



LA SECURITE SOCIALE EN BELGIQUE

Entre régionalisation et européanisation

Cet article explore les évolutions de la politique de sécurité sociale en Belgique dans le cadre d'un fédéralisme en constante évolution et actuellement instable dans les interactions qui se nouent entre les différents niveaux de pouvoir, national, régional, communautaire et même européen. Au fil des réformes institutionnelles qui ont conduit la Belgique à devenir un État fédéral, la sécurité sociale est restée dans les compétences de l'État central. Ceci dit, la question de la défédéralisation de la sécurité sociale fait l'objet d'une revendication de la plupart des partis politiques flamands qui désirent que cette question soit mise à l'ordre du jour lors d'une prochaine réforme institutionnelle. La société belge se caractérise par la présence de trois grands clivages et ceux-ci ont influencé la politique de la sécurité sociale des origines à la période actuelle mais leur influence respective a évolué dans le temps

INTRODUCTION

Le système politique belge est particulièrement complexe¹ et une approche de celui-ci par « les clivages » constitue une des meilleures clés d'analyse et d'explication des phénomènes institutionnels et politiques en Belgique (Mabille, 2003 et Schiffino, 2003). Il se caractérise par trois grands clivages qui traversent la société : le clivage socio-économique entre les tenants du libéralisme et les tenants du socialisme et/ou de la social-démocratie ou plus largement entre la gauche et la droite ; le clivage communautaire entre francophones et flamands ; et le clivage confessionnel entre le monde chrétien et le monde laïc.

Les débats sur la sécurité sociale ont, en permanence, activé ces clivages mais de façon différente en fonction des époques. En matière sociale, les points de tensions ne manquent pas que cela soit entre les deux principales communautés linguistiques, entre les grandes familles politiques (chrétienne, socialiste, libérale), entre les organisations et acteurs se revendiquant du monde chrétien et ceux qui se réfèrent au monde de la laïcité, entre les partenaires sociaux sur la question sociale ou entre les partenaires sociaux et le gouvernement sur l'importance à accorder à la concertation sociale. Tout changement dans les équilibres complexes est immédiatement mesuré dans ses diverses dimensions

(linguistiques/régionales, politiques et institutionnelles). Cette complexité explique et se nourrit par l'attitude des acteurs qui tentent en permanence de construire des arrangements ou compromis visant à réguler ces clivages ce qui a pour conséquence que souvent le changement s'opère par des réformes longues et complexes que par des ruptures radicales.

À cet argument bien connu, nous développons un second argument dans cet article. La forme bismarckienne qu'ont prise progressivement les institutions, principalement les soins de santé et les pensions, ont constitué un frein supplémentaire à une réforme radicale du fédéralisme belge. Dis en termes plus directs, les pensions n'auraient pas été par répartition (solidarité intergénérationnelle) mais essentiellement par capitalisation (chacun épargne pour soi-même) la fédéralisation aurait été, selon, nous beaucoup plus radicale. Or, comme nous le montrons, la construction de la sécurité sociale belge a été progressive et a fait l'objet de plusieurs moments de tensions qui auraient pu la faire bifurquer vers une autre direction.

Cela ne signifie toutefois pas que le système est complètement gelé. Au contraire, différentes évolutions se sont produites. Celles-ci sont de nature diverse et trois dynamiques particulières peuvent être distinguées.

Pour les compétences sociales qui sont déjà régionalisées et/ou communautarisées (comme par exemple certains aspects des politiques d'emploi, familiale et de santé), chaque acteur régional fait évoluer les politiques suivies en fonction de ses préférences et des équilibres politiques régionaux. Cette dynamique est en même temps favorisée du fait d'un processus de fédéralisation qui laisse une grande autonomie à chaque communauté/région pour les compétences qui lui sont dévolues mais qui maintient les clés de décision en matière sociale pour l'essentiel au niveau fédéral que cela soit les ressources ou les compétences. Par contre, les entités fédérées ne peuvent agir en matière de sécurité sociale dans les domaines déjà couverts par le fédéral (Palsterman, 2005) mais leurs actions peuvent avoir des effets directs et indirects sur des

matières de compétence fédérale. Ainsi en ce qui concerne les nouveaux risques sociaux qui ne sont pas couverts par la sécurité sociale traditionnelle, il existe des capacités d'innovation sur le plan communautaire et régional. Le cas le plus évident est celui de l'assurance dépendance pour les personnes âgées qui a été mise en place uniquement en Flandre. Ces évolutions lentes favorisent les tendances centrifuges et permettent la construction d'une identité régionale au travers de sa dimension sociale (Béland et Lecours, 2005).

La deuxième touche aux modalités de négociation du cadre institutionnel global et des règles du jeu du vivre ensemble. Le processus de fédéralisation du pays s'accompagne de tensions politiques majeures provoquant des crises plus ou moins longues débouchant difficilement sur des grands compromis complexes, touchant à différentes matières et souvent présentés comme provisoires. Ces compromis peuvent aussi concerner directement ou indirectement le domaine social. Pendant les dix dernières années, il semblait que les questions institutionnelles étaient devenues moins urgentes et qu'un certain équilibre institutionnel avait été atteint mais celles-ci sont à nouveau clairement à l'agenda des prochaines élections fédérales et influenceront fondamentalement l'avenir institutionnel de la Belgique si on tient compte des prises de position de plus en plus radicales enregistrées en Flandre (In de Warande, 2005 et Lentemanifest, 2006)².

La troisième dynamique provient de l'influence de facteurs externes au jeu politique belge qui contribuent soit à miner le compromis originel, soit à le maintenir. Par exemple, l'influence européenne peut contribuer à faire évoluer les choix et les objectifs (par exemple de passer d'un objectif de partage des gains de productivité base du compromis d'après-guerre à celui d'augmenter le taux d'emploi). C'est une influence en termes d'idées qui sera utilisée ou non par les acteurs nationaux et régionaux qui pourront dans les orientations européennes des ressources de pouvoir. C'est cette dimension moins étudiée à ce jour que nous privilégierons dans cet article. Elle constitue une troisième voie entre des évolutions

incrémentales et un changement radical. Il s'agit de réinterpréter les institutions de manière à ce que *de facto* dans un cadre *a priori* constant des évolutions régionales s'accroissent (Streeck et Thelen, 2005).

Pour explorer les dimensions mentionnées ci avant (et notamment l'importance des clivages), l'article adopte une présentation historique et se structure de la façon suivante.

La première partie rappelle les éléments principaux de la construction du système belge de la sécurité sociale et avènement d'un paradigme national de sécurité sociale. Plus que dans d'autres pays, le pacte social d'après-guerre constitue toujours le point de référence dans les réformes proposées ou adoptées. La seconde partie montre comment le clivage communautaire fut absent durant la période de consolidation. L'analyse de ces deux périodes permet de mieux saisir le jeu des acteurs, moment où la question sociale se trouvera non pas au cœur du débat institutionnel mais partie prenante de celui-ci. Ces deux premières sections permettent également de comprendre comment les choix initiaux sur le plan institutionnel vont contraindre les réformes futures tant de la sécurité sociale elle-même que dans ces relations avec les Réformes de l'État. La troisième partie mettra en évidence les deux dimensions de la contestation du paradigme national de la sécurité sociale. D'une part, le nationalisme sub-étatique et, d'autre part, le néo-libéralisme. En Belgique, ces deux dimensions s'alimentent souvent l'une l'autre ne fut-ce que par leurs propositions de rupture radicale avec le système actuel. Dès l'origine, les acteurs qui ont commencé à se positionner en faveur de la défédéralisation de la sécurité sociale ont nourri leurs discours de considérations communautaires portant sur des transferts financiers entre les régions jugées inefficaces et illégitimes ou sur le constat que le maintien du caractère national de la sécurité sociale empêchait de faire aboutir des réformes jugées nécessaires. *A contrario*, les préférences flamandes en faveur du maintien d'une sécurité sociale fédérale s'expliquaient aussi par crainte qu'une régionalisation entraîne *de facto* en Flandre un mouvement en faveur de la

privatisation étant donné l'importance relative de la droite par rapport à la gauche.

La quatrième partie explore le rôle de l'Europe et son influence sur les politiques et les idées. Le souhait de réactualiser le pacte social et ensuite de moderniser la sécurité sociale va souvent s'alimenter des développements européens qui fournissent une certaine légitimité aux solutions proposées.

En conclusion, nous reprenons les points essentiels de notre argumentation.

LA GENÈSE ET LE DÉVELOPPEMENT DE LA SÉCURITÉ SOCIALE EN BELGIQUE

Comme dans beaucoup d'autres pays, la sécurité sociale belge a fait l'objet d'une construction lente et qui a pris ses formes institutionnelles modernes à la sortie de la seconde guerre mondiale. Même si ses fondements remontent au 19^{ème} siècle, les raisons pour lesquelles l'année 1944 fut retenue comme l'année fondamentale sont multiples et de nature diverse. La première raison tient à la légitimité du modèle. En effet, celui-ci fut construit sur base d'une négociation collective entre des représentants du monde syndical et patronal entamée dans la clandestinité et conclue sous la forme d'un projet d'accord de solidarité sociale appelé par la suite le pacte social de 1944. L'arrêté loi qui a institué la sécurité sociale en décembre 1944 ne fut que la traduction légale de ce grand compromis signé par les interlocuteurs sociaux. La deuxième raison est de nature historico-institutionnelle. Le projet d'accord de solidarité sociale signifie à la fois qu'une page se tourne et qu'une page s'ouvre. La page qui se tourne est celle de l'assistance sociale qui fut reléguée comme système résiduaire par rapport à la sécurité sociale. Celle-ci allait regrouper les assurances sociales déjà mises en place avant la guerre mais qui allait intégrer dans le champ des assurances obligatoires l'assurance chômage et l'assurance maladie invalidité (Vanthemsche, 1994 ; Reman et Pochet, 2005). La page qui s'ouvre est celle d'une nouvelle conception du progrès inspirée d'une conception de l'individu-travailleur confronté à une série de risques

sociaux qui nécessitent la mise en place de mécanismes de responsabilité collective et de solidarité, de la négociation collective et de la concertation sociale comme mode de gouvernement de la société salariale, de l'État au service du développement économique et social et enfin de la régulation keynésienne de l'économie au service du plein emploi (Merrien, 2005 ; Reman, 1994).

En d'autres termes, le pacte social de 1944 fut la traduction institutionnelle belge de cette conception du progrès selon laquelle la bonne marche et la productivité croissante des entreprises conjuguée à une politique de soutien à l'investissement et à une importante redistribution des revenus constituait la meilleure garantie de la prospérité. La forme du compromis s'exprima dans la reconnaissance mutuelle des organisations syndicales et patronales, les syndicats ayant accepté l'autorité légitime des chefs d'entreprise et par-là même, les règles de fonctionnement de l'économie de marché et les employeurs le fait syndical, c'est-à-dire le principe de la négociation collective comme mode de décision dans les matières qui concernent les salaires, les conditions de travail et la redistribution des revenus. Ce compromis reçut la caution du gouvernement.

Explicitement, la notion de solidarité a figuré dans le titre du pacte conclu entre les interlocuteurs sociaux. Il s'agissait de « prendre dès le retour du pays à l'indépendance une série de mesures d'urgence propres à réparer les misères subies pendant l'occupation par la grande masse des travailleurs salariés. Ces mesures d'urgence visent le régime des salaires, l'instauration d'un système complet de sécurité sociale reposant sur la solidarité nationale et la restauration ou l'instauration des méthodes de collaboration paritaire entre organisations d'employeurs et organisations de travailleurs » (Projet d'accord de solidarité sociale, 1944). Il s'agissait donc essentiellement d'une solidarité interpersonnelle à l'intérieur du territoire national sans aucune autre considération ni de langue ni de résidence.

Pour autant, les formes institutionnelles de la régulation de cette solidarité opposaient les acteurs entre eux. Ainsi, les tensions ont été vives entre les

partisans d'une sécurité sociale de type bismarckien basée sur les principes d'assurance sociale et de paritarisme et ceux qui préconisaient de s'inspirer du modèle beveridgien de protection universelle organisée par l'État. Si, dans les faits, les dispositions prises pour construire le système de sécurité sociale se sont progressivement développés dans une logique bismarckienne et non beveridgienne cela n'a pas été sans débat.

Lors de la construction de la sécurité sociale après la guerre, c'est davantage le clivage confessionnel qui a dominé le débat. En effet, la question était de savoir non seulement s'il convenait d'opter pour le modèle bismarckien ou beveridgien basé davantage sur la citoyenneté que sur le travail mais aussi s'il fallait maintenir le pluralisme institutionnel³ de deux assurances rendues obligatoires par l'arrêté loi de décembre 1944 : l'assurance chômage et de l'assurance maladie. Il est clair que la décision de maintenir ce pluralisme dans le cadre d'une sécurité sociale obligatoire a facilité l'adhésion du monde chrétien soucieux de conserver le principe de la liberté subventionnée⁴ et de voir la Confédération des syndicats chrétiens et l'Alliance des mutualités chrétiennes jouer un rôle d'organisme assureur dans la sécurité sociale. Cependant, il faudra attendre les années 1960 pour voir s'estomper définitivement les réserves du monde chrétien face à l'essor de l'assurance obligatoire (Deleek, 1996 ; Reman et Feltesse, 2003).

Le clivage socio-économique ne fut pas particulièrement présent lors de la construction de la sécurité sociale. On aurait pu s'attendre à ce que le parti libéral adopte une attitude hostile par rapport à des dispositifs dont l'esprit tournait le dos au « laisser faire, laisser aller ». Il n'en fut rien (Reman, 2005). Au contraire, ils adoptèrent une attitude bienveillante par rapport à cet accord et aux décisions qui ont suivi. La régulation du capitalisme s'imposait comme nécessité dans le contexte de la reconstruction d'après-guerre. Les libéraux ne se démarquèrent pas du projet d'accord de solidarité sociale considérant que le changement n'allait pas dans le sens d'une économie dirigée mais simplement « organisée ». Replacée dans le contexte des débats d'avant-guerre sur le rôle de l'État dans la société en

général et dans l'économie en particulier, cette distinction était pour eux essentielle. En d'autres termes, c'est sur ses limites et les formes de l'intervention de l'État que les acteurs se sont opposés et non pas sur la légitimité de cette intervention. L'esprit du « pacte social » et de la concertation était donc perçu par les libéraux comme une voie alternative à l'économie dirigée, mais aussi comme une sorte d'assurance pour le développement du capitalisme. Leur soutien au développement de la sécurité sociale tient aussi au fait qu'ils étaient partie prenante de la majorité gouvernementale non seulement au moment où la guerre a éclaté mais aussi dans les gouvernements qui ont jeté, après le conflit, les bases de la « reconstruction nationale ».

On ne trouve donc pas, au sein du monde libéral, de traces de débats sur les formes institutionnelles que devrait revêtir la sécurité sociale, alors qu'au sein du monde chrétien et du monde socialiste et entre ceux-ci, cette question a été particulièrement épineuse. Les modèles beveridgien et bismarckien avaient chacun leurs partisans et le maintien du pluralisme institutionnel fondé sur le principe de la liberté subventionnée avait également des adeptes mais aussi des détracteurs qui considéraient que l'horizon pour la sécurité sociale devait être basé sur les principes d'universalité et d'unicité de la sécurité sociale. Est-ce parce que le modèle beveridgien paraissait trop dirigiste ou parce que les libéraux ne voulaient pas trop se démarquer du patronat qui avait décidé, par crainte de nationalisations ou par peur de conflits sociaux, de jouer la carte de la concertation sociale, qu'ils adoptèrent cette position d'acceptation des réformes sociales sur le fond et sur la décision paritaire de la sécurité sociale ? Cela explique donc que le message social des libéraux – et de la droite en général – fut très discret durant la période d'extension de la sécurité sociale. Le patronat jouant le jeu du paritarisme, la conviction s'impose qu'il est plus rentable sur le plan électoral de se concentrer sur un axe particulier où l'électorat fait un lien entre une cause et un acteur. Si dans le jeu des socialistes, la carte sociale est l'atout, comme la famille l'est dans le jeu des chrétiens, alors ce sera la fiscalité qui sera mise dorénavant sur la table par les libéraux.

Dans la construction du modèle social belge, c'est le clivage confessionnel entre le monde chrétien et le monde laïc qui domina dans cette période d'essor de la sécurité sociale dans un contexte où les formes institutionnelles de la sécurité sociale n'étaient pas encore stabilisées. Les oppositions concernaient la place de l'État, le paritarisme, le pluralisme institutionnel et le principe de liberté subventionnée. Bref, des divergences fondamentales qui ont été traitées essentiellement par les partis social-chrétien et socialiste qui, chacun dans leur camp, ont fini par faire prévaloir la nécessité de construire un système basé sur une alliance forte entre les mondes chrétiens et socialistes, exigeant des compromis importants de part et d'autre.

La dimension régionale du problème n'était pas absente mais n'était pas centrale. En 1949, un homme politique comme Léon-Eli Troclet, plusieurs fois ministre dans les gouvernements d'après-guerre, consacrait un chapitre de son livre traitant des problèmes généraux de la sécurité sociale au contentieux wallon-flamand et écrivait cette phrase prémonitoire : « des faits statistiques ne doivent pas se traduire en reproches ». De quoi s'agissait-il ? Principalement du système de compensation nationale dont le taux était de 100% pour le chômage et les allocations familiales. « Personne, notait Troclet, dans aucune région du pays qui ne regrettera le chômage dont souffre la partie flamande et certainement personne ne songe dans le pays à porter atteinte à la compensation intégrale, et par conséquent nationale, qui joue en ce qui concerne les cotisations d'assurance contre le chômage involontaire et, à titre complémentaire, en ce qui concerne les prélèvements sur produits des impôts pour garantir à tous les indemnités de chômage réglementaires » (Troclet, 1949 : 99). Il en était de même pour les allocations familiales. Par contre, notait-il, « les risques industriels, maladie et invalidité, représentent des charges plus importantes en Wallonie qu'en Flandre en raison de la nature même des industries dans les deux régions » mais la compensation pour ce secteur n'était que de 10%. « Il est certain, conclut Troclet, que si la Belgique était organisée en État fédéral, ou si sa structure correspondait à celle

d'une confédération d'états, on pourrait rationnellement défendre l'idée d'une organisation de la sécurité sociale à l'intérieur de chacun des états confédérés, de même qu'on pourrait soutenir l'idée du maintien de l'organisation unitaire actuelle. Mais on pourrait également prétendre qu'au lieu d'organiser une compensation intégrale sur le plan national, il serait préférable d'assurer la compensation par régions » (Trocllet, 1949 : 99). Et de fait, les réalités statistiques occasionnèrent finalement que peu de reproches car la sécurité sociale s'est construite sur la base d'une communauté de travail et non pas sur des critères communautaires et progressivement la compensation fut totale pour tous les secteurs.

LA QUESTION COMMUNAUTAIRE ABSENTE DURANT LA PÉRIODE D'EXTENSION DE LA SÉCURITÉ SOCIALE

Progressivement, les tensions concernant les principes à faire valoir en matière de sécurité sociale à l'intérieur du monde chrétien et du monde socialiste mais aussi entre eux se sont estompées progressivement au profit d'une attitude faisant jouer à plein le modèle. Le syndicalisme chrétien plus modéré gagne en importance suite au développement de l'industrialisation en Flandre et à la tertiairisation croissante de l'économie. Elle prend une place de plus en plus conséquente dans le système des relations collectives. Une génération plus « moderne » s'installe au sein des mutualités chrétiennes et les réserves « conservatrices » par rapport à l'assurance obligatoire s'estompent définitivement. Dans les organisations d'obédience socialiste, la tendance sociale-démocrate s'affirme au sein du parti socialiste et la FGTB joue pleinement le jeu de la concertation sociale et de la négociation interprofessionnelle. Le moment fort de rapprochement entre les démocrates-chrétiens et les socialistes fut le gouvernement social chrétien-socialiste (gouvernement Lefevre-Spaak) qui succéda à la coalition chrétienne-libérale après la grande grève des années 1960. Le gouvernement Lefevre-Spaak surnommé par ses

adversaires de gouvernement « travailliste » mena à bien une réforme de l'assurance maladie et une réforme fiscale à grande ambition redistributive. De 1961 à 1980, la Belgique connut douze gouvernements de coalition dont dix furent à participation socialiste et sociale chrétienne et durant ces vingt ans tous les ministres des Affaires sociales furent soit socialistes soit issus de la famille démocrate-chrétienne au sein du ou des partis sociaux chrétiens.

Outre la présence des gouvernements de coalition, un autre facteur favorisa l'essor du modèle. Il s'agit des accords interprofessionnels conclus tous les deux ans entre les interlocuteurs sociaux (patronat et syndicats) et ce sans interruption de 1960 à 1977. Alors que l'immédiat après-guerre avait été l'époque d'un intense tripartisme (multiples conférences nationales du travail), ces accords interprofessionnels consacrent l'évolution du système belge de relations collectives vers le bipartisme.

La période 1960 à 1975 fut une période de développement important de la sécurité sociale sous la forme d'extension de son champ d'application et d'amélioration de la couverture sociale. En ce qui concerne le champ d'application, pointons l'extension de l'assurance maladie à quasiment toute la population de même que les allocations familiales. En 1966, des allocations d'assurance chômage furent accordées aux jeunes ayant terminé leurs études. Cette évolution positive influença aussi d'autres catégories comme celle des indépendants qui bénéficièrent d'un statut social en 1967. Ce mouvement d'extension se manifesta aussi à la périphérie de la sécurité sociale, dans le champ de l'aide sociale, par l'instauration du revenu garanti aux personnes âgées en 1969, aux allocations aux handicapés en 1969, aux prestations familiales garanties en 1971 et enfin en 1974 au minimum de moyens d'existence.

L'amélioration de la couverture sociale se réalisa, non seulement par une addition de différents mécanismes dont les plus importants furent l'introduction de l'indexation automatique des prestations sociales et leur adaptation au bien-être

mais surtout pour ce qui nous intéresse ici du système de répartition comme mode de financement des pensions.

En conclusion, on peut souligner que cette période d'essor a connu deux mouvements de fond. D'abord, le répertoire mis en place à la sortie de la guerre a été approfondi et a pris ses distances avec le répertoire beveridgien-libéral. La volonté de conforter l'articulation entre assurance et solidarité, redistribution horizontale et verticale s'est traduite par un refus de mobiliser des principes et des techniques de ciblage, de sélectivité et d'enquête sur les ressources, ceux-ci étant considérés comme le propre de l'assistance sociale et non pas de la sécurité sociale. Le répertoire belge a conforté le rôle des partenaires sociaux et le mode de décision contractuel à travers différentes instances, les Conférences nationales du travail, le Conseil national du travail, le Comité national d'expansion économique, les accords interprofessionnels et bien entendu à travers la gestion paritaire de l'organisme central de perception des cotisations sociales, fondé en 1944, l'Office national de sécurité sociale (O.N.S.S.) ainsi que des différents secteurs de la sécurité sociale chargés de l'indemnisation des risques.

En ce qui concerne le financement, on a assisté à une augmentation relative des subventions de l'État, dans le but notamment de prendre en charge les droits non contributifs, sans pour autant prendre le dessus sur les cotisations sociales. Comme dans la période précédente, la croissance des dépenses sociales a connu un rythme de croissance supérieur à celui du P.I.B. au point que la part des prestations sociales dans le P.I.B. a quasi triplé de 1953 à 1980.

L'estompement du clivage philosophico-institutionnel sur la question sociale et la régulation du clivage socio-économique par le déploiement du mode de décision contractuel ont contribué à l'essor de l'État providence en Belgique. Fort omniprésent dans le champ politique et culturel, le clivage communautaire semblait ne pas devoir concerner la sécurité sociale, le mouvement flamand se focalisant essentiellement sur les

questions culturelles et linguistiques et les aspirations wallonnes portant essentiellement sur le développement régional. Une réforme de la constitution vit le jour en 1970 et fit apparaître un double niveau d'entités, la région et la communauté, compétentes pour quelques matières limitées dans lesquelles ne figurait pas la sécurité sociale. Cependant, dès la fin des années 1970, le Vlaams Economisch Verbond (association du patronat flamand) avançait la revendication de communautariser la sécurité sociale dans une perspective néolibérale. Cette prise de position activant à la fois le clivage économique et le clivage communautaire annonçait les batailles futures.

EXACERBATION DES CLIVAGES ET CRISE DE LÉGITIMITÉ DU MODÈLE SOCIAL BELGE

Il a fallu quelques années après le premier choc pétrolier de la moitié des années 1970 pour que les acteurs prennent la pleine mesure de la crise structurelle qui allait frapper l'économie belge. De 1975 à 1980, la plupart des acteurs, partis politiques et interlocuteurs sociaux, avaient la conviction que la crise qui se manifestait dans la foulée du choc pétrolier était conjoncturelle et les débats restèrent dans un premier temps de nature purement technique à l'intérieur d'un référentiel peu mis en cause. Ce n'est que dans les années 1980 qu'à la fois le clivage socio-économique et le clivage communautaire s'exprimèrent avec de plus en plus de force dans une décennie marquée par une politique socio-économique aux accents néolibéraux et par des transferts massifs de compétences de l'État fédéral vers les entités fédérées. Les travaux de la Commission royale chargée « de préparer la codification, l'harmonisation et la simplification de la législation relative à la sécurité sociale, dans le cadre de la réforme globale de cette législation » ont laissé apparaître des positionnements de rupture par rapport au modèle de référence à la fois dans le champ socio-économique et communautaire (Defeyt et Reman, 1984 et 1985). En effet, cette Commission royale composée de parlementaires

et d'interlocuteurs sociaux fut chargée de remettre un rapport fin 1982, ce qui ne fut pas possible étant donné l'apparition de divergences de plus en plus importantes en son sein.

Le clivage communautaire commençait à s'exprimer mais de façon marginale au départ. Seule la Volksunie (V.U), parti nationaliste flamand, quatrième sur l'échiquier politique flamand revendiquait ouvertement une communautarisation de la sécurité sociale sur base du principe de la « solidarité ethnique ». Les motifs évoqués étaient basés sur les arguments suivants : les effets de la sécurité sociale sur des transferts financiers importants entre la Flandre et la Wallonie, les différences de mentalités entre les deux communautés du pays et la proposition d'accorder plus d'autonomie aux deux communautés (Vlaams nationaal studiecentrum, 1983). Sur le plan institutionnel, la V.U préconisait à la Flandre de rompre avec le modèle bismarckien en proposant d'instaurer un régime unique de sécurité sociale afin « d'éviter une nouvelle institutionnalisation prioritaire de groupes d'intérêt » et d'orienter principalement les moyens disponibles vers ceux qui en ont besoin. Dans le champ des interlocuteurs sociaux, le Vlaams Economisch Verbond (VEV) propose de son côté un scénario de rupture laissant une large place à la privatisation des assurances sociales et à la communautarisation des programmes sociaux parmi lesquels se trouveraient les soins de santé et les dispositifs de lutte contre le chômage. L'État dans ce scénario n'ayant plus comme compétence que la réglementation générale du système et la protection des plus démunis par le biais d'un mécanisme d'impôt négatif (Vlaams Economisch Verbond, 1980). En 1980, l'ensemble des partis politiques démocrates chrétiens, socialistes et libéraux ainsi que les partenaires sociaux nationaux ne plaçaient pas le débat sur la sécurité sociale dans le champ communautaire mais la tendance exprimée par la VU, d'une part, et le patronat flamand, d'autre part, allaient progressivement s'affirmer dans le champ socio-politique flamand et nourrir son nationalisme sub-étatique. Il serait trop long de décrire le chemin qui allait conduire quasiment l'ensemble des partis politiques flamands à se rallier à la cause d'une défédéralisation de la sécurité sociale sur une

quinzaine d'années mais le résultat est clair : sur la question de la sécurité sociale, le clivage communautaire s'exprime de plus en plus nettement quelle que soit la position des acteurs sur les autres clivages. En d'autres termes, la crainte du néolibéralisme n'agit plus comme épouvantail parmi les partis de gauche en Flandre en particulier du parti socialiste flamand qui a tardé à rejoindre les partis du centre et de la droite sur cette question. Ceci étant, il reste un clivage fondamental qui oppose les interlocuteurs sociaux fédéraux (FEB, CSC et FGVB) partisans du maintien du caractère fédéral de la sécurité sociale et les partis politiques flamands qui y sont. Quels sont les facteurs qui expliquent l'importance grandissante du clivage communautaire dans le champ de la sécurité sociale ? On pourrait évoquer, bien entendu, le contexte général de fédéralisation du pays qui a connu trois importantes réformes de la constitution accélérant le mouvement de fédéralisation : la réforme de 1980 qui confie aux régions un pouvoir décentralisé dans une série de domaines tels que l'urbanisme, l'aménagement du territoire, le logement, la politique de l'énergie... la réforme de 1988-1989 transférant des moyens et compétences importants aux régions (travaux publics, transport et énergie) et aux communautés (l'enseignement) et celle de 1993 transformant la Belgique en État fédéral et transférant de nouvelles compétences aux régions et communautés sans toutefois intégrer la sécurité sociale, même si, en Flandre, de plus en plus de revendications allaient dans ce sens.

On pourrait se pencher sur les arguments évoqués par les acteurs eux-mêmes. Ils sont multiples et leurs statuts sont très variables. Il y en a qui s'adressent à la communauté flamande qu'il s'agit de rallier, au nom d'un nationalisme communautaire, à la cause de la défédéralisation de la sécurité sociale. Il y a des arguments qui servent à justifier *a posteriori* une prise de position nourrie simplement par le mouvement d'autonomie de la communauté flamande. D'autres tentent d'objectiver les raisons de cette prise de position. En tout état de cause, les arguments évoqués touchent les questions financières, d'efficacité et de légitimité du système. Les questions financières

touchant aux transferts financiers entre les régions à travers les mécanismes de solidarité interpersonnelles ont dominé le débat. Les dimensions de la question furent diverses : quelle est l'ampleur des transferts ? S'expliquent-ils d'abord par des différences entre les recettes ou entre les dépenses ? Ces différences s'expliquent-elles par des raisons dites objectives ou concernent-elles les mentalités et les pratiques ? Les premières données furent publiées par le Conseil économique et social de la région flamande (Gewestelijke Economische Raad voor Vlaanderen) en 1983 et 1984 (GERV, 1983 et Dethée, 1984). Ensuite plusieurs études, universitaires pour la plupart, tant francophones que flamandes souvent financées par les Pouvoirs publics se sont attelées à peaufiner les données et à les interpréter⁵. Ces études et en particulier celles du groupe de travail institué par le Conseil général des soins de santé chargé d'établir des rapports annuels « sur l'application uniforme de la législation » ont démontré que les disparités régionales n'étaient pas nourries par des différences de mentalités entre les communautés ni par des questions d'application uniforme de la législation (Palsterman, 2005). Ceci étant, la clarification opérée par ces études n'ont pas apaisé un débat qui s'est nourri d'autres arguments que ceux des transferts même si ceux-ci restent en toile de fond. À côté des arguments financiers, on trouve des arguments qui concernent l'efficacité du système de sécurité sociale dans le contexte institutionnel belge. Il y aurait une perte d'efficacité des politiques sociales liée au partage des compétences entre l'État fédéral et les entités fédérées. Pour certains, « les arguments les plus importants en faveur de la défédéralisation ne sont pas liés aux transferts Nord-Sud qu'à la possibilité essentielle pour la Flandre de conduire une politique intégrée en matière de soins de santé...et en matière de politique de l'emploi, les régions devraient être responsabilisées clairement » (Lentemanifest, 2006). Comme le note Bea Cantillon, une éminente spécialiste flamande de la sécurité sociale, ancienne parlementaire sociale-chrétienne flamande « En raison du fédéralisme social encore immature dans notre pays, il était par ailleurs impossible d'aligner la politique de la sécurité

sociale sur la politique régionale relative à l'emploi et aux soins de santé, et inversement. Les visions différentes quant à la répartition optimale des compétences dans le domaine de la sécurité sociale des deux côtés de la frontière linguistique ont entraîné des augmentations de coûts irréfléchies et ont freiné le processus de modernisation nécessaire ».

Jusqu'il y a peu la revendication de rendre homogènes des paquets de compétences concernait les revenus de complément c'est-à-dire l'assurance maladie et les allocations familiales mais de plus en plus la revendication porte sur la politique de l'emploi et la politique salariale. Contrairement à la question des transferts, l'argumentation sur les paquets homogènes de compétences présente le scénario de défédéralisation comme un scénario gagnant à la fois en Flandre et en Wallonie. Ainsi pour le Lentemanifest (Manifeste du printemps) « la Flandre et la Wallonie sont actuellement pour leur politique socio-économique, beaucoup trop dépendantes des instruments fédéraux tels que les impôts, la politique salariale et de l'emploi ainsi que pour des systèmes ayant trait au chômage. Cela empêche de mener des politiques cohérentes au niveau régional. Cela n'a pas de sens de s'attacher à un seul remède fédéral pour deux maladies différentes. La Flandre et la Wallonie doivent disposer de leurs propres moyens politiques nécessaires pour mener leur action à la mesure de leur région » (Lentemanifest, 2006).

Le débat sur la légitimité du système gagne en importance dès le moment où des forces économiques et politiques veulent créer un État autonome sur une base « ethnique ». Dans ce contexte, une conception de la solidarité basée sur le travail présente moins d'attraits qu'une sécurité basée sur la citoyenneté, la langue et la culture. C'est le cas de « ceux qui clament que la solidarité interpersonnelle n'est admissible qu'au sein d'un même peuple et qu'elle n'est donc pas justifiée entre les Wallons et les Flamands » (Poirier et Vansteenkiste, 2000). Ceci étant, ce type de positionnement inspiré par une logique séparatiste⁶ est loin de faire consensus en Flandre surtout dans le chef des interlocuteurs sociaux

nationaux (patronat, syndicats, mutualités) qui maintiennent un point de vue fédéral. Ce n'est pas sans importance dans le contexte de la gestion paritaire de la sécurité sociale.

LES DÉTERMINANTS EXTERNES : L'INFLUENCE EUROPÉENNE

Notre présentation des évolutions belges a considéré essentiellement les déterminants internes de celles-ci. Toutefois, il est nécessaire de considérer également les déterminants externes et en premier lieu, l'Union européenne. Cette dimension supranationale va permettre aux acteurs et plus particulièrement aux intellectuels (on notera ici la grande perméabilité entre des universitaires de renom et des partis politiques flamands, par exemple Bea Cantillon, Université d'Anvers (CVP, parti social-chrétien flamand) ou Danny Pieters, Université de Louvain (Volksunie) qui produiront les discours légitimant les évolutions politiques de s'inscrire dans un cadre plus large, voir infra). La place nous manque pour développer en détail, nous nous limiterons ici à en illustrer quelques aspects.

L'influence de l'Union européenne peut être de nature différente, directe au travers des directives et des règlements, indirecte au travers des conséquences de l'intégration économique et monétaire, involontaire du fait des arrêts de la Cour de justice, idéationnel dans le cadre des coordinations des politiques nationales (méthode ouverte de coordination). Ce n'est pas le lieu de développer en détail ces différents mécanismes (voir Pochet, 2006). Par ailleurs, toute politique européenne est réinterprétée par les acteurs nationaux (« selective downloading », « leverage effect », « political packaging ») qui peuvent aussi tenter de les (re)façonner (uploading) en intervenant au niveau européen (Zeitlin et Pochet, 2005). En d'autres termes, on ne peut penser des acteurs passifs se soumettant aux dictats européens d'autant pour certains aspects il s'agit plus d'une direction générale que d'une imposition précise (de la Porte et al., 2001 ; Radaelli, 2005). Quand on cumule les effets, on s'aperçoit que

l'Union européenne par ces canaux multiples a des effets importants. Les influences sont de deux types avec des effets en partie contradictoires. D'un côté, l'Europe a renforcé le statut quo (cas des pensions) voire même amélioré la coopération entre les entités fédérées et entre les entités fédérées et l'état fédéral (stratégie européenne pour l'emploi - SEE). D'un autre côté, en développant des idées qui sont radicalement différentes du compromis social traditionnel d'après-guerre et plus proches des courants dit modernistes ou troisième voie flamands, la SEE a renforcé les tendances centrifuges basées sur l'idée des préférences différentes entre le nord et le sud du pays (Pochet et Goetschy, 2000).

En matière de pension, l'union économique et monétaire (UEM) a joué un rôle positif pour le maintien du système actuellement en vigueur. Fondamentalement, l'UEM a contribué à consolider le consensus des différentes familles politiques autour de la nécessité d'une réduction de la dette publique qui s'était élevée à un maximum de 132% du PIB (Pochet, 2004 ; Reman et Feltesse 2004). Ce consensus s'est réalisé en partie grâce à l'argument que la réduction accélérée de la dette permettrait de financer dans le futur les pensions publiques. Dans chacune des déclarations gouvernementales depuis 1990, un paragraphe est consacré à la préservation des pensions publiques grâce à la réduction de la dette. L'exposé des motifs de la loi-cadre est explicite à ce propos : « l'assainissement des finances publiques doit permettre de réduire davantage le poids de la dette dans l'économie nationale et de créer la marge budgétaire pour l'emploi et pour rencontrer les effets du vieillissement de la population. Cette réduction de la dette est la meilleure garantie pour l'avenir des pensions et peut être assimilée à la constitution d'une réserve pour les coûts futurs des pensions liés au vieillissement de la population. De cette manière, la marge sera en outre créée pour rencontrer les nouveaux besoins de société et pour maintenir le système de protection sociale ». Dans le cas de l'UEM, l'UE a renforcé les choix initiaux et le maintien des retraites par répartition. Par contre, en matière de stratégie européenne pour l'emploi, clairement les préconisations

européennes sont différentes du modèle traditionnel belge. Elles visent à une augmentation de l'emploi alors que le modèle belge visait un partage des gains de productivité. Une des façons de mesurer l'impact potentiel de la SEE est de s'intéresser aux recommandations. En effet, c'est l'instrument le plus visible et qui reçoit le plus de publicité car la Commission européenne assure le suivi de ses recommandations auxquelles les États membres sont sollicités de répondre dans leur plan d'action. L'analyse des recommandations adressées à la Belgique par la Commission européenne indique clairement que celles-ci visent ces « particularités belges » (échange entre un faible taux d'emploi et une productivité forte) et particulièrement le faible taux d'emploi de plus de 55 ans. Comme l'avait déjà constaté avec pertinence Michel Jadot dans son introduction au rapport belge sur l'emploi de 1999 « Cela signifie aussi que l'espace disponible pour aménager le social, ici chez nous, en fonction de nos spécificités s'en trouve du même coup formidablement rétréci » (Jadot, 2000 : 16) ; « La question se pose de savoir dans quelle mesure le cadre européen a d'ores et déjà fixé les règles du jeu et d'une certaine façon clôturé le débat » (Jadot, 1999 : 36).

Ces évolutions européennes en faveur de l'activation vont recevoir un écho bien plus positif en Flandre où le chômage est frictionnel et le manque important de travailleurs dans certaines spécialisations qu'en Wallonie ou à Bruxelles, régions qui connaissent un chômage de près de 20 % et de plus de 25 % respectivement. Frank Vandebroucke, ministre des Affaires sociales (1999-2003) et ensuite de l'Emploi (2003-2004), artisan des différentes méthodes ouvertes de coordination au niveau européen a essayé de mettre en œuvre au niveau fédéral belge les préconisations européennes en matière d'activation qui correspondaient fondamentalement à son approche personnelle. Il s'est vu opposé un tir de barrage des partis politiques francophones et dans une moindre mesure des syndicats. Ceci a mis en évidence dans le cas de la politique de l'emploi, l'existence de sensibilités différentes en ce qui concerne l'équilibre entre sanctions et incitations.

Ce discours européen se retrouve maintenant dans les textes de personnalités académiques qui sont influentes du côté flamand. La citation suivante d'un article récent de Bea Cantillon (2005) met en évidence tant les aspects empruntés au discours européen qui comprennent en même temps un système de responsabilisation (bonus pour les bonnes politiques) et des possibilités d'expérimentation décentralisé par les communautés et les régions. « Compte tenu des très grandes différences socioéconomiques entre les Communautés et la diversité croissante des politiques en matière d'emploi, de soins et d'enseignement, il faut avant tout une bien meilleure harmonisation entre les différents niveaux politiques. La 'méthode ouverte de coordination' éprouvée au niveau européen, permettant la formulation d'objectifs communs, la définition d'indicateurs visant à évaluer si les objectifs sont atteints et l'échange de stratégies politiques, peut être un exemple intéressant. La sécurité sociale en tant qu'instrument de redistribution interpersonnelle devrait pouvoir rester fédérale. Mais cela suppose, premièrement, que les Régions soient financièrement responsabilisées pour les conséquences de leur politique au moyen d'un système bonus-malus, deuxièmement, que pour toutes les matières communautaires qui ont directement ou indirectement trait à la sécurité sociale fédérale, une concertation ait lieu entre les autorités compétentes et, troisièmement, que les Régions puissent utiliser – lorsqu'il est judicieux de le faire – certains instruments de la sécurité sociale – qui pourraient être mis à la disposition des Communautés selon une clé de répartition à convenir – conformément aux besoins de la Communauté » (Cantillon, 2005 : 721).

CONCLUSION

L'évolution du fédéralisme belge en matière sociale s'est heurtée au chemin particulier qu'a pris la protection sociale en Belgique. Au lendemain de la guerre, les divisions à l'intérieur des piliers et entre ceux-ci étaient importantes sur la forme que devait prendre le système de

protection sociale belge. À l'époque, une option est écartée (avec l'assentiment du parti libéral) : celle de la privatisation. Toutefois les débats entre des formes de solidarité bismarckienne ou beveridgienne ont perduré. Ce n'est que progressivement et particulièrement dans les années 60 que la forme bismarckienne devient totalement dominante.

Parallèlement, le débat institutionnel qui ne comprenait pas à l'origine la question sociale (les flux étaient inversés de Wallonie vers la Flandre) se développe. Toutefois, dans les années 80 les clivages socio-économiques sont dominants. Le clivage socio-économique et les propositions libérales flamandes en faveur d'une privatisation rencontrent les réticences des autres partis flamands et en particulier du parti socialiste. L'activation du clivage socio-économique a à ce moment pour effet de tempérer le clivage communautaire, du moins en matière sociale.

Seule la politique de l'emploi est régionalisée/communautarisée. Par contre, la constitution bloque des nouvelles évolutions en indiquant que les matières déjà couvertes par le niveau fédéral ne peuvent pas être développées au niveau inférieur. Ceci limite de facto la liberté de région/communauté à mener des politiques autres que celles liés à de nouveaux risques sociaux, comme le grand vieillissement. C'est ainsi qu'est créée en Flandre l'assurance dépendance.

Le troisième temps est celui des tensions communautaires. Il s'agissait dans les années 80 et 90 de mettre en avant des disfonctionnements de la solidarité – des transferts financiers jugés illégitimes entre les communautés – afin de revoir les mécanismes de solidarité.

Le clivage communautaire a, dans les années 2000, profondément renouvelé la nature de son argumentaire. Le discours récent porte davantage sur des préférences diverses dans un cadre économique différent (Leblanc, 1990, Béland et Lecours, 2005). Les mécanismes de solidarité interpersonnelles ne sont pas, en soi, remis en question - du moins frontalement. La critique porte sur les défauts des compromis à la belge. Des préférences différentes entre francophones et

néerlandophones aboutissent à un équilibre sous optimal dans les compromis trouvés ces dernières décades.

Il se développe sur un fonds de redéploiement idéologique du parti socialiste flamand dont les tenants de la troisième voie (représenté principalement par Frank Vandebroucke), développent l'idée d'un État social actif⁷. Ce dernier n'est pas fondamentalement éloigné des préoccupations du modèle traditionnel chrétien de la responsabilité individuelle et de la solidarité, de la subsidiarité horizontale et verticale. Dès lors, on assiste du côté flamand à un ralliement vers plus d'autonomie sociale. Dans ce nouveau paysage politique, seuls les syndicats chrétiens et socialistes soutiennent encore la sécurité sociale fédérale (ainsi que les partis francophones). Dans ce changement de stratégie, l'Union européenne et la stratégie européenne pour l'emploi ont d'une part renforcé les arguments des partisans de la troisième voie mais ont aussi légitimé le discours de la différenciation du fait de préférences différentes et de situation en termes de taux de chômage différent tandis que l'UEM renforce les garanties de pensions publiques.

Les réformes constitutionnelles des 30 dernières années ont produit un double résultat. Tout d'abord, la possibilité pour chaque communauté de bloquer du fait de règles constitutionnelles les réformes, ce qui induit nécessairement des crises fortes (et souvent longues) pour dénouer les problèmes. Ensuite, une définition instable et fragmentée des compétences fédérales et des entités fédérées ce qui favorise un discours sur la nécessaire simplification des paquets de compétences et l'utilisation de marges de manœuvre internes à chaque région/communauté pour maximiser les possibilités d'autonomie. Toutefois dans ce jeu complexe, le choix d'une sécurité sociale de type bismarckien a été important particulièrement dans le cas des pensions car il a limité les possibilités de choix radicaux tels celui pris par l'ancienne Tchécoslovaquie.

Philippe POCHET
Pierre REMAN

Références

- BÉLAND, Daniel, et André LECOURE. 2005. « Nationalism, Public Policy, and Institutional Development : social security in Belgium », *Journal of Public Policy*, 25, 2 : 265-285.
- CANTILLON, Bea. 2005. « Est-elle encore sociale et sécurisante ? Réflexions sur l'avenir de la sécurité sociale en Belgique », *Revue belge de sécurité sociale*, 4 : 707-724.
- DE LA PORTE, Caroline, Philippe POCHE, et Graham ROOM. 2001. « Social Benchmarking, Policy-Making and the Instruments of New Governance », *Journal of European Social Policy*, 11, 4, November 2001, 291-308.
- DEFEY, Philippe, et Pierre REMAN. 1984. « Les partis politiques face à la réforme de la sécurité sociale », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 1041-4042, 25 mai 1984.
- DEFEY, Philippe, et Pierre REMAN. 1985. « Les interlocuteurs sociaux face à la réforme de la sécurité sociale », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 1103-1104, 20 décembre 1985.
- DELEECK, Herman. 1996. « La politique sociale », dans W. DEWACHTER, éd. *Un parti dans l'histoire, 1945-1995 : 50 ans d'action du Parti social chrétien*. Louvain-La-Neuve, Duculot : 440-484.
- DETHEE, "Een regionale analyse van de Sociale Zekerheid in België", *Gerv-Berichten*, n°45, décembre 1984.
- GERV. 1983. « Regionaliserig van de uitgaven en de uitgangsten inzake sociale zekerheid, periode 1975-1951 », *GERV-Berichten*, 40, septembre 1983.
- IN DE WARANDE. 2005. Manifest voor een zelfstandig Vlaanderen, novembre 2005.
- JADOT, Michel. 1999. « Question sociale, problèmes de société : réponses d'hier et d'aujourd'hui », dans MINISTÈRE FÉDÉRAL DE L'EMPLOI ET DU TRAVAIL, éd. *La politique fédérale de l'emploi. Rapport d'évaluation 1998*, Bruxelles, Ministère fédéral de l'Emploi et du Travail : 13-37.
- JADOT, Michel. 2000. « La politique fédérale de l'emploi : état des lieux », dans MINISTÈRE FÉDÉRAL DE L'EMPLOI ET DU TRAVAIL, éd. *La politique fédérale de l'emploi. Rapport d'évaluation 1999*, Bruxelles, Ministère fédéral de l'Emploi et du Travail : 13-32.
- LEBLANC, Simon. 1990. « La fédéralisation de la sécurité sociale », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 1282-1283.
- LENTEMANIFEST. 2006. Een beter Vlaanderen door meer Vlaanderen, avril 2006.
- MABILLE, Xavier. 2003. *La Belgique depuis la seconde guerre mondiale*, Bruxelles, CRISP.
- MERRIEN, François-Xavier. 2005. « L'État social face à la globalisation. Une perspective internationale comparée », *Recherches sociologiques*, XXXVI, 2-3 : 187-202.
- MEUNIER, Olivier, Michel MIGNOLET, et Marie-Eve MULQUIN. 2006. « Exagérez, exagérez, il en restera toujours quelque chose... », Les transferts en Belgique : discussion du « Manifeste pour une Flandre indépendante », *Cahier de la recherche de la Faculté des Sciences économiques, sociales et de gestion des FUNDP de Namur*, 35- 2006/3, septembre 2006.
- PAGANO, Giuseppe, Miguel VERBEKE, et Aurélien ACCAPUTO. 2006. « Le manifeste du groupe In de Warande », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 1913-1914.
- PALSTERMAN, Paul. 2005. « Défédéraliser la sécurité sociale ? », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 1899.
- POCHET, Philippe, et Janine GOETSCHY. 2000. « La politique européenne de l'emploi : réflexions sur les nouveautés de 1999 et leur impact pour la Belgique », *Revue belge de sécurité sociale*, 1, mars 2000, 69-86.
- POCHET, Philippe. 2004. « Belgium : Monetary Integration and Precarious Federalism », dans A. Martin et G. Ross, éd. *Euros and Europeans : Monetary Integration and the European Model of Society*, Cambridge, Cambridge University Press : 201-225.
- POCHET, Philippe. 2006. « Gouverner la sécurité sociale : les enjeux européens, essai de clarification méthodologique », *Travaux des XIX^{ème} journées d'études juridiques Jean Dabin*, Bruxelles, Bruylant (à paraître).
- POIRIER, Johanne, et Steven VANSTEENKISTE. 2000. « Le débat sur la fédéralisation de la sécurité sociale en Belgique : Le miroir du vouloir-vivre ensemble ? », *Revue belge de sécurité sociale*, 2 : 331-380.
- RADAELLI, Claudio. 2005. « Europeanization : solution or problem ? », dans M. CINI et A. BOURNE, éd. *Palgrave Advances in European Union Studies*, Basingstoke, Palgrave Macmillan,.
- REMAN, Pierre. 1994. « Du pacte social de 1944 au Plan global de 1993 : évolution de la solidarité », dans Étienne Arcq éd, *Pour un nouveau pacte social, emploi, compétitivité, sécurité sociale*, Bruxelles, Éditions Vie Ouvrière : 125-135.

- REMAN, Pierre. 2005. « Les libéraux face à la social-démocratie », *La Revue Nouvelle*, 120, octobre 2005, 25-41.
- REMAN, Pierre, et Patrick FELTESSE. 2003. « L'évolution de la gestion paritaire de la sécurité sociale en Belgique », *Reflets et Perspectives de la vie économique*, XLII, 4.
- REMAN, Pierre, et Patrick FELTESSE. 2004. « De la crise de l'État providence au projet d'État social actif », dans M.-T. Coenen, S. Govaert et J. Heinen, éd. *L'État de la Belgique, 1989-2004 quinze années à la charnière du siècle*, Louvain-La-Neuve, De Boeck Université : 205-227.
- REMAN, Pierre, et Philippe Pochet. 2005. « Transformations du système belge de sécurité sociale », dans P. Vielle, P. Pochet, et I. Cassiers (éd.), *L'État social actif. Vers un changement de paradigme ?*, Bruxelles, PIE/Peter Lang : 121-148.
- SCHIFFINO, Nathalie. 2003. *Crises politiques et démocratie en Belgique*. Paris, L'Harmattan.
- STREECK, Wolfgang, et Kathleen THELEN. 2005. *Beyond Continuity : Explorations in the Dynamics of Advanced Political Economies*. Oxford, Oxford University Press.
- TROCLET, Léon-Eli. 1949. *Problèmes belges de la sécurité sociale*. Bruxelles, ministère du Travail et de la Sécurité sociale.
- VANDENBROUCKE, Frank. 1999. « L'État social actif : une ambition européenne », Exposé Den Uyl, Amsterdam, 13 décembre 1999 (<http://socialsecurity.fgov.be>).
- VANTHEMSCHE, Guy. 1994. *La sécurité sociale. Les origines du système belge. Le présent face à son passé*. Louvain-la-Neuve, De Boeck Université.
- VLAAMS ECONOMISCH VERBOND. 1980. De hervorming van de sociale zekerheid, congress.
- VLAAMS NATIONAAL STUDIECENTRUM. 1983. Standpunten.
- ZEITLIN, Jonathan, et Philippe Pochet, avec Lars MAGNUSSON. 2005. *The Open Method of Co-ordination in Action : The European Employment and the Social Inclusion Strategies*. Bruxelles, P.I.E.-Peter Lang.

Notes

- ¹ En 1993, une réforme de la Constitution a transformé la Belgique en État fédéral (article premier). La Constitution précise que la Belgique comprend trois communautés (flamande, française et germanophone) et trois régions (la région flamande, la région wallonne et la région bruxelloise). Ces différents niveaux de pouvoirs disposent d'une large autonomie et de compétences tout en sauvegardant dans une certaine mesure la solidarité nationale entre autre par le biais de la sécurité sociale qui reste de la compétence de l'État fédéral et qui fonctionne comme un système de solidarité interpersonnelle et non pas comme système de solidarité interrégionale ou inter-communautaire.
- ² In de Warande est un groupe de réflexion mis sur pied par René De Feyter ancien administrateur délégué du Vlaams Economisch Verbond (organisation patronale flamande). Il regroupe des personnalités diverses issues du monde des affaires, de la presse et du mouvement nationaliste flamand. Ce groupe défend une position séparatiste. Le Lentemanifest est un groupe de réflexion de 75 membres issus de différents milieux, universitaires, sociaux et culturels. Il défend une position confédéraliste.
- ³ En Belgique le versement des allocations de chômage et le remboursement des soins de santé sont réalisés par une pluralité d'organismes à tendance philosophique et idéologique différentes. Ainsi, ce sont la Confédération des syndicats chrétiens, la Fédération générale du travail belge et la Confédération des syndicats libéraux qui se partagent avec une caisse publique la compétence de verser les allocations de chômage aux chômeurs. En matière d'assurance maladie, cinq mutualités et une caisse publique remboursent les soins de santé aux assurés sociaux. Les deux plus importantes sont les mutualités chrétiennes et les mutualités socialistes. Lorsque l'assurance chômage et l'assurance maladie ont été rendues obligatoires en 1944, le pluralisme institutionnel a été maintenu et l'ensemble de ces organismes ont été intégrés dans le système de sécurité sociale.
- ⁴ Le principe de « la liberté subventionnée » s'applique à bon nombre de services rendus à la population dans les domaines de l'enseignement, des politiques sociales et des politiques culturelles. Ces services émanent d'initiatives associatives et privées et font l'objet d'une reconnaissance et de subventions publiques.
- ⁵ Pour un inventaire de ces études, voir Simon Leblanc, 1990 et Johanne Poirier et Steven Vansteenkiste, 2000.
- ⁶ Par exemple, récemment la publication par un groupe d'hommes d'affaires flamands du manifeste « In de Warande » préconisant le séparatisme et l'avènement d'une Flandre indépendante. Voir une analyse francophone de ce manifeste dans Pagano et al. (2006) et Meunier et al. (2006).
- ⁷ L'État social actif veut suivre une nouvelle approche. [...] Il ne s'agit plus seulement d'assurer les revenus, mais aussi d'augmenter les possibilités de participation sociale, de façon à accroître le nombre des personnes actives dans la société. Cette ambition suppose une politique proactive, qui insiste davantage sur les investissements dans les personnes, sur le travail sur mesure, sur la responsabilité personnelle des différents acteurs intervenant sur le terrain social (Vandenbroucke, 1999).

Cet article sera publié dans la revue « Lien social et politiques »



**AVEC LE SOUTIEN DU MINISTÈRE DE LA COMMUNAUTÉ
FRANÇAISE,
SERVICE DE L'ÉDUCATION PERMANENTE**