les parents, avec ou sans l'aide d'un médiateur (Bastais, Van Peer, Alofs, Pasteels et Mortelmans, 2011 ; Brouwers, 2008 ; Du Mongh, 2010). C'est pourquoi le présent article vise à comparer et à évaluer l'accessibilité, l'applicabilité et la transparence de la plupart des méthodes de calcul belge librement<sup>3</sup> accessibles : la méthode Renard originale et rénovée, l'Onderhoudsgeldcalculator du Gezinsbond, la méthode Tremmery et le Simulateur de Pareto. Nous nous basons sur l'étude comparative existante portant sur les critères de calcul et les contributions alimentaires finales (Senaeve, 2010 ; Thion et Callebaut, 2013) en nous penchant sur les difficultés et incertitudes réelles qui peuvent se manifester lors du calcul. En effet, une méthode de calcul statistique valable ne garantit pas un résultat objectif si l'utilisateur travaille de manière erronée ; il faut savoir clairement quelles données compléter au juste et comment s'y prendre. Par ailleurs, à la lumière du débat permanent relatif à l'objectivation des contributions alimentaires pour les enfants et au fait de mettre en place un mode de calcul belge uniforme, une meilleure compréhension s'impose quant aux limitations (d'utilisation) des instruments existants.

Le présent article est structuré comme suit. Nous commençons par déterminer l'importance d'un calcul objectif des contributions alimentaires pour les enfants dans la fonction plus large de ces contributions alimentaires et nous soulignons les problèmes que les méthodes de calcul tentent de résoudre. Nous présentons ensuite les méthodes examinées et expliquons le déroulement de l'analyse. Suit l'analyse proprement dite, pour laquelle nous adoptons la position jusqu'ici négligée de l'utilisateur afin d'évaluer l'accessibilité, l'applicabilité et la transparence des divers instruments de calcul. Nous terminons par une conclusion dans laquelle nous examinons les résultats de cette évaluation en tant qu'input pour des considérations politiques à venir concernant le calcul belge des contributions alimentaires pour enfants.

---

(3) Disponible, consultable et utilisable librement, donc indépendante de tout médiateur, avocat, notaire etc.

## **2. LA FONCTION DES CONTRIBUTIONS ALIMENTAIRES : LEGALE, FINANCIERE ET SOCIALE**

Le Code civil prévoit que chacun des parents est tenu « d'assumer, à proportion de ses facultés » l'entretien de l'enfant (art. 203, § 1 CC) « à concurrence de sa part dans les facultés cumulées » (art. 203bis, § 1, CC) (Swennen, 2010). Autrement dit, un enfant a droit au niveau de vie standard moyen des parents, même après la fin (ou en l'absence) d'une relation de couple. En cas de rupture, le partenaire le plus aisé doit continuer à céder une partie de son revenu à titre de contribution alimentaire, pour autant que l'obligation d'entretien parentale ne soit pas acquittée en nature (p. ex. sous la forme d'une garde) (Bastaits et al., 2011). Si l'aspect légal renvoie uniquement à l'entretien de l'enfant, cette contribution remplit aussi une fonction plus large. Ainsi, le montant perçu n'est généralement pas réservé spécifiquement à l'enfant concerné, mais plutôt imputé en totalité dans le revenu familial global (Brouwers, 2013 ; Tremmery et Tremmery, 2005). De ce point de vue, une contribution alimentaire participe à l'amélioration de la situation financière souvent précaire et à la diminution du risque de pauvreté élevé qui caractérisent les parents isolés (Cancian, Meyer et Han, 2011 ; Mortelmans et Defever, 2015). Un revenu suffisamment élevé est en outre essentiel au bien-être de la famille, surtout au vu des conséquences émotionnelles et matérielles d'une rupture (Aizer et McLanahan, 2006 ; Amato, 2010). Du fait d'une dépendance économique plus élevée durant la relation et d'un régime de garde plus orienté en faveur de la mère pour les enfants, les retombées financières en cas de rupture sont, même dans les pays où l'égalité de genre est la mieux respectée, plus sensibles pour les femmes que pour les hommes (Andrefß, Borgloh, Bröckel, Giesselmann et Hummelsheim, 2006). Par conséquent, une rupture touche bien souvent aussi les enfants (Cancian et al., 2011). En conséquence, la nécessité de considérer les contributions alimentaires dans un cadre non seulement légal, mais aussi financier et social, ne fait que souligner davantage l'importance de règlements clairs et équitables.

Le calcul des contributions alimentaires n'en reste pas moins une tâche laborieuse manquant d'un fil conducteur clairement défini. En effet, le calcul est basé sur deux facteurs complexes : le coût de l'enfant et le revenu des parents. Tout d'abord, il est difficile d'évaluer ce qui est 'suffisant' pour élever un enfant. A côté des frais quotidiens, fixes et individualisables (p. ex. vêtements), il existe aussi des dépenses collectives qui ne peuvent être attribuées directement à l'enfant et dont il est de plus difficile d'estimer le poids lorsqu'il faut les supporter seul (électricité, eau, loyer/prêt...) (Storms, Penne, Vandellannoote et Van Thielen, 2015). En parallèle, le régime de garde a lui aussi son importance, étant donné que le parent qui s'occupe de l'enfant s'acquitte de son obligation

d'entretien (partiellement) en nature. Pour prendre cet élément en compte, il est nécessaire de scinder les coûts qui relèvent ou non de la garde (Brouwers, 2013). L'autre facteur de base, le revenu, est lui aussi un concept complexe. S'agit-il du salaire, ou faut-il également inclure des revenus (im)mobiliers ? Et quid des autres avantages et dépenses ? On voit donc que ce calcul va de pair avec de nombreuses difficultés et incertitudes des plus malvenues au vu de la pression émotionnelle et des conséquences d'une rupture (McMullen, 2011). Pour simplifier ce processus, il existe de nombreuses méthodes qui, chacune avec sa propre logique, s'efforcent de permettre un calcul objectif et équitable. Pour autant, chaque méthode ne convient pas à toutes les situations familiales, et tous les instruments de calcul peuvent inclure des difficultés susceptibles d'entraîner un usage erroné, générant des résultats inexacts et de l'incertitude. C'est dans ce cadre que le présent article évalue et compare entre eux cinq outils de calcul belges connus et librement accessibles.

### **3. PLUSIEURS METHODES DE CALCUL : UN APERÇU**

Nous parlerons de la méthode Renard originale et rénovée (PCA), de l'Onderhoudsgeldcalculator du Gezinsbond, de la méthode Tremmery et du Simulateur de Pareto. La méthode Renard a posé les bases du calcul systématique des contributions alimentaires en Belgique en mettant en avant deux facteurs : le revenu parental et le coût de l'enfant. Elle a recours à une échelle d'équivalence qui exprime, par le biais de coefficients d'âge, le coût théorique d'un enfant pour un revenu familial de base établi à l'époque à 50.000 BEF (soit 1.239 EUR) (Renard, 1985). On utilise ce coefficient pour calculer le coût réel de l'enfant en tenant compte des autres enfants présents dans le ménage et du revenu des deux parents. Enfin, le régime de garde et la répartition des revenus entre les parents déterminent de combien chaque parent est encore redevable (Renard et Onkelinx, 2005).

La méthode Renard reste la principale méthode pour le calcul des contributions alimentaires. Au fil des ans, elle a été modifiée, élargie et transformée en application informatique (PCA) (Wustefeld, 2001 ; Wustefeld et Renard, 1996) qui fournit un calcul plus équilibré et élargi. En 1994, le Gezinsbond a publié un schéma de calcul simple principalement basé sur la méthode Renard (Coemans et Windey, 2004). Cette initiative a donné lieu à la conception d'un on utilise cet Onderhoudsgeldcalculator (calculateur de contribution alimentaire) propriétaire avec échelle d'équivalences adaptée, qui permet un calcul détaillé et individuel (Coemans, 2010). Le Simulateur de Pareto a été mis au point en 2007, en partenariat avec la Ligue des Familles ; il s'agit

d'une version en ligne fortement simplifiée de l'Onderhoudsgeldcalculator qui a recours à la même échelle d'équivalences que ce dernier, et donnerait le même résultat moyennant une utilisation correcte (Pareto Services, 2016). Entretiens est paru en 2005 le modèle de l'équipe d'avocats Tremmery, basé sur les normes Trema néerlandaises. Contrairement aux autres, ce modèle part du revenu des parents et non du coût théorique des enfants. A partir du décile de revenus correspondant au revenu familial total, le coût des enfants est défini par poste de dépense puis réparti équitablement entre les parents (Tremmery et Tremmery, 2005). En revanche, le revenu parental et le coût de l'enfant restent, ici encore, les facteurs centraux.

L'étude comparative existante a une portée mathématique juridique, l'accent étant mis sur le calcul mathématique, le montant final et le cadre légal (Senaev, 2010 ; Thion et Callebaut, 2013). Ainsi, Thion et Callebaut (2013) ont constaté que – malgré la différence des coefficients de calcul et de résultat – tant le PCA que le Gezinsbond et la méthode Tremmery répondent aux dispositions légales les plus récentes concernant le calcul des contributions alimentaires<sup>4</sup>. Chaque instrument devrait donc permettre un calcul équitable et objectif. Cependant, si l'on ne parvient pas à utiliser une méthode correctement, il existe un risque d'obtenir malgré tout des montants inéquitables. Le présent article s'inscrit donc dans le prolongement des recherches existantes en abordant d'un œil critique, du point de vue de l'utilisateur, les aspects liés à l'accessibilité, à l'applicabilité et à la transparence qui en découlent. Nous élargissons par ailleurs cette comparaison à un sous-ensemble plus vaste d'instruments de calcul belges que ceux qui avaient été étudiés jusqu'alors.

#### 4. ANALYSE

L'analyse comporte trois parties. La première aborde les aspects liés à l'accessibilité de chaque méthode, qui définissent si et par qui elle peut être utilisée. Nous commençons par examiner les caractéristiques pratiques de chaque instrument : le coût, puis le média et la langue dans lesquels il est mis à disposition. Nous nous penchons ensuite sur les limitations de l'utilisation liées au contenu : l'âge maximal de l'enfant pour qui une contribution alimentaire peut être calculée, le nombre maximal d'enfants impliqués dans le calcul, et la possibilité de tenir compte de plusieurs régimes de garde et d'autres

(4) Prévus par la loi du 19 mars 2010 visant à promouvoir une objectivation du calcul des contributions alimentaires des père et mère au profit de leurs enfants.

membres de la famille (comme un nouveau partenaire ou d'autres enfants). Pour utiliser une méthode, il faut logiquement qu'elle puisse s'appliquer à la situation de la personne concernée. Si l'on fait p. ex. un calcul pour un enfant dont l'âge est supérieur à l'âge maximum proposé par la méthode, on obtiendra une contribution inexacte. Au vu de l'importance de connaître à l'avance la méthode qui est ou non applicable, nous considérons également un troisième aspect relevant de l'accessibilité : la disponibilité et le degré de détail du manuel accompagnant la méthode.

Les parties suivantes traitent de l'applicabilité et de la transparence des diverses méthodes. Par applicabilité, nous entendons deux choses. D'une part, la simplicité des paramètres demandés : les données peuvent-elles être fournies de manière simple et rapide, et sont-elles relativement peu sujettes à discussion ? Ensuite, ce terme renvoie au nombre de paramètres demandés. S'il est simple de saisir chaque paramètre individuellement, une multitude de paramètres requièrent un investissement en attention et en temps peu conciliable avec l'applicabilité. Dans la même optique, nous examinons la transparence. Non pas au sens de la compréhension qu'a l'utilisateur du calcul sous-jacent, car du fait de leur grande complexité, il est difficile d'appréhender les traitements mathématiques qu'implique la méthode (Thion et Callebaut, 2013). L'utilisateur n'a pas plus besoin de pouvoir prédire le résultat précis de l'augmentation ou de la diminution d'un paramètre donné sur le montant final, puisque c'est avant tout dans ce but que l'on a recours à un instrument de calcul. Pour une saisie correcte, il importe toutefois que l'on comprenne de quels paramètres il s'agit et comment les compléter. Si une donnée paraît trop complexe, ou non pertinente, elle sera sans doute négligée ou traitée de façon incorrecte. Il est donc essentiel que le manuel ou l'encadrement soient de qualité. Etant donné le lien entre applicabilité et transparence, nous évoquerons ces deux éléments en même temps.

Dans la deuxième partie de l'analyse, nous examinons les aspects liés à l'applicabilité et à la transparence dans la manière dont les diverses méthodes traitent le premier facteur de base : le calcul du revenu parental. Nous distinguons ici quatre aspects partiels que nous avons retrouvés dans les instruments de calcul : quels paramètres de revenu sont demandés, comment les avantages fiscaux et les interventions publiques sont gérés, si et comment il y a protection du revenu, et enfin si des corrections sont prévues pour les revenus extrêmes. Dans la troisième partie de l'analyse, nous considérons les aspects liés à l'applicabilité et à la transparence dans la manière dont les diverses méthodes gèrent l'autre facteur de base : le calcul du coût de l'enfant. Ici

encore, des aspects partiels ont émergé durant l'étude des instruments : quels postes de dépenses sont utilisés, si et comment des coûts exceptionnels sont pris en compte, s'il est tenu compte d'un surcoût dû au fait d'élever un enfant dans deux ménages, et comment le régime de garde et la répartition finale des coûts sont gérés. Nous n'analysons pas le traitement sous-jacent ni le calcul des méthodes. En revanche, nous observons à chaque fois quels paramètres sont demandés et comment ils le sont pour déterminer le revenu parental et le coût de l'enfant, afin de voir par la suite comment ces éléments peuvent améliorer (ou réduire) l'applicabilité et la transparence de chaque méthode.

Il est important de signaler que les aspects partiels examinés (calcul du revenu et définition du coût de l'enfant) ne sont pas fournis a priori, mais qu'ils apparaissent comme pertinents durant la comparaison à la lumière de l'expérience utilisateur. Un autre angle d'attaque peut donc certainement mener à une autre approche. Il en va de même pour les aspects liés à l'accessibilité, l'applicabilité et la transparence. Ceux-ci sont déduits de recherches antérieures (Thion et Callebaut, 2013) et ne donnent sans doute pas une image exhaustive de l'expérience utilisateur. Le but du présent article n'est donc pas d'émettre un jugement définitif sur la méthode de travail la plus accessible, applicable et/ou transparente. En revanche, nous utilisons ces aspects pour mieux comprendre, à l'aide d'une discussion critique et dans le cadre du débat permanent sur l'objectivation du calcul des contributions alimentaires, ce qui pourrait entraver un calcul correct du point de vue de l'utilisateur. La comparaison porte sur les versions néerlandophones et (actuellement) les plus récentes de ces méthodes<sup>5</sup>. L'exception à cette règle est la formule de base de la méthode Renard, que nous avons examinée dans sa forme originale à côté de la méthode PCA rénovée. Etant donné que toutes les méthodes (sauf celle de Tremmery) y trouvent leur origine, il peut être instructif de prendre en considération les différences actuelles avec cette formule de base.

(5) Gezinsbond : calcul a posteriori version 6.0 (mise à jour 2017) ; PCA : mise à jour 2016 ; Pareto : mise à jour 2017 ; Tremmery : version 2005.

## 5. COMPARAISON

Nous commençons par comparer les méthodes proposées sur le plan de l'accessibilité, avant d'en évaluer l'applicabilité et la transparence pour déterminer d'une part le revenu parental et de l'autre le coût de l'enfant.

### 5.1. ACCESSIBILITE

#### 5.1.1. Pratique

**TABLEAU 1 : CARACTERISTIQUES PRATIQUES**

	Coût			Utilisation		Langue		
	Gratuit	Unique	Répétitif	En ligne	Hors ligne	Néerlandais	Français	Allemand
Renard	X			X	X	X	X	
PCA			X (275 EUR /jr)	X		X	X	X
Gezinsbond		X (30 EUR)*			X	X	X	X
Tremmery		X (43 EUR)			X	X		
Pareto			X (19 EUR* /30 jours)	X		X	X	

\*Les membres du Gezinsbond bénéficient d'une réduction sur l'Onderhoudsgeldcalculator et sur le Simulateur de Pareto.

La formule de base de la méthode Renard est décrite dans une multitude de publications néerlandophones et francophones, tant sous forme papier qu'en ligne (Renard, 1985, 1986, 2008 ; Renard et Onkelinx, 2005). Il existe par ailleurs des outils de calcul en ligne gratuits qui appliquent la formule. La nouvelle méthode PCA rénovée et élargie est accessible en ligne dans les trois langues nationales. Une licence coûte 275 EUR et permet d'effectuer des calculs illimités pendant un an (Larcier Group, 2015b). L'Onderhoudsgeldcalculator peut être commandé sur le site du Gezinsbond. Le prix unique est de 30 EUR pour les non-membres et de 15 EUR pour les membres. Il permet de recevoir un logiciel sur CD-ROM dans les trois langues nationales (Gezinsbond, 2017a). Il est aussi possible de télécharger le logiciel

à partir d'un lien reçu par e-mail et de demander gratuitement les mises à jour sur le site Internet. A chaque fois qu'une mise à jour est disponible, les utilisateurs de l'Onderhoudsgeldcalculator reçoivent un e-mail pour la télécharger gratuitement. La méthode Tremmery est disponible aux éditions Maklu au prix de 43 EUR. Ce prix donne droit au livre « Onderhoudsgeld voor Kinderen. Praktische handleiding met rekenblad » ainsi qu'à un tableur Excel (en néerlandais) à copier sur un ordinateur (Tremmery et Tremmery, 2005). Enfin, le Simulateur de Pareto est un outil de calcul en ligne auquel les particuliers peuvent s'abonner pour 30 jours, moyennant 19 EUR ou 14 EUR pour les membres du Gezinsbond. Les clients des plateformes de divorce en ligne De ScheidingsConsulenten (Conseillers en divorce) et ScheidenOnline (Divorcer online) peuvent utiliser gratuitement le Simulateur. Un abonnement annuel est également proposé aux professionnels moyennant 150 EUR hors TVA (181,50 EUR TVAC), avec une réduction de 20 % pour les membres du Gezinsbond (Pareto Group, 2017).

#### *Commentaire*

La première différence marquante est la différence de prix : depuis la gratuité totale (Renard) jusqu'à 275 EUR pour une licence annuelle (PCA<sup>6</sup>). Les utilisateurs particuliers n'ont généralement pas besoin d'une licence annuelle pour des calculs illimités et on peut également douter de la rentabilité d'une licence mensuelle (Simulateur de Pareto). En effet, calculer la contribution alimentaire demande des données qui présentent un caractère variable, qui reflètent toujours un revenu et une situation familiale spécifiques (Brouwers, 2010a). Il est ainsi certain que le coût d'un enfant augmente avec l'âge, ce qui implique une augmentation de la contribution alimentaire (Swennen, 2010). L'Onderhoudsgeldcalculator propose en l'occurrence une solution en permettant de fonder le calcul sur l'âge moyen de l'enfant entre la date actuelle et un âge-charnière à sélectionner (généralement lié aux transitions et aux augmentations de coût dans l'enseignement, comme 6, 12 et 18 ans) (Coemans, 2010). Le manuel du Simulateur de Pareto propose quant à lui de faire le calcul tant pour l'âge actuel que pour l'âge final souhaité de l'enfant, après quoi il est possible de faire une moyenne des montants obtenus (Pareto Services, 2016). L'indexation de l'âge est une autre approche, proposée par le Gezinsbond et le Simulateur de Pareto. En l'occurrence, la contribution alimentaire est calculée en sus de l'indexation obligatoire à l'aide de l'indice à la

---

(6) La méthode PCA s'adresse spécifiquement aux professionnels tels qu'avocats, notaires etc.

consommation, encore indexé de 3 à 5 % pour tenir compte de l'augmentation du coût de l'éducation à mesure que l'enfant grandit. Dans cette option, les coûts d'enseignement doivent être considérés comme des coûts exceptionnels car l'indexation de l'âge de 3 à 5 % ne suffit pas pour compenser le surcoût de l'enseignement supérieur par rapport au secondaire.

Une modification des revenus ou un changement substantiel du régime de garde justifient également, dans la plupart des cas, une révision de la contribution alimentaire. Sur ce plan, cependant, toutes les méthodes ne présentent pas la même accessibilité. Si l'on a recours à la formule de base de la méthode Renard, il est facile d'adapter les données et de refaire le calcul. Mais si un particulier veut réviser au bout d'un an le montant obtenu par la méthode PCA, il doit à nouveau acheter une licence coûteuse ou payer un nouveau calcul auprès d'un médiateur affilié. Pour le Simulateur de Pareto aussi, de nouveaux frais sont nécessaires étant donné que la licence d'utilisation tombe après 30 jours. Pour l'Onderhoudsgeldcalculator et la méthode Tremmery, ce n'est pas un problème car l'achat unique garantit la pérennité de l'utilisation. Ce qui est important en la matière, c'est que l'Onderhoudsgeldcalculator continue à être mis à jour, alors que le tableur de la méthode Tremmery (et donc certains paramètres de calcul fixes comme les montants fiscalement exonérés pour les enfants, les barèmes d'imposition et la taxe communale) n'a pas changé depuis 2005.

Enfin, certains avantages et inconvénients pratiques sont liés au fait de proposer l'outil de calcul sur un site Internet par rapport à un programme sur ordinateur. Sachant que la méthode PCA et le Simulateur de Pareto sont proposés en ligne, on prévoit automatiquement des mises à jour des paramètres de calcul sous-jacents. De plus, ces applications intègrent des liens vers des informations et des sites Internet externes, comme celui de Famifed pour calculer les allocations familiales<sup>7</sup>. L'Onderhoudsgeldcalculator ne prévoit pas de mises à jour automatiques, mais inclut en revanche un lien vers Famifed pour calculer les allocations familiales après le divorce, vers le SPF Finances pour déterminer le tarif des taxes communales, et vers le site du Gezinsbond, qui fournit une documentation complémentaire étoffée ainsi que des chiffres variables tels que les indices à la consommation et les montants des revenus d'intégration (voir plus bas). La méthode Tremmery, quant à elle, se limite à un tableau Excel, même si les instructions renvoient à des outils de calcul

---

(7) La méthode PCA prévoit aussi une url vers le site Internet de Partena.

en ligne pour déterminer les allocations familiales (Tremmery et Tremmery, 2005).

### 5.1.2. Contenu

**TABLEAU 2** : LIMITATIONS D'UTILISATION CONTEXTUELLES

	Age max.	Nombre max. d'enfants	Différences régime de garde	Calcul enfant	Autres membres de la famille	
					Autres enfants	Nouveau partenaire
Renard	18		X			
PCA	18		X		X	X
Gezinsbond	25	30	X	X	X	X
Tremmery	19	6	X			X
Pareto	25	4		X		X

Bien que toutes les méthodes cherchent à être utilisables dans les situations familiales les plus courantes, toutes les méthodes de calcul ont leurs limitations. L'obligation d'entretien légale a cours jusqu'à ce que l'enfant ait terminé une formation adéquate, ce qui signifie que le paiement d'une contribution alimentaire peut dépasser sa majorité (art. 203, § 1, CC). Dans les méthodes Renard et PCA, les coefficients d'âge pour le calcul du coût d'un enfant sont en revanche limités à 18 ans (Wustefeld, 2001). Par la suite, aucune hausse de coûts n'est prise en compte et l'on n'obtient pas un montant plus élevé si toutes les autres données restent constantes. Les coefficients d'âge de l'Onderhoudsgeldcalculator et du Simulateur de Pareto vont pour leur part jusqu'à 25 ans (Coemans, 2004 ; Pareto Group, 2017). Si l'utilisateur essaie d'utiliser l'Onderhoudsgeldcalculator pour calculer une contribution alimentaire pour un enfant plus âgé, il voit apparaître un avertissement disant que l'âge est ramené à 25 ans. Le Simulateur de Pareto ne permet pas de sélectionner un âge supérieur à 25 ans. La méthode Tremmery, enfin, ramène l'âge maximal à 19 ans sans explication.

Une deuxième limitation concerne le nombre d'enfants pour lequel il est possible de calculer simultanément les contributions alimentaires. Dans le Simulateur de Pareto, le maximum est de quatre enfants, et de six dans la méthode Tremmery ; les familles plus nombreuses doivent se rabattre sur une autre méthode. Le Simulateur de Pareto ne permet pas de calculer des contributions alimentaires pour plusieurs enfants qui ont des régimes de garde

différents. Il prévoit en revanche un aperçu des paiements à part si les parents travaillent avec un compte enfant. Cette fonctionnalité est également présente dans l'Onderhoudsgeldcalculator.

Une dernière limitation concerne la prise en compte (explicite<sup>8</sup>) d'autres liens familiaux. Si un parent a un autre enfant à charge (p. ex. d'une relation précédente), l'Onderhoudsgeldcalculator peut en tenir compte soit en exonérant du calcul une partie du revenu égale au revenu d'intégration pour un isolé avec enfant à charge, soit en indiquant les contributions alimentaires pour les enfants d'une relation antérieure. Dans la méthode PCA, il est possible d'inclure les coûts pour d'autres enfants cohabitants en précisant quel parent s'occupe des autres enfants et la date de naissance de chaque enfant. La contribution d'entretien est alors calculée après déduction du revenu du coût lié à l'âge de l'autre enfant. Les autres méthodes ne tiennent pas compte du coût de l'entretien des enfants d'autres relations. Une nouvelle relation de cohabitation est en revanche reconnue dans la méthode PCA, l'Onderhoudsgeldcalculator, la méthode Tremmery et le Simulateur de Pareto, sous la forme d'une économie de coûts. La méthode PCA, l'Onderhoudsgeldcalculator et le Simulateur de Pareto prévoient la possibilité d'indiquer l'avantage financier résultant du partage des coûts avec un nouveau partenaire comme une source de revenus. Dans l'Onderhoudsgeldcalculator, il est en outre possible de réserver le revenu d'intégration d'un partenaire cohabitant au lieu du montant pour isolés (plus élevé). On tient ainsi compte du partage des coûts résultant de la présence d'un nouveau partenaire, et il reste une part plus importante pour le calcul. Enfin, la méthode Tremmery permet de préciser, en saisissant les coûts incompressibles ou difficilement évitables, le pourcentage de ces coûts qui est supporté par un tiers, comme c'est souvent le cas lorsqu'il y a un partenaire cohabitant.

#### *Commentaire*

Qui dit enfants plus âgés dit frais plus élevés, et chaque méthode en tient compte au moyen de coefficients d'âge progressifs. L'âge maximal (et donc le coefficient d'âge le plus élevé) après lequel le coût des enfants et la contribution alimentaire n'augmentent plus varie cependant d'une méthode à l'autre. Les personnes ayant des enfants plus âgés ont donc besoin d'informations claires pour savoir si une méthode donnée est utilisable ou non dans leur situation spécifique. Cette limitation est claire pour l'Onderhoudsgeldcalculator et

(8) Nous entendons par là que la méthode y renvoie expressément ou demande explicitement des données à ce sujet.

pour le Simulateur de Pareto. Dans l'Onderhoudsgeldcalculator, l'utilisateur voit s'afficher un avertissement disant qu'un âge supérieur à 25 ans est automatiquement ramené à 25 ans et dans le Simulateur de Pareto, il n'est pas possible de saisir un âge supérieur à 25 ans. En cas de calcul manuel avec la méthode Renard, on voit aussi d'emblée que le coefficient d'âge le plus élevé est de 18 ans. Ce n'est toutefois pas garanti pour les outils de calcul en ligne qui n'émettent peut-être pas d'avertissement lorsque l'on saisit un âge plus élevé (p. ex. feuille de calcul de Leo Truyen<sup>9</sup>). Dans la méthode PCA, la limitation à 18 ans n'est ni expliquée sur la page des FAQ, ni dans le module de calcul proprement dit. En revanche, il est possible d'indiquer les coûts des études supérieures comme coûts exceptionnels, ce qui corrige dans une certaine mesure la limitation du coefficient d'âge. Sans informations claires à ce sujet, il est toutefois possible que les utilisateurs accordent une confiance un peu aveugle aux capacités de la méthode, en négligeant la nécessité d'une correction<sup>10</sup>. Il est également important qu'un utilisateur sache dans quelle mesure une méthode tient compte de sa situation familiale. Dans cette optique, le manuel du Simulateur de Pareto est le seul qui explicite les limitations de la méthode, à savoir que celle-ci n'est pas utilisable en cas de régimes de garde multiples ou pour un calcul impliquant plus de quatre enfants (Pareto Services, 2016).

Du fait de la prévalence de familles recomposées, le besoin de flexibilité dans le calcul a fortement augmenté. Ce qui implique plusieurs défis concrets. On peut d'une part dire que chaque enfant, quelle que soit la relation, possède des droits égaux aux moyens financiers du parent (Meyer, Cancian et Cook, 2005). Pour éviter qu'il ne reste qu'un revenu insuffisant ou limité pour les autres enfants après le paiement de la ou des contributions alimentaires, l'Onderhoudsgeldcalculator et la méthode PCA permettent de calculer à l'avance les coûts d'autres enfants. D'autre part, on peut dire que le fait de réserver une partie du revenu pour les autres enfants est malhonnête, étant donné qu'il se traduit par une contribution alimentaire amputée pour l'enfant actuel (Cancian et Meyer, 2011). L'utilisateur devra donc toujours se demander attentivement si le calcul répond à ses besoins spécifiques. Il en va de même en présence d'un nouveau partenaire. Ainsi, la méthode PCA, l'Onderhoudsgeldcalculator, la méthode Tremmery et le Simulateur de

(9) <http://calc.oletr.net/renard.htm>.

(10) A titre de comparaison : dans l'Onderhoudsgeldcalculator et le Simulateur de Pareto, les coûts de l'enseignement (supérieur) sont automatiquement calculés en sus des coûts de base des enfants.

Pareto prévoient la possibilité de tenir compte d'économies résultant d'une cohabitation, ce qui laisse plus de revenu pour le calcul. Cependant, aucun manuel n'explique précisément en quoi la présence d'autres enfants influence la contribution alimentaire, ni comment une relation de cohabitation peut définir l'économie ou l'augmentation. Le manuel de l'Onderhoudsgeldcalculator explique par contre les implications de l'exonération d'une partie du revenu égale au revenu d'intégration avec charge de famille ou cohabitant (Gezinsbond, 2017a). Ces informations sont importantes étant donné qu'une compréhension insuffisante de ces adaptations pourrait provoquer questions et discussion au niveau des parents.

### 5.1.3. Manuel

**TABLEAU 3 : ACCESSIBILITE DU OU DES MANUELS**

	Manuel		Consulter sans achat
	Hors ligne	En ligne	
Renard	Sources scientifiques	Forums, sites Internet	Oui
PCA	Sources scientifiques	Page web de FAQ	Oui
Gezinsbond	Explication pour les champs à compléter	Manuel et divers documents et informations	Documents en ligne
Tremmery	Livret accompagnant le CD-ROM		Non
Pareto	Explication pour les champs à compléter	Page web de FAQ, explication pour les champs à compléter	Page web de FAQ

Chaque méthode prévoit des instructions ou un manuel pour aider les utilisateurs à compléter correctement les données demandées. La méthode Renard fait l'objet d'une vaste littérature (scientifique) qui décrit en détail le fonctionnement et les paramètres du calcul (Renard, 1986, 2008 ; Renard et Onkelinx, 2005). En parallèle, plusieurs sites Internet fournissent un (bref) aperçu du fonctionnement de la formule. Pour la méthode PCA, l'application en ligne ne prévoit que peu d'explications au sujet des données à compléter. En revanche, l'utilisateur peut consulter la page des FAQ sur le site correspondant (et donc pas dans le module de calcul même), pour y trouver des explications sur le mode de calcul sous-jacent d'une part et l'utilisation de l'application en ligne de l'autre (Larcier Group, 2015a). Tout comme pour la formule Renard de base, l'utilisateur peut se plonger, pour une explication plus détaillée,

dans la littérature scientifique relative à la méthode PCA (Wustefeld, 2001 ; Wustefeld et Renard, 1996). Les instructions de l'Onderhoudsgeldcalculator sont plus détaillées. Plusieurs champs à compléter sont pourvus d'un bouton 'info' et il est possible de télécharger un mode d'emploi complet à partir du calculateur. On trouve en outre sur le site du Gezinsbond l'étude qui étaye l'Onderhoudsgeldcalculator, les chiffres variables du revenu d'intégration et de l'index, un large aperçu d'exemples de prestations diverses, un exemple permettant de calculer l'avantage personnel d'une voiture de société et des informations expliquant où trouver les données relatives aux revenus pour le calcul a posteriori sur l'avertissement-extrait de rôle (Gezinsbond, 2017b). Les utilisateurs du modèle Tremmery doivent se rabattre sur le livret (en néerlandais) qui accompagne le tableur. On y trouve, en plus des bases de la méthode, un mode d'emploi complet et de nombreux exemples (Tremmery et Tremmery, 2005). Enfin, l'Onderhoudsgeldcalculator et le Simulateur de Pareto incorporent des explications concernant des champs distincts dans l'application proprement dite, à l'aide de boutons 'info'. De plus, Pareto fournit, sur une page de FAQ en ligne, des informations au sujet du fonctionnement et de l'utilisation du Simulateur.

#### *Commentaire*

La disponibilité d'informations claires et accessibles est capitale pour garantir que les données demandées sont correctement remplies. En même temps, des explications (trop) étoffées risquent de perturber l'utilisateur. En effet, prendre connaissance d'une documentation supplémentaire demande de l'attention et du temps de la part de l'utilisateur. Il est donc peu probable que l'utilisateur moyen consulte la littérature scientifique en utilisant la méthode Renard ou PCA. Sur une plateforme en ligne, nous attendons que l'information soit fournie de la manière la plus simple possible, comme pour la méthode PCA ou le Simulateur de Pareto. La page de FAQ de la méthode PCA est toutefois limitée à quelques questions concrètes et n'offre pas de véritable accompagnement pas à pas. Le Simulateur de Pareto prévoit quant à lui des explications pour les divers paramètres à compléter dans l'application, mais ici encore, la page de FAQ n'offre que peu d'informations de fond sur le traitement concret ou l'importance des données. En revanche, elle est la seule à fournir un aperçu des situations dans lesquelles la méthode n'est pas, ou difficilement, applicable (Pareto Group, 2017). Le livret de la méthode Tremmery, par contre, est complet mais n'est accessible qu'après achat, ce qui empêchera l'utilisateur d'évaluer à l'avance l'applicabilité de la méthode. L'accompagnement de l'Onderhoudsgeldcalculator est quant à lui à la fois exhaustif et facile à consulter et il inclut plusieurs documents en ligne et fiches

d'aide. De plus, le Gezinsbond et Pareto reprennent sur leur site Internet un aperçu des similitudes et des différences entre les deux méthodes de calcul. Enfin, le Gezinsbond offre aux utilisateurs de l'Onderhoudsgeldcalculator un support technique sous forme de helpdesk téléphonique. La question est alors de savoir si les utilisateurs prennent le temps de parcourir et d'utiliser toutes ces informations, ou si au contraire ils passent à côté d'informations importantes par excès d'abondance. Il est donc crucial de trouver le juste milieu entre des informations claires mais sans noyer l'utilisateur.

#### **5.1.4. Conclusion**

Dans la démarche visant à établir une méthode de calcul uniforme, il est nécessaire d'obtenir des instruments accessibles et utilisables pour tous. Toutefois, à l'heure actuelle, il existe de très nombreuses différences pratiques et de contenu entre les méthodes, qui font qu'elles ne s'appliquent pas à toutes les situations familiales. L'utilisateur doit donc pouvoir évaluer à l'avance si un outil de calcul correspond à ses propres besoins, ce qui présuppose d'avoir un aperçu des caractéristiques et des limitations de chaque instrument. Dans la méthode Tremmery ce n'est pas possible sans acquérir le produit, et à l'exception du Simulateur de Pareto, ce point n'est pas abordé dans les manuels en libre consultation, ou seulement dans une mesure limitée. Enfin, soulignons qu'une utilisation adéquate de n'importe quelle méthode présuppose un bon équilibre entre d'une part des informations claires et suffisantes, et de l'autre un manuel simple et utilisable par tous.

## **5.2. MOYENS**

Etablir un relevé des moyens financiers parentaux est un élément clé du calcul des contributions alimentaires, qui se déroule différemment dans chaque méthode. Nous discutons ici de l'applicabilité et de la transparence de la manière dont le revenu parental est déterminé à l'aide de quatre aspects partiels : quels paramètres de revenu sont demandés, comment les avantages fiscaux et les interventions publiques sont gérés, si et comment il y a protection du revenu, et enfin si des corrections sont prévues pour les revenus extrêmes.

### 5.2.1. Paramètres de revenu

**TABLEAU 4 : PARAMETRES DE REVENU**

	Revenus professionnels		Supplément	Revenu (im) mobilier
	Salaire	Avantages		
Renard	X			
PCA	X	X*	X	X
Gezinsbond	X	X	X	X
Tremmery	X	X*	X*	X*
Pareto	X	X	X*	X*

\*Non explicite.

L'article 203, §2 du Code civil décrit les revenus ou « facultés » comme tous les revenus professionnels, mobiliers et immobiliers des père et mère, ainsi que tous les avantages et autres moyens qui assurent leur niveau de vie et celui des enfants. Le tableau 4 démontre qu'à l'exception de la formule de Renard de base, toutes les méthodes prennent ces revenus en considération. La méthode utilisée diffère toutefois fortement.

Toutes les méthodes demandent le revenu professionnel, à savoir le montant total que l'on perçoit en exerçant une activité professionnelle ou à titre de revenu de remplacement. Pour toutes les méthodes sauf la formule Renard de base, ce revenu est complété par les avantages de toute nature et/ou les suppléments de revenus. Dans la méthode PCA, on peut par exemple ajouter 'autres revenus' et indiquer les avantages complémentaires. Les avantages de toute nature ne sont pas expressément repris, mais bien (entre autres) les avantages en nature, l'absence de frais de logement, le partage des coûts avec un nouveau partenaire et les avantages fiscaux. Outre le revenu professionnel imposable net, l'Onderhoudsgeldcalculator s'enquiert de l'exonération pour les trajets domicile-lieu de travail, du revenu imposable séparément au taux d'imposition moyen de l'exercice en cours et précédent, de la déduction supplémentaire d'intérêts pour une construction neuve ou une transformation et le remboursement ou le paiement d'impôts, ainsi que du précompte professionnel retenu et de la cotisation spéciale pour la sécurité sociale de chaque parent. En ce qui concerne les avantages de toute nature, l'Onderhoudsgeldcalculator peut calculer l'avantage de l'utilisation privée d'une voiture de société au moyen de la cylindrée du véhicule et du nombre

de kilomètres parcourus, et il demande les chèques-repas, écochèques et autres chèques cadeau ainsi que la valeur d'appels d'un GSM fourni par l'employeur, l'avantage d'une assurance-groupe et d'autres avantages (à compléter soi-même). La méthode Tremmery<sup>11</sup> demande, outre le revenu professionnel, le nombre de mois payés et prévoit des cases distinctes pour les primes complémentaires et les revenus de remplacement. Il est possible d'indiquer d'autres revenus comme 'revenus accessoires'. Dans le Simulateur de Pareto, enfin, il est possible de simuler le pécule de vacances, le treizième mois et l'avantage d'une voiture de société, d'indiquer des bonus et des primes ainsi que d'autres avantages (mais pas d'en détailler le type) et/ou les revenus.

La formule de base de la méthode Renard n'inclut pas les revenus mobiliers et immobiliers, contrairement aux autres méthodes, fût-ce de manière disparate. La méthode PCA permet d'indiquer les revenus immobiliers et mobiliers comme une catégorie spécifique de 'revenus divers'. L'Onderhoudsgeldcalculator demande lui aussi les deux. Les revenus locatifs sont automatiquement minorés d'un coût forfaitaire de 40 %, tandis que les revenus mobiliers peuvent être minorés des frais de perception et de garde ainsi que du précompte mobilier versé. Le Simulateur de Pareto ne prévoit pas de cases distinctes pour ces revenus, et l'on ne peut que les indiquer comme 'autres avantages et revenus'. Il en va de même dans la méthode Tremmery, qui permet d'utiliser des 'revenus accessoires'.

#### *Commentaire*

Dans le cadre de l'applicabilité, nous examinons ici l'ampleur et la complexité des paramètres de revenu des diverses méthodes. Dans la formule de base de la méthode Renard, seul le revenu professionnel de chaque parent est demandé, sans tenir compte de revenus immobiliers, mobiliers ou autres. Bien que le fait de ne demander qu'une seule source de revenu semble facile en termes d'applicabilité, il peut susciter l'incompréhension et un sentiment d'injustice. Il est possible qu'un parent dispose de certains revenus (im)mobiliers ou supplémentaires qui renforcent considérablement son assise financière et que le fait de ne pas en tenir compte rende impossible une contribution équitable dans l'entretien de l'enfant (Brouwers, 2010a). Il serait possible de résoudre ce problème en additionnant toutes les sources de revenu individuelles et de partir du total en résultant pour chacun. Un paramètre de revenu unique

---

(11) Chez les salariés ; le calcul du revenu diffère de celui des indépendants.

reste quoi qu'il en soit complexe, sachant que la méthode ne donne pas un aperçu de tous les éléments à prendre en ligne de compte comme (supplément de) revenu. Les méthodes de Tremmery et de Pareto posent un problème similaire. Bien que les manuels indiquent que les revenus (im)mobiliers peuvent être respectivement indiqués sous 'revenus accessoires' et 'autres avantages', l'absence d'espace explicite pour ces paramètres pourrait entraîner des interprétations vagues et des discussions sans fin. Cet état de fait crée un paradoxe, sachant que la simplicité d'une méthode quant au nombre de paramètres crée précisément la complexité. C'est pourquoi la méthode PCA prévoit la possibilité de saisir des 'revenus divers' en indiquant les revenus (im)mobiliers et les avantages divers comme catégories explicites. C'est encore plus concret dans l'Onderhoudsgeldcalculator, où les revenus (im)mobiliers et de nombreux avantages de toute nature sont explicitement demandés.

Pour autant, nous ne pouvons pas dire que le fait de demander (explicitement) des variables plus nombreuses apporte une meilleure solution. Tout comme la complexité d'un petit nombre de paramètres peut réduire l'applicabilité, il en va de même pour une longue liste de données simples qui demande à l'utilisateur un surcroît d'engagement, d'attention et de prudence. On risque alors de perdre de vue l'importance ou l'utilité de chaque élément individuel, et de créer l'incompréhension sur la manière d'introduire les données et la raison qui le justifie. Dans les deux cas, il est donc nécessaire de fournir un accompagnement à la fois clair et suffisant. Ce qui nous amène à la question de la transparence. Il manque un manuel clair pour la formule de base de Renard, étant donné que l'utilisateur doit chercher lui-même des explications supplémentaires sur le paramètre du revenu en parcourant la littérature disponible et divers sites Internet. On risque ainsi d'aboutir à des interprétations contradictoires ou de trouver des informations complexes, ce qui provoque l'incertitude. La nouvelle méthode PCA permet de consulter une page de FAQ. Cependant, les explications sont relativement limitées au niveau des revenus. Il est expliqué que les facultés parentales peuvent ne pas se limiter au salaire et aux revenus (im)mobiliers, mais on ne trouve que quelques exemples d'avantages en nature. L'importance de compléter les autres revenus est soulignée, mais sans explication sur la manière dont il est possible d'indiquer, par exemple, l'avantage financier représenté par le fait d'occuper un logement payé (Larcier Group, 2015a). Sans explication, ces paramètres supplémentaires deviennent relativement complexes et il est possible qu'ils restent inutilisés. Les FAQ et les informations accompagnant le Simulateur de Pareto sont plus complètes et répondent aux questions par champ de revenu. Toutefois, la manière d'indiquer les revenus supplémentaires

n'est pas claire, et les explications concernant les avantages de toute nature sont, ici encore, limitées (Pareto Services, 2016). Le livret de la méthode Tremmery se montre détaillé dans la manière dont il explique pourquoi et comment il faut compléter chaque élément. Mais ici encore, les explications concernant ce qu'il faut entendre par 'revenus accessoires' sont relativement limitées, et l'importance d'indiquer les autres sources de revenu n'est même pas soulignée (Tremmery et Tremmery, 2005). L'Onderhoudsgeldcalculator, enfin, propose la documentation la plus étoffée pour compléter les données relatives aux revenus : manuel détaillé, liste complète d'avantages de toute nature possibles, et explication de l'endroit où les données à compléter se trouvent sur l'avertissement-extrait de rôle (Gezinsbond, 2017b). Compte tenu de l'ampleur et de la clarté, la documentation de l'Onderhoudsgeldcalculator surpasse celle des autres méthodes, y compris sur le plan de la transparence. Tout comme pour l'applicabilité, nous nous demandons toutefois si 'plus' rime toujours avec 'mieux', dans la mesure où de la documentation et des informations supplémentaires requièrent un surcroît d'attention et de temps pour l'utilisateur, ce qui à partir d'un certain point nuit à l'applicabilité. Une évaluation de ces méthodes manquera donc son objectif si elle omet d'examiner l'interaction entre applicabilité et transparence.

### 5.2.2. Avantages fiscaux et interventions publiques

**TABLEAU 5 : AVANTAGES FISCAUX ET INTERVENTIONS PUBLIQUES**

	Avantage fiscal enfant à charge	Déductibilité fiscale	Autres avantages fiscaux	Allocations familiales	Allocations d'études
Renard				X	
PCA	X*	X*	X*	X	
Gezinsbond	X	X	X	X	X
Tremmery	X		X	X	
Pareto	X	X		X	X

\*Non explicite.

Le fait d'élever un enfant a des conséquences fiscales qui peuvent en outre évoluer après une rupture. Elles donnent aux enfants à charge un avantage fiscal sous la forme d'une réduction familiale sur le précompte professionnel retenu, à titre d'avantage sur l'avantage fiscal final qui n'est intégralement attribué que sur l'avertissement-extrait de rôle (SPF Personnel et Organisation,

2016). Il est possible qu'après une rupture, un enfant soit fiscalement à charge de l'autre parent ; il faut donc que la ristourne familiale lui soit accordée lors du calcul (Coemans, 2010). Les FAQ de la méthode PCA signalent que l'utilisateur peut inclure cet avantage fiscal en mentionnant le montant concerné comme 'revenu divers' pour l'un et 'charge exceptionnelle' pour l'autre. L'Onderhoudsgeldcalculator calcule lui-même cette correction en fonction de l'état civil, de la taxe communale additionnelle et du nombre d'enfants fiscalement à charge avant et après la séparation. Il est également possible de tenir compte du fait qu'un enfant handicapé dans la famille compte double pour l'avantage fiscal pour enfants fiscalement à charge. La méthode Tremmery demande, outre le salaire mensuel normal, le salaire mensuel après modification des personnes à charge. Enfin, dans le Simulateur de Pareto, on indique de quel parent l'enfant est à charge après la rupture, et l'on obtient à la fin du calcul l'équilibre (ou le déséquilibre) fiscal qui en résulte entre le parent qui a l'enfant fiscalement à charge et celui qui peut déduire fiscalement 80 % des contributions alimentaires payées.

Afin de calculer l'avantage fiscal maximal, l'Onderhoudsgeldcalculator simule le taux d'imposition le plus élevé s'appliquant à chaque parent. Dans le Simulateur de Pareto, l'utilisateur peut déterminer lui-même le taux d'imposition le plus élevé au moyen d'une estimation basée sur le revenu net introduit. Dans l'Onderhoudsgeldcalculator et le Simulateur de Pareto, l'utilisateur peut également ajouter le tarif de la taxe communale. A cette fin, l'Onderhoudsgeldcalculator prévoit un lien vers le tableau des tarifs des taxes communales par commune sur le site Internet du SPF Finances (Gezinsbond, 2017a). En principe, ni la méthode Tremmery, ni la formule de base de la méthode Renard ni la méthode PCA rénovée ne tiennent compte de cet avantage fiscal. Les FAQ de la méthode PCA suggèrent par contre bien une correction manuelle par la saisie d'un autre revenu pour le parent qui bénéficie de l'avantage fiscal.

A côté de cela, il existe encore d'autres avantages fiscaux dont certaines méthodes tiennent compte, comme la réduction d'impôt pour le recours à une garderie dans l'Onderhoudsgeldcalculator, ou la majoration du montant exonéré pour les enfants de moins de 3 ans sans frais de garderie dans la méthode Tremmery. Enfin, chaque méthode demande le montant des allocations familiales perçues par chaque parent, soit globalement pour tous les enfants (Renard, PCA, Gezinsbond et Pareto), soit par enfant (Tremmery et optionnel chez le Gezinsbond), et l'Onderhoudsgeldcalculator et le Simulateur de Pareto demandant également les allocations de scolarité et d'études.

### *Commentaire*

Le calcul des avantages fiscaux contribue à une répartition des revenus plus précise entre les deux parents. En même temps, il permet d'apporter des paramètres supplémentaires qui, compte tenu de leurs implications fiscales, ne sont pas souvent intuitivement compréhensibles. De ce fait, le calcul est plus complexe et moins transparent, ce qui nuit à l'applicabilité (Brouwers, 2013). La méthode PCA s'abstient donc de tenir explicitement compte de données fiscales. La page de FAQ signale qu'au besoin, il est possible d'adapter le revenu (Larcier Group, 2015a), mais cela demande une connaissance du système fiscal et un investissement en temps que tous les parents ne veulent ou ne peuvent pas consentir. Se pose aussi la question de savoir comment l'on peut ou doit effectuer les corrections fiscales. Il existe ainsi de très nombreux avantages fiscaux qui ne sont peut-être pas pris en considération, comme les réductions d'impôts supplémentaires en cas de prêt hypothécaire ou de recours à une garderie, l'augmentation du montant exonéré pour les enfants présentant un handicap ou une maladie, etc. (Coemans, 2010). Seul l'Onderhoudsgeldcalculator permet de tenir compte de ces deux derniers avantages fiscaux, mais pas du premier. Un parent qui y a droit peut estimer malhonnête que seule une partie limitée des avantages et des inconvénients fiscaux soit prise en compte. Du fait de la complexité de ces adaptations fiscales, il est en outre difficile d'analyser ou de refléter leur prise en compte de façon transparente. Seul le Simulateur de Pareto fournit un aperçu détaillé de la meilleure optimisation fiscale avec les résultats.

Toutes les méthodes montrent l'importance de compléter les allocations familiales pour calculer le revenu familial global. Les méthodes Renard et PCA (et, indirectement, le Simulateur de Pareto) ont cependant été critiquées quant au fait qu'elles ne demandent que le montant global et en attribuent une moyenne à chaque enfant (Coemans, 2010). Brouwers (2013) signale cependant que les allocations familiales ne sont généralement pas réservées au bénéfice de cet enfant spécifique, mais sont intégralement ajoutées au revenu familial. De plus, il serait malhonnête d'attribuer plus d'allocations familiales à un deuxième enfant tandis que le premier en reçoit moins. Or, si les enfants n'ont pas la même résidence principale, le montant individuel des allocations familiales est nécessaire pour calculer la contribution alimentaire pour chaque enfant (Tremmery et Tremmery, 2005). Dans cette situation, la méthode Tremmery et l'Onderhoudsgeldcalculator sont donc plus utiles étant donné qu'ils permettent de saisir les allocations familiales par enfant. En parallèle, seuls l'Onderhoudsgeldcalculator et le Simulateur de Pareto demandent les allocations de scolarité et d'études, bien que le cas échéant, elles puissent

représenter une économie considérable sur le coût de l'enfant. Si les parents conviennent qu'une seule partie paiera tous les frais de scolarité alors que ce coût est en réalité couvert par une allocation d'études, ce parent ne contribue pas équitablement au coût de l'enfant.

Il est important que l'utilisateur comprenne comment ces allocations sont calculées. Dans le manuel du Simulateur de Pareto, les allocations familiales, de scolarité et d'études ne sont prises en compte que dans les coûts de l'enfant et n'ont aucune influence sur la répartition des coûts entre les parents (Pareto Services, 2016). L'Onderhoudsgeldcalculator explique que les deux montants publics sont ajoutés au revenu total de la famille, font partie du revenu sur lequel le coût de l'enfant est calculé, et sont par la suite déduits du coût final de l'enfant. Les allocations familiales n'ont en revanche aucun impact sur le pourcentage de répartition entre les deux parents.

### 5.2.3. Protection des revenus et capacité

La formule de base de la méthode Renard utilise le revenu total pour le calcul. Cette méthode a deux inconvénients. D'abord, on court le risque que les personnes dont le revenu est très bas doivent payer une contribution alimentaire si élevée qu'il leur restera plus de quoi assurer leur propre entretien. Deuxièmement, elle entraîne des proportions inégales des contributions. Imaginons qu'un parent gagne 1000 EUR et l'autre 2000 EUR, mais qu'ils aient chacun 500 EUR de frais chaque mois. Il serait injuste d'imputer un tiers de la contribution alimentaire au premier parent, car il lui resterait moins qu'au deuxième parent après le paiement de ses propres coûts (Brouwers, 2010a ; Tremmery et Tremmery, 2005). En partant du principe que chacun a droit à une existence digne, certaines autres méthodes prévoient la possibilité de réserver une partie du revenu pour le parent proprement dit. Cependant, la méthode PCA ne prévoit aucune protection explicite des revenus, même si l'on peut indiquer des 'charges exceptionnelles' qui seront déduites du revenu pour le calcul. Le Simulateur de Pareto permet d'indiquer si les parents vivent seuls après le divorce, après quoi le coût supplémentaire de la vie en tant qu'isolé (par opposition à cohabitant) au niveau du seuil de pauvreté SILC de l'UE est déduit du revenu. Cette option existe aussi dans l'Onderhoudsgeldcalculator, à côté de celle qui permet de réserver un strict nécessaire minimal égal au revenu d'intégration actuel ou au seuil de risque de pauvreté pour un isolé. Sur le revenu total de chaque parent, on peut soit déduire le revenu pour un isolé avec ou sans charge de famille, soit le revenu d'intégration d'un cohabitant. On tient ainsi compte des coûts pour les autres enfants (non communs) ou des avantages d'échelle qu'apporte la

cohabitation avec un nouveau partenaire (Coemans et Windey, 2004). Si ces méthodes permettent à l'utilisateur de choisir de retenir ou non une réserve personnelle, cette possibilité est automatiquement intégrée dans le calcul de la méthode Tremmery. En partant du principe qu'habiter séparément entraîne inévitablement une augmentation de coût, les coûts incompressibles sont calculés en fonction du décile de revenu et du nombre d'enfants communs (il s'agit des loyers ou hypothèques, taxes foncières et assurances) qui sont retenus sur le revenu (Tremmery et Tremmery, 2005b). L'utilisateur peut par ailleurs introduire des coûts difficilement évitables, comme les prêts et les frais professionnels, qui sont également déduits du revenu pour définir le revenu « contributif ».

#### *Commentaire*

Les FAQ de la méthode PCA mentionnent que même si elle ne permet pas d'introduire des frais de la vie quotidienne, il est possible de saisir des charges exceptionnelles réduisant le revenu. Toutefois, elles ne fournissent guère d'explication quant à ce qui peut compter comme 'anciennes dettes' ou 'frais divers'. L'unique directive fournie est que la charge doit être indépendante de la volonté de l'utilisateur, avec comme exemple un endettement considérable résultant d'un accident ou d'une faillite (Larcier Group, 2015a). Dans l'Onderhoudsgeldcalculator, l'utilisateur doit chercher lui-même les données actualisées des revenus d'intégration belges sur le site du Gezinsbond et les compléter au début du calcul. Bien que cela permette de fournir de manière simple et rapide des mises à jour du revenu d'intégration, cela implique (au détriment de l'applicabilité) ici encore que l'utilisateur a besoin d'une documentation supplémentaire. Dans le Simulateur de Pareto et l'Onderhoudsgeldcalculator, le montant du surcoût pour isolé est indiqué, et l'utilisateur doit donc uniquement indiquer s'il souhaite ou non en tenir compte. Tant dans la méthode PCA que dans l'Onderhoudsgeldcalculator et le Simulateur de Pareto, il est possible de tenir compte ou non de ces réserves. Si l'on se sent obligé (par l'autre parent, un sentiment de culpabilité par rapport à la rupture, ...) de réfléchir entièrement par rapport à l'avantage de l'enfant et de ne pas tenir compte d'un minimum d'existence pour soi, cela peut entraîner de gros problèmes pour les parents dont le revenu est bas. C'est pourquoi les manuels de l'Onderhoudsgeldcalculator et du Simulateur de Pareto expliquent l'importance du minimum d'existence, pour qu'un utilisateur comprenne clairement le but d'une réserve. La méthode Tremmery calcule automatiquement le revenu contributif, sans exiger une autorisation ou un input supplémentaire de la part de l'utilisateur. Bien que l'on puisse ramener manuellement à zéro les frais incompressibles, le principe de capacité et de

réserve personnelle est un point important et abondamment expliqué dans cette méthode (Tremmery et Tremmery, 2005).

Pour l'utilisateur, il est important de comprendre les implications de la protection du revenu et de revenu contributif. Ainsi, dans l'Onderhoudsgeldcalculator, le Simulateur de Pareto et la méthode Tremmery, ce revenu n'est déterminant que pour une répartition équitable du coût de l'enfant entre les parents. Les manuels expliquent clairement que le coût de l'enfant est calculé en fonction du revenu global de la famille, avant toute déduction d'une réserve parentale (Coemans, 2010 ; Pareto Services, 2016 ; Tremmery et Tremmery, 2005). Ce n'est pas le cas dans la méthode PCA. Les FAQ négligent toutefois de signaler que ce point influence lui aussi les coûts de l'enfant, au même titre que la répartition des coûts entre parents. Ceux-ci sont alors calculés sur la base du revenu contributif et non du revenu total, la prise en considération de charges supplémentaires se traduisant en l'occurrence par une contribution alimentaire moins élevée (Larcier Group, 2015a). Dans l'Onderhoudsgeldcalculator, l'utilisateur peut choisir lui-même de garantir cette réserve parentale dans le calcul des coûts de l'enfant afin d'éviter que ceux-ci ne soient excessivement élevés.

Enfin, un déséquilibre (apparent) entre les sources de revenus et de dépenses demandées peut prêter à controverse entre les parents. Dans la méthode Tremmery, nous voyons par exemple qu'il est possible d'introduire des coûts très détaillés, tandis que des paramètres de revenu plus vagues (voir plus haut) pourraient entraîner l'omission de certains revenus. Bien que la prise en compte de charges inégalement réparties (p. ex. emprunts communs qu'un seul parent continue à rembourser) soit cruciale pour un calcul équitable, l'utilisateur doit rester vigilant quant à une protection des revenus excessive.

#### 5.2.4. Revenus extrêmes

**TABEAU 6 : CORRECTION POUR LES REVENUS EXTREMES**

	Revenus élevés	Revenus bas
Renard		
PCA	X	
Gezinsbond	X	X
Tremmery	X	X
Pareto		

Le coût d'un enfant est calculé par rapport au revenu commun des parents. A mesure que le niveau de vie s'élève, on dépense davantage pour les enfants. A l'inverse, les familles dont les revenus sont plus faibles consacrent moins d'argent aux enfants (Brouwers, 2013). Mais cette image est faussée pour les revenus extrêmement élevés ou extrêmement faibles. On obtient ainsi, dans la formule de base de la méthode Renard, des montants exorbitants pour les familles ayant des revenus élevés, précisément parce que le calcul part d'une hausse linéaire des dépenses pour les enfants. Cette hypothèse de travail n'est pas correcte. Les familles se trouvant dans une situation financière plus solide épargnent davantage, et dans les faits, le budget disponible pour les enfants est moins élevé que le montant repris dans le calcul de la contribution alimentaire (Renard et Onkelinx, 2005). C'est pourquoi la méthode PCA incorpore un plafond de revenu. Lorsque le revenu individuel est supérieur à 4.000 EUR, seuls 20 % de ce qui dépasse cette limite sont pris en considération. Autrement dit, un revenu de 5.000 EUR est ramené à 4.000 EUR + (20 % x 1.000 EUR) = 4.200 EUR (Wustefeld, 2001). L'Onderhoudsgeldcalculator empêche les contributions alimentaires excessives pour les revenus élevés en permettant aux utilisateurs d'introduire un montant d'épargne absolu, ou sous forme de pourcentage, entièrement exclu du calcul (Coemans, 2010). Le Simulateur de Pareto ne prévoit pas de limitation pour les revenus élevés, mais le manuel recommande d'appliquer une correction pour un revenu s'écartant fortement de la moyenne belge (3.500 EUR) (Pareto Services, 2016).

Pour les revenus très bas, la réserve d'un minimum d'existence constitue un premier mécanisme de protection (voir plus haut). Si les deux parents disposent d'un revenu bas similaire, on court par contre le risque d'un scénario 'tout ou rien' dans lequel le parent ayant le revenu le plus élevé supportera tous les coûts (Coemans et Windey, 2004). L'Onderhoudsgeldcalculator avertit par conséquent que la répartition du revenu sous forme de pourcentage peut donner des résultats incorrects si la somme des revenus mensuels est inférieure à deux fois le revenu d'intégration d'un isolé ayant charge de famille. Pour les bas revenus, un mécanisme de ralentissement intervient ; il permet de supprimer progressivement la prise en compte du revenu d'intégration. On évite ainsi des transitions brutales dans la répartition des coûts entre les deux parents qui ferait supporter la quasi-totalité des coûts à un seul parent (Gezinsbond, 2017a).

Le calcul dérogatoire du coût de l'enfant dans la méthode Tremmery permet en principe d'effectuer une correction. En fonction du revenu mensuel, on se trouve en effet dans un des dix déciles de revenu, sur la base de la répartition

des revenus de l'ensemble de la population. A chaque décile correspond un schéma de dépenses moyen qui détermine combien l'on consacre aux enfants à l'intérieur de ce décile. Par conséquent, le fait d'avoir un salaire extrêmement élevé ou bas n'a aucune influence sur le coût de l'enfant au-delà des limites du décile correspondant. Les enfants dont les parents ont un revenu (très) bas sont assurés d'un budget minimum tandis que grâce au principe des coûts incompressibles (voir plus haut), les parents ayant des revenus bas sont protégés contre des dépenses excessivement élevées (Tremmery et Tremmery, 2005).

#### *Commentaire*

L'Onderhoudsgeldcalculator plafonne les revenus élevés au moyen d'un quota d'épargne, mais il n'est pas simple de déterminer combien l'on peut épargner ou épargnera après la rupture. De plus, cette méthode implique un risque d'abus, étant donné qu'elle permet de manipuler fortement la contribution alimentaire qui en résulte (Coemans, 2010). Ce point est explicitement signalé tant dans le manuel que dans le calcul (sous la forme d'un écran d'avertissement) (Gezinsbond, 2017a). Une solution qui pourrait être plus applicable consisterait par exemple à ramener à l'avance les revenus excessivement élevés à un montant moins important ou à ne faire compter une partie plus élevée que pour un pourcentage déterminé (Brouwers, 2013). C'est automatiquement le cas dans la méthode PCA, avec une explication claire à ce sujet dans les FAQ. Dans le Simulateur de Pareto, le manuel recommande une correction, mais sans indiquer la marche à suivre. La logique interne de la méthode Tremmery, enfin, permet une correction implicite pour les revenus extrêmes clairement décrite dans le manuel (Tremmery et Tremmery, 2005).

#### **5.2.5. Conclusion**

Chaque méthode de calcul détermine les facultés parentales à sa propre manière. Nous voyons ainsi d'importantes différences au niveau des paramètres de revenu et des avantages (fiscaux) impliqués dans le calcul, et à quel point ils sont demandés de manière explicite. Nous avons aussi noté des risques en termes d'applicabilité, tant au niveau de l'investissement requis pour compléter de nombreuses données simples que suite au manque de clarté dans le résumé des revenus dans un ou plusieurs paramètres. La transparence que procurent des instructions de qualité et claires est donc essentielle pour une bonne utilisation des méthodes. C'est essentiel non seulement pour comprendre la signification des paramètres demandés, ou pour savoir où aller puiser les informations, mais aussi comment l'on peut apporter soi-même des modifications et quelles en sont les conséquences (potentiellement néfastes). Cependant, les explications relatives à l'adaptation du revenu dans le cadre d'optimisations

fiscales, les implications financières du fait de réserver un revenu pour les besoins propres des parents, et la correction des revenus extrêmes sont souvent limitées. D'autre part, un manuel trop étoffé pourrait nuire à l'applicabilité. Applicabilité et transparence vont donc de pair, et compte tenu de l'ampleur et du contenu des données demandées, l'on pourra atteindre un équilibre au moyen d'instructions complètes mais intelligibles.

Enfin, la manière dont les méthodes gèrent les données relatives au revenu fait émerger des différences dans leurs principes (théoriques). Ainsi, une méthode estime que la protection du revenu est essentielle pour une existence digne, tandis que l'autre ne le fait pas, précisément pour que le calcul aille entièrement 'dans l'intérêt de l'enfant'. Certaines méthodes laissent même le choix à l'utilisateur. Bien qu'apparemment flexible, cette solution pose question au niveau de l'objectivité du calcul. Pour obtenir une méthode réellement uniforme, l'unanimité sur de tels aspects fondamentaux est capitale.

### **5.3. COUT DE L'ENFANT**

Après la définition du revenu familial vient le deuxième volet du calcul, qui consiste à établir le coût total de l'enfant. Dans ce but, chaque méthode fait appel à des modules de calcul qui définissent le coût réel de l'enfant à l'aide des coefficients d'âge des enfants, du revenu parental et du nombre d'enfants dans le ménage. Souvent, l'utilisateur peut introduire lui-même des données supplémentaires ou procéder à des adaptations qui influent sur les résultats du coût de l'enfant et la répartition équitable de ce coût entre les parents. Ici encore, une évaluation de l'applicabilité et de la transparence est donc utile.

### 5.3.1. Postes de dépenses

**TABLEAU 7 : CALCUL DU COUT DE L'ENFANT**

	Scission des postes de dépense	Différence coût lié (ou non) à la garde	Adaptation revenus élevés	Adaptation coûts-proportion	Coûts indépendants du revenu
Renard					
PCA	X	X*		X*	
Gezinsbond	X	X	X	X	X
Tremmery	X	X	X	X	X
Pareto	X	X	X		X

\*Par sélection.

La formule de base de la méthode Renard calcule le coût d'un enfant comme un tout auquel l'utilisateur ne peut rien modifier. De plus, le coût total est considéré comme 'lié à la garde', ce qui signifie que si un enfant séjourne 30 % du temps chez un parent, celui-ci est censé supporter 30 % du coût total de l'enfant en nature. Les autres méthodes sont plus fines et prévoient à la fois une scission du coût de l'enfant en plusieurs postes de dépenses et une différence entre coûts liés ou non à la garde. Ainsi, la méthode PCA scinde le coût total de l'enfant en alimentation et soins corporels, logement, transport et communication, vêtements et effets personnels, enseignement et dépenses de soins de santé, culture/loisirs et tourisme et autres biens et services. L'utilisateur peut cocher lui-même quels postes de dépenses sont liés à la garde. L'Onderhoudsgeldcalculator et le Simulateur de Pareto permettent une répartition similaire entre coûts liés ou non à la garde. Les coûts de logement, d'énergie, d'alimentation et de soins corporels sont liés à la garde, tandis que les vêtements, les soins de santé, les transports, la communication et la détente ne le sont pas. Les deux méthodes calculent par ailleurs le coût de la scolarité et permettent à l'utilisateur d'indiquer des postes de dépenses supplémentaires. La méthode Tremmery commence par calculer le coût du logement et des effets de première nécessité de l'enfant à charge de chaque parent, avec ensuite une catégorie de frais liés à la garde : alimentation, transport et communication, argent de poche, loisirs, voyages et frais généraux et médicaux. L'utilisateur peut y ajouter lui-même des frais de garderie. Sont ensuite calculés les frais non liés à la garde, subdivisés en coûts dépendants du niveau de vie (habillement,

soins corporels, frais médicaux exceptionnels et frais de scolarité exceptionnels à saisir soi-même) et indépendants du niveau de vie (frais de scolarité).

Il est possible que le coût réel diffère de ce qui est calculé. Tant dans le Simulateur de Pareto que dans l'Onderhoudsgeldcalculator et la méthode Tremmery, il est donc possible de remplacer le coût statistique de chaque poste de dépense par un montant réel (supérieur ou inférieur). Dans l'Onderhoudsgeldcalculator et la méthode Tremmery, il est possible de le faire pour chaque enfant individuellement, et les parents peuvent indiquer, par coût non lié à la garde, le pourcentage que chaque parent assumera en nature, ce qui peut se traduire par des différences pour cette répartition par poste. Le Simulateur de Pareto ne calcule que le total par poste de dépenses sur tous les enfants et présuppose que le parent chez qui l'enfant est domicilié assume tous les coûts ordinaires non liés à la garde. L'Onderhoudsgeldcalculator limite automatiquement le calculateur du coût total au revenu familial disponible, après éventuelle exonération d'une certaine partie du revenu dans le calcul des coûts. On peut d'ailleurs choisir de répartir automatiquement le coût total sur les divers postes selon le schéma de dépense moyen de Flandre, de Wallonie, de Bruxelles ou de Belgique, ou encore d'utiliser la répartition du Simulateur de Pareto<sup>12</sup>. La méthode PCA, enfin, ne permet pas d'adapter librement le montant des coûts ni leur répartition. En revanche, l'utilisateur peut choisir entre la proportion moyenne de coûts de plusieurs études annuelles du SPF Economie, scindée par région.

La formule de base de Renard et la méthode PCA calculent tous les coûts en fonction du revenu total. Dans les autres méthodes, certaines dépenses, comme le coût de la scolarité, les frais médicaux exceptionnels et la garderie, sont considérées comme dépendantes du revenu, en partant du principe que ces coûts n'augmentent pas ou qu'ils diminuent en fonction du revenu (hormis allocations et réductions) (Coemans, 2010). Pour définir le coût des études, l'année d'études de l'enfant est demandée et un coût moyen lui est attribué. L'Onderhoudsgeldcalculator est le plus détaillé à ce niveau. A partir de la maternelle, on choisit une année d'étude précise, l'enseignement secondaire est subdivisé en trois grades en distinguant entre ASO, BSO, TSO et KSO, et pour le supérieur (université p. ex.) il est possible de choisir 1 ou 2 cycles, avec ou sans séjour en kot. La méthode Tremmery offre le choix entre non scolarisé,

(12) Données des enquêtes sur le budget des ménages du Service des Statistiques du SPF Economie.

maternelle ou primaire, année du secondaire ou universitaire ou supérieur, avec ou sans séjour en kot. Le Simulateur de Pareto est plus limité et permet à l'utilisateur de choisir entre maternelle, primaire, secondaire et supérieur (avec ou sans kot), en définissant le coût moyen de scolarité pour ce niveau d'enseignement. Pour les dépenses médicales exceptionnelles indépendantes du revenu, l'Onderhoudsgeldcalculator prévoit un champ à compléter distinct. Le Simulateur de Pareto ne calcule que les coûts médicaux ordinaires et les FAQ signalent que d'autres coûts médicaux relèvent des frais exceptionnels. L'utilisateur peut cependant indiquer des dépenses (médicales) et des coûts supplémentaires de garderie dans les 'coûts à définir soi-même'. La méthode Tremmery, enfin, calcule à la fois les frais médicaux ordinaires et exceptionnels, mais tous deux sont dépendants du revenu. La garderie constitue un poste de dépenses à compléter soi-même.

#### *Commentaire*

On constate d'emblée que les méthodes impliquent des postes de dépense disparates dans leur calcul. On voit aussi des différences dans la subdivision entre coûts liés ou non à la garde (p. ex. loisirs et frais médicaux sont liés à la garde dans la méthode Tremmery mais pas dans l'Onderhoudsgeldcalculator). Dans le Simulateur de Pareto, ces coûts relèvent aussi de ceux qui ne sont pas liés à la garde, mais l'utilisateur peut choisir de les y inclure. Cette différence n'est pas présente dans la formule de base de la méthode Renard, qui considère que tous les coûts sont liés à la garde. Cela signifie que si un enfant séjourne 30 % du temps chez un parent, ce dernier est censé supporter 30 % du coût total de l'enfant. Cette formule a été critiquée comme étant souvent irréaliste (Brouwers, 2010a ; Coemans, 2010). Si le montant des postes de dépense comme le logement et l'alimentation est effectivement lié à la fréquence du séjour de l'enfant chez un parent, ce n'est pas le cas pour, notamment, les frais de scolarité ou les vêtements neufs, que les parents peuvent partager comme bon leur semble. C'est pourquoi les autres méthodes tiennent compte de la différence entre frais liés ou non à la garde, et permettent souvent des adaptations du montant et de la répartition. Cependant, il se peut que des possibilités d'adaptation trop nombreuses nuisent à l'applicabilité. Ainsi, la méthode Tremmery prévoit la possibilité d'indiquer un coût acceptable pour les parents à côté du coût réel. Elle tient donc compte de la baisse attendue de revenus après la rupture, mais tout en laissant la voie ouverte aux discussions et aux modifications. La méthode Tremmery et l'Onderhoudsgeldcalculator permettent aussi de définir soi-même comment les coûts non liés à la garde

sont répartis entre les parents<sup>13</sup>, ce qui permet une harmonisation détaillée selon la situation de chacun. Cela demande toutefois de nombreux calculs et de bons accords entre les parents, et il n'est bien souvent pas facile d'évaluer la situation financière après la séparation. Dans la méthode Tremmery et le Simulateur de Pareto, il est aussi possible d'augmenter les coûts calculés sans limitation, ce qui implique un risque que les dépenses et la contribution alimentaire finale grèvent excessivement le revenu, voire le dépassent.

Des modifications raisonnables présupposent un manuel de qualité et clair. Cependant, l'Onderhoudsgeldcalculator n'explique les divers postes de dépense ni dans l'aperçu des coûts, ni dans le manuel. Le manuel renvoie à cette fin à l'étude « Mijn kind, duur kind?! ». Tout comme pour le calcul du revenu (voir plus haut), les exemples peuvent constituer un précieux aide-mémoire pour évaluer aussi fidèlement que possible le coût d'un enfant. Ainsi, le Simulateur de Pareto et la méthode Tremmery expliquent chaque type de coût et décrivent les possibilités de modifications et leurs implications (Pareto Group, 2017 ; Tremmery et Tremmery, 2005). Le Simulateur de Pareto inclut également un avertissement lorsque la contribution alimentaire est trop élevée pour pouvoir encore prendre l'enfant fiscalement à charge. La méthode PCA inclut aussi, pour chaque poste de dépenses, une brève explication à l'intention de l'utilisateur. Cependant, la seule adaptation possible consiste à indiquer quels frais sont partagés selon le régime de garde et quelle répartition des coûts (subdivisés par année et par région) l'on souhaite utiliser. La région d'application si les parents habitent en des lieux différents n'est toutefois pas expliquée dans le manuel. De plus, nous pourrions considérer les possibilités de modification limitées des postes de coût dans la méthode PCA comme désavantageuses par rapport à la flexibilité des autres méthodes. D'autre part, dans un souci d'objectivité, on peut également questionner le fait de donner beaucoup de liberté à l'utilisateur. Les différences décrites entre les méthodes montrent en effet la subjectivité d'une 'juste' répartition, et même en ayant recours à diverses modifications dans la même méthode, des couples dont la situation familiale et les revenus sont similaires peuvent obtenir des montants très différents.

Enfin, certaines méthodes rangent les frais de scolarité, de santé et de garderie parmi les postes indépendants du revenu. La longue liste d'années de formation

---

(13) Dans les autres cas, cette augmentation est fonction du revenu / de la capacité des parents.

spécifique dans l'Onderhoudsgeldcalculator permet une estimation très précise du coût de la scolarité moyen. L'Onderhoudsgeldcalculator, le Simulateur de Pareto et la méthode Tremmery permettent également d'adapter facilement le coût de la scolarité calculé dans l'aperçu des coûts. En ce qui concerne les frais médicaux, il peut y avoir confusion sur ce qu'incluent les frais médicaux 'ordinaires'. C'est pourquoi l'Onderhoudsgeldcalculator prévoit une explication de ce qu'il est possible de saisir comme frais (médicaux) exceptionnels. Ici encore, les aide-mémoire sont importants pour obtenir un calcul aussi précis que possible du coût médical de l'enfant. La méthode Tremmery définit les frais médicaux exceptionnels comme des 'frais exceptionnels' mais laisse l'interprétation concrète libre (Tremmery et Tremmery, 2005). Le Simulateur de Pareto ne calcule que les coûts médicaux ordinaires et donne à l'utilisateur quelques exemples de ce type de frais qui ne sont pas repris dans le calcul. Afin de compléter les frais de santé de manière correcte, il est donc crucial que l'utilisateur commence par comprendre la différence entre frais ordinaires et exceptionnels. Le point suivant approfondit cette question.

### 5.3.2. Frais exceptionnels

**TABEAU 8 : CALCUL ET POSSIBILITE DE MODIFIER LES FRAIS EXCEPTIONNELS**

	Frais exceptionnels	
	Dans calcul	Modifier soi-même
Renard		
PCA	X	X
Gezinsbond	X*	
Tremmery	X	X
Pareto	X*	

\*Renvoi a posteriori.

La différence entre frais ordinaires et exceptionnels est formellement décrite depuis la loi de 2010. La première catégorie concerne « les frais habituels relatifs à l'entretien quotidien de l'enfant » (art. 203 bis, § 3, CC) déterminants pour la contribution alimentaire. Par frais extraordinaires, on entend les dépenses exceptionnelles, nécessaires ou imprévisibles qui résultent de circonstances accidentelles ou inhabituelles. Il s'agit par exemple de l'inscription à des stages (d'été), de grandes excursions scolaires (p. ex. classes vertes), des frais d'hôpital urgents, le loyer d'un kot (si ce coût n'est pas repris dans les frais de

scolarité comme c'est le cas dans l'Onderhoudsgeldcalculator et le Simulateur de Pareto), etc. et n'entrent pas dans le budget 'ordinaire' prévu pour l'enfant. Les frais exceptionnels ne relèvent donc pas de la contribution alimentaire ordinaire, mais sont partagés équitablement entre les parents, tout comme les frais ordinaires (Brouwers, 2010b ; Swennen, 2010).

La formule de base de Renard ne mentionne pas cette distinction. La méthode PCA, en revanche, prévoit une section distincte dans laquelle l'utilisateur peut, à l'aide d'un menu déroulant très complet, indiquer les frais exceptionnels pour, entre autres, les dépenses médicales, les frais de scolarité supérieure et les frais de garderie. Elle signale que ces frais exceptionnels ne comptent pas dans le calcul de la contribution alimentaire, et l'utilisateur visualise, au terme du calcul, la répartition de ces frais entre les parents. L'Onderhoudsgeldcalculator et le Simulateur de Pareto ne demandent même pas de frais exceptionnels dans le calcul. Cependant, ils affichent après le calcul de la contribution alimentaire une répartition sous forme de pourcentage de ces coûts entre les parents, auxquels ils peuvent se tenir le cas échéant. La méthode Tremmery, enfin, ne prévoit pas de frais exceptionnels 'légaux', mais calcule par contre les frais de scolarité et médicaux 'exceptionnels'.

#### *Commentaire*

En principe, les frais exceptionnels ne relèvent pas de la contribution alimentaire payée régulièrement, et ils ne sont pas à inclure dans le calcul. Le fait que ce soit pourtant le cas dans la méthode PCA n'est donc qu'une fonctionnalité secondaire à l'avantage de l'utilisateur. L'inclusion de ces données rend toutefois nécessaire une explication de ce que sont les frais supplémentaires. C'est particulièrement important dans la méthode Tremmery, étant donné qu'elle ne prévoit pas de limite à l'augmentation ou à la diminution des dépenses. De plus, le calcul des frais de scolarité et médicaux 'exceptionnels' peut prêter à confusion pour l'utilisateur. C'est pourquoi la méthode PCA prévoit, dans le calcul proprement dit, une liste complète des frais exceptionnels que l'on peut inclure. Bien que l'on obtienne ainsi une estimation précise du coût d'un enfant en plus de la contribution alimentaire, l'on ne traite que les frais exceptionnels qui sont d'application à ce moment. Étant donné leur nature 'imprévisible', une évaluation représentative des frais exceptionnels à venir est en principe impossible. De plus, imaginer et calculer tous les frais exceptionnels demandent beaucoup de travail supplémentaire à l'utilisateur, ce qui n'améliore pas l'applicabilité. La répartition sous forme de pourcentage de l'Onderhoudsgeldcalculator et du Simulateur de Pareto offre à ce niveau une valeur ajoutée, étant donné qu'à revenu et participation inchangée, elle

permet de répartir équitablement et de manière simple toutes les dépenses imprévues entre les parents. De plus, le manuel du Simulateur de Pareto et de l'Onderhoudsgeldcalculator explique le principe des frais exceptionnels à l'aide d'exemples de dépenses s'y rapportant (Gezinsbond, 2017a ; Pareto Group, 2017). C'est important pour éviter que l'on n'intègre des frais exceptionnels en voulant adapter des coûts ordinaires calculés à une situation spécifique.

### 5.3.3. Régime de garde et surcoût

**TABEAU 9 : DEFINIR LE REGIME DE GARDE ET LE SURCOUT**

	Régime de garde		Surcoût
	Saisir soi-même	Menu déroulant	
Renard	X		
PCA	X	X	
Gezinsbond	X		X
Tremmery	X	X*	X*
Pareto		X	

\*Mentionné dans le manuel.

Le régime de garde de l'enfant est un facteur important pour prendre en compte et attribuer les frais liés à la garde. On tient ainsi compte de la partie des coûts que les parents assument déjà en hébergeant l'enfant (Brouwers, 2010). L'Onderhoudsgeldcalculator permet d'indiquer jusqu'à deux chiffres après la décimale, à l'aide d'un curseur, le pourcentage de temps que l'enfant passe chez chaque parent. Dans la méthode Tremmery et la formule de base Renard, on peut également saisir le régime de garde sous forme de pourcentage. La méthode PCA demande d'abord à l'utilisateur s'il y a garde alternée, puis si celle-ci est répartie à égalité entre les parents. Si ce n'est pas le cas, l'utilisateur peut sélectionner dans un menu déroulant détaillé la durée de la garde chez le parent secondaire, depuis « 6 heures par semaine/312 heures par an/3,56 % » jusqu'à « 9 jours/5 jours et la moitié des vacances /40 % ». On peut aussi personnaliser en saisissant son propre pourcentage. Le Simulateur de Pareto utilise aussi un menu déroulant, mais subdivise le régime de garde en fonction de l'année scolaire et des périodes de vacances. En fonction de la période, on obtient une liste répartissant le nombre de jours ou de semaines entre la mère et le père pour cette période.

Elever un enfant dans deux ménages entraîne inévitablement un surcoût. Et si certains frais (comme l'alimentation) sont partagés entre les parents, d'autres (comme la chambre à coucher, le mobilier, les jouets) sont payés en double (Melli et Brown, 1994 ; Venohr et Griffith, 2005). Seul l'Onderhoudsgeldcalculator permet de tenir compte de cette donnée en attribuant un surcoût sous forme de pourcentage, établi par défaut à 30 %. L'utilisateur peut l'adapter par lui-même, et choisir les postes de dépense auxquels il s'applique. Par défaut, il s'agit du logement, des vêtements, des transports et de la communication, mais pas de l'énergie, de l'alimentation, des soins de santé et de la culture. Le coefficient d'âge permettant de calculer ces coûts est ensuite augmenté progressivement à mesure que l'enfant séjourne plus souvent chez le parent non-résidentiel et le surcoût fourni ne s'applique pleinement que lorsque l'enfant séjourne au moins 24,5 % du temps (un weekend sur deux et la moitié des vacances scolaires) chez l'autre parent (Coemans, 2010 ; Coemans et Windey, 2004). La méthode Tremmery, enfin, tient implicitement compte du surcoût dans le calcul du coût de l'enfant, même si l'utilisateur ne peut pas l'adapter explicitement (Thion et Callebaut, 2013).

#### *Commentaire*

Dans la réalité, toutes les proportions sont possibles pour la garde, de 1 % chez un parent à 50 % chez les deux. Bien que l'Onderhoudsgeldcalculator permette cette précision, il inclut quelques restrictions. Tout d'abord, le curseur n'indique pas la durée pendant laquelle le pourcentage de garde s'applique. Il existe une importante différence qualitative entre p. ex. un quart du temps sur base mensuelle ou annuelle. Dans le deuxième cas, il est possible qu'un enfant ne passe que les périodes de vacances chez un parent, tandis qu'une garde de 25 % implique qu'un parent accueille l'enfant tant pendant les vacances que les périodes scolaires, avec des conséquences différentes pour les dépenses (p. ex. pas de transport vers les clubs de loisirs pendant les vacances) (Melli, 1999). Par ailleurs, il n'est pas toujours simple d'estimer le régime de garde en termes de pourcentage, surtout si la durée n'est pas connue. C'est pourquoi le manuel de la méthode Tremmery précise clairement que la durée est d'une année entière, et donne quelques exemples de régimes de garde, qui vont de la bilocation (50 %/50 %) à deux jours toutes les deux semaines chez le père sans jours de congé (86 %/14 %). L'utilisateur est néanmoins encouragé à calculer le pourcentage de garde de manière aussi précise que possible (Tremmery et Tremmery, 2005). Ce n'est pas possible avec le Simulateur de Pareto, qui fonctionne uniquement par menus déroulants. Grâce à la subdivision entre périodes scolaires et vacances, il tient compte de la possibilité qu'un enfant ait plusieurs régimes de garde selon la période, ce qui, compte tenu de la différence

entre par exemple les vacances d'été et les congés de Carnaval, peut avoir un impact important sur la proportion des coûts. La méthode PCA permet quant à elle d'indiquer soi-même un régime de garde sous forme de pourcentage, ainsi que de faire une sélection dans le menu déroulant qui exprime le régime de garde en termes de semaines et d'années.

Des recherches scientifiques soulignent que l'éducation d'un enfant dans deux ménages représente un surcoût, dont l'ampleur précise dépend du régime de garde concret et du coût de l'enfant déjà existant (Melli et Brown, 1994). Le manuel de l'Onderhoudsgeldcalculator précise donc que 30 % pourraient constituer une sur- ou sous-évaluation de l'augmentation moyenne des coûts, et laisse l'utilisateur adapter lui-même le surcoût (Gezinsbond, 2017a). Le manuel ne donne toutefois aucune explication claire concernant l'utilisation et les implications de ce paramètre, et l'on est donc livré à ses propres considérations pour déterminer le montant du surcoût et les postes de dépenses concernés. De plus, les recherches démontrent que même un séjour occasionnel chez le parent payant entraîne une augmentation significative des coûts pour ce dernier, tandis que ceux de la résidence primaire ne diminuent pas nécessairement (Melli, 1999). Pour autant, l'Onderhoudsgeldcalculator calcule le surcoût par étapes, sans expliquer la différence entre l'application directe et progressive. Dans d'autres méthodes, l'utilisateur ne pourra pas modifier directement le surcoût. Dans la méthode Tremmery, il pourra en revanche adapter le coût calculé statistiquement, mais à condition de connaître ses propres chiffres. En l'absence de manuel clair, le surcoût est un paramètre peu applicable qui, en cas d'utilisation erronée, pourrait entraîner une proportion des coûts peu réaliste.

#### 5.3.4. Répartition des coûts

Une fois toutes les données saisies, calculées et/ou modifiées, les coûts sont répartis équitablement entre les parents. En l'occurrence, ils incluent la différence entre le pourcentage de revenu des deux parents dans le revenu familial total (le montant de la contribution de chacun) et le coût que chaque parent supporte déjà suite au séjour ou à un accord (déduction faite des allocations). Un surplus pour un parent et un déficit pour l'autre indiquent qu'une contribution alimentaire est due. Avec la formule de base de la méthode Renard, on obtient simplement un montant mensuel pour tous les enfants ensemble. Dans la méthode Tremmery, on obtient à la fois le total mensuel dû et une subdivision par enfant. Les résultats des autres méthodes sont plus complets. Le Simulateur de Pareto donne une image de la situation générale (régime de séjour, qui reçoit les allocations familiales, qui paie les coûts liés

ou non au séjour), ainsi que la contribution mensuelle (totale et par enfant). L'avantage fiscal et la capacité (pour les frais exceptionnels) sont également repris. Le calcul du résultat de l'Onderhoudsgeldcalculator indique, en plus de la contribution alimentaire mensuelle, un aperçu pas à pas de la répartition des coûts entre les parents, le résultat par enfant, le résultat par type de coût et la clé de répartition pour les frais exceptionnels. La méthode PCA, enfin, montre un résumé succinct de la répartition des coûts, un vaste aperçu des données budgétaires et des coefficients de pondération, ainsi qu'une répartition des frais exceptionnels saisis tant pour les enfants que pour les parents.

### 5.3.5. Conclusion

Le coût de l'enfant est une donnée complexe. Bien que dans certains cas, les moyennes donnent une idée réaliste, les schémas de dépenses peuvent beaucoup différer d'une famille à l'autre. A l'exception de la méthode Renard, l'utilisateur peut donc apporter des modifications ou des ajouts au calcul. Cette flexibilité n'est toutefois guère applicable si l'utilisateur ne peut procéder à ces modifications en toute connaissance de cause. Ainsi, certains postes de dépenses sont linéaires (p. ex. alimentation) tandis que d'autres peuvent être fortement sujets à controverse (p. ex. les vêtements de sport relèvent-ils de l'habillement ou des loisirs ?). Pour répartir équitablement les dépenses futures, il faut en outre savoir à quel parent les frais non liés à la garde sont attribués, ce que sont les frais exceptionnels, ou si un surcoût a ou non été calculé. Bien qu'il soit impossible (et peu applicable) de procéder à une énumération exhaustive de chaque coût envisageable, un manuel suffisamment étoffé est crucial pour mener à bon terme le calcul du coût de l'enfant.

Tout comme pour le calcul du revenu, le compromis entre applicabilité et transparence a ici son importance. En parallèle, la diversité avec laquelle les méthodes définissent le coût de l'enfant pose elle aussi question quant à l'objectivité. Les différences au niveau des dépenses, des proportions et des prémisses, comme les coûts exceptionnels et le surcoût, démontrent que l'on est encore loin de l'uniformité.

## 6. CONCLUSION

Si la loi du 19 mars 2010 visant à promouvoir une objectivation du calcul des contributions alimentaires des père et mère au profit de leurs enfants a fixé quelques modalités auxquelles la budgétisation des contributions alimentaires doit répondre, la Belgique ne dispose pas à ce jour d'une méthode de calcul uniforme (Brouwers, 2013). Le fait que les méthodes les plus utilisées

suggèrent des montants disparates dans des situations familiales et de revenus similaires suscite donc l'incertitude et un sentiment d'arbitraire (Orde van de Vlaamse Balies, 2010 ; Senaev, 2010 ; Thion et Callebaut, 2013). Des recherches précédentes démontrent toutefois qu'en dépit de différences dans les coefficients de calcul et les résultats, la méthode PCA, la méthode Tremmery et l'Onderhoudsgeldcalculator du Gezinsbond<sup>14</sup> répondent aux dispositions légales les plus récentes (Thion et Callebaut, 2013). Chaque instrument devrait donc permettre un calcul équitable et objectif, du moins s'il est effectué de manière correcte. En effet, une mauvaise utilisation d'une méthode valide peut également entraîner des montants incorrects.

Le présent article s'appuie donc sur les recherches existantes en abordant d'un œil critique, du point de vue de l'utilisateur jusqu'ici négligé, les aspects liés à l'accessibilité, à l'applicabilité et à la transparence qui en découlent. Nous comparons cinq méthodes de calcul connues : la méthode Tremmery, l'Onderhoudsgeldcalculator du Gezinsbond, le Simulateur de Pareto et la méthode Renard initiale (sur laquelle se basent toutes les autres, sauf la méthode Tremmery) et rénovée (PCA). A la lumière du débat permanent relatif à l'objectivation des contributions alimentaires pour les enfants et au fait d'atteindre un mode de calcul belge uniforme, cette comparaison permet d'obtenir une compréhension adéquate quant aux possibilités réelles et aux limitations (d'utilisation) des instruments étudiés. En ce qui concerne l'accessibilité se pose tout d'abord la question de savoir si une méthode uniforme sera payante au vu de considérations sociales. Elle devrait aussi être disponible dans plusieurs langues afin de pouvoir être utilisée dans tout le pays. Sur le point du contenu, cette méthode devrait être applicable dans toutes les situations (familiales), ce qui demande une interprétation large au vu de la multitude de nouveaux liens familiaux. Pour une méthode uniforme, il est de plus très important qu'elle soit compréhensible et utilisable par chacun. Ce qui nous amène au compromis entre applicabilité et transparence que nous avons abordé dans les deux facteurs centraux du calcul des contributions alimentaires. Qu'il s'agisse de définir les facultés parentales ou de calculer le coût de l'enfant, nous constatons que la méthode Renard initiale demande le moins de données, prévoit le moins d'ajouts ou de protections et autorise le moins d'adaptations des paramètres de calcul. Bien que ces limitations semblent plus simples que d'autres méthodes, et de manière un peu paradoxale,

---

(14) Et par extension aussi le Simulateur de Pareto simplifié.

la complexité se dissimule derrière des paramètres plus larges car ils peuvent justement susciter manque de clarté et controverse. On peut donc dire qu'une ampleur applicable ne garantit pas des paramètres applicables. Répondant aux dispositions légales les plus récentes, les autres méthodes prennent en compte des éléments plus nombreux que la méthode Renard. Bien que la subdivision de données complexes en éléments plus petits rende des aspects comme ceux du revenu ou du coût de l'enfant plus applicables, elle comporte elle aussi d'importantes objections. Ainsi, le fait de demander plusieurs données implique un surcroît de travail pour l'utilisateur, surtout s'il s'agit de données qui ne sont pas immédiatement connues. Les paramètres 'plus petits' peuvent aussi paraître moins pertinents. Les possibilités de modification offrent certes plus de flexibilité, mais tout en introduisant de la complexité, et demandent un investissement en temps plus important. Par conséquent, l'ampleur limitée de la méthode Renard initiale (bien qu'elle ne corresponde pas totalement aux critères légaux actuels) pourrait être un écolage utile. Quoi qu'il en soit, un manuel suffisamment étoffé et transparent est capital, une exigence à laquelle ne répondent pas encore tous les instruments. En même temps, nous constatons qu'un excédent d'informations peut tout autant réduire l'applicabilité, dans la mesure où il demande plus de temps et d'attention de la part de l'utilisateur. L'équilibre précaire entre simplicité et flexibilité, et ses conséquences sur le compromis entre applicabilité et transparence, constituent donc un autre point d'attention pour les considérations politiques à venir.

Derrière les différences explicites dans les paramètres examinés, on trouve enfin une grande diversité des points de départ théoriques, sociaux et financiers des méthodes. Plus encore que le coefficient de calcul proprement dit, ces hypothèses de travail sont sans doute le principal défi dans le cadre de l'uniformisation. Souhaite-t-on prévoir une protection du revenu, ou le calcul doit-il se faire entièrement en fonction de l'enfant ? Quelles corrections fiscales sont ou non importantes ? Quelle proportion de coût reflète le mieux les schémas de dépenses pour les enfants ? Faut-il tenir compte d'un coût ou d'un surcoût ? Est-il acceptable de permettre une flexibilité en autorisant l'utilisateur à apporter lui-même des modifications, ou cela nuit-il à l'uniformité ? Ce ne sont là que quelques-unes des questions qui se posent en vue d'objectiver le calcul des contributions alimentaires en Belgique. Pour parvenir réellement à une méthode uniforme, l'uniformité quant au contenu concret de la méthode, mais aussi des hypothèses qui la sous-tendent, sont essentielles. Les descriptions détaillées du présent article ainsi que les observations critiques concernant les limitations (au niveau de l'utilisation) peuvent contribuer à ce débat difficile.

*(Traduction)*

**BIBLIOGRAPHIE**

Aizer, A. et McLanahan, S., The impact of child support enforcement on fertility, parental investments, and child well-being, *Journal of Human Resources*, 41(1), pp. 28-45, 2006.

Amato, P. R., Research on divorce: Continuing trends and new developments, *Journal of Marriage and Family*, 72(3), pp. 650-666, 2010.

Andreas, H.-J., Borgloh, B., Bröckel, M., Giesselmann, M. et Hummelsheim, D., The economic consequences of partnership dissolution—a comparative analysis of panel studies from Belgium, Germany, Great Britain, Italy, and Sweden, *European Sociological Review*, 22(5), pp. 533-560, 2006.

Bastaits, K., Van Peer, C., Alofs, E., Pasteels, I. et Mortelmans, D., Hoe verloopt een echtscheiding in Vlaanderen?, in D. Mortelmans, I. Pasteels, J. Pacolet, P. Bracke, K. Matthijs, J. Van Bavel et C. Van Peer (éds.), *Scheiding in Vlaanderen*, Louvain/La Haye, Acco, 2011.

Brouwers, S., *Kinderalimentatie: en wat met het bedrag?*, Gand, Larcier, 2013.

Brouwers, S., Begroting van alimentatiegelden voor kinderen, in Centrum voor Beroepsvervolmaking in de Rechten (éd.), *Alimentatie en kinderen*, pp. 55-106, Anvers-Oxford, Intersentia, 2010a.

Brouwers, S., Persoonlijk onderhoudsgeld na scheiding, in F. Aps (éd.), *Wet en Duiding. Echte lijke moeilijkheden*, pp. 100-103, Bruxelles, Larcier, 2010b.

Brouwers, S., De Echtscheiding door Onderlinge Toestemming, in P. Senaev, F. Swennen et G. Verschelden (éds.), *De Hervorming van het Echtscheidingsrecht*, pp. 141-176, Anvers-Oxford, Intersentia, 2008.

Cancian, M. et Meyer, D. R., Who Owes What to Whom? Child Support Policy Given Multiple-Partner Fertility, *Social Service Review*, 85(4), pp. 587-617, 2011, doi:10.1086/664199.

Cancian, M., Meyer, D. R. et Han, E., Child support: Responsible fatherhood and the quid pro quo, *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 635(1), pp. 140-162, 2011.

Coemans, Y., De Onderhoudsgeldcalculator: een objectieve berekeningsmethode voor onderhoudsbijdrage voor kinderen, in P. Senaev et J. Du Mongh (éds.), *Onderhoudsgelden voor kinderen en tussen ex-echtgenoten*, Anvers-Oxford, Intersentia, 2010.

Coemans, Y., Minimumkosten van kinderen: een basisbegrip, *Mijn Kind, Duur Kind?!*, 33(4), pp. 3-16, 2004.

Coemans, Y. et Windey, P., Onderhoudsgelden voor kinderen berekenen, *Mijn Kind, Duur Kind?!*, 33(4), pp. 33-45, 2004.

Colaes, J. et Denoyelle, C., Praktische problemen m.b.t. de onderhoudsplicht voor kinderen, in Centrum voor Beroepsvervolmaking in de Rechten (éd.), *Alimentatie en kinderen*, Anvers-Oxford, Intersentia, 2010.

Du Mongh, J., Deel III. De onderhoudsuitkering na echtscheiding op grond van onherstelbare ontwrichting, in P. Senaev et J. Du Mongh (éds.), *Onderhoudsgelden voor kinderen en tussen ex-echtgenoten*, Anvers, Intersentia, 2010.

Eurostat, *Divorce indicators*, 2015.

FOD Personeel en Organisatie, *Bedrijfsvoorheffingsschalen. Bezoldigingen van toepassing vanaf 1 Januari 2016*, 2016.

Gezinsbond, Handleiding cd-rom “Onderhoudsgelden voor kinderen”, 2017a.

Gezinsbond, *Onderhoudsbijdragen voor kinderen berekenen*, 2017b. Retrieved from <https://www.gezinsbond.be/onderhoudsgeldcalculator>.

Larcier Group, Veel gestelde vragen, 2015a. Retrieved from [https://vob.larcier.com/public/index.php?module\\_id=00000000006&rec\\_id=00000105361](https://vob.larcier.com/public/index.php?module_id=00000000006&rec_id=00000105361).

Larcier Group, *Voor een objectieve berekening van de onderhoudsbijdragen*, 2015b. Retrieved from <https://vob.larcier.com/public/index.php>.

McMullen, J. G., Alimony, What Social Science and Popular Culture Tells Us about Women, Guilt, and Spousal Support after Divorce, *Duke J. Gender L. en Pol'y*, 19, 41, 2011.

Melli, M. S., Guideline Review: Child Support and Time Sharing by Parents, *Family Law Quarterly*, 33(1), pp. 219-234, 1999, doi:10.2307/25740200.

Melli, M. S. et Brown, P. R., The Economics of Shared Custody: Developing an Equitable Formula for Dual Residence, *Hous. L. Rev.*, 31, p. 543, 1994.

Meyer, D. R., Cancian, M. et Cook, S. T., Multiple partner fertility: Incidence and implications for child support policy, *Social Service Review*, 79(4), pp. 577-601, 2005.

Mortelmans, D. et Defever, C., Income trajectories of lone parents after divorce. A view with Belgian register data, in L. Bernardi et D. Mortelmans (éds.), *Lone Parenthood in the life course*, pp. 191-211, Springer, 2015.

Orde van de Vlaamse Balies, Wet van 19 maart 2010 ter bevordering van een objectieve berekening van de door de ouders te betalen onderhoudsbijdragen voor hun kinderen, 2010.

Pareto Group, De Pareto Onderhoudsbijdrage Simulator in Detail, 2017. Retrieved from <http://onderhoudsgeldonline.be/Kind/Detail-Pareto-onderhoudsgeld-simulator/tabid/1002/Default.aspx>.

Pareto Services, *Handleiding Onderhoudsbijdrage voor Kinderen*, 2016.

Renard, R., *La méthode Renard : questions spéciales*, Bruxelles, Larcier, 2008.

Renard, R., Divorce, coût de l'enfant, pension alimentaire et fiscalité, *Les Dossiers du Journal des tribunaux*, 15, 1986.

Renard, R., *Le coût de l'enfant : approches théoriques, méthodologiques, empiriques*, Ministère de la Communauté française, Direction générale des affaires sociales, Service d'étude et de documentation, 1985.

Renard, R. et Onkelinx, L., La méthode Renard : Une méthode de calcul des contributions alimentaires, *Les Dossiers du Journal des tribunaux*, 51, 2005.

Senaeve, P., De wet van 19 maart 2010 aangaande de objectivering van de onderhoudsbijdrage voor kinderen en andere wijzigingen in het alimentatierecht, in P. Senaeve et J. De Mongh (éds.), *Onderhoudsgelden voor kinderen en tussen ex-echtgenoten*, Anvers-Oxford, Intersentia, 2010.

Storms, B., Penne, T., Vandelannoote, D., et Van Thielen, L., Les budgets de référence comme critère comparatif pour l'évaluation de l'efficacité de la protection des revenus minimums. Comment les revenus et les dépenses nécessaires ont-ils évolué durant la période 2008-2013 ?, *Revue belge de sécurité sociale*, 3, pp. 485-505, 2015.

Swennen, F., Alimentatie voor kinderen: een overzicht, in Centrum voor Beroepsvervolmaking in de Rechten (éd.), *Alimentatie en kinderen*, pp. 19-54, Anvers-Ofxord, Intersentia, 2010.

Thion, P. et Callebaut, E., De statistische berekening van kinderalimentatie: de moeilijke oefening om rechtvaardigheid objectief, transparant en toegankelijk te maken, *Rechtskundig Weekblad*, 77(6), pp. 202-211, 2013.

Tremmery, J. et Tremmery, M., Onderhoudsgeld voor kinderen. Praktische handleiding met rekenblad, Anvers, Maklu, 2005.

Venohr, J. C. et Griffith, T. E., Child support guidelines, *Family Court Review*, 43(3), pp. 415-428, 2005.

Wustefeld, P. A., PCA: een voorstel tot rationele raming van onderhoudsgelden voor minderjarige kinderen, in P. Senaevé (éd.), *Onderhoudsgelden*, Louvain, ACCO, 2001.

Wustefeld, P. A. et Renard, R., *Proposition de contribution alimentaire: PCA. Méthode Renard pondérée et informatisée*, Bruxelles, Larcier, 1996.

## TABLE DES MATIERES

**ACCESSIBILITE, APPLICABILITE ET TRANSPARENCE DES METHODES BELGES DE CALCUL DES CONTRIBUTIONS ALIMENTAIRES POUR ENFANTS**

<b>1. INTRODUCTION</b>	209
<b>2. LA FONCTION DES CONTRIBUTIONS ALIMENTAIRES : LEGALE, FINANCIERE ET SOCIALE</b>	211
<b>3. PLUSIEURS METHODES DE CALCUL : UN APERÇU</b>	212
<b>4. ANALYSE</b>	213
<b>5. COMPARAISON</b>	216
5.1. ACCESSIBILITE . . . . .	216
5.2. MOYENS . . . . .	224
5.3. COUT DE L'ENFANT . . . . .	236
<b>6. CONCLUSION</b>	246
<b>BIBLIOGRAPHIE</b>	249



# LE NOUVEAU PAYSAGE DES INSPECTIONS SOCIALES

sous la direction scientifique de Daniel Dumont,  
Carla Nagels et Guido Van Limberghen

**AVANT-PROPOS** 257

**VERS UNE INSPECTION SOCIALE UNIQUE : UNE QUESTION DE CULTURE ?** 261

**VERS UN SERVICE D'INSPECTION SOCIALE UNIFIE : ASPECTS JURIDIQUES** 283

**LA FUSION-ABSORPTION : LE PARI DE L'ACCROISSEMENT  
RECIPROQUE DES COMPETENCES** 317



# AVANT-PROPOS

**PAR DANIEL DUMONT\*, CARLA NAGELS\*\* ET GUIDO VAN LIMBERGHEN\*\*\***

\*professeur de droit de la sécurité sociale, Université libre de Bruxelles, Centre de droit public

\*\*professeure de criminologie, Université libre de Bruxelles, Centre de recherches criminologiques

\*\*\*professeur de droit de la sécurité sociale, Vrije Universiteit Brussel, Vakgroep Publiekrecht

La Belgique est citée dans de nombreuses recherches internationales dans le peloton de tête en matière de travail au noir et de fraude sociale.<sup>1</sup> Ces phénomènes diminuent les ressources disponibles pour financer la sécurité sociale, créent des distorsions de concurrence entre employeurs et précarisent les travailleurs. A terme, ils peuvent mettre en danger le contrat social. Il est donc important que des services publics soient chargés de lutter contre ces phénomènes. Ce sont les inspections sociales. Pour des raisons historiques, notre pays ne dispose pas d'un seul service polyvalent pour la détection de la fraude sociale, mais de différents services chargés d'exercer chacun la surveillance dans les domaines qui lui sont propres.

Depuis le début des années 1990, il existe cependant une volonté politique affichée, parfois suivie d'effets concrets, de renforcer la collaboration entre ces services, voire d'aller vers la mise en place d'une inspection sociale unique en vue d'augmenter l'efficacité de la lutte contre la fraude sociale. Ainsi, en 1993, un premier accord de collaboration a été conclu afin de renforcer la lutte contre le travail des personnes illégalement présentes sur le territoire. Dix ans plus tard, pour faire suite à la volonté du gouvernement de s'attaquer à bras-le-corps à la fraude sociale, de nouveaux organes de coordination ont été créés : d'une part, le Conseil fédéral de lutte contre le travail illégal et la fraude sociale et, d'autre part, les cellules d'arrondissement, lesquelles sont présidées

---

(1) P. ex. J. Pacolet et A. Marchal (dir.), Travail au noir et fraude : une menace pour l'Etat-providence en Belgique et en Europe, *Revue belge de sécurité sociale*, vol. 45, n° 3, 2003, pp. 675-1041 ; F. Schneider, *The influence of the economic crisis on the underground economy in Germany and the other OECD-countries in 2010: a (further) increase*, Linz, Johannes Kepler University, 2010, [www.econ.jku.at/members/Schneider/files/publications/LatestResearch2010/ShadEcOECD2010.pdf](http://www.econ.jku.at/members/Schneider/files/publications/LatestResearch2010/ShadEcOECD2010.pdf), 10 p. ; F. Schneider, *The shadow economy and shadow economy labour force: what do we (not) know?*, Bonn, Institute for the Study of Labor (IZA), discussion paper n° 5769, 2011, [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1867038](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1867038), 66 p.

par l'auditorat du travail.<sup>2</sup> En 2006, une nouvelle loi a remplacé le Conseil fédéral par le Service d'information et de recherche sociale (SIRS) et a renforcé son rôle<sup>3</sup>. L'objectif de ces différentes réformes a été de mieux répartir le travail et de promouvoir une meilleure collaboration entre les différents services d'inspection sociale, ainsi qu'avec l'auditorat du travail.

Le renforcement des mécanismes de coordination entre les différents services a eu des répercussions importantes sur le travail et la culture professionnelle de chacun. Ainsi, les auditorats du travail ont vu leurs effectifs substantiellement augmenter et se sont tournés plus volontiers vers leurs missions pénales. Quant aux inspections sociales, elles doivent de plus en plus, en raison des protocoles d'accord conclus et de leur présence au sein des cellules d'arrondissement, réaliser des enquêtes à la demande de l'auditorat. Mais tout comme l'auditorat du travail se distingue encore du ministère public chargé de poursuivre les infractions pénales plus traditionnelles, chaque inspection sociale a gardé aussi une culture de travail qui lui est propre.

Depuis le 1er juillet 2017, la direction générale Inspection sociale du Service Public fédéral Sécurité sociale est intégrée au sein des services d'inspection de l'Office national de sécurité sociale (ONSS).<sup>4</sup> Cette absorption, qui sera suivie par un transfert similaire du côté du statut social des travailleurs indépendants – du SPF Sécurité sociale vers l'INASTI –<sup>5</sup>, aura sans doute une influence significative sur la manière de travailler des uns et des autres, en raison du basculement de l'inspection d'un ministère au sein d'une institution publique de sécurité sociale soumise à la gestion paritaire.

Le dossier que l'on tient entre les mains contient les actes de l'après-midi d'études qui a été consacrée à la mise en place de ce nouveau paysage institutionnel, et aux questions qu'elle soulève, par le Centre de recherches

(2) Loi du 3 mai 2003 instituant le Conseil fédéral de lutte contre le travail illégal et la fraude sociale, le Comité fédéral de coordination et les cellules d'arrondissement, *M.B.*, 10 juin 2003, abrogée par la loi-programme citée à la note suivante.

(3) Loi-programme (I) du 27 décembre 2006, *M.B.*, 28 décembre 2006, art. 309 à 327. Depuis, les dispositions relatives au Service d'information et de recherche sociale et aux cellules d'arrondissement ont été intégrées dans le Code pénal social (art. 3 à 15).

(4) Arrêté royal du 6 juin 2017 visant à transférer les agents de l'inspection sociale du Service public fédéral Sécurité sociale à l'Office national de sécurité sociale, *M.B.*, 12 juin 2017.

(5) Plan d'action de lutte contre la fraude sociale 2018, action n° 46, p. 37 : [www.sirs.belgique.be/sites/default/files/content/download/files/plan\\_daction\\_2018\\_pdf\\_fr.pdf](http://www.sirs.belgique.be/sites/default/files/content/download/files/plan_daction_2018_pdf_fr.pdf).

criminologiques et le Centre de droit public de l'Université libre de Bruxelles ainsi que le Vakgroep Publiekrecht de la Vrije Universiteit Brussel, le 19 mai 2017.<sup>6</sup> La première contribution, due à Kim Loyens, propose une analyse critique de la réforme dans une perspective de sociologie des organisations, ce qui conduit l'auteure à souligner les conditions de sa réussite. La seconde contribution, sous la plume de Kristof Salomez et Jan-Pieter Bogaert, passe en revue les importantes difficultés juridiques soulevées par la dispersion des services d'inspection sociale et interroge l'aptitude de la réforme à y remédier. Ces deux études complémentaires sont prolongées par quelques réflexions conclusives de Fabienne Kéfer.

La version écrite des trois textes ici présentés a pu tirer parti des échanges qui ont eu lieu, le jour de l'après-midi d'études, lors d'une table ronde finale. Celle-ci a permis à différents acteurs de terrain d'exprimer leur point de vue sur l'opportunité de la réforme et sur les conditions de sa réussite. Elle avait réuni Karel Deridder, directeur général des services de l'inspection de l'ONSS ; Christophe Hanon, auditeur du travail du Brabant wallon ; Jean-Claude Heirman, ancien directeur général de l'inspection sociale du SPF Sécurité sociale, à présent directeur général des services juridiques de l'ONSS ; Bruno Lietaert, conseiller à la Cour du travail de Gand et Nadine Meunier, substitut général à l'auditorat général de Bruxelles.

---

(6) Cette après-midi d'études a été coorganisée par les signataires du présent avant-propos en collaboration avec Charles-Eric Clesse, chargé de cours à l'ULB et auditeur du travail du Hainaut, et Pierre Van der Vorst, professeur émérite à l'ULB et administration général honoraire de l'ONSS.



# VERS UNE INSPECTION SOCIALE UNIQUE : UNE QUESTION DE CULTURE ?

PAR | **KIM LOYENS**

| Chargée de cours, Département Bestuurs- en Organisationswetenschap, Universiteit Utrecht

---

## INTRODUCTION

Le 1er juillet 2017, la direction générale Inspection sociale (IS) du Service public fédéral Sécurité sociale (SPF Sécurité sociale) a été intégrée dans les services d'inspection de l'Office national de sécurité sociale (ONSS). Cette fusion a été réalisée suite à la décision du Conseil des ministres du 10 novembre 2016, ainsi que sur la base d'un travail préparatoire effectué par un groupe de travail qui a répertorié les missions et compétences de différents services d'inspection. Les services concernés n'ont donc pas disposé de beaucoup de temps pour réaliser la réforme. Ce réaménagement des services d'inspection sociale fait suite à une série de réformes qui ont été engagées à partir du début des années 1990.<sup>1</sup> L'objectif de ces réformes consistait à améliorer la collaboration entre les différents services d'inspection sur le terrain des lois sociales, et ainsi à renforcer la force de frappe de ces services dans leur lutte contre la fraude sociale et le travail illégal. Les moyens déployés consistaient en différents protocoles de coopération successifs et en la création d'organes de coordination, tels que les cellules d'arrondissement sous la direction des auditeurs du travail et le Conseil fédéral de lutte contre le travail illégal et la fraude sociale, qui a été remplacé en 2006 par le Service d'information et de recherche sociale (SIRS). La présente réforme est plus fondamentale car elle ne se concentre pas uniquement sur la collaboration entre des services distincts, mais touche également à la spécificité des services concernés en fusionnant certains d'entre eux, de sorte que les deux services concernés disposeront de moins de liberté pour développer une culture organisationnelle propre et une méthode de travail après la fusion.

---

(1) Voir à cet égard la contribution de Kristof Salomez et Pieter-Jan Bogaert.

La recherche révèle que les fusions échouent dans beaucoup de cas. En fonction des études et de la définition du succès utilisée par les chercheurs, des taux d'échec de 70 à 90 % sont évoqués (Cartwright et Schoenberg, 2006). A titre de facteur décisif dans l'échec d'une fusion, il est souvent fait référence aux problèmes de culture organisationnelle (Schraeder et Self, 2003). Si nous voulons formuler les choses de manière plus positive, il convient de dire que les fusions ont toutefois 10 à 30 % de chances de réussir (et même 50 % dans certaines études).

La présente contribution<sup>2</sup> pose la question de savoir quels facteurs contribuent à une fusion réussie et quels risques il convient d'anticiper lors de son exécution. A l'aide du modèle dit des 7S de Peters, Waterman et Jones (1982), le rôle des facteurs « durs » et « doux » lors de la préparation et la mise en œuvre d'un processus de fusion est examiné, ainsi que les éléments que nous pouvons en tirer dans le contexte particulier de la fusion des services d'inspection sociale. Quelles sont les questions que les initiateurs et exécutants doivent (devaient) se poser dans le cadre de cette réforme, quel rôle les différences culturelles jouent-elles dans un processus de fusion, et quels sont les risques si la culture organisationnelle reçoit trop peu d'attention dans un tel processus ? Ce type de questions critiques occupe une place centrale dans la présente contribution.

La première partie fournira des explications générales sur les composantes du modèle 7S, leur cohérence et comment elles peuvent être traduites dans le contexte d'une fusion (1.). La deuxième partie fera ensuite place à une discussion sur la question de savoir si la réforme des services d'inspection

---

(2) Pour l'élaboration de la présente contribution, il a été fait appel aux sources suivantes de la réforme :

- la communication officielle sur la réforme via les médias ;
- la présentation à destination des collaborateurs de l'inspection intégrée « Vers une inspection intégrée. Session d'information commune ONSS et Inspection sociale », 2016, dispensée par Koen Snyders (administrateur général de l'ONSS), Philippe Benoit (Organisation et développement, ONSS), Jean-Claude Heirman (ancien directeur général de l'Inspection sociale, à présent directeur général des services juridiques de l'ONSS), Karel Deridder (directeur général des services d'inspection de l'ONSS), Stefan Leo (Inspection sociale) et Anne Kirsch (administratrice générale adjointe de l'ONSS) ;
- l'analyse de la réforme par des étudiants en criminologie de la KU Leuven (De Craen, B., Degraen, A., Cornelis, N., Verschooten, M. et Romsée, C., 2017) pour le cours « Organisatiegerichte Methoden van de Criminologische Interventie », encadré par les prof. Jeroen Maesschalck et Astrid Van Den Broeck ;
- un entretien informel avec un dirigeant au sein de l'inspection de l'ONSS.

sociale n'est pas déséquilibrée en raison d'un accent trop fort mis sur les facteurs « durs », tels que la stratégie, la structure et les systèmes (2.). Dans la troisième partie, nous suggérerons de (continuer à) tenir compte, lors des prochaines étapes de la mise en œuvre de cette réforme, de l'aspect « doux » de la fusion, en se concentrant sur les valeurs partagées, les compétences centrales et un management participatif (3.). Dans la quatrième et dernière partie, une feuille de route sera présentée sur la base du modèle de changement d'organisation de Kotter, afin d'introduire de manière ciblée et efficace des mesures pour chacun des facteurs 7S dans le processus de fusion (4.).

## **1. LE MODELE DES 7S**

### **1.1. SITUATION DU MODELE DANS LES SCIENCES ORGANISATIONNELLES**

Le modèle des 7S a été développé par les conseillers en organisation de McKinsey. Le modèle a été établi après une étude à grande échelle sur les organisations jugées excellentes aux Etats-Unis. Dans cette étude, les chercheurs souhaitaient examiner pourquoi certaines sociétés – contrairement à d'autres – réussissaient à faire face à la crise économique à la fin des années 1970 (Peters, Waterman et Jones, 1982). Pourquoi certaines sociétés rencontraient un franc succès en des périodes où d'autres sociétés ne prospéraient pas ? L'étude a été critiquée à cause de sa simplicité (ce qui constitue en même temps la force de l'étude, voir p. ex. Newstrom, 2002), de l'absence d'informations méthodologiques importantes (Cleverley et Stetson, 1985 ; Guest, 2001), mais surtout parce que les « excellentes » sociétés sélectionnées ont été moins performantes par la suite ou sont même tombées en faillite (Aupperle, Acar et Booth, 1986). Néanmoins, les facteurs que Peters et al. (1982) ont identifiés à l'époque et le modèle qui en a résulté ont eu un impact important quant à la réflexion sur la culture organisationnelle dans les sciences organisationnelles. L'argument central du modèle est que les organisations prospères n'investissent pas uniquement dans des variables dites dures – le *hardware* –, telles que la stratégie, la structure et les systèmes, mais également dans des variables douces – le *software* –, telles que les compétences (*skills*), le personnel (*staff*) et le style de gestion (*style*). Par ailleurs, il est question de valeurs partagées au sein des organisations qualifiées d'excellentes (*shared values*). Toutes ces variables

forment ensemble les 7S et doivent être cohérents les unes avec les autres si une organisation veut être prospère.<sup>3</sup>

Les conseillers en organisation de McKinsey n'ont donc pas développé spécifiquement ce modèle pour analyser les processus de fusion, mais le modèle offre la possibilité de comprendre quels facteurs sont importants lors de la fusion d'organisations. En effet, l'étude nous apprend qu'il est important lors d'une fusion de tenir compte des différences culturelles entre les services ou les organisations qui ont fusionné et de faire des efforts pour les combler (Schraeder et Self, 2003). Le modèle des 7S offre des leviers pratiques pour examiner quels facteurs culturels sont importants lors d'une fusion, et pour comprendre les endroits où les cultures organisationnelles peuvent s'avérer difficilement ajustables.

## 1.2. UN EQUILIBRE ENTRE HARDWARE ET SOFTWARE DANS LES ORGANISATIONS

Le modèle 7S est composé de trois variables ou facteurs durs et de quatre variables ou facteurs doux. Les facteurs durs (*hardware*) sont par nature instrumentaux. Ils essaient d'imposer le comportement souhaité auprès des collaborateurs et managers. En revanche, les facteurs doux (*software*) se concentrent sur la motivation des collaborateurs. En répertoriant leurs attentes et en les satisfaisant, ils essaient de stimuler les bonnes pratiques.

Le *hardware* d'une organisation est composé de la stratégie, de la structure et des systèmes. La stratégie renvoie aux objectifs d'une organisation et aux moyens pour les atteindre. La structure se compose de la répartition des tâches, des compétences formelles et des mécanismes de coordination au sein des organisations. Cet aspect de l'organisation se reflète par exemple dans l'organigramme où sont représentés les niveaux hiérarchiques et les organes de coordination. La partie « systèmes » est une notion très large au sein du modèle des 7S. Elle englobe l'ensemble des méthodes de travail, procédures et flux de communication formels et informels. Il s'agit par exemple des structures de concertation et des procédures de décision.

Par *software*, Peters et al. (1982) entendent le personnel (*staff*), les compétences centrales de l'organisation (*skills*), le style de gestion (*style*) et les valeurs

(3) Pour une représentation visuelle du modèle, voir : <https://www.strategicmanagementinsight.com/tools/mckinsey-7s-model-framework.html>.

partagées (*shared values*). Au niveau du personnel (*staff*), la question centrale est de savoir quel est le profil du manager et des collaborateurs, en termes de connaissance, d'expertise, d'expérience et de compétence, mais également quels sont leurs besoins et attentes. En effet, la motivation des collaborateurs est cruciale dans les organisations prospères. Pour ce qui concerne les compétences centrales (*skills*), l'attention est portée sur le niveau de l'organisation. Qu'est-ce qui distingue cette organisation d'autres organisations ? Quelles sont les compétences clés de cette organisation ? Ensuite, le style de gestion (*style*) peut être administratif, directif ou attentiste. La distinction entre les dirigeants axés sur l'humain et ceux axés sur les tâches est également importante ici, tout comme la différence entre les styles participatif et autoritaire. Dans cette composante, l'accent est d'ailleurs mis sur l'importance du comportement exemplaire des dirigeants. Enfin, il doit être question selon ce modèle de valeurs partagées (*shared values*) dans les organisations. Selon les auteurs, il s'agit du cœur de la culture de l'organisation, car ces valeurs reflètent l'identité de l'organisation. Il s'agit de répondre aux questions telles que « quelle est la raison d'être de l'organisation ? » et « à quoi s'identifient les collaborateurs dans cette organisation ? ».

Le modèle des 7S prône un bon équilibre entre les facteurs durs et doux et peut donc être utilisé comme instrument d'analyse pour identifier les points forts et faibles de l'organisation. Par ailleurs, le modèle appelle à une concertation entre les parties de l'organisation. Ainsi, il est par exemple important d'examiner dans quelle mesure le personnel actuel gère les compétences, et donc dans quelle mesure le *staff* et les compétences (*skills*) sont en adéquation. Par ailleurs, la question peut se poser de savoir si le style de gestion (*style*) correspond aux attentes des collaborateurs (*staff*) et si la structure de l'organisation est appropriée pour exécuter les compétences clés (*skills*). Dans le contexte d'un changement de gestion, et plus spécifiquement d'un processus de fusion, le modèle des 7S peut être utilisé comme une sorte de *checklist* afin de vérifier sur quels terrains une réforme a ou peut avoir des conséquences pour la (les) organisation(s) concernée(s), afin de pouvoir anticiper. Les 7S peuvent être perçus comme des pierres angulaires, et lors d'un changement, vous avez souvent besoin de chacune de ces pierres angulaires pour réussir pleinement l'entreprise.

## **2. UNE REFORME DESEQUILIBREE ?**

Le 10 novembre 2016, le Conseil (fédéral) des ministres a présenté dans un communiqué de presse<sup>4</sup> les quatre piliers de la réforme au sein des services d'inspection sociale :

1. la détermination d'objectifs prioritaires ;
2. un Service d'information et de recherche sociale nouveau et renforcé (SIRS) ;
3. de nouvelles structures et synergies (intégration de l'IS du SPF Sécurité sociale dans l'ONSS, synergie entre la DG Indépendants du SPF Sécurité sociale et l'Institut national d'assurances sociales pour travailleurs indépendants (INASTI), synergie entre l'ONEM et l'Institut national d'assurance maladie-invalidité (INAMI)<sup>5</sup>, extension des compétences des inspecteurs sociaux) ;
4. l'uniformisation des procédures des services d'inspection sociale.

En étudiant ces piliers à la lumière du modèle des 7S, on remarque immédiatement que seuls les facteurs durs sont pris en compte. La détermination des objectifs prioritaires (1) fait partie de la stratégie. Le renforcement du SIRS en tant qu'organe de coordination et l'extension des compétences (2, 3) constituent des aspects structurels, tandis que dans le cadre de l'uniformisation des procédures (4), il est fait référence aux efforts consentis au niveau des systèmes. Il est étonnant que ces piliers ne fassent aucune référence aux capacités, motivations des collaborateurs, compétences clés, et autres facteurs doux. Cela soulève la question de savoir si les initiateurs de cette réforme ont suffisamment tenu compte de l'équilibre à préserver entre les facteurs durs et doux. Une analyse superficielle basée sur quatre piliers est insuffisante pour répondre à cette question. Une analyse approfondie dans le cadre de la présente contribution n'était pas possible étant donné l'absence d'accès aux plans concrets et aux documents préparatoires de la réforme. Il est néanmoins encourageant que le secrétaire d'Etat De Backer signale dans les médias que la réforme ne se limite pas aux structures : « *Cette réforme s'intègre dans une vision moderne et efficace de la lutte contre la fraude. Cela comprend bien davantage qu'une nouvelle structure* »<sup>6</sup>.

---

(4) Voir : <http://www.presscenter.org>.

(5) Ces synergies ne sont pas prises en considération dans la présente contribution étant donné que l'accent est mis sur l'intégration de l'Inspection sociale dans l'ONSS.

(6) Voir : [http://www.standaard.be/cnt/dmf20161029\\_02546666](http://www.standaard.be/cnt/dmf20161029_02546666).

Il semble toutefois, après un examen approfondi des informations (certes limitées) fournies sur la réforme dans les médias, que la réforme, dans le chef des initiateurs, porte tout de même bien, en tout cas principalement, sur les structures, les systèmes (p. ex. l'informatique, l'extraction de données, les accords de collaboration pour éviter des doubles contrôles) et une nouvelle stratégie de lutte contre la fraude.

Mais nous constatons aussi que ceux qui ont dû exécuter la réforme après la décision du gouvernement (à savoir le management de l'IS et de l'ONSS) ont tenu compte, eux, tant des facteurs durs que doux. Dans la phase initiale, l'accent était surtout mis sur les facteurs durs, et notamment sur la constitution de la nouvelle structure matricielle comprenant dix directions régionales (verticales) et sept directions thématiques (horizontales) (Deridder, 2016), et sur d'autres travaux du comité stratégique et du comité de pilotage. Dans cette première phase, il n'a pas encore beaucoup été question de la participation des collaborateurs et des travaux de changement de culture, ce qui a été abordé de manière plus importante dans une phase ultérieure. Ainsi, des collaborateurs ont pu se porter volontaire pour différents projets (notamment la culture, la traite des êtres humains, l'ingénierie sociale) dans le cadre de l'élaboration et de l'implémentation de la réforme. Le projet « culture » (Benoit, 2016) est surtout important au niveau des facteurs doux, tout comme d'autres initiatives de facilitation, dont les *team building*, les journées de prise de connaissance et les équipes mixtes visant à promouvoir la collaboration entre les collaborateurs de différents services. (De Craen, B. et al., 2017). La section 3 s'étend davantage sur le sujet.

L'affirmation selon laquelle la réforme – surtout pendant la phase initiale – était déséquilibrée ne signifie d'ailleurs pas qu'il n'y eût rien à retirer auprès des services d'inspection sociale au niveau du *hardware*. Il était clairement nécessaire de mieux harmoniser les services et d'établir une méthode de travail plus transparente pour le citoyen. Dans notre thèse de doctorat sur la prise de décision des enquêteurs de police et des inspecteurs sociaux (Loyens, 2012), différents problèmes de coordination avaient été constatés lors d'observations de contrôles communs de l'IS du SPF Sécurité sociale, du Contrôle des lois sociales (CLS) du SPF Emploi et de l'ONSS. Les contrôles se déroulaient

souvent de manière chaotique, n'étaient pas toujours efficaces<sup>7</sup> et duraient trop longtemps car différents inspecteurs posaient des questions identiques et demandaient les mêmes documents lors d'entretiens séparés avec le gérant d'entreprise. Par ailleurs, il s'est avéré que la distinction entre ces services n'était pas toujours claire pour les gérants. Lors de contrôles séparés effectués par les inspecteurs du CLS, les gérants indiquaient régulièrement qu'ils avaient déjà eu un contrôle de ce service quelques semaines auparavant, alors qu'il s'avérait plus tard que c'est en fait l'ONSS ou l'IS qui avait effectué ce contrôle. Cette distinction n'était toutefois pas claire pour le gérant, notamment en raison des questions identiques posées et de ce que les compétences se chevauchent.<sup>8</sup> La complexité au sein des services d'inspection dans le domaine de la législation sociale sème donc la confusion auprès du citoyen et la collaboration sur le terrain ne se déroule pas toujours comme il faut, ce qui peut expliquer les mesures proposées au niveau des structures et systèmes.

Il ne suffit toutefois pas de miser sur l'uniformisation des procédures et structures formelles, car cela n'entraîne pas automatiquement une meilleure collaboration ou une méthode de travail plus uniforme sur le terrain. Pour y parvenir, il convient également de tenir compte du *software* de la réforme, comme les valeurs partagées, la motivation et les capacités des collaborateurs, les compétences clés attendues et le style de gestion appliqué. La pertinence de ces facteurs dans le cadre de la réforme des services d'inspection sociale est abordée dans la partie suivante.

### **3. PLUS D'ATTENTION POUR LE COTE « DOUX » DE L'ORGANISATION**

#### **3.1. VALEURS PARTAGÉES**

Dans le modèle des 7S, les valeurs partagées sont placées avant les éléments auxquels s'identifient les collaborateurs et avant la raison d'être de l'organisation. Selon le modèle du *Golden Circle* (cercle d'or) de Sinek (2009), cela doit toujours être la première question posée lors d'un changement d'organisation. Il ne faut pas commencer par ce que vous voulez précisément faire (objectif opérationnel), ou comment vous voulez l'atteindre (objectif stratégique), mais

(7) Cela s'est par exemple avéré lors de contrôles dans le cadre des cellules d'arrondissement sur de petits chantiers de construction, avec la présence de cinq inspecteurs ou plus alors qu'en principe, un ou deux inspecteur(s) peu(ven)t suffire.

(8) Sur ce point, voir la contribution de Kristof Salomez et Jan-Pieter Bogaert dans ce numéro.

pourquoi vous voulez le faire (mission, identité). Il est ainsi argumenté que les grands dirigeants commencent par ce dernier point. C'est pourquoi Martin Luther King ne dit pas dans son fameux discours « I have a plan » (ce qui ferait référence à une stratégie) mais « I have a dream » (ce qui fait référence à une plus grande mission ou vision). Dans le cadre d'une fusion, le modèle *Golden Circle* de Sinek (2009) pose la question de savoir quelles sont les raisons d'être de la nouvelle organisation fusionnée, ce qui constitue l'objectif principal que l'on souhaite atteindre, et dans quelle mesure tous les collaborateurs s'y identifient également.

Dans le communiqué de presse précité du Conseil des ministres, nous observons des traces évidentes d'un langage stratégique et opérationnel (p. ex. « réforme », « exécution de l'accord du gouvernement », « plan »), mais également une réponse à la question « pourquoi ». Nous pouvons affirmer que les initiateurs de la réforme veulent principalement améliorer la lutte contre la fraude fiscale, le dumping social et les abus, ainsi que cela ressort de la citation suivante : « Cette proposition vise à réformer les services d'inspection sociale en exécution de l'accord du gouvernement et du plan de lutte contre le dumping social du 22 avril 2016. Le plan a pour but de réformer les services d'inspection sociale existants de sorte que la fraude sociale, le dumping social et les abus puissent être combattus de manière plus efficace et performante »<sup>9</sup>.

Toutefois, est-ce que cette lutte contre la fraude sociale et le dumping relie les services d'inspection sociale entre eux ? Et est-ce la mission centrale à laquelle les inspecteurs des différents services s'identifient le plus dans leur fonction ? Il peut probablement être répondu positivement à la première question. Dans la variété des compétences, la lutte contre la fraude sociale, le travail illégal et le dumping social constitue le facteur commun entre les services d'inspection sociale. Il s'agit d'un chevauchement de compétences qui peut stimuler la collaboration et la coordination. Cependant, c'est justement également cette variété de compétences entre les services qui confère à chaque service d'inspection sa particularité, son unicité et son identité. Selon le point de vue des inspecteurs, la lutte contre la fraude sociale n'est pas nécessairement leur mission principale. Lorsque certaines missions sont exclusivement organisées auprès d'un seul service, les collaborateurs de ce service se sentent précisément plus responsables pour exécuter cette mission : ils sont les seuls compétents

(9) Communiqué de presse du Conseil des ministres du 10 novembre 2016, voir : <http://www.presscenter.org>.

pour cette mission. L'étude de doctorat précitée le révèle également clairement (Loyens, 2012). Beaucoup d'inspecteurs du CLS estimaient surtout que le contrôle des conditions salariales et de travail constituait une partie cruciale de leur fonction, alors que différents inspecteurs de l'IS se concentraient surtout sur une lutte ferme contre la traite des êtres humains, ce qui constituait selon eux leur mission principale. Beaucoup d'inspecteurs trouvaient également leur rôle de conseiller au moins aussi important que leur rôle d'agent du maintien de l'ordre. La question principale se pose donc de savoir si les inspecteurs de l'organisation fusionnée pourront s'identifier suffisamment aux nouvelles valeurs partagées ou s'il y a une inadéquation ayant pour effet une compréhension insuffisante de la nécessité de la réforme.

Les managers du nouveau service d'inspection ont déjà fait une première tentative pour développer des valeurs partagées, non en se concentrant spécifiquement sur la mission centrale de l'organisation mais sur la manière dont les collaborateurs entretiennent un rapport entre eux et avec le citoyen. Dans le projet « culture », dans lequel les collaborateurs sont également impliqués, des valeurs spécifiques ont été formulées pour le service d'inspection intégré – à savoir le respect, la confiance, la responsabilité, la collaboration et l'accent mis sur le résultat ou le professionnalisme – afin de les traduire ensuite en une série de règles de conduite concrètes (Benoit, 2016). Il est encore trop tôt pour évaluer dans quelle mesure les collaborateurs ont de ce fait déjà adopté des valeurs communes sur le lieu de travail, mais l'attention du management à cet égard est à tout le moins positive.

### 3.2. COLLABORATEURS ET COMPÉTENCES CLÉS

Si les valeurs partagées du service d'inspection fusionné sont évidentes, la question doit être posée de savoir quelles compétences clés sont attendues de la part des collaborateurs. Comment l'organisation fusionnée se distingue-t-elle d'autres organisations et, le cas échéant, d'autres services d'inspection qui appliquent la législation sociale ? Une question connexe qui se pose à cet égard est de savoir dans quelle mesure les nouvelles compétences clés sont la somme de celles des deux services précédents ? Si c'est le cas, une fragmentation au sein du service fusionné n'est-elle dès lors pas inévitable, vu l'ensemble complexe de missions et compétences ? Et si par contre des compétences clés disparaissent, ne risque-t-on alors pas une perte en termes d'expertise ? Le lien entre les compétences clés requises (*skills* dans le modèle des 7S) et l'expertise ou l'expérience des collaborateurs (*staff* dans le modèle) ressort clairement de

cette dernière question. De nouvelles compétences clés requièrent de nouvelles capacités et une nouvelle expertise des collaborateurs.

Les études sur la gestion du changement nous apprennent que le changement suscite souvent une résistance de la part de ceux qui doivent (devraient) le mettre en oeuvre ; l'incertitude auprès des collaborateurs sur le changement et son impact sur leur propre position constituent à ce sujet une explication importante (Ford, Ford et D'Amelio, 2008 ; Pardo del Val et Martínez Fuentes, 2003). Les inspecteurs qui ont acquis une longue expérience dans un service spécifique dans lequel ils effectuaient des tâches particulières, et se voient subitement confier de nouvelles tâches, peuvent sérieusement douter de leur capacité à apprendre de nouvelles compétences. Leur motivation peut en outre chuter si leur expertise acquise s'avère moins pertinente dans l'organisation fusionnée. Ce sentiment d'incertitude peut être surmonté s'il existe un sentiment d'urgence élevé chez les collaborateurs. Pendant la transition vers le changement, la nécessité perçue du changement est une explication importante pour une mise en œuvre réussie (Kotter, 2008). Si, avant et pendant le processus d'implémentation de cette fusion, il est (a été) possible de convaincre les inspecteurs qu'une réforme est nécessaire, et plus spécifiquement que *cette* réforme est nécessaire, la fusion a alors plus de chances de réussir.

Dans le cadre de cette réforme spécifique, les sentiments d'incertitude ont été renforcés par la décision de transférer également, avec la réforme, différentes compétences de l'IS à d'autres services d'inspection, comme l'INAMI, le Contrôle du bien-être au travail (CBT) (accidents du travail) et le CLS (vacances annuelles). Il n'est pas étonnant que cela ait entraîné un sentiment de peur auprès des anciens collaborateurs de l'IS pour ce qui concerne leur fonction et position dans la nouvelle organisation (De Craen, B. et al., 2017). Étant donné que la communication du management aux collaborateurs, au sujet de la réforme, a été limitée au début, ces sentiments se sont traduits en fausses rumeurs dans les couloirs. Par conséquent, le management a ensuite mieux communiqué sur le sujet via l'intranet et via une présentation à l'attention des collaborateurs (Snyders et al., 2016). Par ailleurs, il existait la possibilité de mobilité volontaire vers d'autres services d'inspection, comme l'INASTI, le CLS et le CBT, pour celles et ceux qui ne voulaient pas faire partie du nouveau service (Heirman, 2016). Bien que maximum 40 collaborateurs pouvaient faire ce choix, seules 20 personnes en ont profité, dont certains qui ont ensuite regretté leur choix, ainsi qu'il ressort d'un entretien informel avec un manager du service fusionné. Au niveau des compétences, il est important de souligner

que, dans le nouveau service d'inspection, le choix a été fait de travailler avec des équipes pluridisciplinaires composées de travailleurs polyvalents, qui sont généralistes pour ce qui concerne les missions de base (notamment, les faux indépendants, la fraude générique) et experts dans les directions thématiques horizontales (notamment, la traite des êtres humains, les réseaux de fraude), afin de s'assurer du « maintien maximal des spécialités actuelles au sein de la nouvelle structure » (Deridder, p. 63, 2016). La communication interne, la mobilité volontaire et le maintien des spécialités sont tous des mesures qui peuvent contribuer à tenir compte des besoins et attentes des collaborateurs et peuvent éviter une résistance de leur part.

La manière dont cette fusion est perçue par les inspecteurs des deux services est également importante pour le facteur humain de la réforme. La réforme est-elle considérée comme une fusion ou une absorption ? Sur la base de différents discours dans les médias, on a l'impression que certains au sein de l'ancienne IS craignent (craignaient) que cette réforme soit plutôt une absorption qu'une fusion. Cette impression ressort de l'utilisation de termes négatifs tels que « assainissement », « liquider » et « démanteler » de la part (de représentants) de l'IS. Dans une lettre ouverte, M. Van Massenhove, président du comité de direction du Service public fédéral Sécurité sociale, a déclaré en octobre 2016 que cette réforme témoigne d'un manque de respect à l'égard des fonctionnaires de l'IS, ainsi que cela ressort de la citation suivante : « Les fonctionnaires de l'Inspection sociale ressentent tout ce qui se passe comme un manque total de respect pour leur dévouement. Ce sont eux qui apportent la plus grande partie des revenus issus de la lutte contre la fraude sociale, mais ils ont le sentiment d'être traités comme des incapables. Ils ressentent les tentatives de supprimer l'Inspection sociale (premier plan) ou de la fusionner dans un autre organisme (plan actuel) comme une vengeance, car ils n'en comprennent pas le sens. Les sentiments sont les faits ». Cette dernière phrase de la citation fait écho au théorème bien connu de Thomas : « Si les hommes définissent des situations comme réelles, alors elles sont réelles dans leurs conséquences » (Thomas et Thomas, p. 572, 1928).

Même la phrase « Les collaborateurs de l'Inspection sociale font partie de l'inspection de l'ONSS » dans la présentation adressée aux nouveaux collaborateurs du service fusionné (Benoit, p. 35, 2016) peut donner l'impression que la fusion est plutôt une absorption. Cela a entraîné pas mal de réticences chez les anciens collaborateurs de l'IS. Ils pensaient être enfermés dans un « carcan » à cause de la réforme (De Craen, B. et al., 2017), car ils devraient s'adapter à la méthode de travail utilisée au sein de l'ONSS. C'est

précisément la raison pour laquelle les sentiments de subordination peuvent être si néfastes dans un processus de fusion. En effet, cet effet Calimero peut avoir des conséquences importantes pour la réussite ou non d'une réforme. Le risque existe que ceux qui se sentent lésés forment une « sous-culture » au sein de l'organisation fusionnée, ce qui peut être contre-productif à des moments cruciaux pour la réforme en raison d'un sentiment de mécontentement ou d'insatisfaction. Les conflits internes qui se sont produits au sein de la police intégrée belge, même des années après la réforme (Loyens, 2012), sont un exemple parmi tant d'autres de la manière dont des sous-groupes résistant à un changement peuvent former une sous-culture dans un service fusionné, ce qui peut porter préjudice à toute collaboration et au bon fonctionnement interne.

### 3.3. STYLE DE GESTION

Le rôle des managers dans la gestion de ce facteur humain est d'une importance cruciale. Ils doivent afficher un comportement exemplaire, par exemple en communiquant de manière appropriée sur la nécessité de cette réforme, et en donnant des explications sur ce qui est précisément attendu de la part des inspecteurs dans la nouvelle organisation et sur la manière dont l'organisation les assistera pour y parvenir. Dans ce cadre, il existe d'importants risques au sein du service d'inspection fusionné, à savoir au niveau du coaching des collaborateurs et des différences éventuelles dans le style de gestion entre les services qui sont fusionnés.

Pour les fonctionnaires de première ligne, comme les inspecteurs, les agents de police et les enseignants, la question doit toujours se poser de savoir dans quelle mesure ils peuvent être dirigés. Une étude sur les intervenants de terrain (*street-level bureaucrats*) (Lipsky, 1980, 2010 ; Hupe, Hill et Buffat, 2015) démontre qu'ils ont *de facto* une grande autonomie et sont de ce fait difficiles à diriger par les supérieurs. En effet, ils n'ont pas toujours une image fidèle de la manière dont leurs collaborateurs se comportent sur le terrain et de la manière dont ils prennent les décisions. Lors d'une fusion dans le cadre de laquelle les procédures de travail et les structures sont soumises à un changement, il est difficile pour les dirigeants d'inciter les collaborateurs à changer effectivement leur comportement sur le terrain. Par incertitude, certains dirigeants appliquent dès lors le principe « la confiance c'est bien, mais le contrôle c'est mieux », mais cela peut être mal pris pour les fonctionnaires de première ligne lors d'une transition vers le changement. Encore plus que d'autres fonctionnaires, ils ont besoin d'autonomie et d'autorégulation. Un style de gestion participatif, combiné à des mesures visant à stimuler le sentiment d'urgence chez les

collaborateurs, fonctionne donc souvent mieux pour ce type de collaborateurs qu'un style de gestion directif. La question se pose donc de savoir comment les collaborateurs seront dirigés au sein de la nouvelle organisation. Si les collaborateurs sont habitués à travailler dans une relation de confiance, ils auront des difficultés à s'habituer à une situation où ils sont dirigés de manière plus hiérarchique et plus directive. Cela peut avoir des conséquences graves pour leur motivation et disposition à contribuer de manière constructive à la mise en œuvre de la réforme. De ce fait, il est également important d'impliquer activement les collaborateurs dans l'élaboration de la réforme. Ils ont la qualité d'expert sur le terrain et connaissent donc également les différences entre les méthodes de travail concrètes des inspecteurs des différents services. En étant activement invités à imaginer les possibilités pour rationaliser la méthode de travail et la gestion, ils se sentiront plus impliqués dans la réforme, ce qui fera augmenter les chances de réussite de celle-ci (Bartkus, 1997).

Dans le nouveau service, il est opté pour une combinaison entre une gestion fonctionnelle et une gestion de fond, respectivement par les responsables provinciaux qui se chargent des missions RH régulières dans les différentes régions et par les dirigeants responsables thématiques qui se chargent quant à eux de la gestion de fond des thèmes spécifiques à travers les différentes régions (Deridder, 2016). Bien que la gestion thématique veuille garantir des méthodes de travail uniformes par thèmes à travers les différentes régions, le responsable provincial peut tenir compte de différences régionales. Tout dépend toutefois de la réalisation précise de cette mission par les dirigeants concernés. Etant donné que certains dirigeants raisonnent encore en fonction de leur ancien cadre de référence, la transition dans la gestion constitue une étape dans la bonne direction<sup>10</sup>.

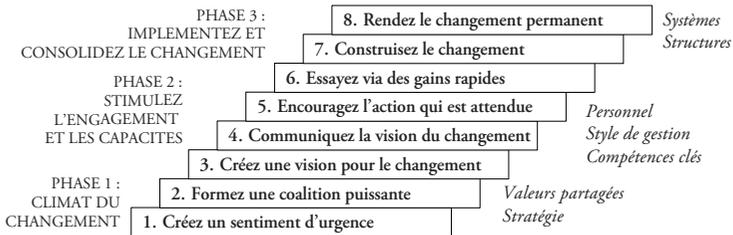
#### **4. UNE MISE EN ŒUVRE PAR PHASES DES MESURES « 7S » A L'AIDE DU MODELE DE KOTTER**

Après une analyse de la réforme des services d'inspection sociale à l'aide du modèle des 7S, il est utile d'intégrer les sept facteurs dans le modèle du changement d'organisation de Kotter (2008) (voir figure 1).

(10) Information obtenue lors d'un entretien informel avec un manager du nouveau service d'inspection.

**FIGURE 1** : INTEGRATION DU MODELE DES 7S (PETERS ET AL., 1982) ET DU MODELE DE KOTTER (2008)

Le modèle de Kotter (2008) est divisé en huit étapes qu'il faut parcourir pour



mener à bien un changement d'organisation. Ces huit étapes sont divisées en trois phases. Dans la première phase, il faut surtout instaurer un changement de climat. La création d'un sentiment d'urgence – auquel il a déjà été fait référence ci-dessus – est la première étape dans cette phase, qui est suivie de la formation d'une coalition puissante et d'une vision claire du changement. Remarquons que toutes ces étapes sont liées à la création d'une stratégie claire et à des valeurs partagées. Il est certainement question d'une stratégie dans les quatre piliers de la réforme des services d'inspection sociale, mais il n'est pas certain qu'il y ait déjà un sentiment d'urgence partagé et une vision commune que défendent les collaborateurs et dirigeants. La gestion de la nouvelle organisation a en tout cas entrepris quelques démarches à cet égard, notamment via le projet « culture ».

La deuxième phase du modèle de Kotter est liée aux autres variables dites douces du modèle des 7S. Kotter appelle cela la phase dans laquelle on crée un engagement dans l'organisation et on permet aux collaborateurs de changer. On y parvient en communiquant la vision, en encourageant (les) l'action(s) des collaborateurs et en leur montrant via des petits projets que la nouvelle méthode de travail est efficace. Bien que la communication interne fût minimale au début – ce qui a eu pour conséquence des fausses rumeurs –, le management a donné plus tard des précisions sur la réforme via le site internet et une présentation destinée à tous les collaborateurs. La participation des collaborateurs a également été activement stimulée via des projets. Les réserves n'ont toutefois pas encore totalement disparu.

Une fois que cette phase sera terminée, il est temps selon Kotter de consolider le changement en introduisant les structures et systèmes qui rendent le

changement permanent. Ce dernier point surtout est surprenant, car il est contradictoire avec la manière dont la gestion du changement est souvent appliquée dans la pratique. Généralement, les managers s'attendent à ce que les nouvelles structures et nouveaux systèmes, éventuellement depuis une vision de gestion claire, entraînent automatiquement un nouveau comportement, mais ils oublient les autres étapes qui doivent convaincre les collaborateurs que ces structures et systèmes sont une étape dans la bonne direction et qu'ils sont capables de travailler en suivant cette nouvelle méthode de travail. Le changement est une situation difficile pour les collaborateurs, qui coûte beaucoup d'énergie et de temps. Il vaut la peine de les convaincre à l'avance de la nécessité, de la plus-value et de la faisabilité du changement, afin qu'ils s'engagent avec une réelle motivation.

---

#### **CONCLUSIONS**

La présente contribution partait de la question de savoir quels facteurs contribuent à une fusion réussie et quels risques il convient d'anticiper lors de son élaboration. Cette question a fait l'objet d'une réflexion à la lumière de l'intégration de l'IS et de l'ONSS le 1er juillet 2017. À l'aide du modèle des 7S (Peters et al., 1982), nous avons constaté que les informations publiées via les médias insistaient surtout sur les facteurs durs (notamment, la stratégie, les systèmes et les structures), tandis que les facteurs doux (notamment, la motivation et l'expertise des collaborateurs, les valeurs partagées et le style de gestion) étaient peu ou pas abordés. Les exécutants de la réforme ont toutefois déjà entrepris des démarches vers un changement de culture et une méthode de travail uniforme sur le terrain, mais il est encore trop tôt pour estimer si elles sont couronnées de succès. Il demeure donc important, dans les prochaines phases du processus de mise en œuvre, de ne pas perdre de vue le facteur humain et les aspects de la culture de l'organisation qui sont d'une importance cruciale dans les processus de fusion. Le fait que l'intégration corresponde au taux de réussite de 10 à 30 % dépend probablement de la mesure dans laquelle il a été tenu compte de tous les « 7S » lors de l'implémentation de la fusion. Kotter (2008) recommande de commencer par la création d'un climat axé sur le changement, dans lequel les collaborateurs sont eux-mêmes convaincus de l'importance d'une réforme et de sa nécessité, et non par l'implémentation de structures et systèmes comme cela se produit souvent dans la pratique.

Bien que ces modèles puissent offrir des leviers pour réfléchir sur la manière dont les services peuvent fusionner avec succès, ils n'offrent évidemment aucune garantie de succès. Chaque changement connaît son lot d'échecs.

Percevoir ces échecs comme un apprentissage et être prêt à déroger au plan initial en adaptant de manière flexible les procédures de travail à la (nouvelle) réalité, témoignent d'une capacité d'apprentissage nécessaire pour chaque changement d'organisation.

---

**BIBLIOGRAPHIE**

Aupperle, K. E., Acar, W. et Booth, D. E., An empirical critique of in search of excellence: how excellent are the excellent companies?, *Journal of Management*, 12(4), pp. 499-512, 1986.

Bartkus, B. R., Employee ownership as catalyst of organizational change, *Journal of Organizational Change Management*, 10(4), pp. 331-344, 1997.

Benoit, P., Comment envisageons-nous cette intégration ?, dans Snyders, K., Benoit, P., Heirman, J.C., Deridder, K., Leo, S. et Kirsch, A., présentation à destination des collaborateurs de l'inspection intégrée : 'Vers une inspection intégrée. Session d'information commune ONSS et Inspection Sociale', 2016.

Cartwright, S. et Schoenberg, R., Thirty years of mergers and acquisitions research: Recent advances and future opportunities, *British Journal of Management*, 17(S1), 2006.

Cleverley, W. O. et Stetson, R. L., In Search of Excellence: Fact or Fiction?, *Journal of Healthcare Management*, 30(6), pp. 26-47, 1985.

De Craen, B., Degraen, A., Cornelis, N., Verschooten, M. et Romsée, C., *Analyse van een veranderingstraject. Inspectie van de Sociale Inspectie*, KU Leuven, analyseopdracht in het kader van het vak Organisatiegerichte methoden van de criminologische interventie, 2017.

Deridder, K., Le modèle de la matrice virtuelle, dans Snyders, K., Benoit, P., Heirman, J.C., Deridder, K., Leo, S. et Kirsch, A., présentation à destination des collaborateurs de l'inspection intégrée : 'Vers une inspection intégrée. Session d'information commune ONSS et Inspection Sociale', 2016.

Ford, J. D., Ford, L. W. et D'Amelio, A., Resistance to change: The rest of the story, *Academy of Management Review*, 33(2), pp. 362-377, 2008.

Guest, D., Right enough to be dangerously wrong, *Organizational Studies: Modes of Management*, 1, 347, 2001.

Heirman, J.C., Trajet juridique : situation, dans Snyders, K., Benoit, P., Heirman, J.C., Deridder, K., Leo, S. et Kirsch, A., présentation à destination des collaborateurs de l'inspection intégrée : 'Vers une inspection intégrée. Session d'information commune ONSS et Inspection Sociale', 2016.

Hupe, P., Hill, M. et Buffat, A., *Understanding street-level bureaucracy*, Bristol, Policy Press, 2015.

Kirsch, A., Conditions de travail dans l'inspection intégrée, dans Snyders, K., Benoit, P., Heirman, J.C., Deridder, K., Leo, S. et Kirsch, A., présentation à destination des collaborateurs de l'inspection intégrée : 'Vers une inspection intégrée. Session d'information commune ONSS et Inspection Sociale', 2016.

Kotter, J. P., *A sense of urgency*, Harvard, Harvard Business Press, 2008.

Leo, S., Le fonctionnement journalier de la nouvelle inspection, dans Snyders, K., Benoit, P., Heirman, J.C., Deridder, K., Leo, S. et Kirsch, A., présentation à destination des collaborateurs de l'inspection intégrée : 'Vers une inspection intégrée. Session d'information commune ONSS et Inspection Sociale', 2016.

Lipsky, M., *Street-level bureaucracy. Dilemmas of the individual in public service*, New York, Russell Sage Foundation, 1980, 2010.

Loyens, K., *Integrity secured. Understanding ethical decision making among street-level bureaucrats in the Belgian Labor Inspection and Federal Police*, Leuven Instituut voor Criminologie, KU Leuven, Thèse de doctorat, 2012.

Newstrom, J. W., In search of excellence: Its importance and effects, *The Academy of Management Executive*, 16(1), pp. 53-56, 2002.

Pardo del Val, M. et Martínez Fuentes, C., Resistance to change: a literature review and empirical study, *Management Decision*, 41(2), pp. 148-155, 2003.

Peter, T. J. et Waterman, R. H., *In search of excellence: lessons from America's best-run companies*, New York, Warner Book, 1982.

Schraeder, M. et Self, D. R., Enhancing the success of mergers and acquisitions: an organizational culture perspective, *Management Decision*, 41(5), pp. 511-522, 2003.

Sinek, S., *Start with Why: How Great Leaders Inspire Everyone to Take Action*, New York, Portfolio Trade, 2009.

Snyders, K., Présentation de l'ONSS, dans Snyders, K., Benoit, P., Heirman, J.C., Deridder, K., Leo, S. et Kirsch, A., présentation à destination des

collaborateurs de l'inspection intégrée : Vers une inspection intégrée. Session d'information commune ONSS et Inspection Sociale, 2016.

Thomas, W. I. et Thomas, D. S., *The child in America: Behavior problems and programs*, New York, Johnson Reprint Corporation, 1928.

## TABLE DES MATIERES

**VERS UNE INSPECTION SOCIALE UNIQUE : UNE QUESTION DE CULTURE ?**

<b>INTRODUCTION</b>	261
<b>1. LE MODELE DES 7S</b>	263
1.1. SITUATION DU MODELE DANS LES SCIENCES ORGANISATIONNELLES . . . . .	263
1.2. UN EQUILIBRE ENTRE HARDWARE ET SOFTWARE DANS LES ORGANISATIONS . . . . .	264
<b>2. UNE REFORME DESEQUILIBREE ?</b>	266
<b>3. PLUS D'ATTENTION POUR LE COTE « DOUX » DE L'ORGANISATION</b>	268
3.1. VALEURS PARTAGEES . . . . .	268
3.2. COLLABORATEURS ET COMPETENCES CLES. . . . .	270
3.3. STYLE DE GESTION . . . . .	273
<b>4. UNE MISE EN ŒUVRE PAR PHASES DES MESURES « 7S » A L'AIDE DU MODELE DE KOTTER</b>	274
<b>CONCLUSIONS</b>	276
<b>BIBLIOGRAPHIE</b>	278



# VERS UN SERVICE D'INSPECTION SOCIALE UNIFIE : ASPECTS JURIDIQUES

**PAR** KRISTOF SALOMEZ\* ET JAN PIETER BOGAERT\*\*

\*professeur de droit social, Vrije Universiteit Brussel et avocat

\*\*collaborateur scientifique volontaire, Vrije Universiteit Brussel et magistrat

## INTRODUCTION

On parle souvent de « l'inspection du travail » ou de « l'inspection sociale » en voulant faire référence à l'un des services d'inspection sociale fédéraux ou régionaux. Pour les justiciables qui reçoivent la visite d'un ou plusieurs services d'inspection sociale, il importe peu de savoir s'il s'agit du service d'inspection « Contrôle des lois sociales » ou « Contrôle du bien-être au travail » du Service public fédéral Emploi, Travail et Concertation sociale (SPF ETCS), ou bien de l'Inspection sociale du Service public fédéral Sécurité sociale – qui a entre-temps été supprimée –, ou encore d'un service d'inspection d'un parastatal social (institution publique de sécurité sociale) comme l'Office national de Sécurité sociale (ONSS), l'Office national de l'Emploi (ONEM) ou encore l'Institut national d'Assurances sociales pour Travailleurs indépendants (INASTI).

Bien qu'il existe certains chevauchements, chaque service d'inspection sociale a ses propres compétences et sa propre méthode de travail tout en mettant ses propres accents<sup>1</sup>. Un service est par exemple plus répressif, tandis qu'un autre service se focalise davantage sur l'accompagnement du justiciable en vue de l'aider à se conformer à la législation sociale, laquelle est vaste et compliquée. Ces différences dans la méthode de travail (plutôt répressive comme l'ancienne Inspection sociale ou plutôt administrative comme l'inspection de l'ONSS) peuvent d'ailleurs être considérées comme un avantage et en partie même comme une nécessité juridique vu la Convention n° 81 de l'Organisation internationale du Travail concernant l'inspection du travail dans l'industrie et

(1) Voir à cet égard la contribution de Kim Loyens.

le commerce (Convention n° 81 de l'OIT)<sup>2</sup>. Pour le justiciable, il ne peut être qu'avantageux de ne pas être verbalisé immédiatement en cas d'infraction à la législation sociale et de bénéficier d'une aide pour se conformer à la législation sociale.

Comme on vient de le faire observer, on ne fait pas souvent la distinction entre les nombreux services d'inspection sociale et l'employeur moyen comprend dès lors difficilement quand il reçoit par exemple la même semaine la visite successive de plusieurs de ces services. La répartition de la compétence de surveillance entre les différents services d'inspection sociale n'est pas uniquement néfaste pour le justiciable, mais peut également porter préjudice au déroulement efficace du contrôle. Ceux qui commettent des infractions de droit social se préoccupent peu de la répartition des compétences entre les services d'inspection. Il n'est pas rare que les phénomènes de fraude s'accompagnent d'infractions à différentes législations dont le contrôle revient éventuellement à différents services d'inspection. Le cas échéant, cette répartition de la compétence de surveillance peut former un obstacle pour détecter et constater avec précision une fraude sociale.

A la lumière de ce qui précède, différentes initiatives ont déjà été prises pour fusionner les services d'inspection sociale ou renforcer la collaboration et l'échange d'informations.

Dans le cadre de la présente contribution, l'attention est en premier lieu portée sur la répartition des compétences matérielles entre les services fédéraux d'inspection sociale (1.), ainsi que sur les conséquences d'une méconnaissance de cette répartition des compétences (2.). En deuxième lieu, l'attention est très brièvement portée sur quelques phénomènes de fraude pratiqués couramment, qui s'accompagnent d'infractions aux législations relevant de la compétence de différents services d'inspection sociale (3.). Ensuite, les initiatives déjà prises en vue d'unifier les services d'inspection ou d'intensifier la collaboration entre

---

(2) Cette Convention a été adoptée à Genève au cours de la trentième session de l'Organisation internationale du Travail le 11 juillet 1947 et a été ratifiée en Belgique par la loi du 29 mars 1957 (*M.B.*, 10 mai 1957). Pour ce qui concerne l'inspection du travail dans l'agriculture, il convient de faire référence à la Convention n° 29 de l'Organisation internationale du Travail, adoptée à Genève au cours de la cinquante-troisième session de cette organisation le 25 juin 1969. La Convention a été ratifiée en Belgique par la loi du 6 juillet 1997 (*M.B.*, 29 juillet 1998).

les services seront exposées (4.). Enfin, la possibilité d'unifier ou de réformer ultérieurement les services fédéraux d'inspection sociale sera examinée (5.).

Il sera constaté que la répartition des compétences matérielles entre les services d'inspection est complexe, ce qui ne favorise pas une lutte efficace contre la fraude, soit en raison du fait que le phénomène de fraude chevauche différents domaines de compétences et que la collaboration n'est pas fluide, soit en raison d'un excès de compétence qui porte préjudice à la mesure prise ou aux constatations effectuées. Par conséquent, différentes initiatives ont déjà été prises en vue de rapprocher les services d'inspection, mais avec un succès limité. Des initiatives visant à encadrer la collaboration entre les services d'inspection ont bien effectivement été réalisées. Toutefois, la question se pose de savoir si ces initiatives ont permis d'intensifier suffisamment la collaboration. Il nous semble recommandé de créer un service d'inspection sociale particulier ou un service d'inspection sociale juridique disposant de compétences étendues pour pouvoir lutter efficacement contre les phénomènes de fraude complexes.

#### **1. LA REPARTITION DES COMPETENCES MATERIELLES**

La loi du 6 juin 2010 introduisant le Code pénal social a inséré dans la majorité des lois à caractère social, dont les infractions ont été reprises dans le Code, une disposition identique relative à la surveillance et au contrôle, qui est libellée comme suit : « Les infractions aux dispositions de la présente loi et de ses arrêtés d'exécution sont recherchées, constatées et sanctionnées conformément au Code pénal social. Les inspecteurs sociaux disposent des pouvoirs visés aux articles 23 à 39 du Code pénal social lorsqu'ils agissent d'initiative ou sur demande dans le cadre de leur mission d'information, de conseil et de surveillance relative au respect des dispositions de la présente loi et de ses arrêtés d'exécution (articles 15 à 107 inclus de cette loi) »<sup>3</sup>.

Dans ce cadre, il n'est toutefois pas encore précisé quel service d'inspection est compétent pour surveiller l'application de telle ou telle loi.

Le Code pénal social prévoit au premier alinéa de son article 17 que, sans préjudice des attributions des officiers de police judiciaire, les fonctionnaires désignés par le Roi, les fonctionnaires désignés par les autorités compétentes,

(3) Voir p. ex. art. 49 de la loi sur le travail ; art. 37 de la loi concernant la protection de la rémunération des travailleurs ; art. 31 de la loi ONSS.

ainsi que les inspecteurs sociaux surveillent le respect des dispositions du présent Code, des lois visées au livre 2 du présent Code et des autres lois dont ils sont chargés de surveiller le respect, et le respect des dispositions des arrêtés d'exécution du présent Code et des lois précitées.

Conformément au deuxième alinéa du même article, il revient toutefois au pouvoir exécutif de désigner les lois et les arrêtés d'exécution pour lesquels les services, dont les inspecteurs sociaux relèvent, sont compétents.

Concrètement, cela signifie qu'à l'exception des inspecteurs sociaux qui auraient la qualité d'officier de police judiciaire<sup>4</sup> et qui disposent d'une compétence générale d'investigation, chaque service d'inspection dispose uniquement d'une compétence de surveillance et de contrôle pour les matières pour lesquelles il s'est vu attribuer la compétence par arrêté royal. Cela entraîne un nombre considérable d'arrêtés royaux dans lesquels un ou plusieurs services d'inspection sont désignés comme étant compétents pour surveiller telle ou telle loi.

#### **1.1. SPF EMPLOI, TRAVAIL ET CONCERTATION SOCIALE**

Ainsi par exemple, l'inspection « Contrôle des lois sociales » (CLS) du Service public fédéral Emploi, Travail et Concertation sociale est uniquement compétente pour surveiller le respect des dispositions suivantes :

- la loi du 19 août 1948 relative aux prestations d'intérêt public en temps de paix, en vertu de l'article 7 de la loi combiné avec l'article 6 de l'arrêté royal du 23 décembre 1957 concernant la répartition des attributions des fonctionnaires et agents chargés de l'inspection du travail<sup>5</sup> ;
- la loi du 20 septembre 1948 portant organisation de l'économie, en vertu de l'article 25 de la loi combiné avec l'article 6 de l'arrêté royal

---

(4) L'article 50, alinéa premier du Code pénal social prévoit que le Roi peut désigner les inspecteurs sociaux qui ont la qualité d'officier de police judiciaire, d'auxiliaire du procureur du Roi et de l'auditeur du travail. Bien que le Code pénal social soit déjà en vigueur depuis plus de 6 ans (2011) et que les infractions à la législation sociale ne soient pas uniquement de plus en plus complexes mais aussi de plus en plus transfrontalières, il convient d'observer que le Roi n'a pas encore fait usage à ce jour de la compétence qui lui a été conférée en vertu de l'article 50 de ce code.

(5) *M.B.*, 13 janvier 1958.

du 23 décembre 1957 concernant la répartition des attributions des fonctionnaires et agents chargés de l'inspection du travail<sup>6</sup> ;

- la loi du 7 janvier 1958 concernant les Fonds de sécurité d'existence, en vertu de l'article 15 de la loi combiné avec l'article 1er de l'arrêté royal du 16 décembre 2008 désignant les fonctionnaires chargés de surveiller le respect de cette loi et de ses arrêtés d'exécution<sup>7</sup> ;
- la loi du 12 avril 1960 portant création d'un Fonds social pour les ouvriers diamantaires, en vertu de l'article 15 de cette loi combiné avec l'article 1er de l'arrêté royal du 4 juillet 1975 désignant les fonctionnaires et agents chargés de surveiller l'application de cette loi et de ses arrêtés d'exécution<sup>8</sup> ;
- la loi du 6 avril 1960 concernant l'exécution de travaux de construction, en vertu de l'article 6 de la loi combiné avec l'article 3 de l'arrêté royal du 30 mai 1960 pris en exécution de cette loi<sup>9</sup> ;
- la loi du 8 avril 1965 instituant les règlements de travail, en vertu de l'article 21 de la loi combiné avec l'article 1 de l'arrêté royal du 10 mai 1965 désignant les fonctionnaires et agents chargés de surveiller l'application de cette loi<sup>10</sup> ;
- la loi du 12 avril 1965 concernant la protection de la rémunération des travailleurs, en vertu de l'article 37 de la loi combiné avec l'article 1er de l'arrêté royal du 10 mai 1965 désignant les fonctionnaires et agents chargés de surveiller l'application de cette loi<sup>11</sup> ;
- les lois coordonnées relatives aux vacances annuelles des travailleurs salariés du 28 juin 1971, et leurs arrêtés d'exécution, en vertu de l'article 71 de l'arrêté royal du 30 mars 1967 déterminant les modalités générales d'exécution des lois relatives aux vacances annuelles des travailleurs salariés (avant la suppression de l'Inspection sociale du SPF Sécurité sociale, cette compétence revenait à l'Inspection sociale) ;
- la loi du 5 décembre 1968 sur les conventions collectives de travail et les commissions paritaires, en vertu de l'article 52 de la loi combiné avec l'article 1er de l'arrêté royal désignant les fonctionnaires chargés de surveiller l'application de cette loi<sup>12</sup> ;

---

(6) *M.B.*, 13 janvier 1958.

(7) *M.B.*, 29 janvier 2009.

(8) *M.B.*, 4 juillet 1975.

(9) *M.B.*, 3 juin 1960.

(10) *M.B.*, 14 mai 1965.

(11) *M.B.*, 14 mai 1965.

(12) *M.B.*, 29 octobre 1969.

- la loi sur le travail du 16 mars 1971, en vertu de l'article 49 de la loi combiné avec l'article 1er de l'arrêté royal du 10 novembre 1971 désignant les fonctionnaires et agents chargés de surveiller l'application de cette loi et de ses arrêtés d'exécution<sup>13</sup> ;
- la loi du 8 juin 1972 organisant le travail portuaire, en vertu de l'article 4 de la loi combiné avec l'article 1er de l'arrêté royal du 5 janvier 1978 désignant les fonctionnaires et agents chargés de surveiller l'application de cette loi et de ses arrêtés d'exécution<sup>14</sup> ;
- la loi du 4 janvier 1974 relative aux jours fériés, en vertu de l'article 19 de la loi combiné avec l'article 1er de l'arrêté royal désignant les fonctionnaires et agents chargés de surveiller l'application de cette loi et de ses arrêtés d'exécution<sup>15</sup> ;
- l'arrêté royal n° 5 du 23 octobre 1978 relatif à la tenue des documents sociaux et de ses arrêtés d'exécution, en vertu de l'article 7 de cet arrêté combiné avec l'article 1er, 2° de l'arrêté royal du 30 septembre 1980 désignant les fonctionnaires et agents chargés de surveiller l'application de l'arrêté royal n° 5 et de ses arrêtés d'exécution<sup>16</sup> ;
- la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, en vertu de l'article 81 de cette loi<sup>17</sup> ;
- la loi du 15 janvier 1990 relative à l'institution et à l'organisation d'une Banque-carrefour de la Sécurité sociale, en vertu de l'article 53 de la loi combiné avec l'article 1er, 2° de l'arrêté royal portant désignation des inspecteurs sociaux chargés d'exercer la surveillance pénale du respect de cette loi<sup>18</sup> ;
- l'arrêté royal n° 213 du 26 septembre 1983 relatif à la durée du travail dans les entreprises ressortissant à la Commission paritaire de la construction, en vertu de l'article 11 de cet arrêté combiné avec l'article 1er de l'arrêté royal désignant les fonctionnaires chargés de surveiller l'application de l'arrêté royal n° 213<sup>19</sup> ;
- la section 6 du chapitre IV de la Loi de redressement du 22 janvier 1985 contenant des dispositions sociales, en vertu de l'article 124 de la loi

---

(13) *M.B.*, 10 novembre 1971 (1ère éd.).

(14) *M.B.*, 11 février 1978.

(15) *M.B.*, 25 mars 1974 (1ère éd.).

(16) *M.B.*, 21 octobre 1980.

(17) *M.B.*, 31 décembre 1980.

(18) *M.B.*, 5 novembre 1991.

(19) *M.B.*, 16 décembre 1983.

combiné avec l'article 20 de l'arrêté royal du 23 juillet 1985 d'exécution de la section 6 – octroi du congé-éducation payé dans le cadre de la formation permanente des travailleurs – du chapitre IV de cette loi et avec l'article 20 de l'arrêté royal du 12 décembre 2001 pris en exécution du chapitre IV de la loi du 10 août 2001 relative à la conciliation entre l'emploi et la qualité de vie concernant le système du crédit-temps, la diminution de carrière et la réduction des prestations de travail à mi-temps<sup>20</sup> ;

- la loi du 17 mars 1987 relative à l'introduction de nouveaux régimes de travail dans les entreprises, en vertu de l'article 10 de la loi combiné avec l'article 1er de l'arrêté royal du 10 janvier 1992 pris en exécution de l'article 10 de cette loi<sup>21</sup> ;
- la loi du 24 juillet 1987 sur le travail temporaire, le travail intérimaire et la mise à la disposition de travailleurs pour des utilisateurs, en vertu de l'article 35 de la loi combiné avec l'article 1er de l'arrêté royal du 9 décembre 1987 désignant les fonctionnaires chargés de surveiller le respect de cette loi et de ses arrêtés d'exécution<sup>22</sup> ;
- la loi-programme du 22 décembre 1989 relative au contrôle des dérogations à l'horaire normal des travailleurs à temps partiel, en vertu de l'arrêté royal du 8 mars 1990 ;
- le chapitre III du titre I et du titre IV de l'arrêté royal du 24 décembre 1993 portant exécution de la loi du 6 janvier 1989 de sauvegarde de la compétitivité du pays, en vertu de l'arrêté royal du 4 juillet 1994 ;
- le chapitre VIII, section 4, sous-section 2 de la loi du 4 août 1996 relative au bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail, en vertu de l'article 80 de la loi combiné avec l'article 1er de l'arrêté royal du 8 mars 2009 désignant les fonctionnaires chargés de surveiller le respect de ce chapitre et de ses arrêtés d'exécution<sup>23</sup> ;
- l'arrêté royal du 4 août 1996 relatif au bilan social, en vertu de l'article 26 de cet arrêté<sup>24</sup> ;
- la loi du 30 avril 1999 relative à l'occupation des travailleurs étrangers, en vertu de l'article 11 de cette loi combiné avec l'article 36, 1° à 3° de l'arrêté royal du 9 juin 1999 d'exécution de cette loi<sup>25</sup> ;

(20) *M.B.*, 18 décembre 2011.

(21) *M.B.*, 5 février 1992.

(22) *M.B.*, 22 décembre 1987.

(23) *M.B.*, 25 mars 2009.

(24) *M.B.*, 30 août 1996.

(25) *M.B.*, 26 juin 1999.

- le chapitre VIII de la loi du 24 décembre 1999 en vue de la promotion de l'emploi, en vertu de l'article 46 de la loi combiné avec l'article 11 de l'arrêté royal du 30 mars 2000 d'exécution des articles 32, § 2, alinéa 1, 33, § 2, alinéa 3, 34, 39, § 4, alinéa 2 et § 5, alinéa 2, 42, § 2, 46, alinéa 1, 47, § 4, alinéas 1 et 4, de cette loi<sup>26</sup> ;
- la loi du 26 juin 2002 relative aux fermetures d'entreprises, en vertu de l'article 56, 1° et 2° de l'arrêté royal du 23 mars 2017 d'exécution de cette loi<sup>27</sup> ;
- l'arrêté royal du 5 novembre 2002 instaurant une déclaration immédiate de l'emploi (Dimona), en application de l'article 38 de la loi du 26 juillet 1996 portant modernisation de la sécurité sociale et assurant la viabilité des régimes légaux des pensions, en vertu de l'article 4 de l'arrêté royal du 1 juillet 2011 ;
- le chapitre 8 du titre IV de la loi-programme (I) du 27 décembre 2006 instaurant une déclaration préalable pour les travailleurs salariés et indépendants détachés (Limosa), en vertu de l'arrêté royal du 20 mars 2007 ;
- la loi du 10 mai 2007 tendant à lutter contre la discrimination entre les femmes et les hommes, en vertu de l'article 38, § 1 de la loi combiné avec l'article 1er de l'arrêté royal du 24 octobre 2008 désignant les fonctionnaires chargés de surveiller le respect de cette loi et de ses arrêtés d'exécution<sup>28</sup> ;
- la loi du 10 mai 2017 tendant à lutter contre certaines formes de discrimination, en vertu de l'article 32, § 1 de la loi combiné avec l'article 1er de l'arrêté royal du 24 octobre 2008 désignant les fonctionnaires chargés de surveiller le respect de cette loi et de ses arrêtés d'exécution<sup>29</sup> ;
- les infractions de faux, d'usage de faux, de déclarations incomplètes et d'escroquerie telles que visées aux articles 230 à 235 inclus du Code pénal social, en vertu de l'arrêté royal du 1er juillet 2011 ;
- le Règlement (UE) n° 165/2014 du Parlement européen et du Conseil du 4 février 2014 relatif aux tachygraphes dans les transports routiers, abrogeant le règlement (CEE) n° 3821/85 du Conseil concernant l'appareil de contrôle dans le domaine des transports par route et modifiant le règlement (CE) n° 561/2006 du Parlement européen et du Conseil relatif à l'harmonisation de certaines dispositions de la législation sociale dans

---

(26) *M.B.*, 31 mars 2000.

(27) *M.B.*, 30 mars 2007.

(28) *M.B.*, 11 décembre 2008.

(29) *M.B.*, 12 décembre 2008.

le domaine des transports par route ainsi que l'arrêté royal du 17 octobre 2016 relatif au tachygraphe et aux temps de conduite et de repos (*M.B.*, 24 octobre 2016), en vertu de l'article 47 ;

- la loi du 4 août 1996 relative au bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail et ses arrêtés d'exécution (notamment les dispositions relatives à l'enregistrement des présences dans le secteur de la construction), en vertu de l'arrêté royal du 28 août 2002 ;
- l'obligation d'enregistrement sur les lieux de travail telle que visée aux articles 137/1 et 137/2 du Code pénal social, en vertu de l'arrêté royal du 1er juillet 2011.

Il est généralement pris pour acquis que le service d'inspection « Contrôle des lois sociales » est également compétent pour surveiller le respect de la loi du 26 juin 1996 relative à la promotion de l'emploi et à la sauvegarde préventive de la compétitivité, sur la base de laquelle la norme salariale maximale est fixée. Or, bien que le premier alinéa de l'article 14/1 de cette loi prévoit que les infractions aux dispositions de l'article 9, § 1, alinéa 1 et aux dispositions des arrêtés royaux visées à l'article 7, § 2, et 14, § 1, sont recherchées et constatées conformément au Code pénal social, aucun arrêté royal désignant les services d'inspection compétents ne peut être retrouvé.

L'article 34 de la loi précitée, qui n'a pas encore été adapté après l'entrée en vigueur du Code pénal social, prévoit également que le contrôle du respect des dispositions du chapitre IV (« Accords en faveur de l'emploi ») du titre III de cette loi et de ses arrêtés d'exécution s'effectue par les fonctionnaires désignés par le Roi et que ces fonctionnaires exercent cette surveillance conformément aux dispositions de la loi du 16 novembre 1972 concernant l'inspection du travail. Dans ce cas également, aucun arrêté royal désignant des fonctionnaires compétents pour ce contrôle n'a pu être retrouvé. A défaut d'arrêté royal, il convient de prendre pour acquis qu'aucun des services d'inspection sociale n'est compétent pour contrôler le respect de cette loi. Bien qu'aucun cas de verbalisation résultant d'une infraction relative à la norme salariale ne nous soit connu, des contrôles ont toutefois été effectués dans la pratique en vue du respect de cette loi. Ces contrôles ont été effectués par les inspecteurs du service d'inspection « Contrôle des lois sociales ».

## **1.2. OFFICE NATIONAL DE SECURITE SOCIALE**

Le service d'inspection de l'ONSS est, à l'exclusion des autres services d'inspection, compétent pour surveiller le respect de la loi du 27 juin 1969

révisant l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs (loi ONSS), en vertu de l'arrêté royal du 28 novembre 1969. Avant la suppression de l'Inspection sociale, celle-ci était également compétente en la matière et la répartition des compétences entre l'Inspection sociale et l'inspection de l'ONSS faisait l'objet d'un protocole d'accord.

Conjointement avec le service d'inspection « Contrôle des lois sociales » et le cas échéant avec d'autres services d'inspection sociale, l'inspection de l'ONSS est notamment encore compétente pour surveiller le respect de :

- l'arrêté royal n° 5 du 23 octobre 1978 relatif à la tenue des documents sociaux et de ses arrêtés d'exécution, en vertu de l'article 7 de cet arrêté combiné avec l'article 1er, 2° de l'arrêté royal du 30 septembre 1980 désignant les fonctionnaires et agents chargés de surveiller l'application de l'arrêté royal n° 5 et de ses arrêtés d'exécution<sup>30</sup> ;
- la loi du 30 avril 1999 relative à l'occupation des travailleurs étrangers, en vertu de l'article 11 de cette loi combiné avec l'article 36 de l'arrêté royal du 9 juin 1999 d'exécution de cette loi<sup>31</sup> ;
- la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers (la lutte contre la traite et le trafic des êtres humains), en vertu de l'article 81 de cette loi<sup>32</sup> ;
- la loi du 4 août 1996 relative au bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail et ses arrêtés d'exécution (notamment les dispositions relatives à l'enregistrement des présences dans le secteur de la construction), en vertu de l'arrêté royal du 28 août 2002 ;
- l'obligation d'enregistrement sur les lieux de travail telle que visée aux articles 137/1 et 137/2 du Code pénal social, en vertu de l'arrêté royal du 1 juillet 2011 ;
- l'arrêté royal du 5 novembre 2002 instaurant une déclaration immédiate de l'emploi (Dimona), en application de l'article 38 de la loi du 26 juillet 1996 portant modernisation de la sécurité sociale et assurant la viabilité des régimes légaux des pensions, en vertu de l'article 4 de l'arrêté royal du 1 juillet 2011 ;
- le chapitre 8 du titre IV de la loi-programme (I) du 27 décembre 2006 instaurant une déclaration préalable pour les travailleurs salariés et

(30) *M.B.*, 21 octobre 1980.

(31) *M.B.*, 26 juin 1999.

(32) *M.B.*, 31 décembre 1980.

indépendants détachés (Limosa), en vertu de l'arrêté royal du 20 mars 2007 ;

- les infractions de faux, d'usage de faux, de déclarations incomplètes et d'escroquerie telles que visées aux articles 230 à 235 inclus du Code pénal social, en vertu de l'arrêté royal du 1er juillet 2011 ;
- la Loi-programme du 22 décembre 1989 relative au contrôle des dérogations à l'horaire normal des travailleurs à temps partiel, en vertu de l'arrêté royal du 8 mars 1990.

Il ressort de ce qui précède que la surveillance du respect des obligations de déclaration et de publicité visant à détecter toutes formes de travail au noir relève de la compétence tant de l'inspection CLS que de l'inspection de l'ONSS. Pour le reste, l'inspection CLS est compétente pour surveiller le respect des dispositions relatives au droit du travail (principalement les obligations relatives aux employeurs) et l'inspection de l'ONSS est compétente pour surveiller le respect des obligations des employeurs par rapport à l'ONSS.

La surveillance du respect de la loi sur le bien-être au travail revient de manière générale à l'inspection « Contrôle du bien-être au travail »<sup>33</sup>. La surveillance du respect de la législation relative aux prestations sociales est confiée au service d'inspection des parastataux sociaux concernés<sup>34</sup>.

## **2. CONSEQUENCES DE LA MECONNAISSANCE DE LA REPARTITION DES COMPETENCES MATERIELLES**

D'un point de vue juridique, la question se pose de savoir quelles sont les conséquences d'une méconnaissance de la répartition des compétences par l'inspection. Lorsqu'un inspecteur de tel ou tel service d'inspection effectue des constatations relatives au non-respect de lois et arrêtés qui ne relèvent pas de ses compétences matérielles, en vertu de la répartition des compétences précitée, et qu'il y attache des effets juridiques, la question se pose de savoir quelle est la valeur juridique de ces effets.

(33) A.R. du 28 août 2002 désignant les fonctionnaires chargés de surveiller le respect de la loi du 4 août 1996 relative au bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail et de ses arrêtés d'exécution, *M.B.*, 18 septembre 2002.

(34) Pour la surveillance du respect de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités coordonnée du 14 juillet 1994, voir p. ex. l'A.R. du 1 juillet 2011.

Lorsqu'un inspecteur constate une infraction à une ou plusieurs lois sociales, il dispose d'un large pouvoir d'appréciation<sup>35</sup>. En effet, il a le choix entre les possibilités suivantes : (1) fournir des renseignements et des conseils, (2) donner un avertissement, (3) fixer un délai pour se mettre en règle, (4) imposer des mesures administratives en vue de protéger la santé et la sécurité des travailleurs, (5) procéder à une notification qui entraîne une responsabilité solidaire pour les dettes salariales, (6) dresser un procès-verbal<sup>36</sup>. Par ailleurs, dans le cadre de leur pouvoir d'investigation, les inspecteurs sociaux disposent également du pouvoir de prendre des mesures contraignantes ayant des conséquences directes pour le justiciable. Ainsi, ils disposent de la compétence de saisir tous supports d'information contenant des données sociales ou d'autres données prescrites par la loi lorsque cela est nécessaire à la recherche, à l'examen ou à l'établissement de la preuve d'infractions ou lorsque le danger existe que les infractions persistent avec ces supports d'information ou que de nouvelles infractions soient commises<sup>37</sup>. Les inspecteurs sociaux peuvent ainsi saisir ou mettre sous scellés d'autres biens mobiliers ou immobiliers qui sont soumis à leur contrôle ou par lesquels des infractions à la législation dont ils exercent la surveillance peuvent être constatées lorsque cela est nécessaire à l'établissement de la preuve de ces infractions ou lorsque le danger existe qu'avec ces biens, les infractions persistent ou que de nouvelles infractions soient commises<sup>38</sup>.

(35) Voir Ph. Vanden Broeck, *De bevoegdheden van de arbeidsinspectie*, in Y. Jorens (éd.), *Sociaal strafrecht. Van controle tot veroordeling*, Bruges, Die Keure, p. 161 et suivantes, 2011 ; K. Salomez, *Het toezicht en de opsporing door de sociale inspectiediensten*, in P. Waeterinckx, F. De Ruyck et F. Van Volssem (éds.), *Strafrecht in de onderneming*, Anvers, Intersentia, p. 151, 2016 ; J.P. Bogaert, *Het vervolgingsbeleid 'van' of 'voor' de arbeidsauditeur*, in Y. Jorens (éd.), *Sociaal strafrecht. Van controle tot veroordeling*, Bruges, Die Keure, pp. 218-219, 2011 ; J.-C. Heirman, *Les pouvoirs des inspecteurs sociaux*, in C.-E. Clesse (éd.), *Droit pénal social*, Louvain-la-Neuve, Anthemis, p. 42, 2007 ; F. Kéfer, *Précis de droit pénal social*, 2e éd., Louvain-la-Neuve, Anthemis, p. 280, 2014.

(36) Art. 21 du CPS ; voir en particulier sur le caractère limitatif de cette énumération : J.P. Bogaert, *Het vervolgingsbeleid 'van' of 'voor' de arbeidsauditeur*, in Y. Jorens (éd.), *Sociaal strafrecht. Van controle tot veroordeling*, Bruges, Die Keure, pp. 218-219, 2011 ; J.-C. Heirman, *Les pouvoirs des inspecteurs sociaux*, in C.-E. Clesse (éd.), *Droit pénal social*, Louvain-la-Neuve, Anthemis, p. 42, 2007 ; F. Kéfer, *Précis de droit pénal social*, 2e éd., Louvain-la-Neuve, Anthemis, p. 280, 2014.

(37) Art. 35 du CPS ; K. Salomez, *Het toezicht en de opsporing door de sociale inspectiediensten*, in P. Waeterinckx, F. De Ruyck et F. Van Volssem (éds.), *Strafrecht in de onderneming*, Anvers, Intersentia, p. 147, 2016.

(38) Art. 38 du CPS ; voir également à ce sujet : J.-C. Heirman, M. Gratia et G. Van De Mosselaer, in *Wet en duiding sociaal strafrecht*, Bruxelles, Larcier, p. 37, 2017 ; C.-E. Clesse, *Droit pénal social*, Bruxelles, Bruylant, p. 190, 2013 ; K. Salomez, *Het toezicht en de opsporing door de sociale inspectiediensten*, in P. Waeterinckx, F. De Ruyck et F. Van Volssem (éds.), *Strafrecht in de onderneming*, Anvers, Intersentia, p. 147, 2016.

La question se pose maintenant de savoir quel sort est réservé à la décision prise ou à la mesure imposée lorsque celle-ci est fondée sur une constatation d'infraction à une loi dont la surveillance n'est pas confiée au service d'inspection dont fait partie l'inspecteur concerné – ou à une loi dont la surveillance n'est confiée à aucun service. Dans la pratique, la majorité des inspecteurs agissent dans le cadre de leurs compétences matérielles. Toutefois, ce n'est pas toujours le cas. Il arrive ainsi parfois qu'en cas de contrôle commun, un seul inspecteur social dresse le procès-verbal et y attache également une infraction relative à une matière relevant de la compétence de l'un des autres inspecteurs présents.

Lors de l'analyse du sort à réserver à une mesure prise par un inspecteur matériellement incompétent, il convient selon nous de faire une distinction entre les mesures susceptibles d'un recours devant le président du tribunal de travail sur la base de la loi du 2 juin 2010 comportant des dispositions de droit pénal social (i) et les mesures ou décisions qui ne sont pas susceptibles d'un tel recours (ii).

i) La loi précitée du 2 juin 2010 prévoit qu'un recours peut être formé contre les saisies et mises sous scellés qui ont été imposées par les inspecteurs sociaux ainsi que contre les mesures imposées pour protéger la santé et la sécurité des travailleurs et la notification qui enclenche la responsabilité solidaire pour les dettes salariales<sup>39</sup>. Conformément à la disposition visée à l'article 2, § 3 de cette loi, le président du tribunal de travail exerce un contrôle portant sur la légalité des mesures précitées. Néanmoins, la loi prévoit uniquement une nullité lorsque la mesure imposée contrevient aux articles 35 et 38 du Code pénal social dans le cadre de saisies et mises sous scellés et aux articles 43 à 49/3 inclus dans le cadre de mesures relatives à la santé et à la sécurité des travailleurs et à la notification relative à la responsabilité solidaire pour les dettes salariales<sup>40</sup>.

L'imposition de la mesure est liée à une infraction à la législation sur laquelle l'inspection concernée exerce une surveillance uniquement pour ce qui concerne la saisie et mise sous scellés de biens immobiliers et mobiliers autres que des supports d'information contenant des données sociales ou légales obligatoires. Une mise sous scellés pratiquée par un service d'inspection en

---

(39) Art. 2 de la loi du 2 juin 2010 comportant des dispositions de droit pénal social.

(40) Art. 2 § 5 de la loi du 2 juin 2010 comportant des dispositions de droit pénal social.

vue de faire cesser une infraction à une disposition légale qui ne tombe pas sous sa compétence matérielle semble dès lors contrevenir à la disposition visée à l'article 38 du Code pénal social, de sorte qu'elle devra être déclarée nulle conformément à la disposition visée à l'article 2 de la loi du 2 juin 2010. Pour ce qui concerne les autres mesures tombant sous la compétence de contrôle du président du tribunal de travail, une méconnaissance de la répartition des compétences matérielles ne contreviendra pas aux articles 35 et 43 à 49/3 inclus du Code, de sorte que les mesures qui contreviennent à la répartition des compétences ne sont pas annulables sur la base de la disposition visée à l'article 2, § 5 de la loi du 2 juin 2010. Cela ne porte pas non plus préjudice au fait que le président du tribunal de travail exerce un contrôle sur la légalité des mesures, en ce compris à notre estime sous l'angle du respect des dispositions réglementaires relatives à la répartition des compétences matérielles entre les services d'inspection. Lorsqu'il est constaté que la mesure imposée a été imposée sur la base d'une constatation d'infraction ou dans le but d'éviter une nouvelle infraction à la législation qui ne tombe pas sous la compétence de surveillance du service d'inspection concerné, le juge devra abroger cette mesure<sup>41</sup>.

ii) La procédure est différente lorsqu'il s'agit d'une décision qui n'est pas susceptible d'un recours devant le président du tribunal de travail, comme la décision de dresser un procès-verbal. Les auteurs qui ont examiné le sort d'un procès-verbal dressé pour une infraction qui ne relève pas de la compétence matérielle de l'inspecteur social verbalisant semblent être d'accord sur le fait qu'un tel procès-verbal ne peut avoir la même valeur juridique qu'un procès-verbal qui a été dressé par un inspecteur qui a bel et bien agi dans le cadre de sa compétence matérielle<sup>42</sup>. En revanche, il n'y a aucune unanimité quant à la valeur juridique précise d'un tel procès-verbal. Selon Eeckhoutte et Bouzoumita, toutes les constatations effectuées par un service d'inspection sociale sur une matière pour laquelle il n'est pas compétent n'ont pas de valeur juridique. Par conséquent, ces constatations ne peuvent pas non plus

(41) Art. 2 § 3 de la loi du 2 juin 2010 comportant des dispositions de droit pénal social.

(42) Voir : W. van Eeckhoutte et S. Bouzoumita, *Opsporing van sociaalrechtelijke misdrijven*, in G. Van Limberghen (éd.), *Sociaal handhavingsrecht*, Antwerpen, Maklu, p. 172, 2010 ; Ph. Vanden Broeck, *De bevoegdheden van de arbeidsinspectie*, in Y. Jorens (éd.), *Sociaal strafrecht. Van controle tot veroordeling*, Bruges, Die Keure, p. 169, 2011 ; D. Torfs, *Bevoegdheid van de inspectiediensten*, *TSR*, p. 450, 2000 ; J.-C. Heirman, *Les pouvoirs des inspecteurs sociaux*, in C.-E. Clesse (éd.), *Droit pénal social*, Louvain-la-Neuve, Anthemis, p. 46, 2007.

être utilisées pour fonder une condamnation administrative ou pénale<sup>43</sup>. Selon Torfs, Vanden Broeck, Clesse et Heirman, le procès-verbal dressé par un inspecteur concernant une infraction pour laquelle ce dernier n'est matériellement pas compétent n'aurait aucune valeur probante particulière et n'est dès lors pas applicable jusqu'à preuve du contraire<sup>44</sup>.

Nous estimons que le point de vue de Torfs, Vanden Broeck, Clesse et Heirman ne peut pas être suivi. Tout d'abord, il convient de constater que les conditions qu'il faut satisfaire afin qu'un procès-verbal constatant une infraction revête une valeur probante particulière sont expressément déterminées dans la loi. Il est ainsi requis que le procès-verbal soit dressé par un inspecteur social et qu'une copie en soit transmise à l'auteur présumé de l'infraction et, le cas échéant, à son employeur, dans un délai de quatorze jours prenant cours le lendemain du jour de la constatation de l'infraction<sup>45</sup>. Par ailleurs, la valeur probante particulière vaut uniquement pour les constatations matérielles dans le procès-verbal et donc pas pour les qualifications juridiques<sup>46</sup>. Par conséquent, il n'est pas justifié d'affirmer que la constatation matérielle ne serait pas valable jusqu'à preuve du contraire simplement parce que l'inspecteur concerné aurait consigné la constatation dans un procès-verbal constatant une infraction pour laquelle il ne serait pas matériellement compétent.

A première vue, l'avis d'Eeckhoutte et de Bouzoumita ne peut pas non plus être suivi. Vu la jurisprudence « Antigone », il convient effectivement de prendre pour acquis qu'une irrégularité entraîne uniquement la nullité de la preuve, tant dans une procédure civile que dans une procédure pénale,

(43) W. van Eeckhoutte et S. Bouzoumita, Opsporing van sociaalrechtelijke misdrijven, in G. Van Limberghen (éd.), *Sociaal handhavingsrecht*, Anvers, Maklu, p. 172, 2010.

(44) D. Torfs, Bevoegdheid van de inspectiediensten, *TSR*, p. 450, 2000 ; Ph. Vanden Broeck, De bevoegdheden van de arbeidsinspectie, in Y. Jorens (éd.), *Sociaal strafrecht. Van controle tot veroordeling*, Bruges, Die Keure, p. 169, 2011 ; J.-C. Heirman, Les pouvoirs des inspecteurs sociaux, in C.-E. Clesse (éd.), *Droit pénal social*, Louvain-la-Neuve, Anthemis, p. 46, 2007 ; C.-E. Clesse, note sous Trib. trav. Bruxelles 16 janvier 2013, *Chroniques de droit social*, p. 434, 2013, avec référence à un arrêt de la Cour de cassation française du 6 février 2007.

(45) Art. 66 du CPS ; Ph. Vanden Broeck, De bevoegdheden van de arbeidsinspectie, in Y. Jorens (éd.), *Sociaal strafrecht. Van controle tot veroordeling*, Bruges, Die Keure, pp. 165-168, 2011 ; J.-C. Heirman, Les pouvoirs des inspecteurs sociaux, in C.-E. Clesse (éd.), *Droit pénal social*, Louvain-la-Neuve, Anthemis, p. 46, 2007 ; F. Kéfer, *Précis de droit pénal social*, 2e éd., Louvain-la-Neuve, Anthemis, p. 298-299, 2014.

(46) Pour la valeur probante particulière, voir notamment K. Salomez, Bijzonderheden betreffende de beperking van de vrijheid van bewijs in het sociaal strafrecht, *Revue de droit social*, p. 528, 2013.

lorsque la règle de droit violée entache la fiabilité de la preuve, viole les droits de la défense ou est prescrite à peine de nullité<sup>47</sup>. Or, les règles relatives à la répartition des compétences matérielles ne sont pas prescrites à peine de nullité. A première vue, le fait que l'infraction constatée ne relève pas de la compétence matérielle de l'inspection verbalisante n'entachera pas non plus la fiabilité de la preuve ou le droit de la défense. En effet, dans une procédure administrative ou pénale ultérieure, l'importance du procès-verbal découle principalement des constatations matérielles qui y sont reprises et donc pas des qualifications juridiques que l'inspection y attache<sup>48</sup>. Par conséquent, le fait que les constatations matérielles soient reprises dans un procès-verbal constatant une infraction à une loi qui ne relève pas de la compétence matérielle de l'inspecteur verbalisant ne pourra exercer qu'un faible impact sur la fiabilité des constatations factuelles mentionnées dans le procès-verbal.

Toutefois, il nous semble simpliste d'affirmer que la fiabilité de la preuve et le droit de la défense n'en seraient pas compromis. Dans le cadre de leur investigation, les services d'inspection sociale sélectionneront toujours les faits, parmi ceux qu'ils constatent *de visu*, qui sont pertinents à la lumière des infractions et auteurs à retenir. Dans le cadre d'une réglementation technique complexe, la collecte de faits pertinents en droit est cruciale. Lorsqu'un inspecteur social matériellement incompétent effectue maintenant des constatations factuelles relatives à une matière de droit social bien déterminée, il n'est pas exclu, justement car il s'agit d'une matière qui ne relève pas de son expertise, qu'il néglige certains faits qui apportent éventuellement un autre éclairage sur l'affaire, éventuellement en faveur du contrevenant présumé. Il sera en outre difficile de remédier à ce manquement par la suite, de sorte qu'il peut bel et bien être affirmé concrètement qu'un procès-verbal constatant une infraction à une loi sociale pour laquelle le verbalisant n'est pas matériellement compétent ne constitue pas une preuve fiable et compromet le droit de la défense. Le cas échéant, il nous semble qu'une telle preuve doit être exclue et ne peut même pas non plus être utilisée à titre d'information<sup>49</sup>.

Selon nous, la même conclusion s'impose lorsque par la méconnaissance de la disposition visée à l'article 64 du Code pénal social, le procès-verbal ne

(47) Art. 32 du TP CIC ; Cass., 14 octobre 2003 ; Cass., 10 mars 2008.

(48) Voir également à cet égard la valeur probante particulière du procès-verbal.

(49) Voir autrement J.-C. Heirman, Les pouvoirs des inspecteurs sociaux, in C.-E. Clesse (éd.), *Droit pénal social*, Louvain-la-Neuve, Anthemis, pp. 46-47, 2007.

mentionne pas la disposition en vertu de laquelle le fonctionnaire verbalisant est compétent pour agir. Cette prescription n'est pas prescrite à peine de nullité. L'absence de mention de la disposition attributive de compétence complique toutefois la possibilité pour le contrevenant et le juge ou l'administration qui inflige l'amende de pouvoir vérifier si l'inspecteur a agi dans le cadre de ses compétences matérielles. Dans la pratique, l'arrêté royal du 1er juillet 2011 est maintenant mentionné dans les procès-verbaux à titre de disposition en vertu de laquelle le fonctionnaire verbalisant est compétent pour agir. Dans cet arrêté royal, il est toutefois déterminé que tous les arrêtés royaux existants réglant l'attribution de compétence matérielle restent en vigueur. Par conséquent, une référence à l'arrêté royal du 1er juillet 2011 ne peut suffire à titre de mention de la disposition attributive de compétence. Si le verbalisant veut satisfaire à la disposition visée à l'article 64 du Code pénal social, il doit alors mentionner les arrêtés royaux en vertu desquels il est concrètement compétent.

Ainsi que cela ressort de ce qui précède, la répartition des compétences matérielles entre les différents services d'inspection est complexe, avec pour conséquence que le risque d'un excès de compétence n'est pas exclu. Un tel excès de compétence matérielle n'est toutefois pas sans conséquence juridique. Si le service d'inspection prend une décision susceptible d'un recours devant le président du tribunal du travail, ce dernier pourra alors abroger la mesure imposée selon le cas. S'il s'agit d'un procès-verbal qui a été dressé par un service d'inspection matériellement incompétent, ce procès-verbal servant de preuve risque alors de devoir être exclu.

### **3. QUELQUES « PHENOMENES DE FRAUDE » COURANTS**

Ceux qui commettent une fraude sociale se préoccupent peu de la répartition des compétences matérielles entre les différents services d'inspection sociale. En outre, l'objectif poursuivi d'établir un mécanisme de fraude n'est pas rare, tout comme le fait de contourner les lois de sécurité sociale ainsi que les lois relatives au droit du travail.

A titre d'exemple, il peut être fait référence au phénomène des faux indépendants. Comme on le sait, il s'agit en réalité d'un contrat de travail mais qui est présenté par les parties comme un contrat de collaboration indépendante. De cette manière, il peut être tenté de contourner l'obligation de cotisation dans le régime de sécurité sociale des travailleurs salariés ainsi que

les règles relatives au droit du travail. En effet, le droit du travail ainsi que la loi ONSS ne s'appliquent pas aux travailleurs indépendants<sup>50</sup>.

Un autre exemple de construction frauduleuse visant à contourner tant les dispositions relatives au droit du travail que les obligations en termes de sécurité sociale concerne la fraude au détachement. Dans ce cadre, un détachement depuis un autre Etat membre de l'Union européenne est simulé afin d'essayer de contourner le paiement des cotisations ONSS en Belgique et le respect du droit du travail belge<sup>51</sup>.

Pour ce qui concerne les infractions aux dispositions relatives au droit du travail, le service d'inspection « Contrôle des lois sociales » est en principe compétent, tandis que l'inspection de l'ONSS (et auparavant également l'Inspection sociale) est compétente pour rechercher et constater les infractions à la loi ONSS.<sup>52</sup>

Une lutte efficace contre les phénomènes de fraude qui concernent tant le droit de la sécurité sociale que le droit du travail (comme c'est souvent le cas dans la pratique) requiert évidemment à tout le moins une étroite collaboration entre les services d'inspection compétents. Les différentes initiatives qui ont déjà été prises pour faciliter la collaboration entre les services d'inspection et intégrer les services d'inspection sont abordées ci-après.

#### **4. INITIATIVES DEJA PRISES EN VUE D'UNE UNIFICATION ET D'UNE COLLABORATION**

Au cours des dernières décennies, plusieurs initiatives ont été prises afin d'unifier les services d'inspection ou de favoriser leur collaboration. Une initiative remarquable a consisté à fusionner tous les services d'inspection sociale en un seul Service de l'inspection sociale générale unifié (4.1). Cette initiative date de 1976. Il a ensuite fallu attendre jusque 2017 avant qu'une nouvelle initiative d'unification voie le jour, à savoir la fusion entre l'Inspection sociale et l'inspection de l'ONSS (4.2.). Outre les initiatives d'unification, différentes mesures ont également déjà été prises afin de favoriser et d'encadrer la collaboration entre les services d'inspection via la constitution du Service

(50) Voir au sujet du travail pseudo-indépendant : V. Dooms et T. Messiaen, *Schijnzelfstandigheid*, Bruxelles, Larcier, 235 p., 2008.

(51) Voir notamment sur cette problématique : Cass. 7 juin 2016, P.15.275, [www.juridat.be](http://www.juridat.be).

(52) Voir ci-dessus.

d'information et de recherche sociale, la création des cellules d'arrondissement et l'adoption du plan d'action dans les transports (4.3).

#### 4.1. UNIFICATION : LE SERVICE DE L'INSPECTION SOCIALE GÉNÉRALE

Il y a déjà longtemps, le législateur belge avait pris l'initiative de fusionner les services d'inspection sociale dans un seul service d'inspection sociale unifié. Dans les dispositions finales de la loi du 5 janvier 1976 relative aux propositions budgétaires, il est dit qu'un « Service de l'inspection sociale générale » est créé et chargé du contrôle des lois sociales<sup>53</sup>. Il s'agit notamment des compétences de contrôle qui étaient exercées à l'époque, et qui le sont encore et toujours en grande mesure, par les services d'inspection de ce qui s'appelle aujourd'hui le SPF Sécurité sociale et le SPF Emploi, Travail et Concertation sociale, ainsi que par les services d'inspection des institutions publiques de sécurité sociale. La loi stipule expressément que les compétences de contrôle des services d'inspection précités sont retirées et transférées au nouveau Service de l'inspection sociale générale<sup>54</sup>.

Le Service de l'inspection sociale générale n'est pas hébergé par l'un des ministères (actuellement les Services publics fédéraux) mais est présenté par le législateur comme un Office national, à savoir comme un service distinct qui ne dépend pas de la structure des ministères de l'époque et qui tombe directement sous l'autorité des ministres des Affaires sociales et du Travail (à l'époque, le ministre de l'Emploi et du Travail et le ministre de la Prévoyance sociale)<sup>55</sup>. Par ailleurs, il a été expressément déterminé dans un arrêté royal délibéré en Conseil des ministres que tout autre service, existant ou encore à créer, chargé de l'inspection de la législation sociale sera hébergé par cet office national de l'inspection sociale générale<sup>56</sup>.

Avec la création d'un service d'inspection sociale unifié, le législateur avait pour objectif de créer une uniformité dans le paysage des inspections des lois sociales et d'éviter de multiples contrôles des services d'inspection sociale auprès des

(53) Art. 158 de la loi du 5 janvier 1976.

(54) Art. 159 de la loi du 5 janvier 1976.

(55) Exposé des motifs du projet de loi relatif aux propositions budgétaires, *Doc. parl.*, Chambre 1975-76, n° 680/01, p. 45.

(56) Art. 162 de la loi du 5 janvier 1976.

mêmes employeurs<sup>57</sup>. Le législateur s'attendait manifestement également à ce que cette unification des services d'inspection sociale ait un impact positif sur le budget des voies et moyens, attendu que les dispositions relatives à la création d'un service d'inspection unifié sont les seules dispositions reprises dans le chapitre « Mesures budgétaires et de contrôle » de la loi du 5 janvier 1976 qui doit d'ailleurs être réputée revêtir un caractère budgétaire vu son titre. L'exposé des motifs ne contient toutefois pas d'autre précision sur la nature et l'ampleur de l'impact budgétaire de cette unification. Le législateur était peut-être convaincu que l'unification des services d'inspection renforcerait la lutte contre la fraude sociale.

Pour que les services d'inspection sociale fusionnent effectivement dans un seul service d'inspection unifié, il ne suffit pas de déterminer qu'un service d'inspection unifié a été créé et que les compétences de contrôle qui reviennent aux différents services d'inspection sociale sont transférées à ce service. Certaines mesures d'exécution doivent être prises. Il convient ainsi de déterminer ce qu'il advient du personnel des services d'inspection dont les missions de contrôle sont transférées au nouvel Office national de l'inspection sociale générale, et il convient également de fixer le statut et le cadre du personnel de ce service. Il doit même éventuellement être déterminé ce qu'il advient du service d'inspection concerné.

Une (petite) partie de ces « mesures d'exécution » a même déjà été prise par le législateur. La loi du 5 janvier 1976 prévoit notamment que les membres du personnel des services d'inspection, dont les compétences sont transférées à l'Office national de l'inspection sociale générale, sont transférés d'office à celui-ci<sup>58</sup>. En d'autres termes, les membres du personnel concernés ne seront plus au service de l'administration centrale ou de l'un des parastataux sociaux existants mais entreront automatiquement en service auprès de l'Office national nouvellement créé.

La fixation du statut et du cadre du personnel est confiée au Roi<sup>59</sup>. Le législateur garantit bien que les membres du personnel transférés conservent leurs droits

(57) Exposé des motifs du projet de loi relatif aux propositions budgétaires, *Doc. parl.*, Chambre 1975-76, n° 680/01, p. 45.

(58) Article 161 de la loi du 5 janvier 1976

(59) Art. 163 de la loi du 5 janvier 1976.

statutaires<sup>60</sup>. Le Roi se voit également conférer la compétence d'héberger tout service d'inspection existant ou encore à créer dans le nouvel Office national de l'inspection sociale générale<sup>61</sup>. Le Roi reçoit également pour mission de fixer la date d'entrée en vigueur de la loi et donc de la fusion des services d'inspection sociale<sup>62</sup>.

Les anciens ministres de la Prévoyance sociale et de l'Emploi et du Travail ont établi un projet d'arrêté royal et l'ont soumis le 26 novembre 1976 pour avis au Conseil national du travail en vue d'obtenir un avis le 20 décembre de la même année.

Finalement, le Conseil national du travail a soumis le 3 mars 1977 un avis négatif unanime sur le projet d'arrêté royal qui lui a été soumis. L'avis négatif ne concernait pas tellement les mesures d'exécution reprises dans le projet mais la création d'un service d'inspection sociale unifié en tant que tel.

Le Conseil affirme premièrement qu'il n'a pas été consulté lors des discussions du projet de loi concernant les articles 158 à 164 de la loi du 5 janvier 1976, bien que ces articles concernent au niveau du contenu, selon le Conseil, les relations entre les employeurs et les employés dans la concertation sociale. Le Conseil exprime son mécontentement sur le fait que la concertation sociale a été mise à l'écart.

Deuxièmement, le Conseil est irrité par la formule « nécessité urgente » reprise dans le préambule du projet d'arrêté royal. Le Conseil rappelle au gouvernement que la Convention de l'OIT n° 81 date déjà de 1947<sup>63</sup>. Le CNT argumente qu'une approche trop téméraire du législateur dans la phase du projet de loi est « vouée à l'échec ». Le Conseil national du travail rappelle également qu'un arrêté royal a déjà été adopté en 1957 en vue de fusionner

---

(60) Art. 161 de la loi du 5 janvier 1976.

(61) Art. 162 de la loi du 5 janvier 1976.

(62) Art. 164 de la loi du 5 janvier 1976.

(63) Voir la note de bas de page 2 ci-dessus.

les services d'inspection, mais que cet arrêté a été retiré car il n'était pas suffisamment approprié<sup>64</sup>.

Au niveau du contenu, le Conseil national du travail remarque enfin qu'une tutelle de deux ministres portera préjudice au bon fonctionnement du service et qu'une intégration des services d'inspection compromet le rôle que le service d'inspection « Contrôle des lois sociales » s'est vu imposer dans le cadre de la Convention de l'OIT n° 81. Le Conseil national du travail précise que le contrôle des bénéficiaires des prestations sociales ainsi que le contrôle des employeurs et des employés ne devraient pas être effectués par le même service. Le Conseil national du travail affirme que le service d'inspection doit pouvoir se concerter systématiquement avec les partenaires sociaux et qu'une commission paritaire consultative doit être créée à cette fin<sup>65</sup>.

Il est surprenant que la critique du Conseil national du travail concerne plutôt l'unification des services d'inspection décidée par le législateur que le projet d'arrêté d'exécution. Néanmoins, les ministres compétents ont manifestement cédé à l'avis négatif des partenaires sociaux et le projet d'arrêté royal n'a jamais vu le jour, même sous une forme modifiée. Par conséquent, l'unification des services d'inspection sociale telle que décidée par le pouvoir législatif fédéral est restée lettre morte.

Le fait que les partenaires sociaux émettent une critique sur une loi déjà mise sur pied est leur droit légitime. Mais cela ne signifie pas que le pouvoir exécutif soit de ce fait dispensé de son obligation d'exécuter la loi. L'article 108 de la Constitution stipule que : « Le Roi fait les règlements et arrêtés nécessaires pour l'exécution des lois, sans pouvoir jamais ni suspendre les lois elles-mêmes, ni dispenser de leur exécution ». Le fait que le Roi omette d'adopter un arrêté visant à exécuter la loi du 5 janvier 1976 relative à l'unification des services d'inspection empêche qu'une loi adoptée démocratiquement produise ses effets, et ce depuis déjà 40 ans. Il va sans dire qu'une telle méconnaissance

(64) Il s'agit de l'arrêté royal du 18 décembre 1957 modifiant et complétant, en exécution de la loi du 12 mars 1957 portant certaines dispositions en matière financière, économique et sociale, la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public (*M.B.*, 25 décembre 1957).

(65) Avis n° 545 du 3 mars 1977 relatif au projet d'arrêté royal portant certaines mesures visant à exécuter la loi du 5 janvier 1976 relative aux propositions budgétaires 1975-1976, pour ce qui concerne le Service de l'inspection sociale générale.

flagrante par le pouvoir exécutif des décisions du pouvoir législatif n'est pas conciliable avec un Etat de droit ni avec la Constitution belge.

C'est d'ailleurs d'autant plus remarquable maintenant qu'il est constaté que plusieurs initiatives ont été prises ces dernières années pour atténuer les conséquences de la fragmentation du paysage des inspections<sup>66</sup>.

#### **4.2. FUSION ENTRE L'INSPECTION SOCIALE ET L'INSPECTION DE L'ONSS**

En 2017, le service d'inspection « Inspection sociale » du SPF Sécurité sociale a été supprimé et les compétences ont été transférées intégralement à l'Office national de sécurité sociale, où ces compétences sont exercées par la direction générale des services de l'inspection. Ainsi que cela ressort de la répartition des compétences matérielles, les compétences des deux services d'inspection se chevauchaient en grande mesure, bien que chacun eût sa propre méthode de travail et ses propres points d'attention.

L'arrêté royal du 23 mai 2001 portant création du Service public fédéral Sécurité sociale a été modifié par arrêté royal du 6 juin 2017 en ce sens que la compétence de contrôle du respect de la réglementation en matière de sécurité sociale (art. 2, § 1, 7<sup>o</sup> de l'arrêté royal du 23 mai 2001)<sup>67</sup> a été supprimée et les agents du service d'inspection du Service public fédéral Sécurité sociale ont été transférés de plein droit à l'Office national de sécurité sociale<sup>68</sup>.

Différents arrêtés ont été adaptés par l'arrêté royal du 22 juin 2017 afin d'attribuer à l'Office national de Sécurité sociale la compétence de surveillance qui revenait au service d'inspection du Service public fédéral Sécurité sociale avant la réforme. Ces dispositions sont entrées en vigueur le 1er juillet 2017.

(66) Voir ci-après.

(67) Art. 2, § 1, 7<sup>o</sup> de l'arrêté royal du 23 mai 2001 portant création du Service public fédéral sécurité sociale, *M.B.*, 29 mai 2001.

(68) Art. 2 de l'arrêté royal du 6 juin 2017 visant à transférer les agents de l'inspection sociale du Service public fédéral Sécurité sociale à l'Office national de sécurité sociale, *M.B.*, 12 juin 2017.

### 4.3. COLLABORATION

Outre les initiatives visant à fusionner les services d'inspection, différentes initiatives ont déjà également été prises dans le passé, dans les années 2000, afin d'encadrer et de stimuler la collaboration entre les services d'inspection.

#### 4.3.1. Service d'information et de recherche sociale

Le Service d'information et de recherche sociale (SIRS) a été créé en vertu de l'une des lois-programmes du 27 décembre 2007 en remplacement du « Conseil fédéral de lutte contre le travail illégal et la fraude sociale » (Collutril)<sup>69</sup>.

Ce service n'exerce aucune activité de recherche ou de contrôle, contrairement à ce que son nom laisse présumer *prima facie*. Le service est uniquement chargé de la politique et de la coordination du contrôle en matière de droit social telles qu'exécutées par les services fédéraux d'inspection sociale, dans le cadre ou non des cellules d'arrondissement<sup>70</sup>.

En général, les objectifs de ce service consistent à :

- mettre en œuvre la politique définie par le Conseil des ministres ;
- mener des actions de prévention et de formation ;
- apporter son soutien aux services d'inspection et aux cellules d'arrondissement ;
- mettre au point une collaboration internationale entre services d'inspection ;
- préparer des protocoles de collaboration entre l'autorité fédérale et les régions pour organiser la lutte contre le travail illégal et la fraude sociale ;
- élaborer des plans stratégique et opérationnel, et en évaluer la réalisation<sup>71</sup>.

Le service est composé dans ce cadre d'une « Assemblée générale des partenaires » et d'un « Bureau fédéral d'orientation ».

L'« Assemblée générale des partenaires » est en quelque sorte un organe dans lequel se rencontrent les fonctionnaires dirigeants des services d'inspection

(69) Titre XII loi-programme I du 27 décembre 2006, *M.B.*, 28 décembre 2006.

(70) M. De Rue, *Le Code pénal social*, Bruxelles, Larcier, p. 22, 2012.

(71) Voir [www.emploi.belgique.be](http://www.emploi.belgique.be)

sociale, du SPF Finances, de la police fédérale, le procureur général compétent pour la fraude sociale et les partenaires sociaux<sup>72</sup>.

L'Assemblée générale peut en outre être complétée par un représentant de l'autorité régionale chargée de la politique de l'emploi ainsi que par des représentants des administrations et des institutions publiques impliquées dans la lutte contre le travail illégal et la fraude sociale, et des organisations professionnelles qui ont conclu une convention de partenariat<sup>73</sup>, conformément aux conditions fixées par l'Assemblée générale des partenaires. Les derniers représentants cités siègent, le cas échéant, uniquement avec voix consultative<sup>74</sup>.

Par conséquent, il s'agit d'un organe largement composé, au sein duquel des réflexions sont principalement menées au niveau politique sur l'approche de la lutte contre la fraude sociale et le travail illégal. Ainsi, l'Assemblée générale peut faire des propositions visant à adapter la législation et peut, soit à la demande des ministres compétents, soit à sa propre initiative, émettre des avis sur les modifications législatives prévues. Elle donne également son avis sur le plan stratégique établi chaque année pour lutter contre la fraude sociale et le travail illégal.

Globalement, le « Bureau fédéral d'orientation » (Bureau) est un centre d'orientation, d'expertise et de soutien aux services d'inspection.

Le Bureau est administré par un comité de direction. Les fonctionnaires dirigeants des services d'inspection sociale ou des parastataux sociaux et le

(72) Art. 4 du Code pénal social ; J.-C. Heirman, Les pouvoirs des inspecteurs sociaux, in C.-E. Clesse (éd.), *Droit pénal social*, Louvain-la-Neuve, Anthemis, pp. 84-92, 2007 ; K. Salomez, Het toezicht en de opsporing door de sociale inspectiediensten, in P. Waeterinckx, F. De Ruyck et F. Van Volsem (éds.), *Strafrecht in de onderneming*, Anvers, Intersentia, pp. 117-120, 2016.

(73) Pour les accords de partenariat : voir article 15, deuxième alinéa du Code pénal social. De telles conventions ont été conclues dans le secteur de la construction, du nettoyage, du transport de personnes et du gardiennage ([www.emploi.belgique.be](http://www.emploi.belgique.be)).

(74) Art. 4 du Code pénal social ; J.-C. Heirman, Les pouvoirs des inspecteurs sociaux, in C.-E. Clesse (éd.), *Droit pénal social*, Louvain-la-Neuve, Anthemis, pp. 84-92, 2007 ; K. Salomez, Het toezicht en de opsporing door de sociale inspectiediensten, in P. Waeterinckx, F. De Ruyck et F. Van Volsem (éds.), *Strafrecht in de onderneming*, Anvers, Intersentia, pp. 117-120, 2016.

procureur général chargé de la fraude sociale siègent au comité de direction<sup>75-76</sup>. Outre la gestion du Bureau, ce comité de direction est également chargé d'établir chaque année un plan stratégique et un plan opérationnel et de les soumettre pour approbation au Conseil des ministres. Ces plans concernent la lutte contre la fraude aux cotisations, d'une part, et la fraude aux allocations, d'autre part. Les actions à entreprendre sont fixées dans le plan opérationnel, ainsi que les projets informatiques à développer, les ressources à mobiliser, les objectifs à réaliser (déterminés sur la base d'indicateurs mesurables) et les recettes budgétaires<sup>77</sup>.

Le « Bureau fédéral d'orientation » en tant que tel est composé du directeur, d'un magistrat d'un audiorat du travail ou d'un audiorat général du travail, de membres détachés du SPF Emploi, du SPF Sécurité sociale, des parastataux sociaux ou du Service public de programmation Intégration sociale, Lutte contre la pauvreté et Economie Sociale (SPP Intégration sociale), d'un membre du Service public fédéral Finances, d'analystes et d'experts dans le domaine de la détection de la fraude et de la lutte contre celle-ci, qui collectent toute information utile à la détection et à l'analyse des phénomènes de fraude et qui ont à cet égard la qualité d'inspecteur social, et d'inspecteurs sociaux issus du SPF Sécurité sociale, du SPF Emploi, de l'ONSS et de l'ONEM qui sont intégrés dans l'équipe de détection de la fraude informatique qui soutient les services d'inspection par son expertise en matière de technologie de l'information et de la communication<sup>78</sup>. Environ quinze personnes travaillent actuellement au Bureau, dont seulement un nombre limité a la qualité d' « inspecteur social ».

(75) Art. 6 du Code pénal social ; J.-C. Heirman, Les pouvoirs des inspecteurs sociaux, in C.-E. Clesse (éd.), *Droit pénal social*, Louvain-la-Neuve, Anthemis, pp. 84-92, 2007 ; K. Salomez, Het toezicht en de opsporing door de sociale inspectiediensten, in P. Waeterinckx, F. De Ruyck et F. Van Volssem (éds.), *Strafrecht in de onderneming*, Anvers, Intersentia, pp. 117-120, 2016.

(76) Le Procureur général près la Cour d'Appel et la Cour du Travail de Liège.

(77) Art. 2 combiné avec l'art. 6 § 2 du Code pénal social ; J.-C. Heirman, Les pouvoirs des inspecteurs sociaux, in C.-E. Clesse (éd.), *Droit pénal social*, Louvain-la-Neuve, Anthemis, pp. 84-92, 2007 ; K. Salomez, Het toezicht en de opsporing door de sociale inspectiediensten, in P. Waeterinckx, F. De Ruyck et F. Van Volssem (éds.), *Strafrecht in de onderneming*, Anvers, Intersentia, pp. 117-120, 2016.

(78) Art. 6 § 3 du Code pénal social ; J.-C. Heirman, Les pouvoirs des inspecteurs sociaux, in C.-E. Clesse (éd.), *Droit pénal social*, Louvain-la-Neuve, Anthemis, pp. 84-92, 2007 ; K. Salomez, Het toezicht en de opsporing door de sociale inspectiediensten, in P. Waeterinckx, F. De Ruyck et F. Van Volssem (éds.), *Strafrecht in de onderneming*, Anvers, Intersentia, pp. 117-120, 2016.

Par conséquent, le Bureau n'exécute pas lui-même de missions de surveillance et de contrôle sur la réglementation sociale. En revanche, le Bureau suit l'exécution du plan stratégique et du plan opérationnel et soutient les services d'inspection dans toutes sortes de domaines comme notamment l'échange d'informations, la formation et le rapportage. Le Code pénal social prévoit également que le Bureau oriente au sein des cellules d'arrondissement les actions des services d'inspection sociale concernés et adresse des directives en exécution du plan opérationnel aux cellules d'arrondissement, qui doivent être approuvées par le procureur général désigné<sup>79</sup>. Il ressort des dernières dispositions que le Bureau du SIRS pourrait jouer un rôle actif au niveau des actions de contrôle sur le terrain, mais cela semble difficilement réalisable avec l'effectif actuel du personnel vu le nombre de cellules d'arrondissement.

#### 4.3.2. Cellules d'arrondissement

En principe, il est institué une cellule d'arrondissement (CA) par arrondissement judiciaire<sup>80</sup>. Dans les plus petits arrondissements, la loi autorise toutefois qu'une seule cellule d'arrondissement soit instituée pour deux arrondissements judiciaires. A l'inverse, dans les plus grands arrondissements, deux cellules d'arrondissement peuvent être instituées<sup>81</sup>, ce qui se produit plus régulièrement qu'avant suite au changement de paysage juridique du 1er avril 2014 passant de 27 arrondissements à 12 arrondissements.

La cellule d'arrondissement est présidée par l'auditeur du travail. Pour le reste, elle est composée :

- d'un représentant du Contrôle des lois sociales, du service d'inspection de l'ONSS, du service d'inspection de l'ONEM ;
- d'un représentant du SPF Finances ;

(79) Art. 7 du Code pénal social ; J.-C. Heirman, Les pouvoirs des inspecteurs sociaux, in C.-E. Clesse (éd.), *Droit pénal social*, Louvain-la-Neuve, Anthemis, pp. 84-92, 2007 ; K. Salomez, Het toezicht en de opsporing door de sociale inspectiediensten, in P. Waeterinckx, F. De Ruyck et F. Van Volsem (éds.), *Strafrecht in de onderneming*, Anvers, Intersentia, pp. 117-120, 2016.

(80) Art. 11 du Code pénal social ; J.-C. Heirman, Les pouvoirs des inspecteurs sociaux, in C.-E. Clesse (éd.), *Droit pénal social*, Louvain-la-Neuve, Anthemis, pp. 84-92, 2007 ; K. Salomez, Het toezicht en de opsporing door de sociale inspectiediensten, in P. Waeterinckx, F. De Ruyck et F. Van Volsem (éds.), *Strafrecht in de onderneming*, Anvers, Intersentia, pp. 117-120, 2016.

(81) Loi du 1 décembre 2013 portant réforme des arrondissements judiciaires et modifiant le Code judiciaire en vue de renforcer la mobilité des membres de l'ordre judiciaire, *M.B.*, 10 décembre 2013.

- d'un magistrat du parquet du procureur du Roi ;
- d'un membre de la police fédérale ;
- d'un membre du SPF Emploi, du SPF Sécurité sociale ; des parastataux sociaux ou du SPP Intégration sociale ;
- du secrétaire de la cellule<sup>82</sup>.

La cellule d'arrondissement constitue donc l'organe au sein duquel se rencontrent les magistrats locaux en charge de la poursuite ainsi que les représentants des différents services d'inspection et des services publics fédéraux. Dès lors, ces cellules d'arrondissement ont pour mission principale de rendre possible une coordination des différents services impliqués dans le contrôle et la détection locaux en matière de droit social<sup>83</sup>. Par conséquent, la collaboration effective des services d'inspection sur le terrain est, en dehors des collaborations bilatérales, principalement organisée au sein des cellules d'arrondissement.

Le contrôle définitif n'est pas effectué par la « cellule d'arrondissement » ou le « groupe d'intervention régionale », ni par le Service d'information et de recherche sociale. Ce sont les services d'inspection sociale siégeant dans les organes stratégiques et d'orientation précités qui se chargent de l'exécution de ces contrôles. Les contrôles effectués dans le cadre du fonctionnement des cellules d'arrondissement peuvent concerner n'importe quelle matière. Toutefois, dans la pratique, ces contrôles semblent tout de même souvent avoir pour objectif de constater le travail au noir.

#### **4.3.3. Plan d'action transport**

Le plan d'action relatif à la collaboration entre les différents services de contrôle en vue d'une coordination des contrôles dans le domaine du transport par route de personnes et de choses (ci-après dénommé le « plan d'action ») a été créé le 20 novembre 2001 suite à un accord conclu entre le ministre des Affaires sociales, le ministre de l'Emploi, le ministre des Finances, le ministre de l'Intérieur, le ministre de la Justice et le ministre de la Mobilité et du Transport<sup>84</sup>.

---

(82) Art. 11 du Code pénal social.

(83) Art. 12 du Code pénal social.

(84) *M.B.*, 19 février 2002.

Les parties ayant conclu l'accord ont constaté qu'une politique efficace de contrôle et de poursuite relative au transport par route, se situant notamment dans le cadre de la lutte contre le travail illégal et la fraude sociale (1), est un instrument indispensable à l'accroissement de la sécurité routière (2), à la garantie d'une amélioration des conditions de travail des travailleurs-chauffeurs (3) et d'une concurrence plus équitable (4)<sup>85</sup>. Les quatre objectifs précités sont également repris à l'article 1er, alinéa premier du « plan d'action », auxquels s'ajoute encore un cinquième objectif, à savoir la protection de l'environnement (5). Les parties ayant conclu l'accord avaient en outre constaté qu'en raison de la complexité en matière de transport par route, une coordination institutionnalisée entre les différents services de contrôle était nécessaire pour pouvoir lutter plus efficacement contre les infractions à la réglementation sociale et du travail, à celle prescrite par le code de la route et les exigences techniques des véhicules, et pour lutter contre les infractions relatives aux licences, à l'accès à la profession et contre la concurrence déloyale. Enfin, elles estimaient que le plan d'action offre la possibilité à tous les services de contrôle concernés de répartir entre eux le travail selon leur spécialisation, et d'augmenter l'efficacité des contrôles effectués, la cohésion de leurs interventions et par conséquent de pouvoir garantir sérieusement la coordination de leurs actions.

Il convient d'observer que le *plan d'action* fait état pour la première fois de la « lutte contre le travail illégal et la fraude sociale » dans le cadre du contrôle du transport par route de personnes et de choses.<sup>86</sup>

Une telle extension des objectifs des contrôles du transport par route de personnes et de choses devait évidemment aussi avoir un impact sur la désignation des personnes chargées du contrôle : les contrôleurs sociaux et les inspecteurs sociaux de l'Inspection sociale du ministère des Affaires sociales, de la Santé publique et de l'Environnement et les membres du service d'inspection de l'Office national de Sécurité sociale ont été ajoutés à titre complémentaire dans ce cadre.<sup>87</sup>

En vertu du plan d'action, plusieurs organes ont ensuite été créés.

(85) Première considération au « plan d'action », *M.B.*, 19 février 2002.

(86) Voir également le premier alinéa du point 1 du plan.

(87) Deuxième alinéa du point 1, sixième et septième tirets du plan.

Il s'agit en premier lieu du Comité directeur qui est composé de maximum deux représentants des services de contrôle chargés de la surveillance. Le Comité directeur veille d'abord à l'application et à la réalisation des objectifs formulés dans le plan d'action. Le Comité directeur fait en outre des propositions pour améliorer le travail sur le terrain et doit veiller à l'amélioration des directives de contrôle, à l'organisation des contrôles, ainsi qu'à l'échange d'informations et de données statistiques. Le Comité se réunit en principe deux fois par an ou chaque fois que l'un des membres en fait la demande sous la présidence d'un représentant de l'administration du Transport terrestre du ministère des Communications et de l'Infrastructure. Il peut inviter des techniciens ou spécialistes à ses réunions. Le Comité directeur doit établir un rapport d'évaluation annuel.

Ensuite, une Cellule permanente de coordination est également créée au sein du Contrôle des lois sociales du Service public fédéral Emploi, Travail et Concertation sociale. Elle assiste aux réunions du Comité directeur et des Cellules provinciales<sup>88</sup>. Elle constitue un point de contact entre les différents services de contrôle et formule des propositions au Comité directeur. Elle prend elle-même l'initiative de contrôles coordonnés pour certains dossiers complexes ou de grande dimension. Pendant ses réunions, elle peut également faire appel à des techniciens et experts.

Enfin, il est prévu la création de neuf cellules provinciales composées chacune d'un représentant du service d'inspection chargé du contrôle. Le plan d'action impose à la direction Contrôle de l'administration du Transport terrestre l'obligation de créer en son sein, au plus tard le 1er janvier 2003, une banque de données utile pour le fonctionnement du plan d'action, et d'établir une méthodologie pour la gestion des différents canaux d'information

Par ailleurs, il est également prévu que la Cellule de coordination crée un vade-mecum portant sur les dispositions réglementaires les plus importantes qui doivent faire l'objet d'une vérification lors des contrôles routiers et sur les cas de fraude les plus courants ainsi que les manipulations de tachygraphe et la mauvaise utilisation des disques tachygraphes d'une part et d'un guide reprenant les coordonnées de tous les fonctionnaires et agents de contrôle et des membres du Comité directeur d'autre part.

---

(88) Voir ci-après pour les cellules provinciales.

Le 14 novembre 2006, le plan d'action a été renouvelé entre les parties qui avaient également signé le plan du 20 novembre 2001 ; cette fois, le ministre de l'Environnement s'est toutefois joint au plan<sup>89</sup>.

## **5. POURSUITE DE L'UNIFICATION ET/OU REFORME ?**

Il ressort des initiatives exposées ci-dessus que la fusion des services d'inspection a échoué en grande mesure. Un encadrement de la collaboration des services d'inspection a bien été effectué. La question se pose toutefois encore de savoir si ces initiatives ont permis d'intensifier suffisamment la collaboration. Sur le terrain, le degré de collaboration ainsi que sa réussite dépendent souvent des contacts personnels entre les inspecteurs des différents services, ce qui est favorisé ou non par le fait que leurs bureaux soient situés au même endroit.

La grande variété de services d'inspection sociale combinée avec différentes compétences matérielles et spécialisations nécessite dans la pratique une collaboration et une intervention conjointe. Comme nous l'avons exposé, cette collaboration est réalisée soit au niveau bilatéral, soit au sein d'une structure légale déterminée comme les cellules d'arrondissement et le Service d'information et de recherche sociale. Le « plan d'action » démontre également qu'une collaboration avec d'autres services de contrôle et services de police peut être nécessaire, en particulier dans les domaines où le droit social touche à d'autres branches spécialisées du droit comme le droit des transports.

La question se pose toutefois de savoir si une collaboration entre les services d'inspection, telle qu'elle existe actuellement, suffit pour permettre une lutte efficace et donc effective contre la fraude. Plusieurs tentatives ont été entreprises dans les années 1970 afin de fusionner effectivement les services d'inspection, mais sans résultat à ce jour.

En outre, la question se pose simplement de savoir si une fusion des services d'inspection en un service d'inspection sociale unifié donnerait un meilleur résultat au niveau de la lutte contre la fraude sociale et du maintien de la législation sociale. Il est fort probable que ce service hébergerait différentes sections ayant chacune leurs compétences, ce qui est probablement en partie souhaitable d'un point de vue juridique. Comme l'a indiqué le Conseil

(89) *M.B.*, 5 décembre 2006 (2ème éd.).

national du travail dans son avis relatif à l'unification des services d'inspection sociale moyennant la loi du 5 janvier 1976, la Convention de l'OIT n° 81 ratifié par la Belgique impose l'obligation aux Etats de prévoir une inspection du travail qui a en partie pour mission de protéger les travailleurs<sup>90</sup>. Comme le faisait remarquer le Conseil national du travail, cette mission pourrait être mise sous pression lorsque le même service d'inspection contrôle également les bénéficiaires de prestations. Quoi qu'il en soit, il convient de constater que le droit social est devenu plus vaste et complexe, de sorte qu'une certaine spécialisation s'impose dans cette branche du droit. En effet, cela pourrait se traduire dans la pratique par la création de différentes sections au sein d'un service d'inspection sociale unifié. Il faut d'ailleurs veiller à ne pas perdre de vue qu'en dehors de la lutte contre la fraude, les services d'inspection ont également pour mission importante de promouvoir le respect et l'application correcte de la législation sociale via l'accompagnement des justiciables concernés.

De ce fait, il nous semble que nous ne pouvons pas jeter le bébé avec l'eau du bain. La complexité déjà évoquée du droit social ainsi que la complexité des constructions frauduleuses faisant de plus en plus souvent usage de constructions via l'étranger, de sociétés boîtes aux lettres, de grandes chaînes de sous-traitance, de faux indépendants, de faux en écritures, etc. requièrent une approche pluridisciplinaire pour lutter contre les mécanismes de fraude. Lorsqu'on souhaite démanteler un mécanisme de fraude au détachement et de faux indépendants, il pourrait être recommandé dans un premier cas d'y procéder en constatant les infractions au droit du travail (p. ex. en raison du fait que des certificats A1 contraignants ont été délivrés), tandis que dans l'autre cas, il pourrait être recommandé de se concentrer plutôt sur les obligations relatives à la sécurité sociale. Selon nous, une lutte efficace contre les mécanismes de fraude plus complexes et plus importants nécessite un service multidisciplinaire, un type d'inspection sociale judiciaire ou d'inspection sociale particulière, accordant de préférence aux inspecteurs la qualité d'officier de police judiciaire, tel que le prévoit d'ailleurs par le Code pénal social. A l'instar de la loi du 5 janvier 1976, cette inspection sociale particulière pourrait être hébergée par un Office national distinct placé sous la tutelle conjointe du ministre des Affaires sociales et du ministre du Travail.

---

(90) Art. 3 de la Convention de l'OIT n° 81.

Par ailleurs, les services d'inspection sociale existants pourraient être maintenus et veiller au respect correct de la législation sociale, tout en intervenant de manière préventive et répressive dans le cadre d'infractions plus simples<sup>91</sup>.

---

(91) Dans ce cadre, il peut être fait référence à une expérimentation officieuse qui a été lancée il y a plusieurs années par l'inspecteur-chef de direction du service d'inspection « Contrôle des lois sociales » à Courtrai et dans le cadre de laquelle deux inspecteurs sociaux ont été dispensés de participer aux missions de surveillance et de contrôle « ordinaires » de leur service, afin de se concentrer pleinement à la « recherche approfondie » dans des dossiers complexes de fraude sociale (principalement des heures supplémentaires non déclarées), ce évidemment dans la compétence matérielle du service auquel ils appartiennent. Par conséquent, une collaboration avec d'autres services d'inspection s'avérait nécessaire, mais cette collaboration s'est déroulée très efficacement attendu que les autres services d'inspection pouvaient être interrogés de manière détaillée et ciblée. Ainsi, une étroite collaboration a été mise sur pied avec le Service d'inspection sociale de Flandre occidentale, qui a été supprimé entre-temps, où le même inspecteur, chargé des « recherches approfondies », agissait toujours comme point de contact.

L'expérimentation, qui est toujours en cours à ce jour, a été jugée positivement par la majorité des acteurs locaux de lutte contre la fraude sociale. Ainsi, la méthode de travail est déjà actuellement examinée auprès du service d'inspection « Contrôle des lois sociales » à Roulers et Bruges ; mais aucune cellule spéciale n'a encore été créée au sein de ces services.

Il s'avérait toutefois indispensable de conclure de bons accords avec l'instance en charge de la poursuite (l'auditorat du travail), attendu que les inspecteurs ont estimé injuste qu'aucune poursuite n'ait été engagée après avoir mené à bien cette recherche dans un dossier complexe.

## TABLE DES MATIERES

**VERS UN SERVICE D'INSPECTION SOCIALE UNIFIE : ASPECTS JURIDIQUES**

<b>INTRODUCTION</b>	283
<b>1. LA REPARTITION DES COMPETENCES MATERIELLES</b>	285
1.1. SPF EMPLOI, TRAVAIL ET CONCERTATION SOCIALE	286
1.2. OFFICE NATIONAL DE SECURITE SOCIALE	291
<b>2. CONSEQUENCES DE LA MECONNAISSANCE DE LA REPARTITION DES COMPETENCES MATERIELLES</b>	293
<b>3. QUELQUES « PHENOMENES DE FRAUDE » COURANTS</b>	299
<b>4. INITIATIVES DEJA PRISES EN VUE D'UNE UNIFICATION ET D'UNE COLLABORATION</b>	300
4.1. UNIFICATION : LE SERVICE DE L'INSPECTION SOCIALE GENERALE	301
4.2. FUSION ENTRE L'INSPECTION SOCIALE ET L'INSPECTION DE L'ONSS	305
4.3. COLLABORATION	306
<b>5. POURSUITE DE L'UNIFICATION ET/OU REFORME ?</b>	313

# LA FUSION-ABSORPTION : LE PARI DE L'ACCROISSEMENT RECIPROQUE DES COMPETENCES

PAR **FABIENNE KEFER**

Professeur de droit pénal social, Université de Liège ; ancienne présidente de la Commission de réforme du droit pénal social

Les services d'inspection retiennent l'attention de l'Université libre de Bruxelles (ULB) de manière constante depuis longtemps. André Nayer y a consacré plusieurs années de recherche, depuis la somme qu'il a publiée en 1980<sup>1</sup> jusqu'à un colloque qu'il avait organisé une quinzaine d'années plus tard<sup>2</sup>, en passant par un projet de recherche que lui avaient confié les anciens Services fédéraux des affaires scientifiques, techniques et culturelles<sup>3</sup>. C'est donc assez naturellement que ce thème est aujourd'hui remis à l'honneur par la même université, en partenariat cette fois avec l'autre université bruxelloise, la Vrije Universiteit Brussel (VUB).

La réforme, ou plus exactement le processus de fusion-absorption de l'Inspection sociale du SPF Sécurité sociale par le service de contrôle de l'Office national de sécurité sociale (ONSS), s'inscrit – tel est en tout cas le discours officiel – dans une stratégie de lutte plus efficace contre la fraude sociale.

La question de l'unification des services d'inspection est ancienne<sup>4</sup>. Déjà dans les années 1930, elle était préconisée par certains. Elle a même failli devenir

---

(1) A. Nayer, *Les inspections sociales en Belgique*, Bruxelles, Vie ouvrière, 1980.

(2) Colloque organisé par le Centre de recherche et prospective en droit social (CeRP) le 24 octobre 1995, dont les actes ont été publiés un peu plus tard : A. Nayer (dir.), *Droit du travail : effectivité, efficacité ?*, Bruges, la Chartre, 1996.

(3) A. Nayer, G. Borrens et S. Baltazar-Lopes, *L'inspection du travail et la protection juridique du citoyen*, Bruges, la Chartre, 1995.

(4) Voir l'historique des tentatives d'unifications dressé par J.-C. Heirman et M. Gratia, *Les pouvoirs des inspecteurs sociaux à la lumière du nouveau Code pénal social*, Kluwer, Waterloo, p. 10 et s., 2011

une réalité dans les années 1970 par l'effet d'une loi du 5 janvier 1976, dont aucun arrêté royal n'a jamais fixé l'entrée en vigueur<sup>5</sup>. Cette unification est régulièrement revenue sur le devant de la scène. A l'entame des travaux de la Commission de réforme du droit pénal social en 2001, elle a été évoquée par plusieurs auditeurs du travail ; mais elle a immédiatement fait l'objet de l'obstruction la plus farouche de la part de certains représentants de services d'inspection, de sorte qu'elle est rapidement devenue un véritable tabou, et la commission ne s'en est plus mêlée.

Bravant les nombreuses critiques, le gouvernement fédéral actuel a choisi une « demi-mesure » : la fusion de deux services d'inspection, tout en laissant subsister tous les autres. Cette fusion est-elle de nature à contribuer à l'objectif qu'elle se donne ?

Depuis longtemps, préoccupés par les défis lancés par la fraude sociale, les pouvoirs publics ont apporté des modifications, parfois très impopulaires, aux différents dispositifs destinés à lutter contre ce fléau, tantôt par de nouveaux mécanismes sanctionneurs, tantôt par des réformes organisationnelles. On ne compte plus le nombre de cadres institutionnels conçus ou organisés par le législateur belge pour enrayer ce phénomène. Outre les services d'inspection et l'auditorat du travail, il a créé divers organes de coordination des enquêtes : Service d'information et de recherche sociale (lui-même subdivisé en assemblée générale des partenaires et bureau fédéral d'orientation)<sup>6</sup>, cellule d'arrondissement<sup>7</sup>, groupe restreint d'intervention régionale<sup>8</sup>, commission de partenariat<sup>9</sup>, comité ministériel pour la lutte contre la fraude fiscale et sociale<sup>10</sup>, collège pour la lutte contre la fraude fiscale et sociale<sup>11</sup>, etc.

(5) Loi relative aux propositions budgétaires du 5 janvier 1976, *M.B.*, 6 janvier 1976. Voy. ci-avant, l'étude de K. Salomez et J.-P. Bogaert, *Naar een ééngemaakte sociale inspectiedienst: juridische aspecten*, publiée ci-avant, point 4.1.

(6) Art. 3 et s. du Code pénal social.

(7) Art. 11 et s. du Code pénal social.

(8) Art. 13 du Code pénal social.

(9) Art. 15 du Code pénal social.

(10) Arrêté royal du 29 avril 2008 portant création du Comité ministériel pour la lutte contre la fraude fiscale et sociale.

(11) Arrêté royal du 29 avril 2008 portant création du Collège pour la lutte contre la fraude fiscale et sociale.

La fraude sociale mine notre modèle social ; elle nuit aussi bien aux salariés, aux finances publiques qu'aux entreprises respectueuses de la loi. Pièce par pièce, la lutte s'est intensifiée, car la fraude affiche des visages continuellement renouvelés : obtention indue d'allocations, fraude en matière de soins de santé, non-assujettissement de travailleurs à la sécurité sociale des salariés parce qu'ils sont considérés faussement comme indépendants, assujettissement frauduleux à la sécurité sociale des salariés de travailleurs considérés faussement comme salariés, heures supplémentaires non déclarées, primes payées au noir, abus dans les remboursements de frais, exploitation économique de travailleurs étrangers clandestins, blanchiment d'argent par des sociétés de type mafieux, non-respect des barèmes de rémunération par des entreprises étrangères de transport ou de construction, etc.

La fraude à la petite semaine côtoie des schémas de fraude toujours plus complexes, qui s'inscrivent dans des réseaux internationaux de fausses sociétés. Malgré les efforts déployés, les fraudeurs redoublent d'imagination pour se glisser dans les interstices de la surveillance de la législation belge et européenne.

Sans entrer dans les détails<sup>12</sup>, on peut mettre en évidence deux caractéristiques majeures de l'évolution contemporaine des formes de fraude. Tout d'abord, les montages des sociétés sont très variés. Les écrans de fumée destinés à tenir en échec la surveillance de la loi par les services d'inspection empruntent des formes multiples : sociétés « boîtes aux lettres » domiciliées à l'étranger, création par les mêmes personnes de plusieurs sociétés dont elles sont les actionnaires et administrateurs, chaînes de sous-traitants établis dans des pays différents, recours au travail intérimaire avec, pour fournisseur, une entreprise établie à l'étranger, ce qui entrave lourdement le travail des inspecteurs, astreints à respecter leur compétence territoriale, etc. Ensuite, ces mécanismes de fraude évoluent dans un environnement plus large que par le passé et peuvent prendre davantage d'ampleur. La fraude sociale ne s'embarrasse pas des frontières étatiques. Derrière un travailleur non déclaré peut se cacher un travailleur détaché irrégulièrement, voire toute une organisation frauduleuse de détachement. Les enquêteurs se voient ainsi confrontés à des stratagèmes beaucoup plus sophistiqués dont la mise au jour requiert des connaissances

(12) Pour une description détaillée, consulter le *Rapport de la commission nationale de lutte contre le travail illégal* (France) du 30 mai 2016, disponible sur <http://travail-emploi.gouv.fr/droit-du-travail/lutte-contre-le-travail-illegal/article/reunion-de-la-commission-nationale-de-lutte-contre-le-travail-illegal>.

juridiques d'un tout autre registre, des enquêtes de longue haleine, des coopérations avec l'étranger, qui prennent souvent un temps infini, etc., tandis que les effectifs des services d'inspection sont, comme toujours, en nombre insuffisant<sup>13</sup>.

L'avenir, c'est donc, entre autres, l'organisation d'une lutte efficace contre ces mécanismes de fuite. Mais c'est aussi la lutte contre d'autres formes de travail illégal plus ou moins connues : le travail dans des conditions indignes dont sont particulièrement victimes des travailleurs d'origine étrangère ; le non-paiement de salaires, primes, et autres avantages, qui, dans certaines grandes entreprises, est recouvert du voile opaque de l'ingénierie sociale qui le fait échapper à la vigilance des travailleurs eux-mêmes<sup>14</sup> ; le recours aux faux statuts (faux travailleurs indépendants, faux stagiaires, etc.). A ce titre, le travail par intermédiation numérique mérite une attention particulière. La plupart du temps, le modèle économique choisi par les plateformes numériques exclut le salariat<sup>15</sup>. Elles se présentent comme de simples interfaces entre des cocontractants indépendants, comme des facilitateurs d'accords entre des clients<sup>16</sup>, ce qui résulte notamment de leurs conditions générales. Dans leur conception, leur rôle est comparable à celui d'une agence de courtage : il se limite à mettre en relation, apparier, dans des lieux de rassemblement virtuels qu'elles créent, une offre et une demande de services<sup>17</sup>. Si, pour un certain nombre de plateformes, cette affirmation correspond à la réalité, d'autres ont une organisation prêtant le flan à la critique au regard du droit du travail et/ou de la sécurité sociale. Par ailleurs, même dans le cas où la subordination

(13) Voir déjà A. Henkès, De l'effectivité du droit pénal social et de la compétence pénale de la juridiction du travail, *Chron. D.S.*, p. 109, 1996.

(14) C. Nagels, Quand le pénal se cherche. Exemple de la réaction sociale aux irrégularités sociales commises par les grandes entreprises, in D. Kamiski (dir.), *La flexibilité des sanctions*, Bruxelles, Bruylant, p. 377 et s., 2013.

(15) Voir, par exemple, l'article 11 des conditions générales des prestataires de service de la plateforme *ListMinut*, disponible sur [https://listminut.fr/p/cgv\\_listworker](https://listminut.fr/p/cgv_listworker).

(16) Voir par exemple, sur le site de la plateforme *DaJobs* : « DaJobs n'est en aucun cas l'employeur des prestataires qui utilisent la plateforme. Le client n'est d'ailleurs pas non plus l'employeur du prestataire. En économie collaborative, les modalités de réalisation des tâches sont décidées de commun accord et librement par le client et le prestataire. Le client choisit et indique s'il est satisfait du service du prestataire. DaJobs n'intervient pas, le sélectionneur, c'est vous ! » (<https://www.dajobs.be/howItWorks/fr/main>).

(17) A. Gauthier, Analyse économique des plateformes collaboratives, in G. Rue (dir.), *Aspects juridiques de l'économie collaborative*, Limal, Athemis, p. 9 et s., 2017.

est réellement absente des relations contractuelles, il n'est pas exclu que se développent des situations de travail indépendant au noir. Il y a donc, ici aussi, une réflexion à poursuivre du côté des services d'inspection en vue d'empêcher que ne prospèrent durablement d'éventuels dispositifs frauduleux.

La réforme des services d'inspection va-t-elle permettre de relever tous ces défis ? Ce bouleversement institutionnel et organisationnel est-il une bonne idée ? Les avis sont partagés, dans tous les milieux intéressés. Aux arguments de l'efficacité, de la suppression des chevauchements de compétence, et du meilleur emploi des ressources humaines par leur regroupement, on oppose la lourdeur institutionnelle, la dilution et la superposition des centres de décision, la « réunionite ». Le constat est fait que la fusion n'est pas de nature à répondre ni aux problèmes de délimitation de compétence nuisibles à l'efficacité des contrôles<sup>18</sup>, ni aux grands défis de la fraude contemporaine. La crainte est vive, dans certains cercles, de perdre la qualité de la collaboration entre les auditorats et l'Inspection sociale patiemment mise au point depuis de longues années, avec laquelle ne pourrait rivaliser le service de contrôle de l'ONSS : celui-ci serait davantage préoccupé par le contrôle des obligations administratives des employeurs et des secrétariats sociaux et fort peu par ce qui constitue les centres d'intérêt des auditorats ; il aurait aussi développé une culture fort différente de celle de l'Inspection sociale – l'importance de tenir compte de cet élément pour la réussite de toute fusion a été soulignée par Mme Loyens<sup>19</sup> – ; le danger est également souligné de voir les inspecteurs perdre leur indépendance dans le contrôle des entreprises et des assurés sociaux, dès lors qu'ils sont désormais placés sous l'autorité d'un comité de gestion paritaire qui définit les priorités et la stratégie de la lutte contre la fraude sociale.

A cette vision pessimiste, on peut opposer une cruelle nécessité, celle de faire le pari de l'accroissement réciproque des compétences engendré par cette fusion, tant en termes de priorités que d'organisation ou encore de bonnes pratiques. La fusion n'a assurément pas l'envergure et l'ampleur nécessaires pour faire face aux divers défis posés par la fraude sociale et elle entraînera son lot de casse humaine – espérons que celle-ci soit réduite autant que possible. Gageons néanmoins que la mutualisation des compétences et des ressources conduise

(18) Sur les aspects juridiques de ces difficultés, voir l'étude de K. Salomez et J.-P. Bogaert, *Naar een ééngemaakte sociale inspectiedienst*, *op. cit.*

(19) Voir l'étude de K. Loyens, *Naar één sociale inspectie: een kwestie van cultuur?*, publiée ci-avant.

à terme au développement d'un nouveau modèle de surveillance offrant davantage de satisfaction que par le passé.

Pour conclure vraiment, je me permettrai cette métaphore, empruntée au délégué général du festival de Cannes (2017) : les services d'inspection ont souvent rencontré des tempêtes mais ils sont toujours rentrés au port. Ce sera encore le cas cette fois-ci, soyez-en sûrs.

**PRIX**

---

Le numéro

En Belgique ..... 25,00 EUR

A l'étranger ..... 35,00 EUR

L'abonnement annuel (4 numéros)

En Belgique ..... 100,00 EUR

A l'étranger ..... 140,00 EUR

ISSN : 0035-0834

Numéro de compte :

IBAN: BE21 6792 0058 6603

BIC: PCHQBEBB

Les textes reçus sont soumis, pour avis, à des  
spécialistes en la matière.

Le texte intégral de la Revue peut être consulté sur internet :  
<http://www.rbss.belgium.be>

# CONSEIL DE REDACTION

## **PRESIDENT**

---

Yves STEVENS, professeur à la Katholieke Universiteit Leuven (KULeuven).

## **VICE-PRESIDENT**

---

Koen VLEMINCKX, directeur études et publications, SPF Sécurité sociale.

## **REDACTION**

---

Roland VAN LAERE, SPF Sécurité sociale.

## **CONSEILLERS SCIENTIFIQUES**

---

Denis BOUGET, professeur à l'Université de Nantes ;  
Bea CANTILLON, professeur à l'Université Antwerpen (UA) ;  
Daniel DUMONT, professeur à l'Université libre de Bruxelles (ULB) ;  
Anton HEMERIJCK, professeur à la Vrije Universiteit Amsterdam (VU) ;  
Alain JOUSTEN, professeur à l'Université de Liège (Ulg) ;  
Pierre VANDERVORST, professeur à l'Université libre de Bruxelles (ULB) ;  
Herwig VERSCHUEREN, professeur à l'Université Antwerpen (UA), professeur invité à la Vrije Universiteit Brussel (VUB) ;  
Pascale VIELLE, professeur à l'Université Catholique de Louvain (UCL).

## **MEMBRES DES INSTITUTIONS EUROPEENNES**

---

Isabelle MAQUET, Commission européenne, DG Emploi, affaires sociales et inclusion ;  
Muriel RABAU, Représentation permanente de la Belgique auprès de l'Union européenne concernant la protection sociale.

## **MEMBRES DE L' ADMINISTRATION**

---

Frank VAN MASSENHOVE, président du SPF Sécurité sociale ;  
Jo DE COCK, administrateur général de l'Institut national d'assurance maladie-invalidité (INAMI) ;  
Anne OTTEVAERE, administrateur général adjoint, Agence fédérale pour les allocations familiales (FAMIFED) ;  
Frank ROBBEN, administrateur général de la Banque Carrefour de la Sécurité Sociale (BCSS).

## **COLLABORATEURS PERMANENTS**

---

Françoise GOSSIAU, SPF Sécurité sociale ;  
Guy RINGOOT, SPF Sécurité sociale.