✍ PIERRE REMAN
Professeur émérite de l'UCLouvain,
directeur de la FOPES de 2001 à 2016

Sécurité sociale et corps intermédiaires : présence institutionnelle et influence politique

La récente analyse du CRISP[1] sur l'évolution de la fonction consultative exercée par le Conseil national du travail (CNT) invite à relativiser l'idée d'un déclin inexorable de la concertation sociale et conforte l'hypothèse selon laquelle la consultation des interlocuteurs sociaux demeure un vecteur de démocratie sociale. En revanche, quand on examine leur place et leur rôle dans la gouvernance en matière de sécurité sociale, le verdict change.

Selon l'étude du CRISP, si on prend en considération le nombre d'avis produits par le CNT entre 1999 et 2024, on n'assiste pas, à un essoufflement, mais au contraire, à une intensification notable de la rédaction d'avis de la part des interlocuteurs sociaux sur les matières sociales en comparaison avec les périodes précédentes. 61 % de ces avis constituent une réponse à une demande du gouvernement ou d'un de ses membres, souvent à l'occasion d'un avant-projet ou projet de loi ou d'arrêté royal, 14 % ont été rendus dans le cadre de missions légalement obligatoires et 20 % l'ont été à l'initiative des interlocuteurs sociaux eux-mêmes.

La composition de ces avis est tout aussi significative : 83 % sont unanimes, 11 % le sont presque, tout en comportant certaines réserves, et seuls 6 % font apparaitre une véritable division. Ces chiffres témoignent de la capacité persistante des organisations représentatives à construire du compromis, y compris lorsque les intérêts qu'elles défendent sont structurellement divergents.

Cela mérite d'être souligné. Dans une démocratie souvent traversée de conflits d'intérêts, la capacité de produire du consensus constitue une ressource politique en soi. Le CNT constitue un espace de négociation et de transformation de ces intérêts en compromis susceptibles d'être intégrés dans la décision publique. L'ancrage institutionnel de la concertation au sein du CNT reste donc profond et d'autant plus fonctionnel durant les périodes qui suivent les conclusions des accords de gouvernement ou lors de moments critiques présents par exemple durant la crise financière de 2008 ou la crise sanitaire de 2020-2022 et nécessitant des adaptations concernant l'organisation du travail et la sécurité sociale. Souvenons-nous, par exemple, durant la crise du COVID-19, de l'assouplissement du chômage temporaire, de la majoration des allocations de chômage au bénéfice des chômeur·ses temporaires, de l'établissement de droits passerelles corona, de l'échelonnement du délai de paiement des cotisations sociales, etc.). Le cadre de la gouvernance européenne explique aussi le renforcement de l'implication consultative des interlocuteurs sociaux dans les processus décisionnels.

Dans la gestion de la sécurité sociale

Sans avoir effectué le même travail empirique, on peut raisonnablement faire l'hypothèse qu'un phénomène d'implication comparable s'est produit dans les organismes de gestion de la sécurité sociale. Il se manifeste aux différents niveaux allant des organismes chargés de la gestion des dossiers individuels des assurés sociaux et du paiement des revenus de remplacement et de complément ainsi que des remboursements du coût des soins de santé jusqu'aux organismes publics gérés paritairement, compétents pour les uns, de la perception et de la répartition des cotisations sociales et pour les autres de la gestion d'une des branches de la sécurité sociale. Des raisons communes expliquent cette intensification dans le champ des conseils fédéraux et des organismes de sécurité sociale. Il y a d'abord une croissance constante des règles administratives et juridiques qui engendre une complexité accrue des dispositifs et multiplie les risques d'incohérence. Dans ce contexte, l'expertise des interlocuteurs sociaux est d'autant plus précieuse que le système se complexifie. Les législations relatives à la flexibilisation accrue du marché du travail en offrent une bonne illustration.

Le second facteur réside dans les situations de crise. Par exemple, lors de la crise sanitaire, des institutions telles que l'ONSS, l'ONEM et l'INAMI ainsi que les organismes en lien direct avec les usager·ères (organisations syndicales, mutualités et caisses d'assurance sociale pour indépendant·es) ont traité en quelques mois des volumes inédits de dossiers liés au chômage temporaire et au droit passerelle. Cette intensification des tâches s'est accompagnée d'une forte dématérialisation des services censée renforcer leur efficacité, mais au risque de reléguer les interactions humaines au second plan[2] voire de les réduire fortement.

La situation est donc paradoxale : la complexification des règles et la multiplication des crises renforcent la nécessité de l'intervention des corps intermédiaires au moment même où leur capacité à peser politiquement sur les orientations générales de la sécurité sociale semble se réduire.

1 Denayer, L., & Léonard, É. (2026). La fonction consultative au sein de trois conseils fédéraux (1999-2024) : CCE, CNT et CFDD (I). *Courrier hebdomadaire du CRISP*, n°2687-2688.

2 Cobbaut, N. (2024, 30 janvier). Les travailleurs sociaux, débordés par l'accompagnement administratif. *Alter Échos*, (519).

Le gouvernement s'affirme

C'est lorsque l'on se détourne d'une approche purement fonctionnelle pour examiner la place et le rôle des acteurs dans la gouvernance et le mode de décision en matière de sécurité sociale, que le diagnostic change. Si la fonction institutionnelle des interlocuteurs sociaux se maintient, voire se renforce, leur fonction d'influence sociale et politique[3] s'étiole face à des gouvernements qui s'installent durablement dans les instances décisionnelles de la sécurité sociale.

La gestion paritaire de la sécurité sociale, telle qu'elle s'était structurée dans l'esprit du pacte social de 1944, supposait une forme particulière de partage du pouvoir. Les représentants des travailleurs et des employeurs n'étaient pas seulement consultés par l'État : ils participaient directement à la définition et à la mise en œuvre des politiques de sécurité sociale. Et c'est cela qui change.

Une première transformation de la gestion strictement paritaire de la sécurité sociale intervient au milieu des années 1990 avec la mise en place de la gestion globale de la sécurité sociale. Depuis le 1er janvier 1995, celle-ci finance les différentes branches du régime des travailleurs salariés en fonction de leurs besoins et non plus selon des pourcentages fixes de cotisations affectés à chacune d'entre elles[4]. Cette réforme, qui répondait notamment à la nécessité d'adapter le financement aux évolutions des besoins des différentes branches, a aussi modifié la logique de gouvernance. Les représentants du gouvernement qui prennent place au sein du comité de gestion de la sécurité sociale détiennent désormais un droit de veto brandi en cas de désaccord sur les positions et choix budgétaires des interlocuteurs sociaux.

L'augmentation de la contribution des subventions de l' État dans le financement de la sécurité sociale et les exigences européennes liées à la construction d'une union économique et monétaire ont servi de justification à cette première transformation dans un contexte où les interlocuteurs sociaux ont essuyé un échec de leur négociation d'un nouveau pacte social. À partir de ce moment, les décisions stratégiques ne sont plus exclusivement prises par le seul compromis entre les interlocuteurs sociaux, mais doivent tenir compte des arbitrages et des objectifs politiques et financiers portés par le gouvernement. Une deuxième étape du renforcement du pouvoir exécutif a été franchie en 2017 dans le cadre de la loi du 18 avril portant sur la réforme du financement de la sécurité sociale. L'objectif énoncé de rationalisation du financement et de gestion des conséquences du tax shift[5] sur les recettes de la sécurité sociale s'est accompagné de la création de « Commissions Finances et Budget » auprès de l'ONSS et de l'INASTI chargées d'analyser l'évolution financière de la sécurité sociale. Les interlocuteurs sociaux sont exclus de ces commissions. En revanche, ils seront mis en responsabilité de répondre aux critères de maitrise des dépenses conditionnant le versement de la dotation d'équilibre par l'État, notamment pour compenser en partie les baisses de cotisations patronales décidées par le gouvernement.

Cette évolution renverse en partie la perspective traditionnelle de la sécurité sociale : plutôt que de déterminer les ressources en fonction des besoins collectifs à couvrir, il s'agit de plus en plus d'inscrire les dépenses dans les limites des ressources disponibles. Pour les organisations syndicales, cette mise à l'écart des interlocuteurs sociaux constitue une véritable remise en cause du contrat social d'après-guerre, mais cela ne suscite pas une même réaction de la part de la FEB qui soutient cette réforme »[6]. Cette divergence rappelle que la question de l'avenir de la gestion paritaire ne peut être réduite à une opposition entre le gouvernement et les interlocuteurs sociaux. Ceux-ci peuvent eux-mêmes avoir des conceptions différentes sur la place de l'État et de la gouvernance de la sécurité sociale.

C'est donc progressivement, mais réellement que le rôle des interlocuteurs sociaux a été redéfini, l'État ayant accru son pouvoir de décision. Il est loin le temps où la posture du gouvernement était celle d'un notaire accréditant les compromis conclus entre les acteurs sociaux.

Lorsque des avis communs ne suffisent plus

Deux exemples récents illustrent bien cette mainmise du gouvernement dans les grandes décisions stratégiques en matière de sécurité sociale même quand les interlocuteurs sociaux adoptent une position commune. En matière de pensions, en juillet 2025, les syndicats et les employeurs étaient parvenus à un accord prévoyant une exception pour les emplois de fin de carrière dans le cadre du plafonnement qui limite la part des années assimilées dans le calcul de la pension. Bien que le ministre des Pensions ait annoncé qu'il respecterait l'avis des interlocuteurs sociaux, il n'en a rien été.

Il en va de même avec un avis lui aussi des interlocuteurs sociaux réunis en groupe des 10 qui avaient remis un avis unanime et une proposition alternative à la proposition du gouvernement de plafonner l'indexation des salaires et des allocations de chômage en 2026 et 2028 lors des dépassements de l'indice santé. Malgré la garantie d'un rendement budgétaire généré présente dans l'alternative proposée, le gouvernement a passé outre dans une matière qui se situe au cœur des relations collectives de travail.

En conclusion, l'évolution et la transformation de la place des corps intermédiaires dans la politique de la sécurité sociale nous invite à dépasser une lecture simpliste en termes de crise ou de déclin de la concertation. Les corps intermédiaires restent présents au sein des institutions où ils mettent leurs expertises à leur service, participent au fonctionnement de la sécurité sociale, négocient leurs différents et produisent des positions communes et compromis. Mais les décisions stratégiques relèvent de plus en plus du pouvoir exécutif qui peut, selon sa composition, accorder ou non de l'influence à la concertation sociale pour les construire. Au-delà des places respectives et des rapports de pouvoirs entre les acteurs, se pose la question de savoir si la sécurité sociale peut encore être gouvernée comme une institution de démocratie sociale et pas seulement comme une simple politique publique.

3 Il s'agit ici de l'influence formelle exercée dans les instances officielles de la concertation sociale. Elle ne dit pas tout sur les différentes formes d'influence allant du lobbying au conflit ouvert.

4 Loi du 30 mars 1994. C'est un peu plus tard, au 1er janvier 1997 que la gestion globale fut appliquée en régime des indépendants (loi du 26 juillet 1996 et AR du 18 novembre 1996).

5 Les cotisations patronales passant de 34 % à 25 %.

6 Vallet, C. (2017, 4 juillet). Sécu : mort programmée de la gestion paritaire ? *Alter Échos*, (447).