LE PLAFONNEMENT DES COTISATIONS SOCIALES PATRONALES DANS LA SÉCURITÉ SOCIALE DES SALARIÉS EN BELGIQUE

LUCIEN RIGAUX
POST-DOCTORANT À L'UNIVERSITÉ LIBRE DE BRUXELLES

Les branches de sécurité sociale fondées sur une logique assurantielle, telles que l'assurance chômage ou l'assurance vieillesse, sont familières de la technique du plafonnement des prestations. Si les cotisations effectivement payées sont déconnectées des prestations auxquelles un assuré social peut prétendre, le plafonnement des prestations permet d'instiller une logique de solidarité dans la mesure où les plus hauts revenus contribuent à hauteur de leur rémunération, sans que leur prestation soit en totale adéquation avec leurs cotisations. Mais il n'est pas rare que des plafonds soient aussi instaurés pour le calcul des cotisations sociales. Il s'agit dès lors d'une logique plus assurantielle qui tempère la redistribution des revenus, puisque le recours à un plafond aboutit à ce que les plus hauts revenus ne cotisent plus pour la part de salaire qui le dépasserait. Un tel plafond a alors un effet dégressif au fur et à mesure que les revenus augmentent, mais il permet de renforcer le lien entre les cotisations payées et les potentielles prestations sociales.

Cette étude revient sur le nouveau mécanisme belge visant à mettre en place un plafond général fixé à 340 000 € brut par an. L'objectif est également de resituer ce mécanisme dans une perspective historique, en rappelant qu'il a déjà existé avant 1981, et d'analyser les choix successifs du législateur en la matière depuis la création de la sécurité sociale. À cette fin, nous retracerons d'abord l'évolution du mécanisme depuis les prémices de la sécurité sociale jusqu'à sa suppression en 1981 **(I)**, avant d'examiner le dispositif réintroduit à l'été 2025 **(II)**.

I – LES DÉPLAFONNEMENTS AVANT 1981

Avant la création d'un véritable système de sécurité sociale en 1944, la Belgique connaissait déjà trois formes embryonnaires d'assurances sociales : l'assurance vieillesse des ouvriers, celle des employés et les allocations familiales. Toutes étaient, en pratique, marquées par un effet de plafonnement, soit par un plafond explicite, soit par l'instauration de cotisations forfaitaires[1,2]. Cette immunisation des plus hauts revenus semblait « justifiée par des motivations aristocratiques[3] ».

Le 28 décembre 1944, le législateur belge adopte l'arrêté-loi concernant la sécurité sociale des travailleurs[4]. Inspiré d'une approche bismarckienne, portée par le Comité ouvrier-patronal, il s'impose face à une conception plus beveridgienne défendue par le gouvernement en exil[5]. Ce texte fonde l'architecture de la sécurité sociale belge et confirme les cotisations sociales des employeurs et des salariés comme principal mode de financement. Le système repose sur des cotisations proportionnelles à taux fixes, qui diffèrent selon les branches et selon le statut (ouvrier ou employé). L'arrêté-loi introduit également un élément déterminant : un plafond salarial de 3 000 francs par mois, au-delà duquel la rémunération est totalement immunisée de cotisations[6]. Ce choix vise avant tout à protéger les employés, dont les rémunérations dépassent fréquemment ce seuil, ainsi qu'à préserver une logique assurantielle en assurant une certaine symétrie entre les cotisations et les prestations[7].

Durant les Trente glorieuses, le plafonnement est fortement critiqué pour son caractère anti-redistributif, car il faisait peser une charge financière proportionnellement plus élevée sur les salariés dont la rémunération était plus faible, comparativement à ceux plus fortunés[8]. Il lui est aussi reproché d'inciter les employeurs à mettre sous pression

1 Néanmoins, les cotisations de l'assurance vieillesse des ouvriers étaient progressives jusqu'à un certain montant : passé le dernier barème, la cotisation forfaitaire jouait donc l'effet d'un plafond pour les plus hauts revenus.

2 L. Rigaux, *La solidarité en Belgique. Histoire des mécanismes juridiques de redistribution entre personnes et entre territoires de 1830 à 2024*, Anthémis, 2026, à paraître.

3 J. Denaeyer, « Approche historique de la structure et des modalités de financement des pensions des travailleurs salariés », *Revue belge de sécurité sociale*, n° 1, 1986, p. 30.

4 Arrêté loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs.

5 Voir G. Vanthemsche, *La sécurité sociale. Les origines du système belge. Le présent face à son passé*, De Boeck, 1994, pp. 54-63 ; K. Vleminckx, « Henri Fuss (1882-1964) : la sécurité sociale comme instrument de paix et de justice sociale », *Revue belge de sécurité sociale*, n° 1, 2009, pp. 86-89 ; J. Van Langendonck *et al.*, *Handboek Socialezekerheidsrecht*, 10e éd., Intersentia, 2020, p. 48 ; L. Rigaux, *La solidarité en Belgique. Histoire des mécanismes juridiques de redistribution entre personnes et entre territoires de 1830 à 2024*, *op. cit.*

6 Art. 3, al. 3, de l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs.

7 Ministère du Travail et de la Prévoyance sociale, *Rapport sur la réforme de la sécurité sociale,* 1951, p. 282, cité par E. Arcq et P. Blaise, « Histoire politique de la sécurité sociale en Belgique », *Revue belge de sécurité sociale*, n° 3, 1998, p. 506 ; L. Rigaux, *La solidarité en Belgique. Histoire des mécanismes juridiques de redistribution entre personnes et entre territoires de 1830 à 2024*, *op. cit.*

8 G. Clotuche, « Le financement de la sécurité sociale », *La Revue nouvelle*, n° 11, 1980, pp. 461-469 ; E E. Arcq et P. Blaise, « Histoire politique de la sécurité sociale en Belgique », *op. cit.*, pp. 506-507.

leurs travailleurs en étendant leurs horaires plutôt qu'à engager de nouveaux effectifs, puisque plus aucune cotisation n'est due pour la tranche dépassant le plafond[9].

C'est cependant moins pour cela que pour des raisons budgétaires que les plafonds salariaux pour le calcul des cotisations ont progressivement été rehaussés, voire abandonnés pour certaines branches, comme en 1953 pour la pension des ouvriers, en 1974 pour les soins de santé et en 1976 pour les allocations familiales et maladies professionnelles[10]. C'est encore principalement pour des raisons budgétaires qu'en 1981 il est mis fin au plafond salarial pour calculer les cotisations[11]. Le mécanisme général de plafonnement a ainsi été supprimé, sans pour autant empêcher l'existence de plafonds ponctuels, appliqués de manière marginale à certains avantages salariaux[12], à des

9 G. Spitaels, *Réflexions sur la politique de sécurité sociale*, Office belge pour l'accroissement de la productivité, 1972, p. 48.

10 Pour les soins de santé, cet abandon a été réalisé pour renforcer la solidarité entre « revenus importants et revenus modestes » (Projet de loi relatif aux propositions budgétaires 1974-1975, *Doc.*, Ch., 1974-1975, n° 277/1, p. 29). Voir art. 51 de la loi du 23 décembre 1974 relative aux propositions budgétaires 1974-1975. Sur ces plafonds, voir G. Spitaels, *Réflexions sur la politique de sécurité sociale*, *op. cit.*, p. 49 ; R. Deschamps et P. Van Rompuy, « Conclusion. L'avenir de la Sécurité Sociale : Quelques enjeux », *Reflets & Perspectives de la vie économique. Sécurité sociale : transferts interrégionaux et perspectives d'avenir. Analyses d'économistes flamands et francophones*, n° 2, 1996, p. 208 ; M. Deffet, « Aperçu historique », *in* « Le financement de la sécurité sociale des travailleurs », *Revue belge de sécurité sociale*, n° 2, 1997, p. 295.

11 Rapport au Roi de l'arrêté royal n° 96 du 28 septembre 1982 modifiant la loi du 29 juin 1981 établissant les principes généraux de la sécurité sociale des travailleurs salariés, l'arrêté-loi du 10 janvier 1945 concernant la sécurité sociale des ouvriers mineurs et assimilés, l'arrêté-loi du 7 février 1945 concernant la sécurité sociale des marins de la marine marchande et les lois relatives à la réparation des dommages résultant des maladies professionnelles, coordonnées le 3 juin 1970, *M.B.,* 30 septembre 1982. En ce sens, V. M. Meersschaut, « Toepassingsgebied en bijdrageregeling werknemers », *Recente ontwikkelingen van de sociale zekerheid 1980-986, in* J. Van Langendonck et D. Simoens (dir.), Kluwer, 1986, pp. 20-21 ; W. van Eeckhoutte, « De bijdrageregeling van het sociaal statuut van de zelfstandingen : enkele vragen en bedenkingen *», in Tussen solidariteit en eigenheid… De toekomst van het sociaal statuut van de zelfstandigen in België en de sociale bescherming voor zelfstandigen in de landen van de Europese Gemeenschap*, Mys & Breesch, 1994, p. 147 ; E. Arcq et P. Blaise, « Histoire politique de la sécurité sociale en Belgique », *op. cit.*, p. 508. C'est d'ailleurs pour ces motifs budgétaires que certains plafonds ont été retirés à partir de 1976 dans certaines branches, comme celle des pensions, et que la réforme de 1981, qui devait produire ses effets en 1983, a été anticipée (V. notamment J.-M. Festjens, « De ontwikkeling van de sociale zekerheid 1980-1990 », *in* Institut belge des Finances publiques, *Histoire des finances publiques en Belgique. La période 1980-1990*, Academia Press, 1993, p. 266).

12 Par exemple, les bonus salariaux non récurrents liés aux résultats de l'entreprise font l'objet d'une cotisation spéciale de l'employeur de 33 % plafonnée à concurrence de 3 169 € (art. 38, § 3 *novies* de la loi du 29 juin 1981 établissant les principes généraux de la sécurité sociale des travailleurs salariés). Voir N. Wellemans, *Les rémunérations alternatives. Comment doper (le salaire de) vos travailleurs*, Anthémis, 2025, pp. 73-74.

catégories de contrats, comme ceux concernant les joueurs de foot professionnels[13], ou encore à certains secteurs d'activités comme le dragage[14].

II – LA REMISE EN PLACE DU PLAFOND POUR LES COTISATIONS PATRONALES EN 2025

À l'été 2025, la coalition fédérale – majoritairement située à droite de l'échiquier politique[15] – a réintroduit, par l'article 81 de la loi-programme du 18 juillet 2025, un plafond général de rémunération au-delà duquel aucune cotisation patronale n'est due. En octobre 2025, l'arrêté royal portant exécution de la loi a fixé ce plafond à 85 000 € par trimestre, soit 340 000 €/an. Celui-ci s'applique aux cotisations patronales de base (taux en principe de 19,88 %)[16], à l'exclusion donc des cotisations personnelles des travailleurs (taux en principe de 13,07 %)[17], ainsi que les cotisations spéciales, lesquelles demeurent intégralement dues par les employeurs indépendamment de l'instauration du plafond[18]. En 2027, ce plafond devrait être élargi à un plus grand nombre de travailleurs, puisqu'il devrait être ramené à 67 500 € par trimestre, soit 270 000 €/an[19].

13 Loi du 3 mars 1977 concernant l'application de la sécurité sociale aux joueurs de football professionnels ; arrêté royal du 18 mars 1977 portant exécution de l'article 2 de la loi du 3 mars 1977 concernant l'application de la sécurité sociale aux joueurs de football professionnels. Le système de plafonnement a néanmoins été remplacé par un mécanisme de réduction de cotisation moins avantageux en 2021 afin de récupérer 43 millions € (art. 131 à 138 de la loi-programme du 27 décembre 2021). Voir N. Docquier, « Rémunérations alternatives et réductions de cotisations sociales : effets sur le financement, la solidarité et l'équité du régime de sécurité sociale des travailleurs salariés », *R.D.S.*, n° 2, 2023, pp. 295-297 et p. 299 ; L. Rigaux, *La solidarité en Belgique. Histoire des mécanismes juridiques de redistribution entre personnes et entre territoires de 1830 à 2024*, *op. cit.*

14 Art. 37 *ter* de la loi du 29 juin 1981 établissant les principes généraux de la sécurité sociale des travailleurs salariés.

15 La coalition est composée, par ordre décroissants de députés à la Chambre, de la *Nieuw-Vlaamse Alliantie* (N-VA) – parti nationaliste flamand de droite –, du Mouvement réformateur (MR) – parti francophone libéral de droite –, du mouvement Les Engagés – parti francophone social-libéral de centre droit –, du *Vooruit* – parti socialiste néerlandophone de centre gauche – et du *Christen-Democratisch en Vlaams* (CD&V) – parti social-chrétien néerlandophone de centre droit.

16 Art. 330, al. 1er, de la loi-programme (I) du 24 décembre 2002 et art. 38, § 3, al. 1er de la loi du 29 juin 1981 établissant les principes généraux de la sécurité sociale des travailleurs salariés.

17 Art. 38, § 2 de la loi du 29 juin 1981 établissant les principes généraux de la sécurité sociale des travailleurs salariés.

18 Arrêté royal du 6 octobre 2025 portant exécution de l'article 38, § 1er, alinéa 2, de la loi du 29 juin 1981 établissant les principes généraux de la sécurité sociale des travailleurs salariés et modifiant l'article 3 de l'arrêté royal du 16 mai 2003 pris en exécution du Chapitre 7 du Titre IV de la loi-programme du 24 décembre 2002 (I), visant à harmoniser et à simplifier les régimes de réductions de cotisations de sécurité sociale.

19 Rapport sur le Projet de loi-programme, *Doc.*, Ch. repr., 2024-2025, n° 909/12, p. 3.

Contrairement à 1981, la réforme ne répond pas à un objectif budgétaire : elle est justifiée par la volonté de maintenir la compétitivité du pays et de limiter le recours aux formes de rémunération échappant aux cotisations[20], avec l'espoir de soutenir l'emploi dans les « secteurs spécialisés et de pointe[21] ». Dans les rangs de l'opposition, les députés contestent cette orientation, estimant qu'elle affaiblit les recettes de la sécurité sociale, accentue les inégalités sociales et détourne l'attention des véritables enjeux, tels que la lutte contre les échappatoires aux cotisations et le soutien aux travailleurs peu qualifiés ou éloignés du marché de l'emploi[22].

Selon les données de 2024, entre 1 032 et 1 760 travailleurs seraient concernés par la mesure. Pour le seul premier trimestre 2024, 1 396 travailleurs ont été identifiés : 33,7 % relevaient du secteur du sport, essentiellement des footballeurs – alors même que leur plafond sectoriel avait été supprimé en 2021 –, 14,8 % du secteur des technologies de l'information et de la consultance, et 11,9 % des sièges sociaux et cabinets de conseil en gestion[23].

Selon le ministre des Affaires sociales, Franck Vandenbroucke, le coût de cette politique est estimé à 65 millions d'euros pour 2026[24], soit environ 0,05 % des recettes totales de la sécurité sociale et 0,08 % des recettes issues des cotisations sociales[25].

Conclusion

L'analyse historique du plafonnement des cotisations sociales montre que la Belgique opère en 2025 un retour marqué vers une logique plus assurantielle qu'elle avait progressivement abandonnée depuis les années 1950. Mais là n'est pas l'objectif : la réforme s'inscrit plus dans une stratégie de compétitivité que dans une dynamique de financement solidaire de la sécurité sociale. Si le coût pour les finances publiques peut paraître dérisoire, il est néanmoins appelé à croître dès 2027, lorsque le plafond sera abaissé. Surtout, les montants en jeu doivent être appréciés à l'aune du contexte budgétaire

20 Projet de loi-programme, *Doc.*, Ch. repr., 2024-2025, n° 909/1, p. 62.

21 Rapport sur le Projet de loi-programme, *Doc.*, Ch. repr., 2024-2025, n° 909/12, p. 5. V. encore Projet de loi-programme, *C.R.I.*, Ch., 9 juillet 2025, n° 58, p. 8.

22 Rapport sur le Projet de loi-programme, *Doc.*, Ch. repr., 2024-2025, n° 909/12, pp. 6-7 et p. 9 ; Projet de loi-programme, *C.R.I.*, Ch., 9 juillet 2025, n° 57, p. 50 ; Projet de loi-programme, *C.R.I.*, Ch., 9 juillet 2025, n° 58, p. 3.

23 Rapport sur le Projet de loi-programme, *Doc.*, Ch. repr., 2024-2025, n° 909/12, p. 11 ; H. de Waha et T. Gadisseux, « Le cadeau fiscal (un peu caché) aux footballeurs belges », *R.T.F.B. actus,* 15 septembre 2025 : https://www.rtbf.be/article/le-cadeau-fiscal-un-peu-cache-aux-footballeurs-belges-11601341

24 Rapport sur le Projet de loi-programme, *Doc.*, Ch. repr., 2024-2025, n° 909/12, p. 10.

25 Cour des comptes, *182e Cahier – Partie II : Cahier 2025 relatif à la sécurité sociale*, octobre 2025, p. 36.

actuel, marqué par des efforts de consolidation dans lesquels chaque euro est âprement disputé, ainsi que du signal envoyé en matière de justice sociale et de redistribution pour une mesure qui bénéficie *in fine* à un nombre restreint de travailleurs aux revenus très élevés. À cet égard, une attention particulière devra être portée aux travaux et évaluations chiffrant les effets de retour attendus en termes de compétitivité, afin de vérifier si la limitation des capacités contributives des salariés les plus aisés se traduit effectivement par un gain net pour l'économie et, plus largement, pour la collectivité.