

La Revue belge de sécurité sociale est un instrument du système social belge dont l'objectif est l'information au sujet de la protection sociale en Belgique dans un contexte européen. Elle offre un forum multidisciplinaire pour l'échange d'informations et d'idées en la matière en vue d'un développement permanent des connaissances et de l'élaboration d'une politique sociale satisfaisante et légitime. Dans cette optique, la Revue s'adresse aux nombreux acteurs et personnes intéressées dans les divers domaines de la protection sociale.

La Revue paraît chaque trimestre en deux versions : l'une française et l'autre néerlandaise. La Revue peut être consultée sur internet:

<http://socialsecurity.fgov.be/bib/rbss.htm>

Het Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid is een instrument van het Belgisch sociaal systeem om te informeren over de sociale bescherming in België binnen een Europese context. Het biedt een multidisciplinair forum voor het uitwisselen van informatie en ideeën terzake, met het oog op een permanente uitbouw van kennis en van een toereikend en legitiem sociaal beleid.

Het Tijdschrift richt zich daarbij tot de vele actoren en geïnteresseerden in de diverse domeinen van de sociale bescherming.

Het Tijdschrift verschijnt ieder trimester in twee versies: de ene in het Nederlands, de andere in het Frans. Het Tijdschrift kan ook worden geraadpleegd op het internet:

<http://socialsecurity.fgov.be/bib/rbss.htm>

ISSN 0035-0834

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

60 ANS DE LA SECURITE SOCIALE

INTRODUCTION.

LES FONDEMENTS DE LA SECURITE SOCIALE EN DEBAT

225

PIERRE REMAN et PASCALE VIELLE

LA SECURITE SOCIALE : UNE HISTOIRE, UNE CULTURE, DES DEFIS.

APPROCHE DE DROIT INTERNATIONAL

231

PIERRE-YVES GREBER

CONTRIBUTIONS ET PRESTATIONS : DES MECANISMES A DEFENDRE

251

ALAIN EUZEBY

CRISE ET CRITIQUE DE L'ETAT SOCIAL

263

JEAN-MARC FERRY

GOUVERNER LA SECURITE SOCIALE : LES ENJEUX EUROPEENS.

ESSAI DE CLARIFICATION METHODOLOGIQUE

285

PHILIPPE POCHET

LE COEUR D'HYBRIDE

313

PIERRE VANDERVORST

SECURITE SOCIALE ET FEDERALISME

SECURITE SOCIALE, TRANSFERTS ET FEDERALISME EN BELGIQUE

365

BEA CANTILLON et VEERLE DE MAESSCHALCK

NOTE TECHNIQUE

INVENTAIRE DE LA POLITIQUE DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETE POUR LA BELGIQUE DE 2001 A 2005 SELON LES PLANS D'ACTION NATIONAUX INCLUSION SOCIALE

399

SARAH CARPENTIER, BEA CANTILLON et KAREL VAN DEN BOSCH

FORUM

RENFORCEMENT DE LA DIMENSION SOCIALE DE LA STRATEGIE DE LISBONNE

459

JONATHAN ZEITLIN

ABSTRACTS

477

60 ANS DE LA SECURITE SOCIALE

INTRODUCTION.	
LES FONDEMENTS DE LA SECURITE SOCIALE EN DEBAT	225
LA SECURITE SOCIALE : UNE HISTOIRE, UNE CULTURE, DES DEFIS. APPROCHE DE DROIT INTERNATIONAL	231
CONTRIBUTIONS ET PRESTATIONS : DES MECANISMES A DEFENDRE	251
CRISE ET CRITIQUE DE L'ETAT SOCIAL	263
GOUVERNER LA SECURITE SOCIALE : LES ENJEUX EUROPEENS. ESSAI DE CLARIFICATION METHODOLOHIQUE	285
LE COEUR D'HYBRIDE	313

INTRODUCTION.

LES FONDEMENTS DE LA SECURITE SOCIALE EN DEBAT

PAR **PIERRE REMAN et PASCALE VIELLE**

professeurs, Université catholique de Louvain

Il y a des moments où les discussions académiques et politiques se focalisent sur le fonctionnement du système de sécurité sociale. Les dispositifs sont comparés les uns aux autres, les mesures sont pesées financièrement et des indicateurs d'efficacité sont construits pour évaluer les politiques, leurs impacts et, éventuellement, leurs effets pervers. Il y a des moments où, au-delà des questions financières et d'efficacité, le débat porte sur les fondements même du système. En choisissant, comme thème central, la question : « Quel modèle de sécurité sociale pour la Belgique de demain ? », les XIXèmes Journées d'études juridiques Jean Dabin (1) (JJJD) ont eu l'ambition de soumettre à une analyse approfondie et dans une perspective pluridisciplinaire les fondements de la sécurité sociale en Belgique, mais aussi son évolution et son devenir dans un contexte de profonds bouleversements institutionnels, économiques et sociétaux. Les quatre articles de ce numéro consacrés aux JJJD mettent en lumière différents aspects de ce questionnement de fond.

On abordera successivement les contributions de Pierre-Yves Greber, Professeur à l'Université de Genève (*La sécurité sociale : une histoire, une culture, des défis. Approche de droit international*), de Philippe Pochet, Directeur de l'observatoire social européen (*Gouverner la sécurité sociale : les enjeux européens. Essai de clarification méthodologique*), de Jean-Marc Ferry, Professeur ordinaire à l'Université libre de Bruxelles (*Crise et critique de l'Etat social*), et d'Alain Euzéby, Professeur de sciences économiques à l'Institut d'études politiques de Grenoble (*Contributions et prestations : des mécanismes à défendre*).

Pierre-Yves Greber questionne les fondements historiques de la sécurité sociale, riches d'enseignements pour ceux qui ambitionnent son maintien et sa consolidation dans les Etats contemporains. Il nous rappelle les périodes critiques qui ont

(1) Les XIXe Journées d'études juridiques Jean Dabin ont eu lieu à Louvain-la Neuve les 15-17 décembre 2005. Elles furent organisées par le Département de droit économique et social de la Faculté de Droit de l'UCL, sous la présidence des Professeurs P. Vielle et P. Reman, et feront l'objet d'une publication dans le courant de l'année 2007.

produit de véritables avancées significatives. On sait que le modèle bismarckien a pris naissance dans les turbulences de la fin du 19e siècle en Allemagne, plongée en pleine révolution industrielle, qui fut une période de profondes mutations technologiques, d'exode rural massif et de constitution d'un mouvement ouvrier organisé, sans parler des conflits géopolitiques majeurs qui ont accompagné la constitution des Etats-nations en Europe. L'expérience allemande a donné lieu à une nouvelle approche de la question sociale: la notion de risque s'est imposée comme un concept central qui appelait des politiques assurantielles, et la concertation bipartite s'est imposée comme mode de gouvernement de la sécurité sociale. La crise des années trente et la seconde guerre mondiale ont fait naître, au Royaume-Uni, une vision nouvelle de la sécurité sociale : le modèle beveridgien. Sans renoncer au principe assurantiel, ce modèle proposait un corps de principes fondés sur l'universalité, l'unité, l'intégration entre assistance et assurance, et le service public. A la sortie de la guerre, chaque pays a choisi son modèle. Les uns ont opté pour le modèle bismarckien. Les autres, pour le modèle beveridgien. Mais tous, de façon spécifique, ont adapté leur système aux réalités locales en s'inspirant quelquefois, comme la Belgique, des deux modèles à la fois. Aujourd'hui, beaucoup de regards en Europe convergent vers les pays scandinaves et le modèle nordique, qui semble être une référence non seulement pour ses résultats sur le front de la lutte contre la pauvreté et les inégalités mais aussi pour la forte légitimité qu'il inspire auprès de la population.

Pierre-Yves Greber souligne la place essentielle de l'Organisation Internationale du Travail (OIT) dans la promotion de la sécurité sociale. Dès la sortie de la guerre, l'OIT a adopté trois instruments majeurs dans le domaine de la garantie des moyens d'existence, de l'accès aux soins médicaux et de l'organisation des systèmes de santé, ainsi que des normes minimales de protection sociale. Il rappelle aussi le rôle important des Nations Unies dans la formulation de textes symboliques affirmant pour chaque être humain le droit à la sécurité sociale.

De tout cela émerge ce que Pierre-Yves Greber nomme une culture de la solidarité. Celle-ci, soutenue par le droit international, fournit des réponses à l'insécurité et aux incertitudes de la société contemporaine. Elle n'en est pas moins fragilisée par le contexte ambiant qui est marqué par une montée de l'individualisme et par l'émergence de valeurs de compétitivité. Mais n'est-ce pas dans des périodes critiques que des avancées significatives et positives ont été enregistrées ?

Philippe Pochet s'attache pour sa part aux fondements institutionnels et politiques de la sécurité sociale. La question est formulée simplement: comment l'Union européenne a-t-elle influencé les formes de gouvernance de la sécurité sociale en Belgique ? L'auteur soutient que, dès l'origine, le développement des systèmes nationaux de protection sociale a été influencé - à des degrés divers selon les époques - par les idées et les politiques menées dans d'autres Etats, et se propose d'analyser quatre dimensions constitutives de cette influence: la législation européenne et ses directives, la Cour de Justice et ses arrêts, les décisions de poli-

tique économique et monétaire et la coordination des politiques nationales. A y regarder de plus près, on constate que les différents secteurs ne subissent pas les mêmes influences. Ainsi, l'assurance-chômage est-elle, surtout aujourd'hui, façonnée par la stratégie européenne pour l'emploi, tandis que la politique des pensions est affectée par l'ensemble des quatre dimensions: la législation européenne, la jurisprudence de la Cour de justice, les grandes orientations de politique économique et enfin la méthode ouverte de coordination. En matière de soins de santé, les arrêts de la Cour de justice sont déterminants, mais Philippe Pochet mentionne aussi la nouvelle méthode ouverte de coordination en matière de soins de santé, ainsi que les mesures introduites par le Pacte de stabilité et de croissance sur les finances publiques et la sécurité sociale.

Cependant, si l'eupéanisation peut affecter les institutions, les idées, les intérêts ou les acteurs, il convient également de rappeler que toutes les politiques européennes sont en permanence réinterprétées par les acteurs nationaux eux-mêmes (« selective downloading », « leverage effect », « political packaging »), qui peuvent tenter de les (re)façonner (uploading). En d'autres termes, on ne peut les concevoir comme des sujets passifs soumis au diktat européen, *a fortiori* lorsque les instruments européens consistent plutôt en lignes directrices qu'en dispositions très précises. A l'appui de cette thèse, Philippe Pochet décrit la manière dont les partenaires sociaux ont investi l'Union économique et monétaire et la méthode ouverte de coordination.

C'est au fondement philosophique de l'Etat social bismarckien que s'attache la contribution de Jean-Marc Ferry. Jean-Marc Ferry partage avec d'autres auteurs le constat de la crise de l'Etat social provoquée par les transformations profondes de l'activité économique : tassement de la croissance en Europe occidentale, extension de l'automatisation de la production, délocalisation et relâchement du lien entre activité économique et emploi. Pour l'auteur, la crise de l'Etat social est aussi une crise philosophique, c'est-à-dire une crise affectant l'ensemble des symboles qui ont historiquement contribué à composer l'imaginaire de l'Etat social, en particulier ce qu'il appelle « l'idée de l'économie politique classique ». Cette dernière réunit dans une même synthèse les conditions de l'efficacité technique, du côté des processus de production, et les conditions de la justice redistributive, du côté des processus de répartition. Selon l'auteur, avec l'essor de l'Etat social se serait produite une différenciation de plus en plus prononcée entre les problèmes de répartition, d'une part, et les problèmes de production, d'autre part. Cela rendrait problématique une justification politique de la répartition sociale globale, entraînant par là une crise de légitimité. A partir de cette analyse de certains facteurs de crise qui ébranlent les fondements de la sécurité sociale, l'auteur se démarque résolument de la plupart des contributeurs des Journées juridiques Jean Dabin, en prônant un changement de paradigme, qu'il affirme différent de celui préconisé, d'une part, par les partisans du néo-libéralisme – en faveur du désengagement de l'Etat au profit du marché –, ou, de l'autre, par les tenants du néo-socialisme et de l'Etat social actif qui proposent un renforcement de la conditionnalité. Jean-Marc Ferry suggère plutôt d'instaurer un

revenu primaire inconditionnel – qu'on peut appeler allocation universelle ou revenu de citoyenneté – qui, selon lui, diminuerait l'angoisse liée à une précarité croissante des emplois en mettant le demandeur d'emploi dans une posture d'offreur de travail, qui pourrait plus facilement négocier son profil d'activité et développer des activités personnelles, autonomes et socialisantes dans ce qui deviendrait un secteur quaternaire d'activités.

Alain Euzéby reprend à son compte le thème de la fragilisation de la culture de la solidarité et l'impute au discours néo-libéral qui diffuse ses critiques à l'encontre de la sécurité sociale. De façon systématique, il examine chaque reproche adressé à la sécurité sociale pour le déconstruire et le rejeter. Non, la sécurité sociale n'est pas un poids pour l'activité économique car elle opère des transferts qui restent à l'intérieur du circuit économique. D'ailleurs, il y a un grand parallélisme entre le niveau de développement économique et celui du développement social. Il suffit de constater que les pays européens qui connaissent les systèmes de sécurité sociale les plus avancés sont aussi les plus riches. La sécurité sociale n'est pas non plus, selon l'auteur, responsable de la faiblesse relative de la croissance qui s'explique par le niveau de prospérité déjà atteint. Si crise il y a, nous dit-il, il s'agit d'une crise sociale de la répartition et, sur le plan économique, d'une crise de prospérité et non pas d'une crise de pénurie. L'argument selon lequel les cotisations des employeurs seraient un facteur de chômage sous prétexte qu'elles alourdiraient le coût du travail et porteraient en cela atteinte à la compétitivité des entreprises perd de son efficacité si l'on prend en compte les comparaisons internationales qui montrent clairement que les cotisations sociales des employeurs ne sont pas un élément déterminant du coût du travail. Enfin, Alain Euzéby réfute l'affirmation selon laquelle la sécurité sociale serait improductive. Au contraire, elle produit des services qualifiés non marchands – parce qu'ils ne sont pas vendus – mais dont l'utilité est incontestable.

Non content de faire la critique du discours libéral, Alain Euzéby s'attache, à la différence de Jean-Marc Ferry, à démontrer les atouts de la sécurité sociale. Il note d'abord que l'affiliation obligatoire au régime des soins de santé, financé par des prélèvements indépendants de la susceptibilité individuelle au risque maladie, prévient le phénomène de sélection adverse. Il souligne aussi, dans le domaine des pensions, une plus grande solidité des régimes de répartition face aux incertitudes économiques. Dans une économie mondialisée, aucun pays n'est à l'abri des turbulences économiques mondiales et d'éventuelles crises financières internationales. Il met en évidence les « externalités » positives de la sécurité sociale, c'est-à-dire les avantages qui dépassent la simple personne des bénéficiaires directs des prestations servies. Et de citer, par exemple, la cohésion sociale ou la meilleure santé des travailleurs. Enfin, il met en lumière la faiblesse relative des frais de gestion des organismes de sécurité sociale en comparaison de ceux des compagnies d'assurance, compte tenu de l'absence de frais de publicité et de marketing, et des économies d'échelle dont bénéficient les assurances sociales obligatoires.

Au-delà de la controverse qui divise les économistes libéraux et ceux d'inspiration keynésienne, Alain Euzéby referme son argumentation économique sur des considérations éthiques. Pour lui, les contributions et les prestations de la sécurité sociale sont l'expression des valeurs sur lesquelles la sécurité sociale s'est fondée et qu'elle a pour mission de mettre en œuvre: la solidarité, la dignité, la justice sociale et l'égalité, valeurs de la déclaration universelle des droits de l'homme.

Enfin, nous ne voudrions pas conclure ces quelques lignes introductives sans rappeler que, si les Journées d'études juridiques Jean Dabin furent l'occasion de célébrer le soixantième anniversaire de la sécurité sociale belge, notamment en rendant hommage à l'un de ses fondateurs, le Professeur Albert Delpérée, elles furent aussi l'occasion de célébrer conjointement le soixantième anniversaire de l'Office national de la sécurité sociale (O.N.S.S.), en demandant à son Administrateur général de bien vouloir se faire le porte-parole de cette Institution. Ce que fit, Pierre Van der Vorst qui, dans une intervention remarquée qu'il intitula *Le cœur d'Hybride*, prit le soin de décrire trois des qualités de l'O.N.S.S. : « celle d'organisme membre de l'Association internationale de sécurité sociale (A.I.S.S.) ; celle d'organisme représenté à la tête de la délégation belge au Comité de protection sociale durant la dernière présidence belge de l'Union européenne ; celle d'organisme cardinal du dispositif institutionnel belge de sécurité sociale ». Qu'il trouve dans ces lignes l'expression de notre gratitude d'avoir pris part à nos travaux. Nos remerciements vont également à l'O.N.S.S. et à Monsieur Hendrik Larmuseau, Directeur général au Service public fédéral Sécurité Sociale, pour le soutien apporté à ces Journées d'études de la Faculté de Droit de l'Université catholique de Louvain.

LA SECURITE SOCIALE : UNE HISTOIRE, UNE CULTURE, DES DEFIS. APPROCHE DE DROIT INTERNATIONAL

PAR PIERRE-YVES GREBER

Professeur, Université de Genève, Suisse

1. INTRODUCTION

Dans le cadre des XIX^e Journées d'études juridiques Jean Dabin, consacrées au thème « Quel modèle de sécurité sociale pour la Belgique de demain ? », les organisateurs m'ont demandé une contribution sur la notion de sécurité sociale, envisagée dans une optique générale.

J'ai choisi d'intituler cette étude : « La sécurité sociale : une histoire, une culture, des défis. Approche de droit international » pour les raisons suivantes :

- la sécurité sociale n'a pas représenté une rupture dans l'Histoire de la protection sociale, mais une évolution décisive. Elle s'est nourrie des expériences précédentes. Elle a intégré des modes de protection qui l'ont précédée. Tous nos systèmes, en Europe et dans le Monde, sont façonnés par l'Histoire. Il faut donc d'abord se tourner vers celle-ci. Vu l'ampleur du sujet, il s'agit de sélectionner quelques moments forts de l'Histoire : trois sont nationaux, deux internationaux. Quelles leçons en tirer aujourd'hui ?;
- la sécurité sociale n'est pas quelque chose de naturel. C'est du construit. C'est un élément de civilisation. Plutôt que d'affronter seuls les risques de la vie, c'est le choix, organisé, de faire ensemble un bout de chemin. Comment définir ce choix, sur quels principes repose-t-il, qui doit en bénéficier ? Il y a là assurément une culture, qui est au cœur de la sécurité sociale ;
- enfin, aujourd'hui, la sécurité sociale est discutée, disputée, ballottée. Le concept de sécurité sociale peut-il faire face aux défis ? Faut-il l'adapter, faut-il déconstruire et reconstruire, faut-il l'abandonner ? Ce troisième aspect ne sera qu'esquissé puisqu'il est sous-jacent à beaucoup d'autres contributions à ces Journées d'études juridiques Jean Dabin. Il ne sera ainsi pas exposé de manière globale, mais au moyen de quelques instruments de droit international.

2. LA SECURITE SOCIALE : UNE HISTOIRE

2.1. L'INVENTION DE L'ASSURANCE SOCIALE : ANCIENNE, MAIS TOUJOURS FONDAMENTALE

Un événement, incontournable, dans l'Histoire de la protection sociale est constitué par l'invention de l'assurance sociale. Il prend place à la fin du XIX^e siècle, dans l'Empire allemand. Le Reichstag adopte trois lois : en 1883 sur l'assurance-maladie, en 1884 sur l'assurance-accidents et en 1887 sur l'assurance-invalidité et vieillesse (1).

En ce début de XXI^e siècle, que faut-il retenir de ce modèle d'assurance sociale ? Plusieurs éléments fondamentaux gardent toute leur pertinence :

- l'assurance sociale s'inspire d'abord de l'assurance privée et elle la convertit « en authentique institution de protection sociale », pour reprendre les termes de Guy Perrin (2);
- l'affiliation est obligatoire en vertu de la loi. Cela exclut donc toute sélection entre « bons et mauvais risques ». Toute personne entrant dans le champ d'application personnel est ainsi protégée *ex lege* ;
- les risques couverts et les prestations sont définis par la législation. Les prestations en espèces sont établies en fonction du salaire. Le premier point permet un contrôle démocratique. Le deuxième point a exercé une influence dynamique : avec les décennies, la protection est devenue substantielle et elle a débouché sur le maintien du niveau de vie pour les salariés et leur famille ;
- sur le plan de l'organisation administrative, les caisses d'assurance sociale bénéficient d'un peu d'autonomie à l'égard de l'Etat et du politique ;
- l'organisation financière répartit les coûts sur les différents acteurs : assurés sociaux, employeurs, Etat. Les cotisations ne sont pas fixées en fonction du risque (p.ex. personnes en bonne ou en mauvaise santé), mais du salaire ;
- les grandes qualités de l'assurance sociale ont eu trois conséquences :
 - un retentissement mondial (3) et une inclusion dans le concept de sécurité sociale ;
 - sa reprise dans le droit international (4) ;

(1) Jacques Berra, *La structure des systèmes de sécurité sociale*, IRAL, Lausanne, pp. 132 et sv., 2000 ; Anne-Françoise Cammilleri, *La protection sociale en Europe*, GLN/Joly éditions, Paris, 1993 ; Jean-Jacques Dupeyroux, Michel Borgetto, Robert Lafore et Rolande Ruellan, *Droit de la sécurité sociale*, 14^e éd, Dalloz, Paris, pp. 26 et sv., 2001 ; Eberhard Eichenhofer, *Sozialrecht*, 4. Auflage, Mohr Siebeck, Tübingen, pp. 17 et sv., 2003 ; Guy Perrin, *L'assurance sociale, ses particularités, son rôle dans le passé, le présent et l'avenir*, in *Beiträge zu Geschichte und aktueller Situation der Sozialversicherung*, Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Sozialrecht, Duncker et Humblot, Berlin, pp. 29 et sv., 1983 ; Detlev Zöllner, République fédérale d'Allemagne, in *Un siècle de sécurité sociale 1881-1981*, Université de Nantes/Max-Planck-Institut, Nantes/München, pp. 7 et sv. (pp. 39 et sv.), 1982.

(2) Guy Perrin, *L'assurance sociale*, cité à la note 1, p. 37.

(3) Paul Durand, *La politique contemporaine de sécurité sociale*, Dalloz, Paris, pp. 63 et sv., 1953.

(4) Voir ci-dessous, partie 2.4.

une « redécouverte » dans les pays en transition lorsque ceux-ci ont pu se réapproprier leur politique sociale (après 1989) (5).

L'assurance sociale n'est cependant pas épargnée par les problèmes :

- elle n'est pas fondée sur les mêmes principes que la mondialisation actuelle : solidarité versus concurrence ; réglementation développée versus déréglementation ;
- elle doit être adaptée à l'extension des travaux dits atypiques.

2.2. LE PLAN BEVERIDGE : VISION GLOBALE, UNIVERSALITE, INTEGRATION

Un deuxième événement, incontournable, dans l'Histoire de la protection sociale est la publication du rapport « Social Insurance and Allied Services » généralement connu sous le nom de « Plan Beveridge » (6). Il prend place en pleine Seconde guerre mondiale (1942). Le Gouvernement britannique réfléchissait à la reconstruction. Il a nommé un comité présidé par William Beveridge, avec deux missions : évaluer la protection existante, proposer des améliorations. Le résultat a été phénoménal : le rapport pourtant technique, a été diffusé à près de 500'000 exemplaires et son impact a été mondial (7).

A nouveau, en ce début de XXI^e siècle, que faut-il retenir de ce modèle de sécurité sociale ? Ici également, plusieurs éléments fondamentaux gardent toute leur pertinence :

- une vision globale de la protection : Le Plan Beveridge comporte un triptyque : un service national de santé, une assurance sociale nationale, une politique de plein emploi ;
- la protection relative aux soins de santé est développée : universalité ; prévention, traitements et réadaptation ; soins ambulatoires et hospitalisation ; intervention des médecins aussi bien généralistes que spécialistes ; financement fondé sur la solidarité (fiscale) ;

(5) Vladimir Rys, *La sécurité sociale dans une société en transition : l'expérience tchèque. Quels enseignements pour l'Europe ?*, Réalités sociales, Lausanne, pp. 22 et sv., 1999 ; *Die Umgestaltung der Systeme sozialer Sicherheit in den Staaten Mittel- und Osteuropas*, Duncker et Humblot, Berlin, 1993 ; Voir aussi la série d'études de Ottó Czúcz, Karel Pinc, Vladimir Rys, Vera Stangová, Petr Tröster, publiées dans plusieurs numéros des *Cahiers genevois et romands de sécurité sociale*, depuis 1995.

(6) William Beveridge, *Social Insurance and Allied Services*, His Majesty's Stationery Office, London, 1942.

(7) Brian Abel-Smith, Le rapport Beveridge : ses origines et ses conséquences, *Revue internationale de sécurité sociale*, 1/2, pp. 5 et sv., 1992 ; Peter Baldwin, Beveridge dans la longue durée, *Revue internationale de sécurité sociale*, 1/2, pp. 61 et sv., 1992 ; Jacques Berra, *La structure des systèmes de sécurité sociale*, cité à la note 1, pp. 229 et sv. ; Paul Durand, *La politique contemporaine de sécurité sociale*, cité à la note 3, pp. 104 et sv. ; Nicole Kerschen, La doctrine du rapport Beveridge et le plan français de sécurité sociale de 1945, *Droit ouvrier*, octobre, pp. 415 et sv., 1995 ; Robert Leaper, Le rapport Beveridge dans son contexte historique, *Revue internationale de sécurité sociale*, 1/2, pp. 21 et sv., 1992 ; Guy Perrin, Pour le quarantième anniversaire du Plan Beveridge, *Journal des tribunaux du travail*, n° 259, pp. 89 et sv., 1983 (même article, sous le titre Le plan Beveridge, dans la *Revue internationale de sécurité sociale*, 1/2, pp. 45 et sv., 1992).

- ensuite, le Plan Beveridge reprend le concept d'assurance sociale, qu'il transforme. Il lui applique le principe d'universalité d'abord pour le champ d'application personnel (soit la protection de l'ensemble de la population résidente), ensuite pour le champ d'application matériel (couverture de toutes les éventualités) ; pour la réalisation effective, le Plan n'envisageait qu'une application partielle de l'universalité, ce qui était normal vu le contexte historique ;
- le Plan Beveridge veut mettre de l'ordre dans l'organisation, d'où un principe d'unité : création d'un service national, placé sous l'autorité d'un ministère, et comprenant un réseau de bureaux régionaux et locaux ;
- le Plan Beveridge contient également un principe d'intégration : il associe plusieurs modes de protection qui avant étaient séparés, le service public, l'assurance sociale et, à titre subsidiaire, l'assistance sociale. Et il vise à coordonner les politiques de santé, de garantie du revenu et de réalisation du plein emploi.

Au vu de ces éléments, l'on assiste bien à l'émergence du concept même de sécurité sociale, avec une vision globale de la protection, plusieurs modes ou techniques mis à son service, le fil conducteur de l'universalité.

Ce modèle n'est pas non plus épargné par les problèmes :

- le Service national de santé effectivement réalisé au Royaume-Uni souffre de manière chronique d'une dotation financière insuffisante ;
- les prestations en espèces sont restées à un niveau minimal (ce qui était justifié à l'origine) ;
- alors que le Plan aurait pu se développer dans le sens d'une sécurité sociale de haut niveau, Le Royaume-Uni n'occupe guère une position de pointe dans ce domaine.

2.3. LE MODELE NORDIQUE : LA REFERENCE

Le modèle nordique ou scandinave s'est développé après la Seconde guerre mondiale. Il est généralement considéré comme le plus développé en Europe et dans le Monde (8).

Que peut-on, à nouveau, retirer aujourd'hui de ce système ? Les éléments fondamentaux sont :

- l'enracinement dans un choix de société : la volonté de réaliser une sécurité sociale développée, fondée sur l'universalité et la solidarité ;

(8) Stein Kuhnle, Basic historical trends in European social security, in *The Nordic model of social security in a European perspective*, EISS Yearbook, Acco, Leuven/Amersfoort, pp. 5 et sv., 1995 ; François-Xavier Merrien, *L'Etat-providence*, 2^e éd., Presses universitaires de France, Paris, 2000 ; Else Oyen, How robust is the Nordic social security system in comparison with other social security systems?, in *The Nordic model of social security*, cité ci-dessus, pp. 43 et sv. ; Joachim Palme, The Nordic model of social security, in *The Nordic model of social security*, cité ci-dessus, pp. 25 et sv.

- l'essentiel de la protection repose sur la citoyenneté ou la qualité de membre de la communauté. La référence au travail rémunéré vient en second, pour les prestations en espèces liées au revenu ;
- il y a, en fait, une synthèse des deux premiers modèles : une réponse de type universaliste pour les soins de santé, les prestations familiales, les pensions de base, les services sociaux développés ; une réponse de type contributif (au sens de basé sur les cotisations) pour les prestations de remplacement en cas de maladie, maternité, chômage, de pensions complémentaires ;
- le modèle est fondé sur l'égalité entre femmes et hommes : la législation prévoit des droits propres (et non dérivés) (9) ;
- ce système développé et donc coûteux est soutenu par les populations concernées, ce qui est un élément essentiel pour le maintien de la protection actuellement et dans le futur.

Les problèmes ici sont essentiellement relatifs au coût de la protection, ainsi qu'à un projet de société solidaire exposé à une mondialisation très libérale.

2.4. L'APPORT DE L'OIT A L'EMERGENCE ET AU DEVELOPPEMENT DE LA SECURITE SOCIALE

Cette question pourrait, à elle seule, faire l'objet d'un colloque. La synthèse doit être ici extrêmement sélective ; elle ne devrait cependant pas occulter le rôle essentiel joué par cette grande Organisation internationale (10).

Pendant la période 1944-1952, l'Organisation internationale du Travail (OIT) participe à la création même du concept de sécurité sociale. Elle adopte alors trois instruments majeurs, qui restent encore fondamentaux :

- la Recommandation OIT N° 67 concernant la garantie des moyens d'existence (1944) ;
- la Recommandation OIT N° 69 concernant les soins médicaux (1944) ;
- la Convention OIT N° 102 concernant la norme minimum de la sécurité sociale (1952) (11).

(9) L'importance de cette problématique a été mise en évidence en Belgique par Pascale Vielle, *La sécurité sociale et le coût indirect des responsabilités familiales*, Bibliothèque de la Faculté de Droit de l'Université catholique de Louvain, XXXI, Bruylant, Bruxelles, pp. 208 et sv., pp. 287 et sv., 2001.

(10) Hector Bartolomei De La Cruz et Alain Euzéby, *L'Organisation internationale du Travail*, Presses universitaires de France, Paris, 1997 ; Jean-Michel Bonvin, *L'Organisation internationale du Travail*, Presses universitaires de France, Paris, 1998 ; Guy Perrin, *Histoire du droit international de la sécurité sociale*, Tome V de la Sécurité sociale. Son histoire à travers les textes, Association pour l'étude de l'histoire de la sécurité sociale, Paris, 1993 ; Jean-Michel Servais, *Normes internationales du travail*, LGDJ., Paris, 2004. ; Nicolas Valticos et Geraldo Von Potobsky, *International Labour Law*, 2nd ed., Kluwer Law and Taxation Publishers, Deventer/Boston, 1995 ; Pierre-Yves Greber, *Les principes fondamentaux du droit international et du droit suisse de la sécurité sociale*, Réalités sociales, Lausanne, 1984.

(11) L'on peut rappeler le site Internet de l'OIT : <http://www.ilo.org>.

Ces trois instruments ont en commun une vision globale de la protection, au contraire des textes d'avant 1939, lesquels procédaient par risque et par catégories de population.

C'est avec ces trois instruments qu'est dessiné, sur le plan international, le contenu d'un système de sécurité sociale (3.1. ci-dessous.).

La Recommandation OIT N° 69 contient une série d'éléments utiles pour la conception des régimes de soins de santé : elle opte pour l'universalité ; pose les deux orientations à choisir par les Etats : assurance-maladie complétée si nécessaire par l'assistance sociale ou service public de soins ; organisation rationnelle des soins ; droit de choisir son médecin ; garantie de bonnes conditions de travail et de protection sociale pour les médecins ; formation de ceux-ci ; répartition équitable des coûts (12).

La Convention OIT N° 102 contient des normes, précises et dont l'application est vérifiable lors des cycles de contrôle, concernant le champ d'application personnel (qui doit au moins être protégé ?) et le calcul des prestations en espèces (en relation avec le revenu antérieur de l'intéressé ou par rapport à un salaire de référence fixe). Cela fait, dans les deux cas, l'objet de pourcentages qui doivent pouvoir être justifiés par les Etats liés. Elle comporte aussi des règles sur le champ d'application matériel (définition des éventualités), les prestations de soins, les conditions d'octroi, la responsabilité générale des Etats.

La Convention OIT N° 102, à l'exemple du Plan Beveridge, considère le service public, l'assurance sociale et l'assistance sociale comme des modes de protection au service de la sécurité sociale (13).

Ensuite, l'OIT a accompagné le développement de la sécurité sociale jusqu'à nos jours, soit en élevant progressivement les normes de la Convention OIT N° 102 (14), soit en s'intéressant à des populations déterminées : personnes âgées, handicapées, travailleurs à temps partiel (15).

(12) Guy Perrin, *Histoire du droit international de la sécurité sociale*, cité à la note 10, pp. 228 et sv. ; Pierre-Yves Greber, Les soins de santé en droit international de la sécurité sociale, in *Colloque 1946-1996. 50 ans de Caisse primaire : l'assurance maladie à un carrefour*, Caisse primaire d'assurance maladie de la Gironde et Université Montesquieu Bordeaux IV, COMPTRASEC, pp. 75 et sv., 1996 (= *Cahiers genevois et romands de sécurité sociale*, n° 15, pp. 17 et sv., 1995) ; Anne Rillet Howald, *La réforme des régimes de soins de santé : cadre international et communautaire, thématiques actuelles*, Presses universitaires d'Aix-Marseille, Aix-en-Provence, pp. 134 et sv., 2004.

(13) Alexandre Berenstein, La Suisse et le développement international de la sécurité sociale, *Schweizerische Zeitschrift für Sozialversicherung*, pp. 161 et sv., 1981.

(14) Notamment : Convention OIT n° 130 concernant les soins médicaux et les indemnités de la maladie (1969) ; Convention OIT n° 183 sur la protection de la maternité (2000) ; Convention OIT n° 128 concernant les prestations d'invalidité, de vieillesse et de survivants (1967) ; Convention OIT n° 168 concernant la promotion de l'emploi et la protection contre le chômage (1988) (voir la note 11).

(15) Notamment : Recommandation OIT n° 162 concernant les travailleurs âgés (1980) ; Convention OIT n° 159 concernant la réadaptation professionnelle et l'emploi des personnes handicapées (1983) (et la Recommandation OIT n° 168, même titre) ; Convention OIT n° 175 concernant le travail à temps partiel (1994) (et la Recommandation OIT n° 182, même titre).

2.5. L'APPROCHE SYMBOLIQUE DE L'ONU : LE DROIT A LA SECURITE SOCIALE COMME DROIT DE L'ETRE HUMAIN

Les Nations Unies ont adopté, une série d'instruments relatifs aux droits de l'être humain. Ils font tous une part à la sécurité sociale et représentent pour celle-ci des textes de principes.

Ces instruments sont bien connus : Déclaration universelle des droits de l'homme (1948), Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (1966), Convention internationale relative aux droits de l'enfant (1989), Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (1965), Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (1979) (16).

Le message formulé par les Nations Unies peut être résumé comme suit : chaque être humain a droit à la sécurité sociale. Ceci quel que soit son statut : femme, homme, enfant ; national ou étranger, salarié, indépendant ou sans activité rémunérée.

Il s'agit de textes symboliques, qui doivent être concrétisés sur le terrain par des textes légaux, des infrastructures, des moyens financiers (17).

2.6 PREMIERE CONCLUSION : LES LEÇONS DE L'HISTOIRE

Parmi les leçons que l'Histoire de la protection sociale apporte, l'on peut en tout cas retenir que :

- la plupart des grandes étapes trouvent leur origine dans un contexte socio-politique très difficile voire tragique ;
- les évolutions n'ont pas fait table rase du passé, mais l'ont intégré, retravaillé ;
- le support des populations concernées est indispensable ;
- l'assurance sociale, le service public, les protections ciblées (ou sélectives) sont intégrés dans le concept de sécurité sociale ;
- la législation doit instituer une protection obligatoire (pas de sélection possible), donner du contenu à la protection.

(16) Katarzyna Michalak, La protection des handicapés en droit international de la sécurité sociale : l'approche de l'ONU, *Cahiers genevois romands de sécurité sociale*, n° 35, pp. 9 et sv., 2005 ; Guy Perrin, Les fondements du droit international de la sécurité sociale, *Droit social*, pp. 479 et sv., 1974 ; Guy Perrin, *Histoire du droit international de la sécurité sociale*, cité à la note 10 ; Pierre-Yves Greber, Le 60e anniversaire des Nations Unies et la sécurité sociale, *Cahiers genevois et romands de sécurité sociale*, n° 35, pp. 71. et sv., 2005 ; Anne Rillet Howald, *La réforme des régimes de soins de santé*, cité à la note 12, pp. 32 et sv.

(17) Voir ci-dessous, partie 3.3.2.

3. LA SECURITE SOCIALE : UNE CULTURE

3.1. TOUT D'ABORD DEUX DEFINITIONS : CLASSIQUE ET FONCTIONNELLE

3.1.1. Une définition classique

La Convention OIT N° 102 contient une définition de la sécurité sociale que l'on peut qualifier de classique. Il s'agit d'un système global de protection, incluant neuf éventualités (terme plus large que celui de risque) : soins de santé, incapacité de travail résultant d'une maladie, maternité, accident du travail et maladie professionnelle, invalidité, vieillesse, survivants, chômage, charges familiales.

Si l'on prend en compte d'autres instruments ou travaux des Nations Unies et du Conseil de l'Europe, deux éventualités peuvent être ajoutées à la liste : la dépendance (18), la pauvreté (19). Voire une troisième, si l'on distingue - ce qui est correct sur le plan juridique - l'insolvabilité de l'employeur du chômage (20). Bien sûr, rien n'empêche les Etats d'aller au-delà, incluant par exemple des prestations en matière de formation, de logement, d'assistance judiciaire, de vacances payées.

Compte tenu de ce qui a été exposé, la protection - selon la Convention OIT N°102 - peut être mise en œuvre par l'assurance sociale, le service public, des régimes ciblés (sélectifs). Une série d'autres instruments de l'OIT et du Conseil de l'Europe est construite selon ce même modèle (21).

La conception classique présente de la clarté et de la solidité ; si l'on prend les ajouts évoqués (22), elle fournit une bonne voire très bonne base de protection.

Cependant, la conception classique a aussi ses défauts :

- si aucune éventualité définie n'est réalisée dans un cas donné, il n'y a pas de droit aux prestations. Plus une législation est précise, plus ce risque peut se produire ;
- la protection garantie par un système de sécurité sociale peut varier beaucoup d'une éventualité à une autre, alors que pour les personnes concernées, les besoins (soins de santé, revenu de remplacement à court et à long terme, réinsertion) sont les mêmes. L'exemple classique est celui de l'assurance-maladie comparée à l'assurance-accidents. Un autre exemple tout aussi pertinent bien que très rarement invoqué, relevé en Belgique par Jef Van Langendonck, est la protection en cas de chômage de longue durée comparée à celle en cas d'invalidité. Cela mérite une citation de cet auteur :

(18) Conseil de l'Europe, Recommandation n° R (98) 9 du Comité des Ministres aux Etats membres relative à la dépendance, adoptée le 18 septembre 1998.

(19) Les § 30, art. 30 de la Charte sociale européenne révisée, adoptée par le Conseil de l'Europe le 3 mai 1996, demandent aux Etats de reconnaître à toute personne le « droit à la protection contre la pauvreté et l'exclusion sociale ».

(20) Voir les § 25, art. 25 de la Charte sociale européenne révisée.

(21) Pour l'OIT, voir les conventions mentionnées ci-dessus à la note 14. Pour le Conseil de l'Europe, on peut citer le Code européen de sécurité sociale et son Protocole (1964), le Code européen de sécurité révisé (1990).

(22) Voir ci-dessus, partie 3.1.1.

« (...) l'assurance sociale est limitée aux chômeurs de courte durée. Les chômeurs de longue durée ne sont pas protégés sous ce régime. Le risque chômage est traité comme l'équivalent du risque maladie (à juste titre d'ailleurs), mais il n'y a pas d'équivalent pour l'invalidité : le chômage à long terme n'est pas reconnu comme risque protégé par la sécurité sociale, reconnu comme un droit individuel pour chaque citoyen. Un droit qui, précisément, est d'une importance capitale pour la catégorie socialement défavorisée que sont les chômeurs de longue durée. Je veux bien admettre que le chômeur de longue durée puisse être protégé par l'assistance sociale, souvent même par une branche spécialisée de ce régime. La Convention (OIT) N° 102 ne dit pas clairement que l'assistance n'est pas une forme de sécurité sociale. Mais elle omet d'instaurer un droit à une telle assistance pour les chômeurs de longue durée. Et, plus important encore, elle n'accepterait pas que les invalides soient exclus des prestations d'assurance sociale et renvoyés à l'assistance. Il est incompréhensible qu'elle prenne une attitude différente envers les chômeurs à long terme qui se trouvent dans une situation en tous points identiques à celle des invalides, au point qu'il est souvent difficile de les en distinguer. (...) Un malade ou un invalide est un travailleur qui ne peut pas gagner un revenu normal par son travail à cause de son état de santé, de son âge, de son manque de qualification, de la situation économique dans sa région (...) ; un chômeur est un travailleur qui se trouve dans une situation identique à cause de la situation économique de sa région, de son âge, de son manque de qualification, de son état de santé (...) » (23).

Une approche causale de la protection nécessite de réglementer précisément le champ d'application des divers régimes, ce qui peut entraîner des conflits juridiques, donc des coûts.

3.1.2. Une définition fonctionnelle

Il est possible de définir également la sécurité sociale d'une manière fonctionnelle. Des points d'ancrage peuvent être tirés de la Déclaration de Philadelphie (24) (OIT, 1944), de la Déclaration sur le progrès et le développement dans le domaine social (ONU, 1969) (25), de la doctrine avec au premier rang, Guy Perrin (26). L'Union européenne a apporté ici une contribution tout à fait intéressante avec sa Recom-

(23) Jef Van Langendonck, Le rôle des organisations internationales dans le développement de la sécurité sociale, in *Repenser la sécurité sociale*, Réalités sociales, Lausanne, pp. 97 et sv. (pp. 110-111), 1995.

(24) Déclaration concernant les buts et objectifs de l'Organisation internationale du Travail (1944), annexée depuis 1946 à la Constitution de l'Organisation internationale du Travail. L'on y trouve quatre grandes fonctions assignées à la sécurité sociale : la garantie des soins médicaux complets ; la garantie d'un revenu de base à tous ceux qui ont besoin d'une telle protection ; la protection adéquate de la vie et de la santé des travailleurs dans toutes les occupations ; la protection de l'enfance et de la maternité (Déclaration de Philadelphie, chapitre III, lettres f, g, et h).

(25) Cette déclaration, adoptée le 11 décembre 1969 par l'Assemblée générale des Nations Unies, attribue des fonctions supplémentaires : prévention ; réadaptation fonctionnelle, professionnelle et sociale ; recherche sociale.

mandation sur la convergence des objectifs et politiques de protection sociale (1992) (27) ; un instrument qui a fait l'objet d'une grande analyse critique notamment en Belgique (28).

Selon cette conception fonctionnelle, la sécurité sociale constitue un ensemble organisé de protection ayant pour missions : l'accès aux soins de santé, la garantie d'un revenu de remplacement (dans certaines éventualités), la garantie de ressources de base, l'insertion et la réinsertion tant sociale que professionnelle.

Si la deuxième fonction, celle de garantie d'un revenu de remplacement, est bien rapportée à une série d'éventualités (ce que fait la Recommandation sur la convergence de 1992), il y a alors une synthèse possible des deux conceptions. La conception fonctionnelle accueille la conception classique :

- l'éventualité soins de santé correspond à la première mission ;
- les éventualités incapacité de travail résultant d'une maladie, maternité (prestations en espèces), accident du travail et maladie professionnelle (idem), invalidité (idem), vieillesse, survivants, chômage (prestations d'indemnisation) constituent la deuxième mission ;
- les charges familiales, la pauvreté entrent dans la troisième mission ;
- la dépendance est incluse dans la quatrième, qui s'élargit (il s'agit d'accompagnement souvent pour les dernières années de vie).

Il convient alors d'en tirer les conséquences : p.ex. égalisation de la protection (mais dans quels sens ?), réorganisation institutionnelle (quid du soutien des partenaires sociaux, qui pilotent de longue date des caisses ?) et financière. L'exercice peut être intéressant sur le plan intellectuel. Actuellement, il me semblerait très risqué sur le plan concret, compte tenu du contexte politique, économique et démographique peu favorable (sérieux risques de démantèlement de la protection.).

3.2. RISQUES ET EVENEMENTS POSITIFS : LE CHOIX D'UNE REPONSE SOCIALE

Cette question est à la fois simple et fondamentale. L'existence humaine comporte un certain nombre de risques ainsi que des faits positifs. Ils ont en commun de générer des besoins de protection.

Chaque Etat doit ainsi s'interroger, dans les limites de ses capacités :

- l'accès aux soins de santé représente-t-il une question sociale ou individuelle ?;

(26) Guy Perrin, Rationalisation et humanisation, deux objectifs prioritaires pour une réforme de la sécurité sociale, in *Emploi et politique sociale*, Réalités sociales, Lausanne, pp. 255 et sv., 1982 ; Pour la synthèse d'autres apports de la doctrine, voir l'ouvrage de l'auteur de ces lignes, cité à la note 10, pp. 86 et sv.

(27) Recommandation du Conseil du 27 juillet 1992 relative à la convergence des objectifs et politiques de protection sociale (92/442/CEE). Journal officiel des Communautés européennes du 26 août 1992, n° L 245/49.

(28) Convergence des objectifs et politiques de protection sociale, Direction scientifique : Michel Dispersyn, *Revue belge de sécurité sociale*, n° 4, 1994.

- la garantie d'un revenu de remplacement et de ressources de base représente-t-elle une question sociale ou individuelle ?;
- l'insertion et la réinsertion, sociale comme professionnelle, appellent-elles des réponses sociales en plus des contributions privées ?

Le droit international, depuis son origine, fait le choix de réponses sociales : c'est le fondement des normes adoptées par les Nations Unies, l'Organisation internationale du Travail, le Conseil de l'Europe (29).

A nouveau, il s'agit de choix de société. Ils seront marqués à l'avenir par plus de transparence (30):

- la génétique médicale permet d'individualiser toujours plus les parcours de chacun en matière de santé ;
- l'informatique permet de « suivre à la trace » les personnes protégées (contributions, prestations) ;
- la transparence, dans le domaine public comme privé, est davantage exigée.

3.3. LES PRINCIPES DE SOLIDARITE, D'EGALITE

3.3.1. Le principe de solidarité

Les deux dimensions du principe de la solidarité dans le droit de la sécurité sociale sont bien connues (31) :

- la solidarité verticale ou entre revenus, réalisée par les cotisations et/ou la fiscalité directe ; elle fait donc appel à la capacité contributive ;
- la solidarité horizontale, dont l'aspect le plus marqué est la solidarité entre générations, singulièrement dans les régimes de pensions fonctionnant en répartition.

Le droit international contient peu de normes en la matière (32); pourtant un système de sécurité sociale :

- ne peut pas ignorer la solidarité entre revenus (33);
- est fondé sur la solidarité horizontale (p. ex. bien portants/malades et travailleurs/chômeurs) et les régimes publics de pensions utilisent la répartition.

(29) Voir ci-dessus, partie 2.4.

(30) Pierre Rosanvallon, *La nouvelle question sociale. Repenser l'Etat-providence*, Seuil, Paris, 1995.

(31) Ernst Kaiser, Les possibilités et les limites d'une solidarité conçue dans le cadre des générations et des revenus, *RCC*, pp. 217 et sv., 1971 ; Guy Perrin, A propos du financement de la sécurité sociale, *Revue belge de sécurité sociale*, n° 10, pp. 769 et sv., 1980 ; Pierre-Yves Greber, *Les principes fondamentaux du droit international et du droit suisse de la sécurité sociale*, cité à la note 10, pp. 395 et sv.

(32) Cf. p. ex. le § 26 de la Recommandation OIT n° 67 concernant la garantie des moyens d'existence (1944) ; l'art. 71 de la Convention OIT n° 102 concernant la norme minimum de la sécurité sociale (1952) ; l'art 70 du Code européen de sécurité sociale (Conseil de l'Europe) (1964).

La reconnaissance à chaque être humain du droit à la sécurité sociale (34), soit le principe directeur le plus fondamental (35), implique un principe de solidarité. En effet, les situations de revenu, de fortune, de capacité de travail, de santé, de formation peuvent varier beaucoup d'un individu à l'autre ; chacun peut voir son statut changer, favorablement ou défavorablement, pendant son existence. La fragilité est une composante de la condition humaine. Il en découle que l'accès de toute personne à la protection sociale implique :

- que certains puissent la recevoir sans avoir contribué financièrement (le cas typique est celui de l'invalidé de naissance) ;
- que d'autres reçoivent davantage que ce qu'ils auront apporté sur le plan financier ;
- que d'autres enfin, bénéficiant d'une situation matérielle bonne voire très aisée, s'acquittent de contributions de solidarité au bénéfice des deux premières catégories.

L'évolution des coûts des soins de santé, la dépendance du grand âge, la fragilisation des familles et des emplois, le chômage, la pauvreté mettent en évidence l'exigence de la solidarité. Comme le nom même de l'institution l'indique, la sécurité recherchée est sociale.

Les enjeux pour le futur ne sont pas négligeables :

- nos sociétés semblent être marquées par une montée de l'individualisme. Il faut éviter que ce dernier ne s'oppose à la solidarité. Des études ont montré qu'une coexistence de l'individualisme et de la solidarité était possible, compte tenu de l'élévation générale du niveau d'éducation (36). Cela implique cependant de transmettre le message social, de garder cette valeur vivante (37) ;
- les déficits budgétaires des collectivités publiques et la concurrence accrue pour les entreprises exigent une attention plus grande : quelle solidarité prévoir, jusqu'où (il faut garder l'incitation au travail lorsque celui-ci est possible, éviter d'écraser sous les prélèvements obligatoires ceux qui exercent une activité rémunérée) (38) ? Des évaluations doivent permettre de s'assurer que la solidarité est protégée des abus (39), des effets pervers (40).

(33) Voir ci-dessous.

(34) Voir ci-dessus, partie 2.5.

(35) Pierre-Yves Greber, Les principes directeurs de la sécurité sociale, Rapport établi à l'intention du Département de la sécurité sociale, Bureau international du Travail, *Cahiers genevois et romands de sécurité sociale*, n° 20, pp. 7 et sv., 1998.

(36) Etienne Schweisguth, La montée des valeurs individualistes, in Numéro spécial : *L'évolution des valeurs des Européens. Futuribles*, n° 200, 1995, pp. 159-160.

(37) Guy Perrin : L'avenir de la protection sociale dans les pays industriels. Crises, défis et mutation des valeurs. *Futuribles*, n° 92-93, pp. 28 et sv. (pp. 47-49), 1985.

(38) Le § 22 de la Recommandation OIT n° 67 concernant la garantie des moyens d'existence (1944) dispose ainsi que : « Les prestations devraient remplacer les gains perdus, les charges familiales étant dûment prises en considération, jusqu'au niveau le plus élevé qu'il soit possible d'atteindre sans affaiblir la volonté de reprendre le travail, si cette reprise est possible, et sans imposer aux groupes producteurs des charges si lourdes que le rendement et l'emploi s'en trouvent entravés ».

(39) La solidarité est aussi liée au sentiment d'appartenir à une communauté, dans laquelle on pratique le partage ; l'abus ronge et peut détruire ce sentiment.

(40) La solidarité « à rebours » : des plus faibles vers les mieux lotis.

Le principe de solidarité mériterait en conséquence d'être mieux développé en droit international, afin de pouvoir inspirer les Etats dans la conception et le pilotage de leurs systèmes de sécurité sociale. Il est vrai que l'exercice est très difficile : exprimer le contenu dans des études est une chose, le couler dans des formules normatives en est une autre.

3.3.2. Le principe d'égalité

Selon les grands textes de principes (41), chaque être humain a droit à la sécurité sociale, en cette qualité. Il s'agit bien sûr d'une reconnaissance de principe, qui doit être concrétisée tant par le droit international que par les législateurs nationaux. Il doit en découler logiquement que la nationalité, le sexe ne justifient pas des différences de traitement (la question de la maternité étant mise à part). Ainsi, la Déclaration universelle des droits de l'homme (Nations Unies, 1948) et le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (Nations Unies, 1966) interdisent toute discrimination, qu'elle soit fondée « sur la race, la couleur, le sexe, la langue, la religion, l'opinion politique ou toute autre opinion, l'origine nationale ou sociale, la fortune, la naissance ou toute autre situation » [art. 2 § 2 du Pacte, art. 2, § 1 de la Déclaration]. Cette interdiction vaut à l'égard de tous les droits de l'être humain, mais elle revêt une importance particulière dans le domaine de la sécurité sociale.

Un législateur national peut être tenté de traiter moins les étrangers ; de la sorte, des économies peuvent être effectuées (42), l'Etat se donne des cartes pour négocier (43), il peut chercher à détourner de son territoire des personnes qu'il ne souhaite pas accueillir. Le BIT a relevé que cette tendance était plus forte dans un cadre de sécurité sociale que dans des assurances sociales, le lien entre contributions et prestations étant moins étroit (44).

Les instruments adoptés par les Nations Unies (45), l'Organisation internationale du Travail et le Conseil de l'Europe en matière de coordination sont ainsi fondés sur le principe de l'égalité de traitement, généralement liée à une condition de réciprocité (46). C'est cependant en droit communautaire – non abordé dans la présente étude – que l'interdiction de discriminer selon la nationalité est la plus développée.

Les législateurs, à l'origine des systèmes de sécurité sociale, ont souvent traité différemment les femmes et les hommes, se fondant sur un modèle de répartition des tâches alors dominant. Depuis plusieurs décennies, mais sans que le but ne soit

(41) Voir ci-dessus, partie 2.5.

(42) P. ex. en cas de non-exportation des prestations dont les non-nationaux sont titulaires.

(43) Et lever, sur base de réciprocité, les inégalités.

(44) Bureau International du Travail, *La sécurité sociale des travailleurs migrants*, BIT, Genève, pp. 151-152, 1974.

(45) Voir ci-dessous, partie 4.

pleinement atteint, l'accent est mis au contraire sur l'égalité de traitement et des chances. Les pays nordiques ont joué un rôle de pionniers à cet égard (47). Les Nations Unies ont adopté, le 18 décembre 1979, une Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (résolution 34/180 de l'Assemblée générale). Selon l'art. 11, § 1, lettre e, de cet instrument, les Etats parties s'engagent à prendre toutes les mesures appropriées pour éliminer les discriminations à l'égard des femmes dans le domaine de la sécurité sociale (la disposition mentionne les pensions de retraite et d'invalidité). L'Organisation internationale du Travail est, ici, apparemment en retard. Certes, la Conférence internationale du Travail a adopté, en 1975, une déclaration sur l'égalité des chances et de traitement pour les travailleuses (48), ainsi que plusieurs résolutions (49), mais l'égalité n'a pas encore été inscrite dans les textes conventionnels consacrés à la sécurité sociale. Anne-Marie Brocas/ Anne-Marie Cailloux et Virginie Oget ne peuvent qu'être approuvées lorsqu'elles écrivent que : « Pourtant, ces progrès n'ont pas encore débouché sur l'élaboration d'une norme formelle de l'OIT, d'un instrument international contraignant traitant expressément de l'égalité de traitement pour les hommes et pour les femmes en matière de sécurité sociale. Il faut sans aucun doute regretter ce délai, qui prive les actions nationales d'un cadre normatif, d'une règle internationale fixant précisément les priorités et les objectifs, dont la nécessité, après toutes ces années d'activité et de réflexion sur le statut social de la femme, apparaît nettement » (50).

A ma connaissance, la question de l'égalité entre catégories professionnelles n'est pas traitée spécifiquement par le droit international. L'on sait qu'elle est un objet de préoccupations, dans certains Etats. Le passage de plusieurs régimes d'assurance-maladie à un service national de santé au Sud de l'Europe (51), tout comme la réforme fondamentale des retraites en Italie (52), ont été motivés par une volonté de réaliser l'égalité entre les différentes catégories professionnelles.

(46) Guy Perrin, *Histoire du droit international de la sécurité sociale*, cité à la note 10, pp. 383 et sv.

(47) M. Mikkola, The Nordic Model of social security, in *European Institute of Social Security/Institut européen de Sécurité sociale : American and European Perspectives on Social security/Les Perspectives américaines européennes sur la sécurité sociale*, Annuaire IESS/EISS 1995, Acco, Leuven/Amersfoort, pp. 401 et sv. (pp. 403-404), 1996.

(48) Bulletin officiel, vol. LVIII, série A, n° 1, 1975.

(49) Anne-Marie Brocas, Anne-Marie Cailloux et Virginie Oget, *Les femmes et la sécurité sociale*, Bureau international du Travail, Genève, pp. 9-11, 1988.

(50) Idem, p. 11.

(51) Ana Guillén et Santiago Alvarez, Les Etats sociaux du Sud de l'Europe face à la mondialisation : y a-t-il dumping social ?, in *AISS : la sécurité sociale dans le village global*, édité par R. Sigg et C. Behrendt, AISS, Peter Lang, Berne, pp. 95 et sv., 2004 ; Marc Duriez et Diane Lequet-Slama, *Les systèmes de santé en Europe*, Presses universitaires de France, Paris, 1998.

(52) Emmanuel Reynaud et Adelheid Hege, Italie : une transformation fondamentale du système de retraite, *Revue internationale de sécurité sociale*, n° 3, pp. 79 et sv. (p. 82), 1996 ; Monica Quagliani, Les réformes du système des retraites en Italie, *Cahiers genevois et romands de sécurité sociale*, n° 34, pp. 9 et sv., 2005.

3.4. PROTECTION UNIVERSELLE, PROTECTION DES TRAVAILLEURS

Il n'est pas nécessaire de rappeler l'existence de deux conceptions de la sécurité sociale en Europe, l'une fondée sur l'universalité (inspiration des modèles de Beveridge et nordique), l'autre rattachée au travail rémunéré (dans la tradition de l'assurance sociale).

Ces deux conceptions sont présentes dans le droit international. L'universalité caractérise les grands textes de principes adoptés par les Nations Unies : l'art. 25 de la Déclaration universelle des droits de l'homme, ainsi que l'art. 9 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels reconnaissent le droit de toute personne à la sécurité sociale. Ceci quel que soit le statut de l'individu (salarié, indépendant, sans activité rémunérée) et ces deux instruments prohibent toute discrimination notamment fondée sur le sexe ou la nationalité (art. 2 des deux textes).

Cependant, lorsque l'on passe des textes de principes aux instruments normatifs ou d'harmonisation, une concrétisation par étapes est envisagée. En effet, il faut tenir compte des capacités des Etats : même parmi les plus développés sur le plan économique, tous n'ont pas atteint la protection de l'ensemble de la population. Ainsi, les instruments de l'Organisation internationale du Travail (OIT) – de la Convention OIT N° 102 concernant la norme minimum de la sécurité sociale jusqu'aux normes supérieures qui la complètent (53) guident progressivement les Etats. Ils leur demandent de protéger des catégories prescrites de la population, en se référant aux salariés, à la population économiquement active dans son ensemble ou aux résidents; les normes supérieures sont évidemment plus exigeantes à cet égard que la Convention OIT N° 102. Il ne s'agit donc pas d'un abandon de l'universalité par l'OIT, mais du choix d'une voie réaliste, progressive : au fur et à mesure de leurs possibilités, les Etats peuvent ratifier des instruments plus exigeants. Et le relais est pris sur notre Continent par les Codes européens de sécurité sociale du Conseil de l'Europe (54). Le droit – théorique – à la sécurité sociale reconnu par les textes de principes se concrétise ainsi, par étapes.

Cette manière de procéder du droit international a aussi le mérite de marquer le chemin parcouru et celui à parcourir :

- d'une part, la Déclaration universelle des droits de l'homme ainsi que le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels reconnaissent le droit de chaque être humain à la sécurité sociale, quel que soit son statut, sans aucune discrimination ;

(53) Voir la note 14.

(54) Code européen de sécurité sociale et son Protocole (1964) ; Code européen de sécurité sociale révisé (1990).

- d'autre part, les estimations concordantes des Nations Unies et de l'Organisation internationale du Travail débouchent sur le résultat suivant :
 - 20% de la population mondiale bénéficie d'une sécurité sociale adéquate ;
 - 30% de la population mondiale n'a accès qu'à une protection sociale insuffisante ;
 - 50% de la population mondiale n'a aucune sécurité sociale, ni sous la forme d'assurance sociale ni même sous celle d'aide sociale (55).

C'est là l'un des défis les plus formidables pour le XXI^e siècle : dans une approche fondée sur la dignité humaine, en étant conscient que chaque être humain a effectivement besoin d'être protégé, dans quelque partie du Monde qu'il se trouve, comment concrètement faire accéder l'ensemble de la population mondiale à une sécurité sociale convenable ?

Un élément important, dans cette problématique difficile, est l'intérêt marqué des pays émergents et en développement à l'égard de la sécurité sociale (56) ; c'est aussi chez eux le développement de compétences tant générales (« la culture de la sécurité sociale ») que techniques. Il en résulte l'application, en cours, d'une Campagne mondiale sur la sécurité sociale pour tous (« The global campaign on social security and coverage for all ») lancée par l'OIT. Elle est en train d'identifier, dans une série de pays, les problèmes et les acteurs, dans une optique générale de partenariat (57).

Dans cette « marche vers l'universalité », la protection axée sur les travailleurs et leur famille garde toute sa pertinence, par exemple par l'extension des régimes d'assurance sociale ou par le soutien, dans les pays en développement, de mécanismes de protection existant dans l'économie informelle (du type « micro-assurance »).

3.5. DEUXIEME CONCLUSION : SEULS OU ENSEMBLE ?

Les normes de l'ONU, de l'OIT et du Conseil de l'Europe accompagnent le développement des systèmes, cherchent à inspirer les Etats. Dans le long chemin vers l'extension de la sécurité sociale, ces normes font une place tant à l'approche universaliste, qu'à une couverture d'une partie des résidents, qu'à la protection des travailleurs.

Du concept de la sécurité sociale se dégage une culture de la solidarité. Face aux risques de la vie, face à d'autres événements générant un besoin de protection, c'est un essai de construire et de piloter un système au service des humains. Apporter de la sécurité dans un Monde incertain. Une mission aussi belle que difficile.

(55) Bureau International du Travail, *Données factuelles sur la sécurité sociale*, document distribué lors de la 28^e Assemblée générale de l'Association internationale de la sécurité sociale, Beijing, Chine 2004 ; voir aussi le site Internet de l'OIT, sous : www.ilo.org/coverage4all.

(56) C'est un élément qui a caractérisé les quatre dernières Assemblées générales de l'AISS (Nusa Dua, Indonésie, 1995 ; Marrakech, Maroc, 1998 ; Stockholm, Suède, 2001 ; Beijing, Chine, 2004).

(567) Voir la note 55, Bureau International du Travail, *Sécurité sociale pour la majorité exclue. Etudes de cas dans les pays en développement*, sous la direction de Wouter van Ginneken, BIT, Genève, 2000 ; Bureau International du Travail, *Sécurité sociale : un nouveau consensus*, BIT, Genève, 2002.

4. LA SECURITE SOCIALE : DES DEFIS

D'autres conférenciers ont remarquablement décrit et analysé les défis que rencontre la sécurité sociale face à l'évolution politique, sociale, économique et démographique. L'on peut se limiter ici à mentionner des instruments récents, qui apportent des éléments de réponse face aux défis et questions qui nous interpellent.

La Déclaration de Shanghai a été approuvée par le Conseil économique et social des Nations Unies le 16 juillet 2004. Face à la mondialisation, elle entend favoriser en Asie l'existence d'un dispositif intégré de protection sociale, en particulier pour les chômeurs, les pauvres, les âgés, les autres groupes vulnérables. Le contexte est à souligner : l'Asie représente près du 60% de la population mondiale ! Certains de ses pays ont déjà un système (assez) développé, comme la Corée du Sud, le Japon, Taiwan ; des grands pays émergents, comme la Chine et l'Inde ont un intérêt croissant à l'égard de la sécurité sociale (58).

La Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants a été adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies le 18 décembre 1990 et elle est entrée en vigueur le 1er juillet 2003. Son art. 27 § 1 demande aux Etats d'assurer l'égalité de traitement des travailleurs migrants et de leur famille avec les nationaux, qu'ils soient en situation régulière comme irrégulière. Il est rare qu'un instrument de droit international couvre aussi les clandestins. Or, l'on sait l'importance des migrations clandestines, vu les immenses disparités Nord-Sud et la fragilité particulière de ces populations chassées par la misère et la guerre.

L'Assemblée générale des Nations Unies a adopté la Résolution 59/186 sur les droits de l'homme et l'extrême pauvreté le 20 décembre 2004. Plusieurs points concernent la sécurité sociale :

- l'élimination de l'extrême pauvreté est un impératif majeur dans le contexte actuel de la mondialisation, qui nécessite tant des décisions nationales qu'une coopération internationale (7e considérant) ;
- les mesures, urgentes, à adopter doivent associer les plus démunis, lesquels doivent être encouragés à s'organiser, afin qu'ils deviennent de véritables partenaires du développement (§ 1 et § 2) ;
- l'Assemblée générale souligne à juste titre « que l'extrême pauvreté est un problème fondamental auquel doivent s'attaquer les gouvernements, la société civile et le système des Nations Unies y compris les institutions financières internationales et dans ce contexte réaffirme que la volonté politique est le préalable indispensable à l'élimination de la pauvreté » (§ 3) ;
- l'Assemblée réaffirme les engagements pris dans la Déclaration du Millénaire (Résolution 55 / 2), dont l'un concerne « la réduction de moitié, d'ici à 2015, de la proportion de la population mondiale dont le revenu est inférieur à un dollar des Etats-Unis par jour et de celle des personnes qui souffrent de la faim » (§ 6).

(58) La sécurité sociale dans la région Asie et Pacifique, rédacteurs invités : Mukul Asher et Nayantara Pathmarajah-Banna, *Revue internationale de sécurité sociale*, n° 4, 2002.

Dans le cadre du Conseil de l'Europe la Recommandation N° R (97) 4 du Comité des Ministres aux Etats membres sur les moyens d'assurer et de promouvoir la santé de la famille monoparentale a été adoptée le 13 février 1997, Les considérants relèvent que le nombre des familles monoparentales s'accroît de manière constante dans les Etats européens et que beaucoup d'entre elles souffrent de stress psychologique. L'instrument recommande aux Etats « adopter une politique qui : - garantisse et promeuve la santé des familles monoparentales ; - contribue à la création d'un contexte propice à l'épanouissement et à l'intégration sociale de la famille ; - protège la dignité humaine et empêche l'exclusion sociale et la discrimination ». Cette politique doit viser la prévention, l'identification, l'évaluation et le traitement des problèmes de santé de ces familles.

Egalement dans le cadre du Conseil de l'Europe, la Recommandation N° R(97) 17 du Comité des Ministres aux Etats membres sur le développement et la mise en œuvre des systèmes d'amélioration de la qualité dans les soins de santé a été adoptée le 30 septembre 1997. Les considérants soulignent une série de points importants, notamment : « l'amélioration permanente de (la) qualité des soins est une priorité essentielle pour tous les Etats membres, notamment dans une période de restrictions économiques et de réductions budgétaires » (consid. 5), l'on pourrait ajouter : et d'allongement de la vie ; « la bonne qualité des soins couvre : - les aspects structurels et d'organisation de la fourniture des soins, comme l'accessibilité, - les aspects concernant les soins proprement dits comme l'excellence professionnelle et l'utilisation efficace des ressources, - les bons résultats des soins » (consid. 6) ; la nécessité de la participation des personnes protégées à leurs soins. L'instrument recommande ainsi la mise en œuvre de systèmes d'amélioration de la qualité des soins et fournit dans une annexe des éléments plus concrets, par exemple : l'organisation de la qualité à tous les niveaux : « prestataires de services, cabinets médicaux, hôpitaux, autres institutions et organismes sanitaires en accord avec eux. Les mêmes exigences (...) dans tous les organismes sanitaires publics et privés devraient être requises ». (I, B., 2) ; il appartient aux responsables de la politique de santé de créer le cadre (lois, règlements, procédures), aux fournisseurs de soins de gérer de manière transparente des systèmes d'amélioration de la qualité, aux organismes payeurs d'exiger la mise en place de tels systèmes lorsqu'ils concluent des contrats avec les praticiens, hôpitaux et autres organismes ; un « rôle moteur » est attendu des gestionnaires de la santé (I.C.).

5. POUR CONCLURE

La sécurité sociale a une Histoire, riche d'enseignements. L'un d'eux révèle que les périodes critiques ont produit, dans ce domaine, des avancées significatives et bénéfiques. Il nous incombe d'en faire autant ! Un autre montre l'importance incontournable du soutien des populations. Du concept de la sécurité sociale se dégage une culture de la solidarité face aux risques de la vie et à d'autres événements appelant une protection. C'est l'essai d'apporter de la sécurité dans un Monde marqué par

l'insécurité, l'incertitude. Sans prétendre tout résoudre, le droit international de la sécurité sociale fournit certaines réponses aux défis auxquels nous sommes confrontés. Dans les années à venir, la priorité sera alors de ne pas démolir voire abandonner la sécurité sociale, mais de l'adapter, de l'améliorer, pour lui permettre de rester – suivant les régions du Monde : de devenir – une institution fondamentale au service de tous les êtres humains.

TABLE DES MATIERES

LA SECURITE SOCIALE : UNE HISTOIRE, UNE CULTURE, DES DEFIS. APPROCHE DE DROIT INTERNATIONAL

1. INTRODUCTION	231
2. LA SECURITE SOCIALE : UNE HISTOIRE	232
2.1. L'INVENTION DE L'ASSURANCE SOCIALE : ANCIENNE, MAIS TOUJOURS FONDAMEN- TALE	232
2.2. LE PLAN BEVERIDGE : VISION GLOBALE, UNIVERSALITE, INTEGRATION	233
2.3. LE MODELE NORDIQUE : LA REFERENCE	234
2.4. L'APPORT DE L'OIT A L'EMERGENCE ET AU DEVELOPPEMENT DE LA SECURITE SOCIALE	235
2.5. L'APPROCHE SYMBOLIQUE DE L'ONU : LE DROIT A LA SECURITE SOCIALE COMME DROIT DE L'ETRE HUMAIN	237
2.6. PREMIERE CONCLUSION : LES LEÇONS DE L'HISTOIRE.	237
3. LA SECURITE SOCIALE : UNE CULTURE	238
3.1. TOUT D'ABORD DEUX DEFINITIONS : CLASSIQUE ET FONCTIONNELLE	238
3.2. RISQUES ET EVENEMENTS POSITIFS : LE CHOIX D'UNE REPONSE SOCIALE	240
3.3. LES PRINCIPES DE SOLIDARITE, D'EGALITE	241
3.4. PROTECTION UNIVERSELLE, PROTECTION DES TRAVAILLEURS	245
3.5. DEUXIEME CONCLUSION : SEULS OU ENSEMBLE ?	246
4. LA SECURITE SOCIALE : DES DEFIS	247
5. POUR CONCLURE	248

CONTRIBUTIONS ET PRESTATIONS : DES MECANISMES A DEFENDRE

PAR **ALAIN EUZEBY**

Professeur de sciences économiques, Institut d'études politiques, Grenoble

C'est parce qu'elle est obligatoire, administrée par les pouvoirs publics (ou sous leur responsabilité) et financée essentiellement par des prélèvements obligatoires que la sécurité sociale est exposée depuis longtemps à des critiques selon lesquelles elle porterait atteinte aux libertés individuelles, elle serait bureaucratique et mal gérée, elle coûterait trop cher et elle constituerait un poids économique insupportable. Portées par le succès des thèses néolibérales, ces critiques se sont largement répandues. Elles s'appuient sur les pressions d'une concurrence internationale de plus en plus vive et sur les impératifs de compétitivité des entreprises pour imprégner les travaux et recommandations des principales organisations économiques internationales et les décisions de nombreux pays dans le sens d'un recul de la sécurité sociale ou, en tout cas, de la stabilisation des ressources affectées à son financement. Or par ailleurs, les besoins couverts par la sécurité sociale dans des pays comme ceux de l'Europe des Quinze ont toutes chances de continuer à augmenter au cours des prochaines décennies, sous les effets conjugués du vieillissement des populations, de la progression des situations de dépendance et des exigences des populations en matière de soins médicaux. D'où de nombreuses propositions et mesures consistant à confier une partie de la couverture de ces besoins à des organismes privés, et en particulier à des compagnies d'assurances et à des fonds de pension.

Une telle orientation peut paraître séduisante dans la mesure où elle permet d'éviter d'alourdir les prélèvements fiscaux et sociaux, mais outre le fait qu'elle ne revient guère qu'à transformer des prélèvements obligatoires et dépenses publiques en dépenses privées, sans diminuer pour autant le coût des besoins couverts, elle risque de priver les populations concernées des avantages que présente la sécurité sociale par rapport aux mécanismes de l'assurance privée. Le principe de la sécurité sociale consiste, en effet, à imposer une couverture en faisant payer les assurés en fonction de leurs moyens (cotisations et impôts) et en les faisant bénéficier de prestations en fonction de leurs besoins. C'est ce système qui constitue la spécificité de la sécurité sociale et qui distingue celle-ci des mécanismes de l'assurance privée. Mais alors qu'il repose sur des valeurs essentielles et présente des atouts majeurs, il expose la sécurité sociale aux nombreuses critiques selon lesquelles elle serait un poids trop lourd et un handicap économique.

Ces propos introductifs ont pour objet de prendre le contre-pied de ces critiques en présentant un petit plaidoyer en faveur de la sécurité sociale. Ce plaidoyer est centré sur les trois idées directrices suivantes : des critiques à rejeter ; des atouts à souligner ; des valeurs à affirmer.

1. DES CRITIQUES A REJETER

Il faut d'abord bannir du vocabulaire appliqué à la sécurité sociale les termes selon lesquels elle constitue un « poids » et « ponctionne », « absorbe » ou « accapare » tel ou tel pourcentage du produit intérieur brut. La sécurité sociale est en effet, d'abord et avant tout, un ensemble de mécanismes de redistribution des revenus : redistribution horizontale (des bien-portants aux malades, des actifs aux retraités, etc.) ; redistribution verticale (des plus riches vers les moins riches, ou même vers les pauvres, par le biais des prélèvements en fonction des revenus et des prestations non contributives) ; redistribution sur le cycle de vie : quand on est actif et en bonne santé, on paie plus que ce que l'on reçoit, alors que lorsque l'on est au chômage, gravement malade, ou à la retraite, on reçoit plus que ce que l'on verse. Par conséquent, rien ne disparaît du circuit économique ; les sommes prélevées (que ce soit par les cotisations ou par les impôts) sont remises en circulation sous la forme de prestations sociales (pour l'essentiel) et de dépenses de fonctionnement des organismes. Mais en dehors de cette évidence trop souvent méconnue ou négligée, on soulignera que la sécurité sociale ne doit pas être considérée comme une source de difficultés économiques.

Pour être bref, on se limitera à quatre observations.

- Lorsque l'on considère l'ensemble des pays du monde, on constate, avec de très rares exceptions seulement, un très grand parallélisme entre le niveau de développement économique et le niveau de développement social. Les pays les plus avancés sur le plan économique sont aussi ceux qui ont les systèmes de sécurité sociale les plus développés. Inversement, les pays les moins avancés sur le plan économique (en particulier les pays d'Afrique au Sud du Sahara) sont également les moins avancés sur le plan social. Et les comparaisons internationales montrent clairement que ce ne sont pas les pays où la sécurité sociale est la plus développée qui enregistrent les performances économiques les plus mauvaises ; de même, ceux où la sécurité sociale est la plus embryonnaire ne sont pas ceux qui obtiennent les meilleurs résultats économiques ! Les pays de l'Europe des Quinze ont des systèmes de sécurité sociale qui figurent parmi les plus avancés du monde, mais ces pays font également partie des plus riches. Ils ont donc, dans l'ensemble, des systèmes de sécurité sociale qui correspondent à peu près à leur niveau de développement économique.
- La sécurité sociale n'est pas responsable de la faiblesse relative de la croissance économique. Si la plupart des pays de l'Europe des Quinze ont pu réaliser des taux de croissance économique très élevés (de l'ordre de 5% par an en moyenne)

au cours de la trentaine d'années qui ont suivi la fin de la Seconde guerre mondiale, c'est parce qu'à la suite des destructions de la guerre, et face à l'ampleur des besoins à satisfaire, leurs marges de progression étaient très larges. Or, en ce début du XXIème siècle, on peut se demander s'il est vraiment possible, et même souhaitable, de se maintenir durablement à des taux de croissance de l'ordre de 3% par an dans des pays où la natalité est devenue faible et où le niveau de production est déjà très élevé. Et se rend-on bien compte que, même avec un taux de croissance économique moyen de 2% par an, le niveau des richesses produites double en 35 ans, durée inférieure à la moitié de l'espérance de vie à la naissance. Au lieu d'admettre l'évidence selon laquelle plus le niveau de la production est déjà élevé, plus les marges de progression ont des chances d'être faibles, les discours dominants reposent sur un raisonnement aberrant. Alors que la logique économique la plus élémentaire devrait conduire à dire qu'il faudrait créer des emplois pour produire, c'est généralement l'inverse qui est affirmé haut et fort : il faut produire...pour créer des emplois ! Et non pas parce que le niveau de la production est insuffisant, comme en témoignent l'omniprésence de la publicité et l'attention portée par les pouvoirs publics aux exportations. Certes les richesses produites – et même surabondantes – sont très mal réparties. Mais cela résulte généralement du chômage et des emplois précaires, et non pas d'une insuffisance de la croissance économique. Si crise il y a, il s'agit surtout d'une crise sociale et, sur le plan économique, d'une crise de prospérité, et non pas d'une crise de pénurie.

- Les cotisations sociales des employeurs sont souvent accusées d'être un facteur de chômage, sous prétexte qu'elles alourdiraient le coût du travail, porteraient atteinte à la compétitivité des entreprises et favoriseraient le remplacement de travailleurs par des machines (1). Mais les comparaisons internationales montrent clairement que les cotisations sociales des employeurs ne sont pas un élément déterminant des coûts du travail (salaires bruts plus cotisations des employeurs). Ceux-ci sont surtout liés au niveau de développement économique. Il est normal que des pays à haut niveau de production aient des coûts du travail élevés car ceux-ci constituent également la rémunération des salariés (salaire direct et salaire indirect ou charges sociales) ; or celle-ci est à la fois un indicateur majeur du niveau de vie et un moyen de répartir et d'écouler la production réalisée.
- Contrairement à ce que déclarent ou laissent supposer de nombreuses affirmations, la sécurité sociale n'est pas improductive. Les idées selon lesquelles seule l'activité économique privée serait productive et les administrations publiques ne feraient que prélever une partie du PIB sont fausses. Les administrations publiques (État, collectivités locales et organismes de sécurité sociale) sont, elles aussi, productives. Elles produisent des services, qualifiés de non marchands parce qu'ils ne

(1) Pour une présentation et une discussion de ces arguments, voir notamment Euzéby, A., Les charges sociales et l'emploi : allègement ou rationalisation ?, *Revue internationale du Travail*, n° 2, pp. 249-265, 1995.

sont pas vendus, mais dont l'utilité ne doit pas être négligée pour autant (2). Ainsi, les organismes de sécurité sociale produisent-ils des services d'assurance en cas de maladie ou d'invalidité, de la sécurité des revenus pour la retraite, de la solidarité à l'égard des ménages avec enfants à charge, des chômeurs et des économiquement faibles. Sur le plan économique, il n'y a d'ailleurs guère de différence entre des cotisations versées à une caisse d'assurance maladie de la sécurité sociale et des primes d'assurance maladie privée. Dans les deux cas, il s'agit de sommes qui, loin de disparaître du circuit économique, sont destinées à la satisfaction de besoins majeurs. En outre, dans les domaines où elle intervient, la sécurité sociale présente des atouts importants par rapport aux organismes privés.

2. DES ATOUTS A SOULIGNER

Si les éventualités couvertes par la sécurité sociale ne sont pas laissées à l'initiative des individus et des compagnies d'assurances fonctionnant selon les mécanismes du marché, c'est parce que les pouvoirs publics, ou les partenaires sociaux, entendent tirer parti des avantages que présentent les mécanismes de contributions et prestations de la sécurité sociale. Certes, le caractère obligatoire de celle-ci peut paraître très contraignant, mais outre le fait qu'il évite les problèmes d'imprévoyance ou de sous-estimation de certains risques ou besoins, il confère à la sécurité sociale des atouts majeurs (3). On en mentionnera quatre.

2.1. L'ABSENCE DE SELECTION ADVERSE ET DE SELECTION DES RISQUES

Elle concerne surtout le domaine de la maladie. Si l'assurance est privée et facultative, elle intéresse plus particulièrement les personnes dont la santé est fragile ou exposée à certains risques et n'incite guère à s'assurer les personnes qui s'estiment en bonne santé (phénomène de « sélection adverse »). Les compagnies d'assurances sont alors obligées soit de pratiquer des tarifs élevés pour pouvoir faire face à leurs dépenses (ce qui ne fait que renforcer la sélection adverse), soit de refuser d'assurer les personnes en mauvaise santé ou à haut risque et/ou d'adapter leurs tarifs aux coûts occasionnés ou aux risques présentés par chaque assuré (processus de « sélection des risques ») (4). Si l'assurance est obligatoire, mais privée, les compagnies cherchent à attirer les personnes jeunes et en bonne santé et à appliquer des tarifs

(2) Les services non marchands produits par les administrations publiques sont d'ailleurs comptabilisés dans le PIB ; comme ils ne sont pas commercialisés, ils sont évalués, non pas à leur prix de vente, mais à leur coût de production.

(3) On ne mentionne ici que les atouts relatifs aux deux principales branches de la sécurité sociale (assurance maladie et assurance vieillesse). S'agissant des prestations familiales et de l'indemnisation du chômage, il n'est guère besoin de souligner, en effet, que ces domaines ne peuvent pas vraiment concerner les compagnies d'assurance.

(4) Sur ces points, voir notamment les textes, désormais classiques, de Akerlof, G.A., The market for lemons: qualitative uncertainty and the market mechanism, *Quarterly Journal of Economics*, n° 3, pp. 488-500, 1970 et de Barr, N., Economic theory and the welfare state: a survey interpretation, *Journal of Economic Literature*, juin, pp. 741-803, 1992.

élevés à celles qui sont âgées ou qui ont des antécédents médicaux. Par contre, l'affiliation obligatoire à un régime d'assurance-maladie de sécurité sociale financé, non pas par des tarifs calculés en tenant compte des risques de survenance de maladie, mais par des prélèvements obligatoires, coupe court à ces difficultés. En supprimant la possibilité pour les personnes à faibles risques de s'assurer à des conditions plus avantageuses auprès de la compagnie de leur choix, la sécurité sociale peut refuser toute sélection adverse et sélection du risque et mettre ainsi en œuvre une véritable solidarité entre les bien-portants et les malades.

2.2. LA MEILLEURE SECURITE DES REGIMES D'ASSURANCE VIEILLESSE

Dans le domaine des retraites, les régimes de pensions fondés sur le principe de la répartition font de plus en plus l'objet de vives critiques (5). Ils sont accusés, notamment, d'être trop sensibles au vieillissement démographique, d'impliquer des prélèvements obligatoires de plus en plus lourds et excessifs et de se révéler injustes vis-à-vis des générations d'actifs lorsqu'elles sont peu nombreuses par rapport aux générations de retraités. Face à ces problèmes, des régimes privés, fondés sur la capitalisation – c'est-à-dire des fonds de pensions – sont souvent présentés comme une solution miracle. Mais on n'insistera jamais assez sur le fait que la capitalisation doit être envisagée sur une très longue période, de l'ordre d'une soixantaine d'années pour chaque assuré en régime de croisière (une quarantaine d'années de cotisations et plus de vingt, en moyenne, pour le versement des pensions). Or, au cours d'une telle durée, les risques sont aussi considérables qu'imprévisibles : risques tenant à la gestion des fonds accumulés si certains organismes font de mauvais choix de placements financiers, et surtout risques très importants liés aux incertitudes économiques dans une économie mondialisée où aucun pays n'est à l'abri des turbulences économiques mondiales et d'éventuelles crises financières internationales. Il est dès lors impossible d'avoir la moindre certitude quant au rendement, ni même quant à la préservation de la valeur, des capitaux accumulés. Le niveau des pensions dépend uniquement de l'évolution, sur de très longues périodes, de l'inflation, des taux de change, des taux d'intérêt, des cours des titres, etc. Or les risques économiques ne sont pas assurables.

A partir du moment où les régimes de pensions de vieillesse ont, d'abord et avant tout, pour mission de garantir des moyens d'existence aux personnes retraitées, il faut privilégier ceux qui sont les plus sûrs, c'est-à-dire les régimes par répartition de la sécurité sociale. Ils sont en effet les seuls à être en mesure d'indexer les pensions

(5) Sur ce point, voir par exemple l'ouvrage de la Banque mondiale : *Averting old age crisis: policies to protect the old and promote growth*, Oxford University Press, New York, 1995 et Tanner, N.D. (edited by), *Social Security and its Discontents: Perspectives on Choice*, Cato Institute, Washington D.C., 2004. Pour avoir une bonne idée des débats et arguments relatifs aux mérites et inconvénients des régimes de pensions de vieillesse publics et par répartition, d'une part, et privés et par capitalisation, d'autre part, voir Scheil-Adlung, X., *Construire la sécurité sociale : la privatisation en question*, Peter Lang, Bern, Berlin, Bruxelles, Frankfurt am Main, New York, Oxford, Wien, 2001.

sur les prix ou sur les salaires. Ils présentent, en outre, l'avantage d'une certaine souplesse car face aux problèmes financiers liés au vieillissement démographique, les pouvoirs publics ou les partenaires sociaux peuvent prendre plusieurs types de mesures (d'augmentation de cotisations ou d'impôts, ou d'encouragement à l'allongement de la durée de la vie active) pour préserver le niveau de vie des retraités.

2.3. LES ECONOMIES EXTERNES DES PRESTATIONS SOCIALES

Terme de l'analyse économique, les « économies externes » désignent ici le fait que les prestations sociales présentent des avantages qui dépassent la simple personne de leurs bénéficiaires directs. C'est ainsi que les prestations de soins médicaux évitent la propagation des maladies transmissibles ou contagieuses et contribuent à améliorer l'état de santé de l'ensemble de la population. De même, les prestations d'aide sociale et les indemnités de chômage participent à la prévention de la délinquance et favorisent la paix et la cohésion sociales. Sur un plan plus général, les prestations sociales soutiennent l'activité économique par leurs effets positifs sur les capacités de travail (meilleur état de santé des travailleurs) ou par la distribution de revenus aux retraités et à des personnes qui sont dans le besoin. La sécurité sociale se présente donc comme un service générateur d'avantages qui ne sont pas purement individuels, mais qui apparaissent aussi comme largement collectifs, dans la mesure où ils bénéficient, finalement, à l'ensemble de la population. Cela justifie le fait que la sécurité sociale puisse être imposée par les pouvoirs publics, au lieu d'être laissée à la libre initiative individuelle, et qu'elle soit financée, non pas par des prix, mais par des prélèvements obligatoires.

2.4. LA FAIBLESSE DES FRAIS DE GESTION

Aussi bien dans le domaine de l'assurance-maladie que dans celui des pensions de vieillesse, il apparaît que les frais de gestion des organismes de sécurité sociale sont nettement inférieurs à ceux des compagnies d'assurances. Cela s'explique par plusieurs raisons : les organismes de sécurité sociale n'ont pas de but lucratif, ils ne sont donc pas soumis à la nécessité de faire des bénéfices et de rémunérer des actionnaires ; du fait qu'ils sont en situation de monopole et échappent aux mécanismes du marché, ils n'ont pas à effectuer des dépenses de publicité et de marketing en vue d'attirer des clients ; en couvrant de larges couches de population de manière uniforme, ils réalisent d'importantes économies d'échelle ; dans les régimes de salariés, le système de la retenue à la source des cotisations et de leur versement par les employeurs est plus simple à gérer que celui des versements individuels de primes d'assurance ; dans le domaine de l'assurance vieillesse, les caisses de retraite n'ont pas, à la différence des fonds de pension, à supporter des frais de gestion de placements financiers et de comptes individuels. Il est donc faux de penser, du moins dans les pays développés, que les branches maladie et vieillesse de la sécurité sociale seraient gérées de manière plus efficace et plus économe si elles étaient confiées à des organismes privés. L'exemple des Etats-Unis montre clairement que les dépenses de santé dans ce pays, même si elles sont largement privées (dépenses

supportées directement par les familles et dépenses prises en charge par des compagnies d'assurances) augmentent encore plus vite qu'en Europe de l'Ouest ; quant aux frais de gestion de l'assurance-maladie privée et des fonds de pension, ils sont beaucoup plus élevés que ceux de la sécurité sociale.

Les mécanismes de contributions et prestations de la sécurité sociale méritent donc amplement d'être défendus pour les avantages qu'ils présentent par rapport à ceux de l'assurance privée. Ces avantages constituent d'ailleurs l'un des deux fondements essentiels de la sécurité sociale ; le second de ces fondements étant représenté par des valeurs qui, dans le contexte idéologique et économique mondial actuel, ont bien besoin d'être défendues et affirmées.

3. DES VALEURS A AFFIRMER

Si les systèmes de sécurité sociale des pays de l'Europe des Quinze ont pu se développer fortement au cours de la trentaine d'années qui a suivi la fin de la Seconde guerre mondiale (« Trente glorieuses »), c'est parce qu'ils ont été soutenus par une croissance économique particulièrement forte et assortie d'un chômage faible. Tout au long de cette période, la croissance économique et la sécurité sociale se sont alors confortées mutuellement, avec l'appui des thèses keynésiennes, selon lesquelles la redistribution des revenus a pour effet de stimuler la consommation et, par ce biais, la croissance économique. Depuis la fin des Trente glorieuses, la sécurité sociale a continué à se développer, mais dans un contexte économique beaucoup moins porteur. Et surtout, depuis les années 1980, sous les pressions conjuguées du succès des thèses néolibérales et de la mondialisation de l'économie, elle est de plus en plus souvent présentée comme un poids et un handicap économique. Or on sait que les besoins de sécurité sociale vont continuer à être poussés à la hausse tout au long des décennies à venir par le vieillissement des populations et par l'augmentation des dépenses de santé. On peut donc se demander si la légitimité de la sécurité sociale est toujours suffisante pour justifier la place importante qu'elle occupe dans des pays comme ceux de l'Europe de l'Ouest, et surtout les perspectives d'augmentation de ses dépenses.

En ce début du XXIème siècle, la sécurité sociale est, en effet, plus que jamais exposée à trois difficultés majeures :

■ La perte de légitimité des prélèvements obligatoires

Les prélèvements fiscaux et sociaux ont toujours été impopulaires ; précisément parce qu'ils sont obligatoires, et donc contraignants. Il n'est donc guère étonnant que les idées néolibérales selon lesquelles ils constitueraient un poids excessif pour l'économie, rencontrent un vif succès. Abondamment reprises et popularisées par les médias à travers le monde, elles imprègnent les publications et

recommandations des organisations économiques internationales (6) et les orientations des gouvernements de nombreux pays. Mais cette défiance tient largement au fait qu'au lieu d'être considérés pour ce qu'ils sont vraiment, c'est-à-dire des achats collectifs de services publics et des instruments de redistribution des revenus, les prélèvements obligatoires sont souvent présentés et analysés uniquement sous l'angle des ponctions qu'ils opèrent sur les ménages et sur les entreprises. Les dépenses qu'ils permettent de financer sont alors, soit carrément occultées (7), soit considérées comme beaucoup moins utiles et dignes d'intérêt que des dépenses privées (8).

■ Les pressions de la concurrence fiscale et sociale

Avec le libre échange, la libéralisation des mouvements internationaux de capitaux et l'importance croissante du rôle des firmes multinationales et des investissements directs à l'étranger, la mondialisation de l'économie a conduit à une concurrence entre territoires. Les pays sont devenus des régions du monde. Ils doivent donc s'efforcer, non seulement de développer leurs exportations et de résister aux importations, mais aussi d'attirer et de retenir des entreprises et des investissements étrangers. Cela se traduit par des risques de régression sociale car la mondialisation met en concurrence les législations fiscales et sociales et les systèmes sociaux. Chaque pays a tendance à vouloir prendre modèle sur des Etats où les impôts et les cotisations sociales sont plus légers que chez lui. Des pays plus avancés que d'autres sur le plan social sont de plus en plus tentés d'assouplir leur droit du travail et de réduire leurs dépenses de sécurité sociale afin de pouvoir alléger les prélèvements supportés par leurs entreprises.

■ La primauté des valeurs économiques

Le contexte de concurrence internationale devenue tyrannique et de compétition effrénée, qui caractérise l'économie mondiale actuelle, a pour conséquence de renforcer la primauté de valeurs économiques (efficacité, productivité, rentabilité, compétitivité, etc.) au détriment des valeurs sociales et humanistes (solidarité, justice sociale, dignité humaine, égalité) sur lesquelles est fondée la sécurité sociale. D'où le risque que des considérations d'ordre purement économique l'emportent sur le respect de la dignité humaine, ou que les coûts de la solidarité et de la jus-

(6) S'agissant de l'OCDE, voir notamment le chapitre 4 (Déterminants de la politique fiscale) des *Perspectives économiques*, juin, 1998. Dans la même optique, voir également l'étude du FMI, rédigée par Kopits, G., *Are Europe's social security finances compatible with EMU?*, Washington, 1997.

(7) De telles présentations sont hélas courantes. Y compris dans des publications et ouvrages académiques destinés à former des étudiants en sciences économiques. Pour ne donner qu'un seul exemple, parmi bien d'autres, on signalera le manuel américain de Mankiw, N.G., ouvrage à succès traduit en français sous le titre *Principes de l'économie* (Economica, Paris, 2001). Dans le chapitre 8, consacré au « coût des taxes », les impôts sont présentés et analysés comme des « pertes sèches » !

(8) Comme si les pompiers, les infirmières ou les professeurs de collèges étaient moins utiles et productifs que les concepteurs et distributeurs de messages publicitaires qui envahissent les boîtes à lettres, les acteurs de films violents ou les producteurs d'émission de « télé-réalité »...

tice sociale soient de plus en plus considérés comme des entraves au bon fonctionnement de l'économie. Certes, les valeurs économiques ne doivent pas être négligées. Mais il ne faut pas qu'elles soient hégémoniques et qu'elles envahissent et submergent les valeurs humanistes et sociales ; dans la hiérarchie des valeurs, elles n'ont de sens qu'en tant que moyens au service d'idéaux ultimes.

Les contributions et prestations de la sécurité sociale sont l'expression des valeurs sur lesquelles celle-ci est fondée et qu'elle a pour mission de mettre en œuvre :

■ Solidarité

Cette valeur est la valeur fondatrice de la sécurité sociale. Elle repose sur l'idée de responsabilité les uns vis-à-vis des autres au sein d'une société. Elle répond aux idées symétriques de dette de chaque personne envers la société dont elle fait partie (solidarisme) et de droit de toute personne à un niveau de vie suffisant (Déclaration universelle des droits de l'homme). Elle est la justification essentielle des impôts et des cotisations sociales et contribue au respect de la dignité humaine.

■ Dignité humaine

Elle est le fondement des droits de l'homme. C'est parce qu'ils ont pour vocation de garantir le respect de la dignité humaine que ces droits sont universels. Les racines philosophiques de la dignité humaine sont ancrées dans l'impératif catégorique d'E. Kant, selon lequel la personne humaine est une fin absolue. Elle doit donc toujours être traitée, non pas comme un moyen, mais comme une fin. L'objectif de la sécurité sociale est de garantir à chaque personne le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine.

■ Justice sociale

Il s'agit d'un idéal dont le contenu est assez vague et sujet à des interprétations très diverses (9). Cet idéal implique l'idée de réduction des inégalités injustes, c'est-à-dire celles dont les personnes ne sont pas responsables.

■ Egalité

En aidant les personnes à retrouver la santé lorsqu'elles sont malades ; en aidant à compenser ou atténuer des infirmités ; en garantissant des moyens d'existence en cas de maladie, de vieillesse, de pauvreté ou de chômage ; en aidant les familles à faire face aux frais d'éducation des enfants, la sécurité sociale réduit les inégalités et favorise l'égalité des chances.

Ces valeurs ne sont pas seulement celles de la sécurité sociale ; elles sont aussi les valeurs de la Déclaration universelle des droits de l'homme, ce qui justifie que la sécurité sociale fasse partie de ces droits et soit mentionnée, de manière explicite,

(9) Parmi les nombreux ouvrages présentant des panoramas assez larges des théories de la justice sociale, voir notamment Barry, B., *Theories of justice*, University of California Press, Berkeley, 1989 ; Kymlicka, W.: *Les théories de la justice. Une introduction*, La Découverte, Paris, 2003 ; Van Parijs, Ph., *Qu'est-ce qu'une société juste ?*, Seuil, Paris, 1991

dans les articles 22 et 25 de cette Déclaration. Les valeurs des droits de l'homme et de la sécurité sociale sont des objectifs ultimes, des idéaux pour lesquels il faut lutter. Elles devraient donc être enseignées, affirmées et médiatisées au moins autant que les valeurs économiques. C'est en tout cas, d'abord et avant tout, au nom de ces valeurs que la sécurité sociale et les mécanismes qu'elle met en œuvre doivent être défendus. Elles constituent le soutien essentiel de leur légitimité.

TABLE DES MATIERES

CONTRIBUTIONS ET PRESTATIONS : DES MECANISMES A DEFENDRE

1. DES CRITIQUES A REJETER	252
2. DES ATOUTS A SOULIGNER	254
2.1. L'ABSENCE DE SELECTION ADVERSE ET DE SELECTION DES RISQUES	254
2.2. LA MEILLEURE SECURITE DES REGIMES D'ASSURANCE-VIEILLESSE	255
2.3. LES ECONOMIES EXTERNES DES PRESTATIONS SOCIALES	256
2.4. LA FAIBLESSE DES FRAIS DE GESTION	256
3. DES VALEURS A AFFIRMER	257

CRISE ET CRITIQUE DE L'ETAT SOCIAL

PAR **JEAN-MARC FERRY**

Professeur ordinaire, Université libre de Bruxelles

A propos de la crise de l'Etat social, Pierre Rosanvallon (1) avait pu parler d'une crise philosophique. C'est notre point d'accord, peut-être, le seul, sur cette question, car je ne partage pas les arguments développés en faveur dudit « Etat social actif ». Je milite pour une stabilisation de l'Etat social sur base d'instauration d'un droit inconditionnel à un revenu minimum revenant à tout citoyen majeur de l'Union européenne, tandis que les défenseurs de l'Etat social actif estiment que c'est à rebours d'une telle orientation qu'il conviendrait de s'engager – soit : sur la voie d'une conditionnalité accrue de l'aide sociale au sens large. La voie dite de l'Etat social actif vise à « responsabiliser » les chômeurs et les sans-emploi en général, en soumettant l'octroi des allocations de soutien à la manifestation d'une bonne volonté d'insertion des « demandeurs » plutôt que des ayant droit. Cette bonne volonté devrait se marquer par l'acceptation des emplois ou stages proposés, une recherche personnelle active d'emploi ou de formation. Pierre Rosanvallon avait pu parler d'un « contrat civique » pour justifier le principe d'un renforcement de la conditionnalité de l'aide sociale, faisant par là écho et droit à l'idée, de plus en plus répandue dans les milieux de droite comme de gauche, qu'il serait grand temps d'équilibrer systématiquement les droits (sociaux) par des devoirs, tant il est vrai que nous ne sommes pas seulement des « ayant droit », mais aussi et d'abord des « citoyens », à moins que nous ne voulions être progressivement réduits à l'état d'« assistés ». Aussi Pierre Rosanvallon continue-t-il de « concevoir l'aide sociale comme un “secours public” et non comme un droit de tout citoyen à une part de la richesse produite collectivement » (2).

J'aimerais à cet endroit faire trois remarques introductives pour situer un débat qui, effectivement, est philosophique, puisqu'il y va du caractère conditionnel ou inconditionnel de droits sociaux fondamentaux :

(1) Rosanvallon, P., *La Nouvelle question sociale. Repenser l'Etat-providence*, Paris, Seuil, 1995.

(2) Leleux, Cl., *Travail ou revenu ?*, Paris, Cerf, 1998.

- L'orientation déclarée vers l'« Etat social actif » est plutôt assumée par une nouvelle gauche moderniste. Dans la rhétorique du discours politique, le renforcement de la conditionnalité de l'aide sociale apparaît comme un resserrement du lien entre responsabilité et solidarité ; et l'idée du « contrat civique », qui en est la couverture philosophique, répond apparemment à la critique tocquevillienne de l'Etat-providence, cet Etat « tutélaire, bienveillant et doux », plus maternel que paternel, et qui, si nous n'y prenions garde, irait bien jusqu'à nous ôter « la peine de vivre » ! L'idée philosophique de l'Etat social actif se présente sous l'argument d'un équilibre salutaire qui mettra fin à la dette infinie d'un Etat reposant sur des droits-créances à tirage illimité. Mais, si l'on considère froidement l'implication effective de cette orientation, elle s'inscrit dans la droite ligne d'une transition orchestrée par les consignes transnationales de la gouvernance mondiale, et relayée, entre autres, par les directives de l'Union européenne : le passage du Welfare State au Workfare State, variante américaine de l'Etat social actif européen.
- Aux Etats-Unis, cependant, la légitimation philosophique n'est pas la même qu'en Europe. Tandis que l'Etat social actif européen met en avant la réciprocité des dispositions, voire, des prestations, entre l'Etat et le citoyen, entre l'individu et la société, au nom d'un Contrat social plus authentique, plus réellement synallagmatique, en cherchant donc à faire du droit social bien davantage qu'un système de droits subjectifs, le Workfare State américain s'embarrasse moins d'équilibre de justice, pour aller puiser tout crûment dans les ressources idéologiques de la culture politique ambiante et, à vrai dire, dans son fonds le plus douteux : le darwinisme social, avec le thème montant de la « pensée dure » et fière de l'être. Aux Etats-Unis, ce sont maintenant les sans-abri qui doivent avoir honte, et qui ont honte, effectivement.
- La force idéologique factuelle de la nouvelle orientation, qu'on la nomme Workfare State ou Etat social actif, est que, bien évidemment, elle réalise l'unité d'un front politique gauche et droite unies. Le fond de ce consensus est réaliste. Il trouve sa justification dans les limites techniques du système redistributif de l'Etat social.

J'aimerais tout d'abord esquisser une approche de la crise de l'Etat social en tant que crise philosophique, en entendant par là une crise affectant l'ensemble des symboles qui ont historiquement contribué à composer l'imaginaire de l'Etat social. Au départ de cet imaginaire, l'Idée de l'Economie politique (partie 1). Les réponses actuelles, néo-libérales et néo-socialistes, à la crise actuelle de l'Etat social appellent une critique que je souhaiterais prolonger par une défense du principe d'inconditionnalité, en ce qui concerne le droit à un revenu de base universel, individuel et inconditionnel. De là, je développerai quelques arguments afin de justifier l'instauration d'un Revenu Primaire Inconditionnel (RPI) (partie 2), ainsi que l'encouragement au décollage et au développement d'un secteur quaternaire d'activités non mécanisables (autonomes et personnelles) (partie 3).

1. LA CRISE DE L'ETAT REDISTRIBUTIF

En tant que « crise philosophique », elle prend ses origines loin en amont des chocs pétroliers des années 1970. Elle résulte plutôt d'un long travail de l'histoire, une histoire de la différenciation, qui ébranle le socle de la pensée économique, c'est-à-dire l'Idée de l'Economie politique. Cette Idée nous vient essentiellement des Lumières anglo-écossaises des 17^e-18^e siècles. Elle fut problématisée au 19^e siècle dans une perspective critique, par le socialisme, en particulier, Marx, retravaillée ensuite par les marginalistes ou néo-classiques, puis démontée par Keynes dans ses présupposés spontanéistes, avec l'immense succès d'après-guerre (les « trente Glorieuses » ou « Golden sixties »), et, à présent, réactivée par l'école monétariste aujourd'hui dominante dans les principales instances de la régulation économique mondiale.

Deux questions se posent, en quoi consiste cette Idée de l'Economie politique et en quoi la différenciation qui l'affecte réagit-elle sur le principe de l'Etat social ? :

- Dans nos stéréotypes, l'Idée – métaphysique – de l'Economie politique classique est marquée emblématiquement par le thème de la « main invisible », introduit en son temps par Adam Smith dans *La Richesse des nations*. C'est le modèle d'un espace de production et d'échanges atomisé et monétarisé, où règnent la division du travail et la concurrence pure et parfaite. Dans la mesure où la réalité économique épouse ce modèle idéal, on peut faire confiance au système du marché pour que la poursuite par chacun de ses intérêts propres, c'est-à-dire la maximisation de ses préférences individuelles, réalise spontanément l'optimum social. D'où l'image : ce qui semble anarchique au niveau des parties se révèle harmonieux sur le plan de la totalité.

Cette image métaphysique a reçu depuis lors une élucidation scientifique, une justification séculière, avec la théorie, développée par l'école de Chicago, de l'additivité des préférences individuelles. Elle a connu un regain de crédibilité avec l'échec patent des expériences socialistes d'économie planifiée ou administrée.

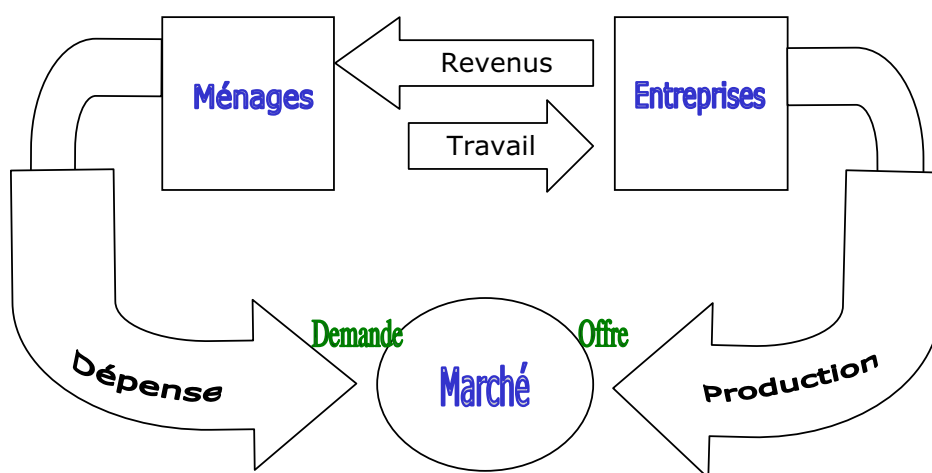
Mais, au-delà de l'image, ce qui touche au fond métaphysique de l'Economie politique, c'est l'Idée de son unité systématique en tant que science tout à la fois empirique et normative. En d'autres termes, ce qui importe à l'Idée métaphysique de l'Economie politique classique, ce n'est pas tant la mythologie de la main invisible que l'ambition d'énoncer dans une même synthèse tout à la fois les conditions de l'efficacité technique, du côté des processus de production, et les conditions de la justice politique, du côté des processus de répartition. C'est cette congruence entre l'efficacité technique et la justice politique, que résume le concept même de l'Economie politique.

Dans son horizon, en effet, si l'on demande : « De quoi l'efficacité dépend-elle en économie ? », la réponse sera : « De l'allocation optimale des facteurs de production, allocation guidée par les prix de marché » ; et si l'on demande ensuite : « De

quoi la justice dépend-elle en matière de répartition ? », la réponse sera semblable : « De la juste rémunération de ces facteurs de production, selon les prix de marché ».

Suivant l'Idée de l'Economie politique, les conditions qui orientent efficacement les facteurs de production, et donc le travail, sont aussi les conditions qui rémunèrent équitablement ces facteurs. Les représentations de la science économique sont marquées par le concept de cette unité. Celle-ci trouve en effet son schème dans ledit « circuit d'économie monétaire » dont voici la plus simple expression:

FIGURE 1 : CIRCUIT D'ECONOMIE CLASSIQUE



Le génie de la critique marxienne de l'Economie politique est d'avoir déconstruit l'idéologie d'une justice immanente à l'échange d'équivalents. Maintenant, si Marx avait été plus kantien, il aurait orienté sa critique dans un sens épistémologique, en faisant par exemple valoir que les conditions qui président à la distribution de revenus monétaires, c'est-à-dire les conditions de la répartition du revenu global entre les ménages, sont logiquement d'un autre ordre que celles qui président à l'orientation du produit global. Une telle mise en garde aurait au moins prévenu contre l'aventure soviétique de la planification centrale. Sur le plan de la théorie, en tout cas, elle aurait supprimé la base logique de l'orientation socialiste en tant que telle, c'est-à-dire l'idée d'une indispensable appropriation sociale des moyens de production.

Maintenant, dire qu'il n'y a aucune raison a priori pour que les deux moments, analytiquement distincts, de la production et de la répartition, relèvent globalement d'un même domaine logique – critique opposable autant au marxisme, finalement, qu'à l'Economie politique « bourgeoise » –, cela ne dépasse pas le plan théorique d'une épistémologie critique. Cependant, l'histoire ultérieure des sociétés capitalistes a, pour ainsi dire, étayé ce point de vue théorique à travers un processus pratique de différenciation réelle. Celle-ci s'est traduite par une politisation de l'économie, politisation par le bas et par le haut. C'est le deuxième point annoncé de ma première partie : là où je demandais en quoi la différenciation qui ébranle l'Idée de l'Economie politique réagit-elle sur le principe de l'Etat social.

- La différenciation réelle entre les deux moments de la production et de la répartition est inséparable d'une politisation de l'économie :
 - par le haut : c'est l'intervention accrue de l'Etat dans l'économie, à partir, surtout, de l'entre-deux-guerres. John Maynard Keynes en avait élaboré la théorie, en préconisant la mise en oeuvre de politiques contra cycliques, mais la pratique politique en avait déjà anticipé la justification doctrinale, avec les relances opérées notamment aux Etats-Unis (Roosevelt) et en Allemagne (Hitler) ;
 - par le bas : c'est la reconnaissance du droit syndical et du droit de grève, qui fournit une base juridique à l'organisation des travailleurs. Tendanciellement alors, les salaires ne sont plus déterminés par une logique atomistique du marché et du contrat de travail individuel, mais par des conventions collectives et leurs arrêtés d'extension. Les salaires deviennent politiques et, partant, les prix, les profits, les taux d'intérêt eux-mêmes.

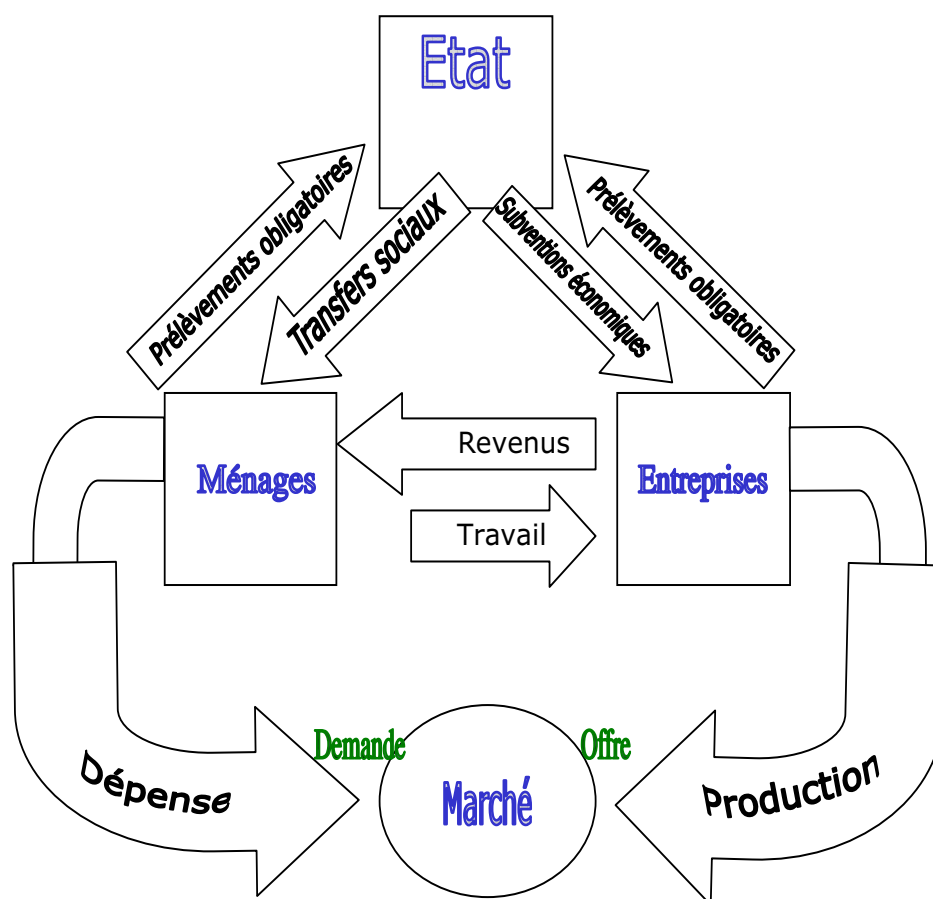
Les gouvernements nationaux s'étaient ralliés au keynésianisme, tandis que, sous la pression des mouvements syndicaux, chrétiens sociaux, socialistes, sociaux-démocrates, on est passé au keynésianisme social, avec un système fiscal puissamment redistributif et un essor remarquable des droits sociaux.

Il est clair que cette politisation aboutit à différencier, au sein de l'Economie politique, entre les problèmes de répartition ou de distribution, d'une part, qui mettent en jeu l'équité et relèvent d'une logique de la reconnaissance, et, d'autre part, les problèmes de production et d'allocation du capital, où il y va de l'efficacité technique et stratégique, renvoyant à une logique de l'organisation. Cette différenciation « réelle » s'opère à vrai dire sur un plan symbolique. Elle favorise le désenchantement relatif qui accompagne le changement de légitimité du pouvoir étatique. C'est le passage tendanciel d'une idéologie de l'ordre naturel à une idéologie de l'ordre géré ou maîtrisé (partiellement négocié). Mais plutôt que d'un passage, il s'agit d'une combinaison des deux imaginaires. De fait, l'organisation institutionnelle et fonctionnelle de l'Etat social est caractérisée par une superposition de deux systèmes complémentaires. Elle se présente ainsi, en ce qui concerne la répartition du revenu global :

- Un premier temps, « libéral », celui de la distribution ou répartition primaire des revenus directement versés par les entreprises aux ménages. Cette répartition suit la mécanique quasi ou pseudo naturelle du marché – sous la réserve, toutefois, de la politisation par le bas.
- Un deuxième temps, « social », celui de la redistribution ou répartition secondaire du revenu. Au circuit classique de l'économie monétaire vient se superposer le circuit financier de l'économie redistributive : amputation par prélèvements obligatoires et réaffectation par transferts, qui correspond à la politisation par le haut.

Ce que l'on nomme « revenu global disponible » est le résultat de l'ensemble du processus. Il donne l'image de la répartition sociale finale.

FIGURE 2 : CIRCUIT D'ECONOMIE REDISTRIBUTIVE



Quel est l'impact symbolique de ce système (le principe redistributif) sur nos représentations de la rationalité en général et de la justice en particulier ?

C'est un résultat ambigu : d'un côté, en regard de la répartition primaire, libérale, se maintient la représentation d'une justice commutative et du mythe corrélatif de la contributivité : la rémunération de chacun est proportionnelle à sa contribution productive, donc, juste. La répartition du revenu global reflète censément la contribution économique différentielle de chacun ; d'un autre côté, en regard de la répartition secondaire, sociale, la justice est l'horizon de la pratique redistributive, laquelle vise à réduire les inégalités résultant de la répartition primaire. Cette idée de la justice n'est plus méritocratique (commutative). Elle correspondrait plutôt à la partie « b » du deuxième principe de justice de John Rawls (principe de différence).

Cette mixité systématique de l'Etat social redistributif introduit une opacité quant à la justification publique de la clé de répartition du revenu disponible.

En effet : d'un côté, grâce à la répartition secondaire de l'Etat social, la clé de répartition du revenu global cesse d'apparaître naturelle, puisqu'elle résulte pour partie d'une action redistributive (pouvant brasser quelque 50% du revenu brut global) ; d'un autre côté, le caractère plus manifestement politique de la répartition sociale du revenu laisse indécise la réponse à la question des critères qui président à cette répartition. Les inégalités de richesse et de temps libre perdent leur justification classique, de sorte qu'elles deviennent autant de motifs de réclamation politique.

Aucune justification publique stable ne permet apparemment de stopper la spirale inflationniste des demandes dirigées vers les budgets publics et sociaux.

Cela procède de la structure même de la double répartition, laquelle oriente le système redistributif vers la quête indéfinie d'une égalisation ex post des revenus distribués. D'où l'accroissement continu de la pression fiscale et parafiscale (impôts, taxes, cotisations) destinée à financer la dépense budgétaire sociale. D'où aussi l'accumulation des déficits engendrant une dette publique presque impossible à liquider.

Pour nous résumer :

- l'Etat social a partiellement supprimé l'illusion spontanéiste de l'Economie classique en révélant le caractère foncièrement politique des problèmes de distribution ;
- cependant, son dispositif mixte rend problématique une justification publique de la répartition sociale finale, tandis que l'action redistributive ne dispose que d'une téléologie faible : atténuer, corriger dans les limites du raisonnable les inégalités résultant de la répartition libérale. Les libéraux durs peuvent alors objecter l'ampleur du coût fiscal, économique, bureaucratique, pour un résultat finalement incertain ;
- aujourd'hui, du fait de son exposition structurelle à la spirale inflationniste des demandes de compensation, l'Etat social se trouve en situation d'impasse technique : il ne peut plus honorer son contrat à engagement illimité et à durée indéterminée. En tant que crise administrative, technique, c'est le spectre de la crise fiscale et redistributive. En tant que crise politique, nous sommes devant une crise latente de légitimité.

Cette situation nous permet de comprendre les tentatives de réformer l'Etat. Cela me conduit à la deuxième partie de mon exposé : la critique politique des réponses actuelles à la crise et la défense d'un principe d'inconditionnalité en matière de droit social.

2. LES TENTATIVES DE REPONSE A LA CRISE

Il existe principalement, à l'heure actuelle, deux types de réponse à la crise de l'Etat social « passif » :

- une réponse néo-libérale : le désengagement budgétaire et fiscal de l'Etat : désétatisation, débudgétisation, privatisation, flexibilisation. C'est la « révolution conservatrice » ;
- une réponse néo-socialiste : actions structurelles pour la formation et l'emploi, assorties d'une responsabilisation des sans-emploi, c'est-à-dire d'un renforcement de la conditionnalité de l'aide sociale. C'est « l'Etat social actif ».

Il existe des tentatives de réponse de « troisième voie », mais elles sont marginales et plutôt incantatoires (tiers secteur, économie sociale, économie solidaire). Plus inquiétantes sont les voies de synthèse entre les réponses néolibérales et néo-socialistes. Les deux réponses sont en effet conciliables. A tout le moins les néo-libéraux peuvent-ils prendre accord avec les néo-socialistes sur un renforcement de la conditionnalité de l'aide sociale ; et c'est bien là, d'ailleurs, le consensus qui tend à se dessiner dans l'Union européenne, quelle que soit la couleur des équipes gouvernementales. Cette convergence peut se comprendre du fait que les socialistes comme les libéraux partagent fondamentalement le même préjugé sur la justice, c'est-à-dire l'inconscient « thomiste » d'un équilibre entre la rémunération et la contribution, suivant l'image du verre de sueur devant justifier la récompense.

Il reste qu'entre néo-libéraux et néo-socialistes, les visions du monde sont bien différentes.

- La réponse néo-libérale prend le train de la mondialisation. On ne se fait pas d'illusion sur la latitude politique extrêmement restreinte des Etats nationaux ; pas d'illusion non plus sur un retour au plein-emploi. On n'envisage évidemment pas un keynésianisme métanational, et on préfère neutraliser toute politique monétaire et budgétaire active, tandis qu'on ignore les risques politiques et économiques d'une inégalité croissante des conditions, à l'intérieur des sociétés développées comme entre le Nord et le Sud. On raisonne comme si les critiques de Marx et de Keynes n'avaient pas fondé en raison le raccordement des marchés aux Etats, et on mise sur les marchés financiers pour relayer les financements publics nécessaires au décollage de la nouvelle économie (les nouvelles technologies).
- La réponse néo-socialiste maintient le cap des actions structurelles destinées à « forcer l'emploi ». On reste (plus ou moins sincèrement) attaché au credo du retour au plein emploi, et l'on mise sur une responsabilisation des acteurs sociaux pour délester les budgets de la Sécurité sociale. La principale faiblesse, à mon avis, de cette orientation, réside dans le diagnostic économique implicite : le retour au plein emploi, alors même que :

- on a renoncé aux outils keynésiens de la relance, même concertée entre les nations, tout en refusant cependant un franc engagement sur la voie néo-libérale de la flexibilisation ;
- on continue de raisonner à l'échelon national comme si une politique économique pouvait être menée à bien sur cette échelle ;
- on sous-estime la profondeur et la force des deux tendances convergentes : la délocalisation de la production nationale et l'automatisation de la production intérieure. Ces deux tendances fortes jouent, en effet, cumulativement contre les perspectives plausibles d'un maintien, sous nos latitudes, de la société du travail. A cette réalité, les néo-socialistes répondent de façon réactive par ce qu'il faut bien nommer un « travaillisme répressif ».

Il me semble que ces deux types de réponse sont propres à précipiter une crise de légitimité politique. La réponse néo-libérale est désespérante ; la réponse néo-socialiste est exaspérante. Bien sûr, la crise potentielle de légitimité politique est adossée à une crise de rationalité du système fiscal-redistributif, lequel se heurte aux limites d'une poursuite d'égalisation ex post des conditions matérielles d'existence. En même temps, il me semble que cette dynamique risque de fausser le sens de la justice. Que « veut », en effet, la justice politique, en ce qui concerne la répartition sociale de la richesse ? - Ainsi que disait Hegel, dans ses « Principes de la philosophie du droit » (§ 49), « il est (...) faux d'affirmer que la justice exige que la propriété de chacun soit égale à celle des autres, car ce que la justice demande, c'est seulement que chacun ait une propriété ».

Cette proposition correspond à la philosophie de l'Allocation universelle : assurer ex ante une base d'autonomie matérielle à tous les citoyens, ce qui contribue à une forme d'égalisation face aux aléas économiques, et abandonner corrélativement l'arsenal de l'égalisation ex post par le jeu d'insurplombables prestations sélectives visant à compenser les inégalités multiples, face à l'éducation, la santé, le logement, l'emploi, le revenu, le patrimoine, mais aussi, bientôt, toutes sortes de dotations auxquelles on n'aurait jamais songé. Mais l'inventivité est infinie dans le domaine de la réclamation sociale de justice.

J'en viens donc à la défense du principe qui orienterait la politique sociale à rebours de la tendance actuelle, qu'il s'agisse de la révolution conservatrice, côté néo-libéral, ou de l'Etat social actif, côté néo-socialiste : c'est le principe d'un droit inconditionnel à un revenu de base, qu'on l'appelle revenu de citoyenneté ou revenu d'existence.

Deux points de vue sont à distinguer pour la justification d'une telle disposition : le point de vue moral stricto sensu de la justice ; le point de vue éthique de la vie bonne :

- Du point de vue de la justice, il me semble évident que le droit, pour tout citoyen, à un revenu de base ou revenu minimum, quelle que soit sa situation dans la production, doit être inconditionnel. Bien entendu, il ne s'agit que d'un revenu de

base. L'efficacité économique indispensable exige que les montants différentiels de revenu final tiennent compte d'une contribution productive. Il demeure qu'il serait moralement inacceptable, me semble-t-il, que l'accès des citoyens à une existence minimalement digne puisse dépendre des aléas du marché du travail. Cette intuition morale perçait à vrai dire dans le principe de l'Etat social - « passif » - et à cet égard l'Etat social « actif », c'est-à-dire le Workfare State à visage européen, marque une régression.

L'idée d'un droit inconditionnel à un revenu de base universel, indépendant de toute rémunération prétendant sanctionner une utilité sociale, actualise, voire, exauce, à l'inverse, cette virtualité de l'Etat social, en affirmant le principe politico-juridique - constitutionnel - qui correspond à son intuition morale. Quelle pourrait être cette formulation ? Proposons ceci : « Tout citoyen a droit, sans condition autre que celle d'être citoyen, aux moyens matériels élémentaires de l'existence sociale. Ce droit naturel trouve sa formule positive dans la reconnaissance constitutionnelle d'un droit individuel et universel au revenu de base, ou « revenu primaire inconditionnel », pour tout citoyen majeur de l'Union européenne. »

■ Du point de vue de la vie bonne, on peut s'interroger sur l'incidence que revêt l'instauration d'un tel droit en ce qui concerne l'intégration politique des ressortissants. Une vaste discussion s'ouvre à ce sujet. Il y a effectivement du pour et du contre.

- Du côté des adversaires, on fait valoir qu'un tel droit constituerait une incitation à la paresse, à l'oisiveté (mère de tous les vices) ; qu'il y a des effets désaffiliants et déresponsabilisants de l'inconditionnalité ; qu'une réponse monétaire est inappropriée au traitement de problèmes sociaux ; qu'enfin un dispositif financier qui favorise autant les riches que les pauvres est simplement inique.
- Du côté des partisans, si l'on se contente du « tac au tac », on réplique qu'il y a contresens sur les ressorts de la motivation sociale : le besoin de reconnaissance, en effet, n'est pas moins fort que la tendance à l'oisiveté. Surtout, la menace de suspension de l'aide sociale, loin de stimuler l'initiative, l'incitation à travailler et à entreprendre, la paralyse au contraire. Il y a en outre un aveuglement sur les effets d'un renforcement de la conditionnalité de l'aide sociale (3). Cela incitera davantage encore à la tricherie, avec des conséquences négatives pour le civisme, ainsi que cette attitude de principe - plaie de nos administrations publiques - qui repose systématiquement sur une méfiance impliquant de multiples contrôles de situation. Les adversaires du droit inconditionnel au revenu de base sous-estiment l'impact symbolique d'un revenu minimum garanti « en tout état de cause ». Outre qu'un tel droit dispense des justificatifs inhérents aux demandes de prestations sélectives, il stabilise les perspectives d'une réalisation de soi responsable. Enfin, il ne faut pas confondre entre le principe (le droit) et le mécanisme (par exemple, l'allocation universelle). L'Allocation universelle est

(3) Je me permets ici de renvoyer à mon plaidoyer pour l'Allocation universelle (Ferry, J.-M., *L'Allocation universelle. Pour un revenu de citoyenneté*, 2^e éd., 1996).

un moyen parmi d'autres de satisfaire au principe. Cette confusion se double d'une autre : entre le montant net de l'Allocation universelle et un montant brut imposable. En parlant de revenu primaire inconditionnel, j'implique la notion de montant brut imposable. Il s'ensuit que le revenu de base disponible varie en fonction de la progressivité de l'impôt sur le revenu des personnes physiques.

L'« utopie réaliste » est celle d'un revenu social : 1) primaire, plutôt que disponible ; 2) inconditionnel, plutôt que subsidiaire ; 3) universel, plutôt que sélectif ; 4) substantiel, plutôt que misérable ; 5) irrévocable, plutôt que substituable, de sorte que l'ayant droit – tout citoyen majeur de la communauté politique de référence – puisse cumuler ce revenu de citoyenneté dans son intégralité avec tout autre revenu, quelle qu'en soit la source. Je comprends, en effet, le RPI, fondamentalement, comme un revenu de citoyenneté. En le définissant ainsi, on implique qu'il se justifie par quelque chose de plus qu'une liberté accrue de choisir sa vie, et davantage aussi qu'un renforcement quantitatif du droit de vivre décemment. Le RPI se justifie certes par une obligation de solidarité que la société doit assurer à chacun de ses membres. Non pas, cependant, pour qu'ils ne meurent pas de faim ou de froid, mais pour qu'ils soient stabilisés moralement face aux aléas économiques et à la précarité sociale. Cela implique que le droit au revenu soit rendu indépendant de la situation que l'on occupe dans la production, et que les avantages de protection et de solidarité, qu'offre en principe l'Etat social à ses ressortissants, soient entièrement autonomisés, c'est-à-dire soustraits à la condition – implicite ou explicite – d'un lien présent, passé ou même futur au système du travail-emploi. Il est clair qu'un droit au revenu ainsi conçu comme droit inconditionnel, se marque normalement par un versement automatique, égalitaire, universel.

C'est donc d'abord sur fond des droits civiques, plus que des droits civils et même des droits sociaux, que s'élève la réclamation d'un droit inconditionnel au revenu de base. Maintenant, cela n'exclut pas des justifications d'un autre ordre : non seulement, comme on l'a vu, des justifications morales (touchant à la justice) et éthiques (touchant à la vie bonne), mais également pragmatiques ou techniques, jusqu'à entrer dans des considérations fonctionnalistes, relatives à la rationalité du système économique. Au croisement des points de vue éthique et pragmatique, je centrerai mon propos sur le thème de la déconnexion de l'économie par rapport à la société, et de sa reconnexion (partielle) pour les besoins de l'intégration.

Dans le camp occidental, c'est le développement de l'Etat social, qui a assuré, avec l'accompagnement de la seconde révolution industrielle, le rapport fonctionnel de l'économie à la société. Jusque dans les années soixante-dix, on pouvait valablement raisonner en termes d'économie nationale. L'économie, de ce fait, était subordonné au politique, les Etats des nations développées pouvant prétendre domestiquer les marchés sans en détruire les mécanismes. L'emploi national restait lié à la production nationale, et les Etats nationaux maintenaient leur souveraineté sur la création monétaire, la politique budgétaire, les taux d'intérêt.

Or, aujourd'hui, cet ensemble favorable à l'intégration sociale par l'économie s'est effondré de façon relativement brutale. Non seulement la croissance de la production a chuté en Europe occidentale, mais à supposer même qu'elle se fût maintenue au même taux, elle n'eût de toute façon pas été autant pourvoyeuse d'emplois que naguère. Deux phénomènes-clés pour l'explication : la production intérieure s'automatise ; la production nationale se délocalise. Ce sont là les raisons principales pour lesquelles s'est relâché le lien jadis positif entre la croissance de la production et l'augmentation de l'emploi.

Cela relativise l'efficacité pour l'emploi d'une relance keynésienne, même concertée à grande échelle. Quant à une relance nationale non concertée, elle se briserait sur le mur des pays à monnaie forte ou stable. Pour défendre leur économie, ceux-ci doivent, en l'absence d'un Système Monétaire International à taux de change fixes, faire pression sur les organismes supranationaux (FMI, Banque mondiale, OMC, G7), afin que ceux-ci imposent la résorption des dettes et déficits publics. Or, cela équivaut à engager une déflation mondiale (qu'on l'appelle « désinflation compétitive » ou autrement), laquelle n'est pas compensée par des mécanismes redistributifs au niveau international.

C'est pourquoi, au lieu d'une relance concertée, ce fut d'abord à une récession concertée que l'on a assisté, dès le milieu des années soixante-dix et surtout au cours des années quatre-vingts. Partiellement compensée par un boom des technologies de pointes, la tendance récessionniste se traduit par une régression sociale pour la justification de laquelle les responsables invoquaient, face aux ressortissants du « premier monde » (le Nord), le contexte contraignant d'une compétition internationale intensifiée par la montée en puissance des « petits dragons », tandis que, face aux ressortissants du « deuxième monde » (les NPI) et du « troisième monde » (sous-développé économiquement et déstructuré politiquement), on faisait valoir la nécessité absolue de balances (budgétaires et extérieures) équilibrées, et d'un retour à la « vérité » des prix. Dans le contexte d'une compétition mondiale entre anciens pays industriels (membres de l'O.C.D.E.) et nouveaux pays industriels (asiatiques et latino-américains), ceux-ci étaient soupçonnés de compenser leur éventuel retard technologique par des coûts salariaux directs et indirects très bas (dumping social), poussant logiquement ceux-là (essentiellement, les Occidentaux) à flexibiliser leur économie et à programmer plus ou moins ouvertement la déprotection sociale. Ce fut ensuite, suivant une ligne logique, le passage du Welfare State au Workfare State, qui fut engagé au nom d'une « adaptation » nécessaire dont le défi est relevé en Amérique du Nord plus franchement qu'en Europe de l'Ouest. Le mot d'ordre de l'adaptation a été largement assumé par les Etats-Unis et par le Royaume Uni, dont le succès présent est sans doute trompeur. Le dynamisme que manifestent, en effet, ces deux pays joue sur une acceptation par les gens du travail mobile, précaire, flexible, ce qui n'incite ni les entreprises ni les particuliers aux investissements longs de formation, tandis que les efforts à consentir pour l'éducation publique, base de la civilisation, ne peuvent être assurés par un Etat cantonné, pour les aspects domestiques, aux fonctions de représentant de commerce et de négocia-

teur de règles. Le Workfare State n'est, dans son principe, rien de plus qu'une dérivation politique de la logique adaptative du marché, et il n'est, pour cette raison, pas plus éclairé sur le long terme que ce dernier. Il représente plutôt la concrétisation littérale du contresens politique, puisque, sans autre outil que la flexibilité, il intervient, comme pour la conjurer, dans une situation où, de façon patente, le travail-emploi a précisément cessé d'être le « grand intégrateur ». Aussi le Workfare State n'est-il pas une voie d'avenir, car il ne tiendra pas ses promesses d'intégration.

Les éléments que je viens d'évoquer : relâchement du lien positif entre production et emploi ; pression pour la déprotection sociale et le démantèlement du Welfare State, ne sont pas des fatalités de l'automation, de la délocalisation et de la mondialisation. Cependant, ils se cumulent pour opérer un retournement de l'économie contre la société. Depuis une quinzaine d'années, il est de plus en plus net que l'économie se déconnecte de la société. En même temps, elle échappe au contrôle politique et vient substituer sa régulation : celle du marché, à la régulation politique de l'Etat. Sa finalité sociale ultime, elle la perd de vue, dans la mesure où, étant livrée à ses seuls indicateurs de profit, son but n'est pas de satisfaire les besoins mais de conquérir les marchés. Or, la délocalisation aidant, cette logique devient aujourd'hui socialement désintégratrice pour les nations occidentales elles-mêmes, lorsqu'elle en vient à commander l'orientation de leur politique.

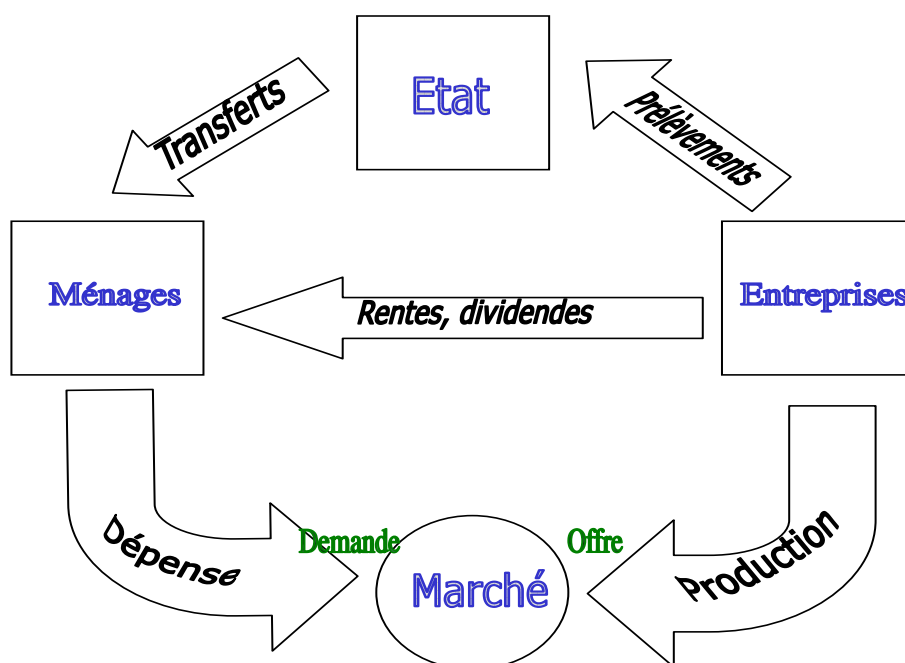
L'instauration d'un Revenu primaire inconditionnel devient alors urgente du point de vue, précisément, du risque majeur que fait courir la déconnexion de l'économie et la dévitalisation du social.

Comprenons d'abord techniquement en quoi la mise en place d'un tel revenu de citoyenneté, automatique et inconditionnel, permettrait une reconnexion partielle de l'économie. Pour cela, il nous faut radicaliser (en imagination) la perspective de l'automatisation et de la délocalisation. (A mon avis, les deux tendances ne peuvent ni ne doivent être enrayées, mais méritent au contraire d'être assumées et accompagnées). Partons du figure classique de la production / distribution, c'est-à-dire du circuit d'économie monétaire (voir infra, figure 1) : l'entreprise est au centre de ce circuit ; d'un côté, elle produit des biens et services qui se portent sur le marché, en tant qu'offre ; en contrepartie, elle verse des revenus (salaires et dividendes) qui, dans la mesure où ils se traduisent en dépense (et non en épargne), se portent sur ce même marché, en tant que demande (solvable actuelle). Le marché est le lieu de rencontre où se forment les prix auxquels le produit offert sera absorbé par la dépense.

C'est la figure classique. Maintenant, imaginons que toute la production réalisée sur le territoire national soit automatisée, tandis que la production nationale non automatisée serait réalisée à l'étranger ; c'est là, en effet, une façon de radicaliser les tendances fortes à l'automatisation et à la délocalisation : dans cette perspective radicalisée pour les besoins de la réflexion, l'entreprise cesse alors d'être le centre de la production et de la répartition de cette production, c'est-à-dire de la distribution de revenus monétaires directs (essentiellement, les salaires).

La figure ci-contre (figure 3) est une radicalisation de la tendance prévisible. Il n'a qu'une valeur heuristique. Par hypothèse, l'entreprise ne verserait plus guère que des rentes et des dividendes, mais non plus des salaires, sur le territoire national, car (toujours par hypothèse) la population nationale ne serait plus mise au travail pour assurer la production nationale. Nous pouvons raisonner ainsi au-delà du national, sur l'économie du Nord en général. (Par hypothèse encore) la production nationale n'aurait plus besoin de l'emploi national ; ou plutôt, les qualifications d'emploi dont elle aurait encore et toujours besoin renverraient à des compétences pointues et à des activités immatérielles de conception, de communication, d'imagination – tous postes que l'on voit se profiler aujourd'hui sur des rémunérations parfois extravagantes, mais qui ne concernent que faiblement l'homme de la rue. Si la figure 3 donne l'impression que l'Etat prendrait la place centrale, dévolue aux entreprises dans le circuit d'économie monétaire, cela ne doit pas induire chez le lecteur un malentendu étatiste : on veut signifier simplement que l'Etat est l'instance de recours pour assurer la continuité du circuit. Mais c'est là, encore une fois, une simplification théorique. En pratique, le rôle de l'Etat sera subsidiaire dans l'alimentation du revenu global, car, sans cesse, se créeront de nouvelles entreprises offrant du travail. De même, les prélèvements obligatoires ne porteront sur les entreprises qu'en apparence. Les entreprises seront tout au plus les collecteurs de prélèvements effectués pour l'essentiel sur les dépenses des ménages. Maintenant, on pourrait imaginer que les institutions financières (les banques) remplacent les entreprises dans ce rôle, tandis qu'un prélèvement automatique sur toutes les transactions des ménages viendrait se substituer à la TVA

FIGURE 3 : CIRCUIT D'ECONOMIE AUTOMATISEE



Ce qui est déprimant, ce n'est pas la réalité économique elle-même. C'est plutôt la façon dont on ferme les réponses politiques à une situation – problématique – d'automatisation et de délocalisation croissantes des productions nationales sous nos latitudes. Les stratégies de réponse sont généralement axées sur deux volets : la flexibilisation de l'emploi et la formation professionnelle. Les Etats-Unis concentrent l'action sur le premier volet, et l'Union Européenne, l'équilibre fortement par le second. Or, cette double réponse européenne des stratégies officielles pour « la croissance, la compétitivité, l'emploi » mérite d'être décodée. Derrière la devanture rhétorique du « partage du travail » et des « gisements d'emploi », ces stratégies procèdent de la conviction que les emplois sont maintenant à grappiller sur les aspérités du mur qu'oppose désormais le système de production aux offres de travail ou demandes d'emploi. Celles-ci devront s'ajuster et s'adapter drastiquement à des offres d'emploi toujours plus sélectives, tandis qu'il n'y aura plus guère de place à prendre que dans des activités de pointe, entreprises, comme il se doit, sur « un large partenariat international », et pour des personnes jeunes, formées, souples, mobiles, rapides, fonctionnelles, adaptées, intelligentes.

Le Revenu primaire inconditionnel vaut techniquement comme une solution de rechange face au « modèle » américain. Je ne crois pas qu'il y ait place, en dehors de cette option, pour un modèle européen original. Au lieu de plier la société à l'économie, le RPI redéploie celle-ci vers des activités socialisantes.

Comment ? Reprenons le raisonnement où je l'avais laissé à propos du circuit d'économie monétaire. On se souvient, celui-ci est « brisé » par l'automatisation de la production et la délocalisation des activités nationales ; l'entreprise produit, mais elle ne verse plus aux nationaux une contrepartie de salaires, formant ainsi pour les ménages un revenu qui leur permettait de soutenir une forte demande intérieure. Deux phénomènes massifs attestent l'actualité de cette tendance : d'une part, le développement éhonté de revenus spéculatifs ; d'autre part, la pénétration rapide des économies nationales dans l'économie mondiale. Le revenu national se recompose donc au détriment du salariat. Sa « composition organique » se modifie en baisse pour les salaires, en hausse pour les plus-values, les dividendes, les rentes, les bénéfices d'exploitation, les honoraires, les indemnités et transferts sociaux. Pour un même montant global de ressources, les emplois ou affectations du revenu se modifient également : baisse de la propension à consommer ; hausse de la propension à épargner. En vue prospective, le revenu intérieur, vraisemblablement, diminue ou cesse de croître, ainsi que le produit intérieur, sous nos latitudes ; et l'économie nationale, normalement, se laisse tirer par l'extérieur, en particulier vers l'Est et le Sud-Est, où elle redéploie ses activités (investissements, emplois nouveaux).

Ce processus correspond sans doute à un trend trop puissant pour être renversé. Mais il peut être équilibré pour partie par une nouvelle source – exogène – de distribution de revenus nationaux primaires additionnels : non plus l'agent « entreprises », mais l'agent « administrations publiques » (quel qu'en soit le trésorier) inter-

vient alors pour reformer le circuit d'économie monétaire, et cela, nécessairement, en versant aux ménages ce transfert sans contrepartie, qu'est le Revenu primaire inconditionnel. C'est bien par la redistribution de l'Etat social, que le capitalisme avait pu trouver un second souffle : celui des Trente Glorieuses ; et le secret de ce nouveau dynamisme ne résidait certes pas dans la croissance bureaucratique : il était plutôt enraciné dans l'institution de transferts sociaux (prestations de l'Etat social) et économiques (subventions de l'Etat interventionniste) sans contrepartie. En dépit des apparences toujours sauvegardées d'équilibre comptable, la multiplication du crédit bancaire et l'effet multiplicateur de la dépense budgétaire alimentaient la croissance de la production et l'emploi par la demande des ménages dont la propension à consommer était en outre activée par les effets redistributifs des systèmes sociaux et fiscaux. Ainsi l'Etat social commençait-il d'ailleurs à démasquer le mythe de la contributivité : la redistribution ne permettait plus d'indexer aussi fermement le revenu de chacun sur sa contribution productive. Or, le RPI ne ferait qu'intensifier cette autonomisation du revenu par rapport à sa justification conventionnelle en tant que rémunération des facteurs de production. En consacrant un droit inconditionnel au revenu, le RPI explicite et officialise la percée cognitive ainsi réalisée par l'Etat social.

D'un point de vue fonctionnel, le Revenu primaire inconditionnel permettrait à l'économie de se recentrer sur la base sociétale de son essor, en se tournant à nouveau vers le marché propre, tout au moins pour la part correspondant au montant du Revenu - j'avais pensé (en 1995) à 15% du PNB à l'horizon 2010, à partager entre les citoyens majeurs de la communauté de référence - et pour la part de ce montant consacré à la dépense des ménages affectée à la production intérieure, tandis qu'ainsi, le chômeur de longue durée n'aurait plus à se percevoir comme quelqu'un qui vit sur l'aide sociale aux frais des travailleurs, dès lors qu'il serait celui qui, ainsi que beaucoup d'autres, passe simplement d'un revenu d'emploi à son revenu de base, auquel il a droit de toute façon, en tant que citoyen.

Soit !, dira-t-on. Mais il n'en est pas moins chômeur de longue durée, c'est-à-dire quelqu'un qui, après une année, continue de chercher du travail sans en trouver, et qui a besoin d'un revenu plein.

Deux réponses :

- Tous les membres majeurs de sa famille reçoivent le revenu de base. En effet, le RPI est individuel et son montant n'est pas modulé en fonction d'une situation par rapport au conjoint ou aux parents ; il n'est pas taillé sur la notion comptable de « ménage », comme, par exemple, le RMI, en France.
- Le RPI met beaucoup plus sérieusement le demandeur d'emploi en situation d'offreur de travail, parce que, d'une part, celui qui cherche un emploi a moins le couteau sur la gorge ; il peut mieux négocier son profil d'activité ; d'autre part, il peut davantage prendre un risque d'entreprise et offrir ses compétences sur un mode de co-responsabilité associative.

Cela me conduit à l'idée d'un redéploiement de l'économie vers des activités socialisantes. Là, le RPI est considéré du point de vue fonctionnel où il favoriserait le décollage d'un secteur d'activités non mécanisables, personnelles, autonomes, socialisantes : le secteur quaternaire.

3. IDEE D'UN SECTEUR QUATERNAIRE D'ACTIVITES NON MECANISABLES

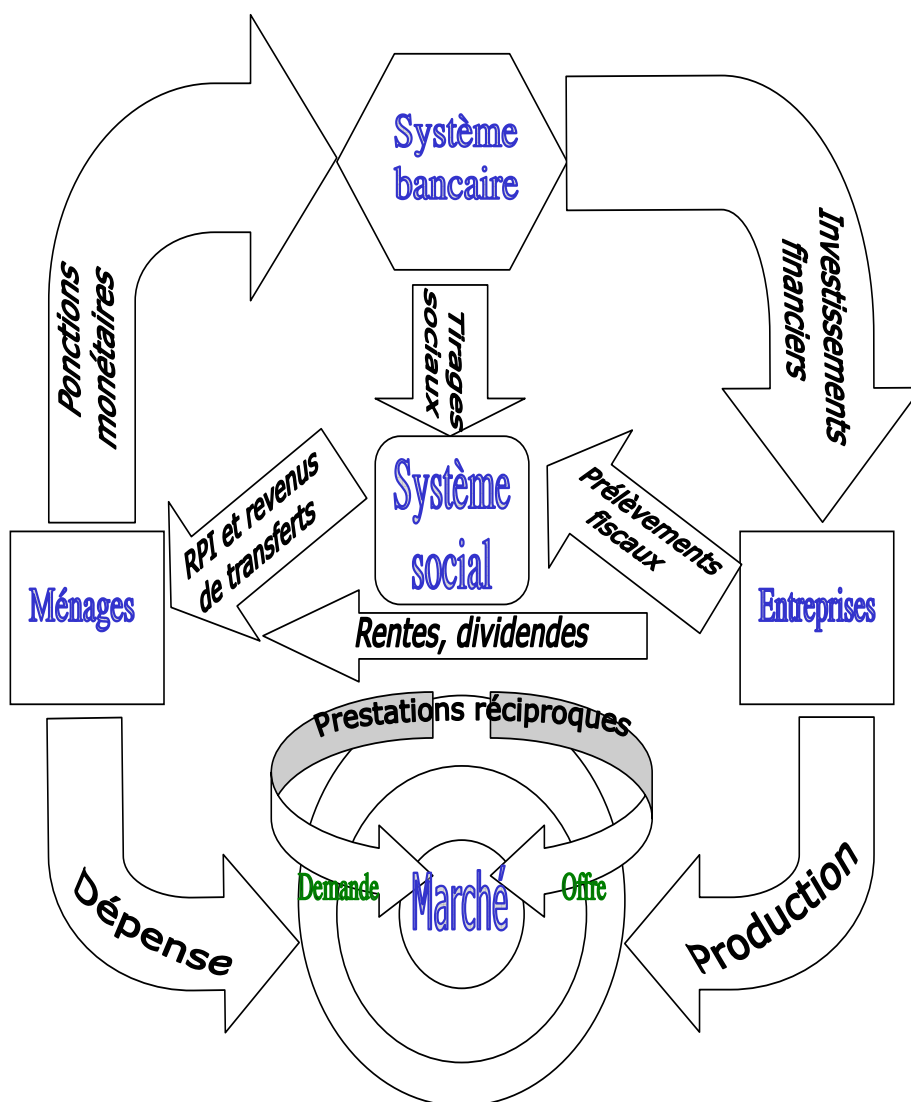
D'un point de vue systématique, le RPI peut justifier son financement au regard du passé : le capital accumulé par le travail des générations antérieures procure un « avantage de civilisation », avantage immense dont le bénéfice revient à tous, et sûrement pas aux seuls actifs privilégiés ayant accédé à l'emploi sur un poste rémunéré par le système. Dans ce cas, il serait conséquent que le RPI se finance par un prélèvement sur les entreprises. En effet, le RPI est pour elles une manne sans laquelle elles seraient privées d'un débouché intérieur garanti. Ce prélèvement obligatoire serait alors calculé selon une raison inverse de celle qui préside actuellement aux prélèvements sociaux, soit, à raison inverse des emplois réalisés, lesquels pourraient venir en déduction de l'impôt.

Mais le RPI peut aussi justifier son financement au regard de l'avenir. Là, le système économique ne rembourse pas une dette : il ouvre plutôt un crédit. Pratiquement, cela signifie que l'on escompte que le RPI ne soit pas seulement un revenu social, mais aussi un investissement économique pour l'essor d'un secteur quaternaire d'activités.

Il s'agirait par construction d'un secteur d'activités non mécanisables. Les activités y seraient telles que le produit porte la marque personnelle du ou des producteur(s). Cette marque peut être intellectuelle, ou relationnelle, ou encore manuelle. Le spectre est tout à fait ouvert, des activités proprement socialisantes, car personnelles et donc largement autonomes, du moment que leur utilité pourrait être socialement reconnue et économiquement sanctionnée. Le profil de ces activités ne serait pas prédéfini par l'Etat ni par les autres définisseurs officiels de l'utilité sociale : entreprises, banques, compagnies d'assurance, administrations, qui détiennent ensemble la compétence quasi exclusive de l'offre d'emplois découpés sur des profils de postes obéissant à des critères unilatéraux, très faiblement négociés avec les intéressés. Au contraire, le secteur quaternaire serait un secteur d'activités non seulement personnelles, mais aussi autonomes, où ce sont les intéressés eux-mêmes qui définiraient leur propre activité, individuellement ou en groupe, et tenteraient de la faire reconnaître socialement et sanctionner économiquement de façon positive.

C'est là le problème d'un financement du RPI par anticipation des résultats de l'investissement économique qu'il autorise. Pourquoi ? Le RPI est un « filet » permettant aux individus de prendre quelques risques économiques, dans la mesure où il diminue la précarité sociale. Il favorise plus d'initiative économique, libère plus de créa-

tivité sociale. Les banques sur crédit – non plus, cette fois, les entreprises sur impôt – pourraient alors enclencher le nouveau paradigme de la répartition, mais dans la mesure toutefois où elles verraient dans le RPI un élément d'impulsion pour un nouveau secteur d'activités, qui soit certes un secteur d'accueil pour les exclus de la grande production, mais aussi et surtout un secteur d'innovation sociale, un laboratoire pour la création d'entreprises atypiques et l'initiation d'activités sollicitant une demande pour des produits originaux, qu'ils soient artisanaux ou quasi immatériels, comme les logiciels, ou qu'il s'agisse de services tels que le soutien, l'animation, l'assistance, la médiation, la tutelle, la surveillance, la pédagogie libre, les prises en charge thérapeutiques, ou encore d'œuvres intellectuelles, esthétiques, littéraires, scientifiques. Le secteur quaternaire n'est pas le moins du monde ce secteur misérabiliste qu'aiment à pointer à ce propos les objecteurs de la société duale. Il ne s'agit pas de « petits boulots » sous-qualifiés qui seraient concédés à des petites gens dont on ne sait pas trop quoi faire. Il s'agit aussi bien d'un laboratoire d'idées de pointe dans de multiples domaines, y compris ce « domaine » que représente, à un second degré, l'accès à un marché individualisé de prestations qui, comme l'éducation, étaient jusqu'alors organisées sur le modèle de services publics, quel qu'en soit le régime juridique. Ce serait une tâche utile que de dresser à cet égard un inventaire actualisé, une nomenclature à peine prospective de ces profils variés d'activités nouvelles, indéductibles, au foisonnement discret, dont on ne mesure guère la variété. L'Europe est virtuellement ce laboratoire pour les initiatives originales. De ce point de vue, le secteur quaternaire apparaît comme un secteur d'accueil, non pas d'abord pour les exclus, mais pour la créativité incertaine d'une population, et singulièrement d'une jeunesse dont les aspirations, quant à l'activité future, ne rencontrent plus les besoins du système d'emplois existant.

FIGURE 4 : CIRCUIT D'ECONOMIE QUATERNAIRE

Le secteur quaternaire est donc ce qui émergera de la façon dont le Revenu primaire inconditionnel contribuerait pour partie à l'émergence d'un marché pour des activités relativement autonomes.

Pour ne pas être aussitôt condamnées sur un plan économique, ces activités devraient sans doute être sanctuarisées fiscalement. Elles pourraient aussi être aidées sur bonification de crédit. Le crédit n'assurerait que pour partie le décollage

du secteur quaternaire, en complément du revenu de base, mais cela n'empêcherait pas que les banques soient le trésorier payeur du RPI. Moyennant leur mise en responsabilité sociale sous la discipline d'une Charte bancaire européenne, elles pourraient, en effet, assumer le rôle de collecteur, actuellement dévolu aux entreprises, et s'assurer par là une contrepartie monétaire en capitalisant des prélèvements automatiques sur les transactions des ménages. Le système bancaire est, en effet, mieux indiqué que le système fiscal, pour financer le RPI.

D'une part, en effet, le système fiscal doit en principe réaliser des recettes à hauteur de ses dépenses, sous peine de devoir tôt ou tard résorber la dette publique résultant de déficits budgétaires cumulés. En principe, les prélèvements fiscaux devraient donc égaler le montant annuellement versé au titre du RPI. C'est une très lourde charge, qui pèserait ainsi sur le revenu global, surtout si le montant du RPI était (comme on peut le souhaiter) significatif. Cependant, le système bancaire a, lui, des ratios de couverture beaucoup moins exigeantes : il n'a pas besoin d'équilibrer ses en-cours par une immobilisation monétaire de même montant. Cette exigence de couverture tend, à vrai dire, à diminuer à raison même de la concentration bancaire et de l'augmentation de la part de la monnaie de banque dans la masse monétaire totale, si bien que la situation actuelle, en Europe, est déjà propice à un certain remplacement de l'épargne forcée (impôts et prélèvements obligatoires en général) par l'épargne volontaire, c'est-à-dire un certain relais du système fiscal par le système bancaire.

D'autre part, le système bancaire peut efficacement intervenir au jour le jour pour réguler la masse monétaire en circulation, ce que ne peut faire le système fiscal. Il est donc plus puissant que ce dernier, et cela des deux côtés : du côté de la création monétaire, et du côté de la ponction monétaire. Il peut créer d'autant plus de monnaie, et cela, ex nihilo, qu'il peut mieux la réguler ; et il le pourrait d'autant mieux qu'il serait intégré sur une grande échelle, ainsi que cela se dessine dans l'Union européenne, avec la création d'une Banque centrale de l'Union et l'instauration d'un Système européen des banques centrales (SEBC).

CONCLUSION

J'aimerais, en conclusion, soumettre deux considérations à l'appui de ma thèse selon laquelle le droit au revenu fortifiera le droit au travail :

- l'instauration d'un droit indépendant au revenu, du moment qu'il ne s'agit jamais que d'un revenu de base, diminuera l'angoisse liée à une précarité croissante des emplois, sans pour autant supprimer l'incitation à travailler et à entreprendre. Au contraire : la motivation sociale s'en trouvera plutôt réactivée ;
- à l'heure où la condition salariale entre en crise, une telle innovation favorisera l'essor d'un secteur d'activités non mécanisables, moins vulnérables aux mutations techniques et aux aléas des marchés mondiaux, que celles qui résultent d'une organisation conventionnelle du travail-emploi.

Je ne milite pas, en effet, pour le RPI « en soi », mais en relation avec des finalités d'intégration et de participation sociales. Ces finalités devraient pouvoir se concrétiser dans l'émergence et l'essor d'un secteur d'activités « quaternaires », lesquelles peuvent au demeurant relever aussi bien de l'agriculture que de l'industrie ou des services, mais aussi de l'artisanat et du commerce de détail, du moment qu'elles répondent aux critères formels (le caractère personnel, la détermination autonome, l'originalité du produit) retenus pour leur définition. Pour que puisse être atteint le but d'intégration et de participation sociales, énoncé dans ces finalités, le simple versement d'une allocation universelle comme revenu de citoyenneté ne suffit évidemment pas : un puissant accompagnement politique est nécessaire, à commencer par une simplification administrative radicale pour la création d'entreprises quaternaires, ainsi qu'une sanctuarisation fiscale bien étudiée pour les activités nouvelles entrant dans la définition des activités quaternaires.

Plus profondément, l'instauration d'un Revenu primaire inconditionnel ne servirait de rien en l'absence d'une lutte énergique contre l'illettrisme au sens large, car l'innovation que représenterait l'institution d'un droit inconditionnel au revenu de base fait entièrement dépendre son succès d'une sauvegarde de ce « fonds propre » des sociétés civiles, que représentent les ressources culturelles des sociétaires. L'éducation est donc le réquisit de profondeur. Plus en surface, cependant, serait requise en outre la mise en service social des nouvelles technologies de l'information et de la communication (NTIC) composant ladite « société de l'information », afin que les expériences nouvelles, leur échec éventuel comme leur réussite éventuelle, servent d'expérience aux autres à des fins d'apprentissage social.

TABLE DES MATIERES

CRISE ET CRITIQUE DE L'ETAT SOCIAL

1. LA CRISE DE L'ETAT REDISTRIBUTIF	265
2. LES TENTATIVES DE REPONSE A LA CRISE	270
3. IDEE D'UN SECTEUR QUATERNAIRE D'ACTIVITES NON MECANISABLES	279
CONCLUSION	282

GOUVERNER LA SECURITE SOCIALE : LES ENJEUX EUROPEENS. ESSAI DE CLARIFICATION METHODOLOGIQUE

PAR PHILIPPE POCHET

Directeur, Observatoire social européen, Maître de conférence invité à l'Université catholique de Louvain

INTRODUCTION

La thématique est vaste et complexe. Plutôt que d'essayer de traiter de toutes les dimensions au risque de se perdre, je voudrais traiter de manière extensive la question de l'impact de l'Union européenne sur les formes de gouvernance de la sécurité sociale en Belgique. Ceci pose naturellement la question de ce qu'on entend par gouvernance ou nouvelle gouvernance. De facto, dans les Etats sociaux bismarckiens et particulièrement en Belgique, les acteurs non étatiques, syndicats et patronats, ont été associés à la gestion des fonds et à la définition des objectifs. En ceci, il s'agit déjà d'une nouvelle forme de gouvernance définie par la participation structurelle d'acteurs non étatiques aux décisions publiques. Toutefois, ce n'est généralement pas en termes de nouvelles formes de gouvernance mais bien sous le label du néo-corporatisme que cette participation a été historiquement analysée.

Je prendrai donc une approche plus large pour m'interroger sur l'impact de l'Union européenne sur les traits principaux du système belge de sécurité sociale qui sont aussi de manière générale partagés avec les autres Etats sociaux bismarckiens (Esping-Andersen, 1990, Palier, 2003, Bonoli, 2000, Palier, 2005). C'est l'impact de la « multilevel governance » qui sera interrogé ici. En d'autres termes, comment nos équilibres internes qui ont été à la base de la création et du développement de nos institutions et politiques sociales ont-ils été et sont-ils affectés par l'Union européenne ? Nous ne nous posons pas la question de savoir si elles ont été affectées car nous pensons que le développement des systèmes de protection sociale a depuis l'origine été influencé (à des degrés divers selon les époques) par les idées et politiques dans d'autres Etats.

Dans les discussions sur cet impact européen, il n'y a eu que peu de tentatives d'analyser systématiquement les différents canaux et mécanismes pouvant conduire à des changements. En effet, l'influence européenne sur les politiques nationales peut prendre différentes voies. La première est celle de la législation européenne (règlement et directive) qui affecte directement ou par transposition le droit natio-

nal. Le livre récent de Gerda Falkner et ses collègues nous montre que l'impact de la législation sociale européenne a été sous-estimé et que, jusqu'en 2004, de nombreuses directives sociales ont été adoptées (Falkner et al., 2005). Deuxièmement, la CJE (Cour de justice européenne) a joué un rôle essentiel par sa jurisprudence, principalement dans son interprétation de la libre circulation des personnes et du droit de la concurrence, d'un côté, et des directives sociales, de l'autre (Leibfried et Pierson, 1995, voir aussi, à propos des soins de santé, McKee et al., 2002 et, pour les pensions, Dudek et Omtzigt, 2001). Troisièmement, les politiques nationales peuvent être affectées par les politiques économiques et monétaires européennes (Pochet, 1999 ; Martin et Ross, 2004), notamment en ce qui concerne le financement de la protection sociale.

Finalement, les nouvelles méthodes dites « soft » se sont développées rapidement, particulièrement dans le domaine social (stratégie européenne pour l'emploi (SEE), méthode ouverte de coordination (MOC)). Elles visent à la coordination des politiques nationales. Elles peuvent aussi influencer de manière normative et cognitive les politiques nationales et la direction des réformes (Zeitlin et Pochet, 2005).

Dans la première partie de cet article, je définirai plus précisément ce que l'on peut attendre, en termes d'impact sur le système de sécurité sociale, de ces quatre canaux - législation, arrêt de la Cour de justice, intégration économique et Union économique et monétaire (UEM) et coordination des politiques nationales. Nous verrons ensuite comment ils se combinent dans trois domaines : le chômage, les soins de santé et les pensions.

L'approche dominante dans les études de l'eupéanisation est celle en termes de « fit/misfit ». Elle constitue un premier pas utile mais doit être dépassée. Falkner et al. (2005), entre autres, ont montré de façon convaincante qu'un léger « misfit » en matière de politique sociale peut conduire à des changements importants (en d'autres termes que la politique importe toujours).

L'eupéanisation peut affecter les institutions, les idées, les intérêts ou les acteurs. C'est l'objet de notre seconde section.

Ensuite, nous analyserons l'interaction entre les différents canaux d'influence et le système belge de protection sociale ou, du moins, les principales caractéristiques que nous avons sélectionnées. Il s'agit bien d'une première tentative d'éclaircissement méthodologique car bien évidemment toutes politiques européennes sont réinterprétées par les acteurs nationaux (« selective downloading », « leverage effect », « political packaging ») qui peuvent aussi tenter de les (re)façonner « uploading ». En d'autres termes, on ne peut penser des acteurs passifs se soumettant aux diktats européens, d'autant que, pour certains aspects, il s'agit plus d'une direction générale que d'une imposition précise (de la Porte et al., 2001 ; Radaelli, 2005). Il est bien évidemment impossible de tester toutes les possibilités décrites dans la première partie. Nous avons sélectionné une politique, l'UEM, et un instrument, la

MOC, ainsi que le cas de l'implication des partenaires sociaux (pour avoir une approche en terme d'acteurs). En une première approximation, nous regarderons donc les évolutions budgétaires (avec pour argument les contraintes sur le financement) et les évolutions du déficit avec celui des dépenses totales en pourcentage du PIB. Cet aspect est particulièrement important en Belgique où la dette publique était de plus de 20 % du PIB. En ce qui concerne la SEE, nous nous intéresserons particulièrement aux recommandations de manière générale et, plus particulièrement, à celles formulées pour l'employabilité et l'égalité hommes/femmes (argument du changement du « breadwinner » vers un ménage à deux revenus, argument du partage des gains de productivité à un accès au marché du travail). Enfin la place des partenaires sociaux est centrale en Belgique, qu'en est-il au niveau européen et quels peuvent être les effets d'une place plus marginale au plan européen ?

1. INFLUENCE PAR LES INSTRUMENTS (LOI, JURISPRUDENCE DE LA COUR DE JUSTICE, INTEGRATION ECONOMIQUE, SOFT LAW)

Nous pouvons distinguer les impacts directs, non attendus, indirects et (in)volontaires.

En matière sociale les impacts directs, c'est-à-dire les directives et les règlements, sont peu nombreux. Par impact direct, j'entends la transposition en droit national de ces directives qui résultent aussi d'une décision politique.

Les effets indirects sont surtout le résultat de l'intégration économique et de l'Union monétaire. Ce sont, comme l'a montré Scharpf (1999), les effets d'une intégration asymétrique (intégration négative versus intégration positive, différence dans les bases légales, unanimité versus majorité qualifiée).

La troisième possibilité sont les effets inattendus. Par cela, j'entends les arrêts de la Cour de justice dont près d'un quart des affaires a trait directement ou indirectement aux questions sociales. La Cour a largement interprété le Traité et le droit dérivé souvent au-delà de ce que les acteurs politiques avaient envisagé (par exemple arrêt Barber ou, plus récemment, les arrêts sur la directive temps de travail (1)). Dans leur analyse désormais standard de la jurisprudence de la Cour, Leibfried et Pierson (1995) ont montré comment celle-ci avait affecté les états sociaux nationaux dans leur capacité de mener une politique sociale autonome. Cela les avait conduit à les appeler « semi-souverains ».

(1) CJCE, Affaire C-14/04, Dellas, 1er décembre 2005, inédit ; Affaire C-397/01 à C-403/01, Pfeiffer e.a, arrêt du 5 octobre 2004, non publié ; Affaire C-151/02, Jaeger, arrêt du 9 septembre 2003, Rec. 2003, I-8389 ; CJCE, 3 octobre 2000, Simap, C-303/98, Rec. P.I-7963.

Finalement, les effets (in)volontaires sont les résultats éventuels de la coordination des politiques nationales et des différentes MOC qui peuvent être mises en œuvre ou non au niveau national. Même s'il n'y a pas d'impact volontaire direct, c'est-à-dire de mise en œuvre active par les acteurs, il peut y avoir des effets non prévus (par exemple par le rôle des idées, l'apprentissage).

Dans les paragraphes qui suivent, nous nous contenterons de rappeler les points principaux de chaque aspect sans entrer dans les détails.

1.1. LEGISLATION

Nous ne détaillerons pas l'ensemble des impacts mais, de manière synthétique, nous pouvons relever les points suivants qui sont repris de Francis Kessler (2005, p. 23) :

- les règles de la non-discrimination en raison du sexe et de la nationalité ;
- la notion de citoyenneté européenne permet d'ouvrir l'accès à des prestations de sécurité sociale et permet l'accès, pour certaines personnes, à des prestations d'aide sociale ;
- la mise en œuvre des libertés économiques ;
- la libre circulation des personnes se traduit par la coordination des règles de sécurité sociale ;
- la libre prestation de services qui a un impact sur la prise en charge des soins prodigués à l'étranger ou par des opérateurs d'un Etat membre et sur l'activité des assureurs de personnes et des institutions de retraite complémentaire ;
- le droit de la concurrence.

Pour le cas belge, il est très clair que toute la politique européenne d'égalité hommes/femmes (et ce, depuis le fameux arrêt Defresne) a eu des effets importants sur l'évolution de notre législation et de notre système de protection sociale.

1.2. COUR DE JUSTICE

Les jugements de la Cour de justice ont eu un impact important notamment sur l'exportabilité des prestations sur l'ensemble du territoire européen et sur la vision extensive du principe d'égalité hommes/femmes (ex : les travailleurs à temps partiel), pour la définition de l'accès (nationalité) aux prestations (en cash et en nature) de la protection sociale et de l'aide sociale. Ici aussi, il faudrait un volume pour collationner l'ensemble des arrêts pertinents (Leibfried et Pierson, 1995).

1.3. MARCHÉ INTERIEUR ET UEM

Parmi les principaux facteurs à analyser quant à leurs conséquences sociales, citons rapidement :

- le Pacte de stabilité et de croissance (voir par exemple Martin et Ross, 2004) ;
- la dérégulation des services publics ;

- la mise en concurrence croissante de nouveaux pans de l'économie : télécoms, poste, énergie, etc. (dont la première mouture de la directive service constitue l'exemple par excellence).

Il est à ce stade nécessaire de faire une rapide mise au point méthodologique. Tandis que, pour les deux premiers points, il est relativement facile de tracer les impacts, il s'agit pour celui-ci de construire un cadre d'analyse. On peut, par exemple, argumenter que le Pacte de stabilité a eu des effets positifs en favorisant des finances publiques saines, donc une croissance accrue et finalement la garantie du financement de la protection sociale (Begg et Nectoux, 1995). Ce problème de la preuve de l'impact est encore plus important pour le point suivant.

1.4. COORDINATION DES POLITIQUES NATIONALES (SEE, MOC)

Depuis 1997 et la SEE, le recours à la « soft law » s'est largement accru (de la Porte et Pochet, 2002, Zeitlin et Pochet, 2005, voir aussi la centaine de papiers sur le site du centre européen de l'Université de Wisconsin-Madison, <http://eucenter.wisc.edu>).

A partir de la SEE de 1997, s'est développé un ensemble d'activités européennes comprenant entre autres : la MOC pensions et la MOC pauvreté et exclusion sociale et plus récemment une MOC en matière de soins de santé que nous regroupons sous le terme de coordination des politiques nationales.

Dans le cadre de notre analyse, nous nous centrerons plus particulièrement sur la SEE et la MOC pensions. La MOC santé est trop nouvelle pour qu'une quelconque appréciation puisse en être tirée. Quant à la pauvreté, la MOC n'affecte pas spécialement la Belgique qui en a toujours fait une de ses priorités. Encore davantage que pour le point précédent, il est nécessaire de préciser les canaux d'influence et leur intensité car, à ce jour, personne n'a découvert d'influence directe indiscutable (transfert pur et simple d'une pratique d'un pays dans un autre pays (Dolowitz et Marsh, 2000)).

1.5. INFLUENCE PAR SECTEUR

Nous considérons rapidement les trois principaux secteurs en termes de dépenses en proportion du PIB : les pensions, les soins de santé et le chômage. L'objectif est de distinguer pour chacun d'entre eux les canaux d'impact potentiel.

1.5.1. Chômage

Deux aspects paraissent les plus pertinents. D'une part, la SEE (avec son volet employabilité) et, d'autre part, l'approche en termes de « Making Work Pay » (trappe à l'emploi, à la pauvreté) qui se retrouve tant dans la SEE que dans les approches européennes en matière de protection sociale. La Cour de justice et les directives ne jouent pas un rôle important.

1.5.2. Pensions

Le domaine des pensions est particulièrement complexe et affecté tant par la législation et la jurisprudence de la Cour, par le discours sur son financement (grandes orientations de politique économique, Pacte de stabilité et de croissance) que par la MOC. Le droit de la concurrence est essentiel (délimitation entre public non soumis à la concurrence et privé (troisième pilier) pleinement soumis, définition des conditions du deuxième pour ne pas être soumis à la concurrence). Depuis le jugement Albany (C-67/96 Albany International BV v. Stichting Bedrijfspensioenfonds Textielindustrie), il semble que la Cour a défini une ligne claire en ce qui concerne le deuxième pilier et les conditions nécessaires pour qu'il ne tombe pas sous le diktat du droit de la concurrence (Bosco, 2000).

L'UEM peut aussi avoir un impact sur le financement à court terme (Pacte de stabilité) et à long terme (qualité des finances publiques).

Dans un récent article, Pochet et Natali (2005) ont abordé la question des pensions au niveau européen en analysant trois domaines : le marché intérieur, l'union monétaire et la stabilité des finances publiques et la MOC pension.

1.5.3. Soins de santé

En matière de soins de santé, les arrêts récents de la Cour de justice sont essentiels (Mc Kee et al., 2002). Mais il faut aussi mentionner la nouvelle MOC soins de santé et le Pacte de stabilité et de croissance au travers des approches en termes de qualité des finances publiques, de financement à long terme et, plus généralement, de vieillissement de la population.

De cette très brève énumération, il ressort clairement que les canaux d'influence potentielle ne sont pas les mêmes pour les trois secteurs sociaux ici considérés. Ce sont les pensions qui semblent les plus affectées ou, en tous les cas, pour lesquelles il existe la plus grande pluralité de canaux de pression et d'acteurs. Mais c'est l'analyse du mécanisme d'influence qui est essentiel à établir pour analyser un éventuel impact.

2. MECANISMES D'INFLUENCE

Depuis une dizaine d'années, l'intérêt dominant s'est porté sur l'analyse différenciée des impacts de l'intégration européenne sur les politiques et les institutions des Etats membres. Cette approche est devenue dominante dans la littérature récente (pour une revue de la littérature, Börzel, 2003, Major, 2005).

En termes analytiques, ceci a essentiellement consisté à centrer l'analyse sur les impacts domestiques du processus d'intégration régionale et à constater ou contraster des convergences ou divergences (souvent dues aux effets diffractants des

institutions nationales et à la capacité des acteurs d'utiliser ou pas les opportunités offertes par les politiques européennes). Pour la plupart des auteurs, il s'agit essentiellement d'analyser les variations nationales des effets des politiques européennes (Knill et Lehmkuhl, 2002 ; Haverland, 1999). Ce nouveau courant a été regroupé sous le terme d'« Européanisation ». Toutefois, le terme même « Européanisation » est aussi ambigu car il laisse entrevoir l'idée d'une possible convergence, le terme « 'Europeanisation' itself implies a seemingly unavoidable, irresistible shift towards a common European Community/European Union (EC/EU) practice away from traditionally diverse national public policies » (Lodge, 2000, p. 89).

Une grande confusion sémantique a surgi autour du terme « Européanisation » (Featherstone, 2003). Si la plupart des auteurs se réfèrent bien à une boucle « top-down/bottom up » ou inversement pour des raisons plus ou moins explicites (généralement la difficulté de la tâche), la plupart des études comparatives ont adopté une approche « top-down ». Cela passe par une définition et une différenciation des différents mécanismes à l'œuvre. Knill et Lehmkuhl (1999) ont proposé trois mécanismes d'eupéanisation. Le premier est celui de la « positive integration » (quand l'UE prescrit un modèle), le second est celui de la « negative integration » (quand les règles internes sont indirectement altérées et changent les « domestic opportunity structure »). En ce sens, ils ne s'éloignent pas de l'approche de Scharpf (1999). Le troisième est celui de la « framing integration » (« alter the beliefs and expectations » des acteurs ; voir aussi l'application qu'en fait Radaelli, 2003).

Ensuite, différents mécanismes d'implémentation ont été distingués. Dans le contexte du « downloading », Radaelli (2000) a identifié quatre manières par lesquelles les Etats membres répondent aux changements apportés par l'UE. Premièrement, il considère l'« accommodation » dans lequel le « downloading » est compatible avec les structures nationales ainsi que les politiques, les discours et les identités ; le second, la « transformation » où le « downloading » pose problème dans ces domaines ; troisièmement quand la volonté politique de mener des adaptations n'existe pas, c'est l'« inertie ». Quatrièmement, le « retrenchment », quand les politiques à importer dans le système national renforcent l'opposition à l'UE et lorsque les intérêts des groupes anti-européens conduisent à mettre en question l'intégration européenne.

L'intérêt est de se centrer plus sur les stratégies d'acteurs nationaux que sur le niveau des contraintes (voir aussi Falkner et al., 2005). Börzel et Risse (2003) distinguent quant à eux les impacts sur les « processes, policies and institutions ».

Le point de départ de la plupart des études est l'écart entre la politique adoptée au plan européen et la politique nationale (« misfit »). Suivant cette approche, les pressions pour une adaptation seraient a priori plus faibles en cas de congruence entre les politiques européennes et nationales qu'en cas de divergence. L'impact sera aussi différencié en fonction de la clarté/précision de l'objectif et de la capacité de sanction. Les changements en matière monétaire s'appuyaient sur un modèle domi-

nant identifié (l'Allemagne) et des objectifs précis, par exemple l'indépendance des banques centrales nationales (de la Porte et al., 2001). Ce n'est pas le cas pour la SEE dont les prescriptions normatives peuvent appartenir à plusieurs registres différents (Barbier, 2002).

Toutefois l'approche en terme de « misfit » a, selon de nombreux auteurs, un pouvoir de prédiction finalement assez faible. D'une part, les gouvernements peuvent utiliser le niveau européen comme prétexte pour une décision qu'ils ont déjà acceptée lors de l'adoption de la politique au plan européen ou même avoir mis volontairement à l'agenda européen un sujet controversé nationalement pour surmonter les oppositions et les « veto points » nationaux. Par ailleurs, une variation minime entre la politique européenne et nationale peut aussi entraîner de forts changements au plan national (Falkner et al., 2005) alors qu'un écart important peut aussi dans certains cas ne pas poser de problèmes (Bulmer et Radaelli, 2004, pp.8-9, Goetz et Hix, 2001, Haverland, 1999, Thatcher, 2004).

Comme le résume élégamment Radaelli (2005) : « All in all, the 'goodness of fit' framework is somewhat excessively structural. There is not enough room for agency ».

L'approche dominante part du niveau européen pour analyser ses impacts mais ne s'interroge pas sur la manière dont la politique européenne a été préalablement formée et adoptée (sauf pour mentionner qu'il faudrait le faire). En cela, les auteurs évitent les débats sur la formation (« bottom-up ») des politiques européennes et sur la nature des acteurs pertinents (gouvernements, bureaucrates, groupes de pressions, etc.) qui étaient centraux dans les théories de « l'intégration européenne ».

Pour ma part, il me semble important d'approfondir cette distinction entre « uploading » et « downloading » et de la préciser. Lorsqu'on examine les (ré)actions venant des Etats membres visant à changer et/ou à rééquilibrer au plan européen, quatre cas peuvent être distingués et regroupés en deux groupes. Le premier qui comporte deux variantes part de la mise à l'agenda européen par les Etats membres (processus d'« uploading »). Le second avec aussi deux possibilités est une réaction à des politiques ou à des actions européennes (processus d'« uploading » suite à un « downloading »).

2.1. MISE A L'AGENDA EUROPEEN

Le premier cas est celui où certains gouvernements veulent projeter au niveau européen des éléments de leur agenda national. Cette approche est conduite par les intérêts (éviter des agendas concurrents ou imposer son agenda à d'autres gouvernements). « Member States are not merely passive takers of European demands for domestic change. They may proactively shape European policies, institutions and processes to which they have to adapt later. (...) An effective strategy of maximizing the benefits and minimizing the costs of European policies is to 'up load' national policies to the European level and shape EU policies accordingly » (Börzel, 2003,

pp. 3 et 4). En matière sociale, c'est par exemple le cas quand certains pays plus développés socialement veulent mettre à l'agenda européen des mesures sociales afin de limiter la concurrence des pays moins développés (voir Börzel, 2003).

Dans le second cas, certains gouvernements, tout en n'étant pas particulièrement affectés au niveau national, veulent mettre certaines politiques à l'agenda européen principalement pour des raisons idéologiques (et politiques). C'est le cas, par exemple, du thème de l'exclusion sociale et de la pauvreté poussé par la Belgique et la France (il est difficile de prétendre qu'ils étaient affectés directement par des politiques européennes dans ce domaine) mais aussi pour la SEE qui visait en premier lieu à compenser (symboliquement) l'union monétaire (Goetschy et Pochet, 1997).

2.2. REACTION A L'AGENDA EUROPEEN

Ici aussi deux formes peuvent être distinguées.

La première est liée aux conséquences inattendues de politiques passées et au rôle que peuvent jouer dans cette réinterprétation certaines institutions européennes. C'est souvent le cas quand la Cour de justice intervient dans un domaine qui semblait en dehors des compétences européennes. On peut citer ici l'arrêt Kohl et Dekker en matière de soins de santé ou l'arrêt Barber pour les pensions. Il existe deux possibilités. Les Etats membres essaient de limiter/circonscrire l'effet en modifiant le Traité (par exemple en limitant les conséquences de l'arrêt Barber dans le Traité d'Amsterdam) mais c'est aussi le cas dans le Traité de Nice lorsqu'une phrase est introduite pour rappeler que les Etats membres restent responsables des principes généraux sur lesquels ils basent leur protection sociale (de manière théorique cela peut s'appuyer sur l'approche principale/agent développée par Pollock, 2003). L'autre alternative est d'organiser politiquement la réponse en se saisissant de la question au plan européen, ce qui est le cas de la MOC Santé (Vandenbroucke, 2002). Bien sûr, ces deux variantes peuvent se combiner.

La seconde possibilité peut se produire lorsque l'équilibre politique est rompu au plan national suite à une asymétrie de pouvoir au plan européen. Par exemple, dans le cas des pensions. La domination des ministres de l'Economie et des Finances au niveau européen entraîne une réaction des ministres des Affaires sociales concernant les aspects sociaux des pensions publiques. Celle-ci vise à équilibrer la vision des enjeux purement en termes d'équilibre budgétaire à moyen et à long terme, telle que présentée dans les Grandes orientations des politiques économiques (GOPE) (de la Porte et Pochet, 2002 ; Palier, 2003). Un autre exemple est la mise à l'agenda des aspects qualitatifs de l'emploi (« better jobs ») qui vise à compléter (et à contrebalancer) les aspects quantitatifs de la SEE (« more jobs ») (Pochet, 2003).

Il y a là une double dimension : les intérêts sont menacés car un groupe (les ministres des Finances nationaux) risque de s'emparer d'un champ de compétence de leurs collègues des affaires sociales. Mais il y a aussi une dimension politique avec une tension gauche/ droite, avec l'élaboration d'un nouveau discours dominant au plan européen.

2.3. LES NON-IMPACTS, LES COEVOLUTIONS ET LES AUTRES IMPACTS

Enfin, il faut aussi tenir compte des dynamiques nationales qui ne sont pas ou très peu affectées par les politiques de l'Union européenne. Les acteurs qui devraient prendre en compte les prescriptions européennes peuvent les ignorer tout simplement. C'est le cas dans la plupart des pays de la négociation collective entre les partenaires sociaux. La SEE concerne essentiellement les « experts européens » des organisations et n'a pas d'emprise directe sur les négociateurs nationaux. Soit elles ne les affectent que de manière indirecte et ils ne font pas nécessairement le lien. Par exemple, le Pacte de stabilité et de croissance qui vise à ce que les Etats aient un budget équilibré à moyen terme peut affecter indirectement le financement de la protection sociale mais les acteurs dans ce champ ne lient pas ce changement européen aux débats sur les politiques qui sont menées dans ce domaine (2). A ce propos, il est intéressant de noter que la plupart des ouvrages comparatifs en matière de protection sociale et de son évolution dans les différents pays de l'UE ne prennent absolument pas en compte les effets du niveau européen (Palier, 2003).

Il existe aussi des phénomènes de diffusion horizontale (par imitation) qui ne doivent rien à l'Europe. Kvist (2004) montre comment les réformes danoises en matière de chômage et d'activation ont été reprises par la Finlande et la Suède sans faire référence à la SEE.

L'analyse récente d'Olsen (2002, p. 21) est particulièrement utile dans l'ajout de l'idée de coévolution : « In order to understand European dynamics it is therefore likely that we will need a basic frame allowing several different types of simultaneous processes of change and a pattern of mutual adaptation among co-evolving institutions. (...) This complexity may also explain why students of European transformations have often observed that the dynamics of change takes the form of mutual adaptation among co-evolving institutions at different levels and sectors of governance ; still, they have tended to ignore the observation in their model-building efforts ».

Une autre critique portée à une analyse « top-down » est de sous-évaluer systématiquement d'autres causes de changements et de surévaluer les contraintes (Goetz, 2001). On peut constater qu'une nouvelle vague d'études analyse de manière comparative l'impact de l'OCDE et de l'UE (Casey, 2005).

(2) Je remercie Philip Manow, P. de m'avoir suggéré ce point.

2.3.1. Evaluation

Cette section vise maintenant à reprendre les différents éléments théoriques développés plus avant et à les appliquer au cas belge, et particulièrement à la protection sociale. La difficulté vient de l'absence de sources. Non seulement la Belgique apparaît rarement dans les ouvrages comparatifs mais encore plus rarement dans les études d'eupéanisation (Beyers et Trondal 2004 sur les fonctionnaires et Beyers et Bursens 2006 sur l'Etat fédéral belge sont des exceptions). Je me servirai ici d'études que j'avais menées pour un autre propos.

Le premier aspect analysé sera l'impact de l'UEM (Pochet, 2004). Nombreux sont ceux qui ont argumenté que l'UEM et le Pacte de stabilité avaient eu des impacts importants sur le financement de la protection sociale.

Ensuite, nous prendrons le cas de la SEE. La logique sous-jacente pour justifier un possible impact est que l'objectif d'un taux d'emploi de 70 % affecte particulièrement la Belgique car le pacte social fondateur ne portait pas sur l'emploi à tout prix mais sur le partage des gains de productivité (au bénéfice des travailleurs masculins). Nous examinerons les données sur les recommandations. Enfin, nous nous interrogerons sur la place des syndicats au niveau européen et national.

2.3.2. Impact du Pacte de stabilité

Sur base des données statistiques disponibles, nous allons nous interroger sur des dynamiques communes qui s'inscrivent (déjà) dans les chiffres. Nous prendrons pour cela trois types de données. Premièrement, les dépenses en parts du PIB. C'est un indicateur fragile mais l'objet est de vérifier si des changements importants et congruents ont eu lieu depuis 1990 et le lancement de l'Union monétaire. En second lieu, il s'agira de partiellement relier les tableaux relatifs à la dette publique et au déficit public. L'argument ici est que les critères de Maastricht auraient modifié le comportement fiscal des Etats membres. Pour contrôler nos données nous inclurons dans notre échantillon d'autres pays bismarckiens.

TABLEAU 1 : TOTAL SOCIAL PROTECTION EXPENDITURE AS A PERCENTAGE OF GDP (1980-2001)

	1980	1985	1990	1995	2000	2001
EU15	21,9	23,5	24,4	27,1	26,2	26,4
Belgique	25,3	26,4	25,1	26,6	25,2	25,9
Allemagne	25,7	25,6	24,4	27,8	28,5	28,7
Espagne	17,1	19,0	19,4	21,4	19,7	19,6
France	24,5	27,3	26,5	29,0	28,3	28,5
Italie	18,2	21,4	23,7	23,9	24,3	24,5
Pays-Bas	28,9	30,6	29,6	29,2	25,7	25,8
Autriche	26,2	27,2	26,3	28,9	27,5	27,6
Portugal	11,0	12,8	14,6	20,1	20,5	21,0

Source : Eurostat.

Les données ne permettent pas de discerner des effets clairs. Quand on prend les pays du Sud considérés par certains comme en rattrapage, il y a une augmentation forte pour le Portugal, moyenne pour l'Italie et faible pour l'Espagne. Le cas de l'Espagne est intéressant car c'est le pays qui semble avoir été le plus affecté par le discours européen (limitation de l'état providence, réduction du déficit public, augmentation du taux d'emploi).

Pour les bismarckiens mûrs, on constate aussi des évolutions contrastées. Une diminution pour les Pays-Bas. Par contre, une augmentation pour l'Allemagne et la France et une relative stabilité des dépenses en proportion du PIB pour la Belgique et l'Autriche.

Passons maintenant au déficit public.

TABLEAU 2: BALANCE OF PUBLIC ACCOUNTS (1990-2004)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
EU15							-4,2	-2,4	-1,6	-0,7	1	-1,1	-2,2	-2,8	-2,6
Belgique	-6,8	-7,4	-8	-7,3	-5	-4,3	-3,8	-2	-0,7	-0,4	0,2	0,6	0,1	0,4	0,1
Rép. Tchèque								-2,5	-5	-3,6	-3,7	-5,9	-6,8	-11,7	-3
Allemagne		-3	-2,5	-3,1	-2,4	-3,3	-3,4	-2,7	-2,2	-1,5	1,3	-2,8	-3,7	-3,8	-3,7
Espagne							-4,9	-3,2	-3	-1,2	-0,9	-0,5	-0,3	0,3	-0,3
France	-2,1	-2,4	-4,2	-6	-5,5	-5,5	-4,1	-3	-2,7	-1,8	-1,4	-1,5	-3,2	-4,2	-3,7
Italie	-11,8	-11,7	-10,7	-10,3	-9,3	-7,6	-7,1	-2,7	-2,8	-1,7	-0,6	-3	-2,6	-2,9	-3
Pays-Bas	-5,3	-2,7	-4,2	-2,8	-3,5	-4,2	-1,8	-1,1	-0,8	0,7	2,2	-0,1	-1,9	-3,2	-2,5
Autriche	-2,4	-2,9	-1,9	-4,2	-4,9	-5,6	-3,9	-1,8	-2,3	-2,2	-1,5	0,3	-0,2	-1,1	-1,3
Portugal	-6,1	-8,1	-6	-8,9	-6,6	-4,5	-4	-3	-2,6	-2,8	-2,8	-4,4	-2,7	-2,9	-2,9

Source : Eurostat.

Pour deux pays, on constate un changement radical : la Belgique et l'Espagne. Pour la Belgique, c'est la conséquence d'une dette publique faramineuse. Par contre, la diminution du déficit ne peut être mise en liaison avec une diminution du niveau de dépenses de protection sociale. C'est un point important que j'avais déjà développé dans mon chapitre sur la Belgique dans le livre de Ross et Martin sur l'impact de l'UEM sur le modèle social européen. J'avais trouvé un impact extrêmement limité de l'UEM sur la protection sociale belge (Pochet, 2004). Les données macros les plus récentes confirment donc cette analyse. La réduction de la dette publique et le respect strict des critères de Maastricht n'ont pas conduit au démantèlement de la sécurité sociale belge.

Première conclusion. Il est difficile d'établir un lien entre les évolutions de la dette publique et les évolutions des dépenses sociales. Cela ne signifie pas qu'il n'y ait pas de liens. Les effets peuvent être différés. Les réformes paramétriques des pensions ont des effets à moyen/long terme (10/20 ans) (Pierson, 2004). Le seul pays qui semble avoir adopté strictement les choix européens est l'Espagne (qui devient aussi un défenseur du Pacte de stabilité). La France et l'Allemagne vont tenter de changer les règles du jeu (« uploading ») avec un certain succès (sans être sanctionnées pour des comportements clairement déviants). Par ailleurs, le nouveau Pacte de stabilité permet de prendre en compte certaines réformes des pensions (sous la pression de la Pologne, de la Suède et de l'Allemagne). En effet, les réformes des pensions vers plus de privé coûtent cher, en termes budgétaires, à court terme (nous ne nous prononcerons pas sur les effets à moyen et à long terme qui sont supposés être positifs, par les tenants de l'orthodoxie libérale).

2.3.3. Impact de la SEE

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 Etats membres sont tenus de répondre dans leur plan d'action. Nous avons pris comme base les recommandations de 2003 car, par la suite, les structures et les objectifs vont changer avec le nouveau « streamlining process » (Pochet, 2005).

La Commission a présenté en juillet 2003 ses recommandations aux Etats membres concernant la mise en œuvre au niveau national de la SEE. Si le nombre total de recommandations est toujours du même ordre – un peu plus de 50 (pour 2003 il y en a 55) depuis les premières recommandations de 1999 – deux constatations s'imposent. Tout d'abord, un resserrement dans le nombre de recommandations adressées à chaque pays. Si, pour les autres années, ce nombre variait de deux à six, cette année la fourchette est de trois à cinq. Trois pays en reçoivent cinq, quatre en reçoivent quatre et huit (la majorité) en reçoivent trois.

Ensuite, une présentation plus standardisée qui permet de les regrouper par grandes thématiques. Ceci nous a permis de construire le tableau ci-dessous.

TABLEAU 3 : RECOMMANDATIONS PAR THEMATIQUE ET PAR PAYS

	Nombre de recommandations	Égalité hommes/femmes	Offre de main-d'œuvre et vieillissement actif	Éducation et formation tout au long de la vie	Rendre le travail plus avantageux	Prévention et activation	Faire face au changement et promouvoir la capacité d'adaptation	Services publics d'emploi	Partenariat social	Création d'emplois	Disparités régionales	Personnes défavorisées
A	3	X	X	X								
B	4		X		X	X					X	
D	5	X		X	X	X	X					
DK	3		X		X							X
E	4	X					X	X			X	
EL	5	X		X	X		X	X				
F	4		X	X		X			X			
FIN	3	X	X			X						
I	5		X	X			X	X		X		
IRL	3	X		X						X		
L	3	X	X	X								
NL	3	X		X	X							
P	3	X		X					X			
S	3		XX		X							
UK	4	X	X			X			X			
Total	55	10	10	9	6	5	4	3	3	2	2	1

Source : Conseil de l'Union européenne (2003).

Il est intéressant de noter que les thématiques qui suscitent le plus de recommandations en 2003 ne sont pas, comme on pourrait le penser a priori, l'activation ou la réduction des coûts du travail mais, dans l'ordre, l'égalité hommes/femmes (dix recommandations), le vieillissement actif (dix) et la formation tout au long de la vie (neuf). Il faut toutefois rester extrêmement prudent par rapport à ces regroupements car, par exemple, les recommandations « égalité hommes/femmes » peuvent s'adresser à la question des différences salariales, de la ségrégation dans l'accès à l'emploi ou du manque de services de garde. Celles regroupées sous le chapeau « rendre le travail plus avantageux » peuvent s'adresser au coût du travail en général, au coût de travail peu ou non qualifié, ou encore au différentiel entre le revenu des allocations sociales et le salaire minimum.

Sur la base des onze catégories que la Commission a utilisées pour son rapport 2003, nous avons relu les recommandations des trois années précédentes 2000, 2001, 2002 et les avons classées selon cette nomenclature (Conseil de l'Union européenne, 2000, 2001 et 2002).

TABEAU 4 : RECOMMANDATIONS CUMULEES 2000-2003 (3)

	Nombre de recommandations 2000-2003	Egalité hommes/femmes	Offre de main-d'œuvre et vieillissement actif	Education et formation tout au long de la vie	Rendre le travail plus avantageux	Prévention et activation	Faire face au changement et promouvoir la capacité d'adaptation	Services publics d'emploi	Partenariat social	Création d'emplois	Disparités régionales	Personnes défavorisées	Statistiques	Coopération/coordination	Emploi dans les services Esprit d'entreprises
A	12	4	3	3	2										
B	18		4	2	3	4					2			2	1
D	20	3	3	3	4	4	1						1		1
DK	10	2	2		4							2			
E	18	4		2	1	1	3	3			2		1		1
EL	23	3	1	4	2	2	2	2	2				1	2	2
F	16		4	3	3	3	1		1						1
FIN	12	4	3		3	2									
I	20	3	3	3	1	3	2	1		2				1	1
IRL	11	4		4						1	1				1
L	11	3	3	3	1				1						
NL	9	1		1	5								2		
P	13	3		4			1		3						2
S	11	3	2		5							1			
UK	16	5	1	2		3			4				1		
Total	220	42	29	34	34	22	10	6	11	3	5	3	6	5	10

Source : Calculs propres sur base des recommandations 2000, 2001, 2002 et 2003.

(3) Dans le cas où la recommandation pouvait être classée dans plusieurs catégories, nous avons repris, quand c'était possible, le choix fait par la Commission dans son classement en 2003. En effet, il existe souvent une continuité du message contenu dans les recommandations, ce qui a rendu la tâche plus facile. Ce choix n'est néanmoins pas totalement satisfaisant et souligne la pluralité de sens des recommandations. Toutefois, une déconstruction de chaque recommandation pour tenir compte des doubles voire triples messages aurait pu aboutir à encore plus de confusion : jusqu'où décomposer les recommandations ? Faut-il les pondérer (par exemple : une recommandation dans plusieurs lignes concernant l'éducation tout au long de la vie qui mentionne en une phrase l'implication des partenaires sociaux devrait-elle compter pour deux ?). A ce choix, qui risquait pour de trop nombreux cas de dépendre de notre subjectivité, nous avons préféré adopter celui de la Commission et essayer de respecter son classement, même si nous n'aurions pas classé, dans certains cas, la recommandation de cette manière.

En quatre ans, 42 recommandations sur l'égalité hommes/femmes ont été émises, et seules la Belgique et la France n'ont jamais reçu de recommandation. Avec 34 recommandations, suivent l'éducation et la formation tout au long de la vie (seuls la Suède, le Danemark et la Finlande n'ont jamais reçu une recommandation), et rendre le travail plus avantageux (Royaume-Uni, Irlande et Portugal n'en ont pas). Le vieillissement actif arrive en quatrième position (Portugal, Espagne, Irlande, Pays-Bas échappent à la recommandation). Enfin, la prévention et l'activation arrivent en cinquième place. La Suède, le Portugal, les Pays-Bas, le Luxembourg, l'Irlande, le Danemark et l'Autriche n'ont aucune recommandation dans ce domaine depuis quatre ans. Ceci confirme largement que le thème de l'employabilité, tant mis en avant comme objectif général de la SEE, ne vise que quelques Etats en particulier dont la Belgique. En tout, huit Etats ont reçu des recommandations concernant les thèmes de l'« adaptabilité » et de l'« esprit d'entreprise ». Pour chacun de ces thèmes, douze recommandations ont été émises en quatre ans, soit deux de moins que pour le « partenariat social ».

Ce résultat général - à prendre avec les précautions méthodologiques mentionnées ci-dessus - est néanmoins extrêmement étonnant et contre-intuitif. Depuis 2000, les recommandations sur le thème « prévention et activation » ne font pas partie des trois premières catégories en nombre de recommandations. Par contre, l'égalité hommes/femmes est toujours dans les deux premières places. Cela peut signifier que le discours autour de l'employabilité est si fort qu'il n'est pas besoin de faire des recommandations spécifiques pour le mettre en œuvre. Il est, d'une certaine façon, intégré dans l'agenda national. Les contraintes sont donc en partie construites par les acteurs (comme l'activation) tandis que d'autres aspects comme l'égalité hommes/femmes ne font l'objet d'aucune appropriation stratégique par les acteurs centraux (par exemple le lobby des femmes ou les mouvements féministes qui sont sur un autre agenda). Seuls quelques pays sont visés explicitement et de manière répétitive : l'Allemagne, la Belgique, la France, l'Italie mais aussi le Royaume-Uni. Ces mêmes pays, mais ici sans le Royaume-Uni, ont également le plus de recommandations pour le vieillissement actif. Par contre, l'analyse des recommandations cumulées pour la Belgique montre bien que trois aspects centraux de notre système sont visés : le vieillissement actif (lire les prépensions), la prévention et l'activation et finalement les allocations (rendre le travail plus avantageux).

Dans un article précédent, nous avons montré que le système de recommandations européennes en matière d'emploi se heurtait dès l'origine à la vision belge traditionnelle de mener la politique sociale (Pochet et Goetschy, 2000). Les premières réactions ont été généralement négatives. Jadot, alors directeur général du ministère de l'Emploi et du Travail, indiquait chaque année les risques européens pour le maintien du modèle belge traditionnel. Ce qui devient plus intéressant est qu'en même temps, les acteurs belges au sein du comité européen pour l'emploi (c'est-à-dire la délégation belge présidée par le même Jadot) sont considérés comme les leaders avec les Français du groupe de pays qui veut renforcer la SEE (Mailand, 2005, ces données sont confirmées par nos interviews moins systématiques toutefois que l'au-

teur précité). Une partie de l'explication peut éventuellement être trouvée dans les études portant sur la représentation en Europe qui montrent que les fonctionnaires belges sont plus souvent supranationalistes que ceux d'autres pays (Beyers et Trondal, 2004).

3. PLACE DES SYNDICATS

Si les deux premiers cas s'intéressaient à des politiques, notre troisième analyse rapide se place du côté des acteurs. La Belgique en particulier et les Etats sociaux bismarckiens en général peuvent être définis par le rôle important que jouent les partenaires sociaux dans l'administration des secteurs de la protection sociale, même si cette participation peut différer selon que l'on parle de la santé, du chômage ou des pensions (Vanthemsche, 1994).

Il est difficile de comparer la place des syndicats au niveau national et européen car l'UE n'est pas un état et certainement pas un état providence. De plus, il n'y a pas de fonds (chômage, pensions) à gérer (si l'on excepte les fonds structurels). Ceci étant, le rôle des syndicats au niveau européen est faible et leur participation à l'élaboration du discours européen sur les réformes (la modernisation) de l'état social relativement marginal.

Dans un article récent, Natali (2005) montre que si les partenaires sociaux européens ont des contacts réguliers avec le Bureau du Comité européen de protection sociale, ils ne participent pas aux discussions plénières. Ils ont été invités seulement à deux reprises. La proposition de leur donner un siège d'observateur permanent avait été refusée par la Commission et la plupart des Etats membres.

C'est la même chose pour les relations avec le Conseil Affaires sociales où les partenaires sociaux sont au mieux entendus avant la session du Conseil.

Le seul gain récent est la réunion tripartite entre les partenaires sociaux européens, la présidence de l'Union et la Commission avant le Conseil européen de printemps.

Il est donc très clair que, structurellement, les syndicats ont moins accès aux sphères de décisions européennes qu'ils ne l'ont au niveau national et, en particulier, en Belgique (ou dans d'autres pays néo-corporatistes). La question qui émerge est donc de savoir si cela a « in fine » un quelconque impact au niveau national ?

Constatons tout d'abord que ce déficit de participation au niveau européen est partiellement compensé au niveau national où les partenaires sociaux réunis au sein du Conseil national du travail reçoivent l'ensemble des documents discutés au Comité de protection sociale et au Comité de l'emploi et que les représentants belges à ces Comités viennent régulièrement faire le point des débats. Ils sont donc les mieux informés en Europe.

La réponse des effets est particulièrement complexe et les effets seraient sans doute moindres sur le processus lui-même que sur la teneur du discours. Le discours européen valorise le partenariat social au niveau national, la signature de pactes sociaux, les structures bi et tripartites, la consultation *ex ante* et de manière générale la consultation et la concertation. Par contre, ils ont peu de points d'accès au débat européen (qui, de plus, provient souvent des groupes liés au Conseil Ecofin). En réalité, on leur demande de participer à la mise en place de réformes auxquelles ils n'ont pas contribué ou, très faiblement, pour en discuter les contenus. Toutefois, on peut relier cela avec l'évolution, en Belgique, vers le tripartisme (Reman, 2005) mais aussi le développement d'institutions en dehors du contrôle des partenaires sociaux tels que le comité supérieur de l'emploi ou le comité du vieillissement. Ces organes d'apparence plus technique ont pour vocation d'essayer de produire un diagnostic partagé mais également d'essayer de contourner les « veto points » syndicaux.

Comme l'avait déjà constaté avec pertinence 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, p. 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, p. 36).

CONCLUSION

Les canaux d'influence de l'UE sur les politiques nationales sont multiples et les mécanismes sont distincts. Comme nous l'avons montré, il faut tenir compte des phénomènes d'« *uploading* » et de « *downloading* », sous peine de ne retracer qu'une partie tronquée de l'histoire. Il faut aussi tenir compte des effets cumulatifs mais si partiels, qui affectent des communautés politiques différentes. En d'autres termes, il ne faut pas opposer « *soft* » et « *hard law* » ou effet direct et indirect mais reconnaître comment ils se combinent.

Après avoir essayé de délimiter les différentes formes d'influence (directe, indirecte, (in)volontaire, non attendue), nous avons dans notre troisième partie analysé rapidement les effets de l'UEM pour les finances publiques et les dépenses de sécurité sociale. Il en ressort pour la Belgique mais aussi pour les autres Etats bismarckiens qu'il n'y a pas d'effet direct clairement visible. Mais si on ne constate pas, dans les chiffres, d'impact du Pacte de stabilité sur les dépenses totales de pensions, on ne peut conclure qu'il n'y en a pas. En effet, la révision du Pacte de stabilité et de croissance prend en compte, du moins partiellement, les privatisations des pensions (passage du premier vers le second pilier). De manière contre intuitive, l'influence européenne a peut être été de réduire cette transition vers une plus grande privatisation, ce qui a amené certains acteurs à vouloir modifier les règles européennes. Dans ce sens, l'examen des données chiffrées ne nous présente qu'une partie de

l'histoire et il est nécessaire de la compléter par des études de cas qui montrent la réinterprétation des contraintes par les acteurs nationaux. Malheureusement, celles-ci sont très peu nombreuses pour la Belgique (Pochet, 2004 ; Pochet et Goetschy, 2000 ; Conter, 2004). L'UE n'a pas été la cause du changement mis en évidence par Pierre Reman (2005) d'adapter non plus les recettes aux besoins mais bien les services et les allocations aux recettes. Toutefois, il a servi de prétexte pour consolider le consensus préalable et bloquer toute possibilité d'une approche différente.

En matière de SEE, les préconisations européennes sont clairement différentes de notre modèle traditionnel (augmentation de l'emploi versus partage des gains de productivité). Il est également patent que les recommandations visent particulièrement ces « particularités belges », y compris le taux faible des plus de 55 ans au travail. Les idées ont percolé en Belgique même si elles existaient auparavant. Mais, comme le montrent les réactions syndicales au pacte de solidarité du gouvernement, elles n'ont pas convaincu les leaders et surtout leur base. Dès lors, il y a sur ces points, selon les termes de Vivien Schmidt (Schmidt et Radaelli, 2004), un défaut de discours coordinatif (les diverses élites sectorielles s'accordent sur la nature du problème) et plus encore communicatif (ce constat est diffusé vers et partagé par la population).

Finalement les acteurs sont toujours en place même si l'on constate une influence croissante de l'état (Reman et Pochet, 2005) dans la définition des problèmes et des solutions. Même si l'intensité est clairement différente, le processus de considérer de plus en plus les syndicats (ou leurs dirigeants) comme des agents de politique publique décidée ailleurs est parallèle. Le discours européen est bien de participer mais seulement à la mise en place et non à l'élaboration des politiques. Quand on cumule les effets, on s'aperçoit que l'Union européenne par ces canaux multiples – et on n'a pas abordé dans cet article les effets de directives ou des jugements de la Cour de justice en détails – a des effets importants en renforçant, si pas en gelant des consensus préalables (UEM), en instillant de nouvelles idées (SEE) et en marginalisant les partenaires sociaux dans leur participation à la définition des solutions.

BIBLIOGRAPHIE

Barbier, J.-C., Une 'Europe sociale' normative et procédurale : le cas de la stratégie coordonnée pour l'emploi, *Sociétés contemporaines*, n° spécial « Intégration territoriale et politiques sociales en Europe : La construction de l'Union européenne », (sous la dir. Théret, B.), vol. 47, n° 3, pp. 11-37, 2002.

Begg, I. et Nectoux, F., Social protection and economic union, *Journal of European Social Policy*, vol. 5, n° 4, pp. 285-302, 1995.

Beyers, J. et Trondal, J., How nation States "hit" Europe: ambiguity and representation in the European Union, *West European Politics*, vol. 27, n° 5, pp. 919-942, 2004.

Beyers, J. et Bursens, P., The European rescue of the federal State: how Europeanisation shapes the Belgian State, *West European Politics*, vol. 29, n° 5, pp. 1057-1078, 2006.

Bonoli, G., *The politics of pension reform, institution and policy change in Western Europe*, Cambridge, Cambridge University Press, 2000.

Börzel, T., Shaping and taking EU policies. Member State responses to Europeanization, *Queen's Papers on Europeanization*, n° 2/2003, Belfast, Queens University, <http://www.qub.ac.uk/ies/onlinepapers/poe2-03.pdf>, 2003.

Börzel, T. et Risse, T., Conceptualising the domestic impact of Europe, in Featherstone, K. et Radaelli, C. (eds.), *The politics of Europeanization*, Oxford, Oxford University Press, pp. 57-80, 2003.

Bosco, A., Toward a rethinking of the national systems of social protections? Observations on the recent jurisprudence of the Court of Justice, *European Problems*, n° 7, Groupement d'études et de recherches Notre Europe, juillet 2000, <http://www.notre-europe.eu>, 2000.

Bulmer, S. J. et Radaelli, C. M., The Europeanisation of national policy?, *Queen's Paper on Europeanisation*, n° 1/2004, Belfast, Queens University, 2004.

Casey, B., Building social partnership? Strengths and shortcomings of the European Employment Strategy, *Transfer*, vol. 11, n° 1, printemps 2005, pp. 45-63, 2005.

Conseil de l'Union européenne, Recommandation 2000/164/CE du Conseil du 14 février 2000 concernant la mise en œuvre des politiques de l'emploi des Etats membres, JO L 52 du 25 février 2000, pp. 32-40, 2000.

Conseil de l'Union européenne, Recommandation 2001/64/CE du Conseil du 19 janvier 2001 concernant la mise en œuvre des politiques de l'emploi des Etats membres, JO L 22 du 24 janvier 2001, pp. 27-37, 2001.

Conseil de l'Union européenne, Recommandation 2002/178/CE du Conseil du 18 février 2002 concernant la mise en œuvre des politiques de l'emploi des Etats membres, JO L 60 du 1^{er} mars 2002, pp. 70-80, 2002.

Conseil de l'Union européenne, Recommandation 2003/579/CE du Conseil du 22 juillet 2003 concernant la mise en œuvre des politiques de l'emploi des Etats membres, JO L 197 du 5 août 2003, pp. 22-30, 2003.

Conter, B., La SEE : outil de légitimation ou de transformation des politiques ?, in *Année sociale de l'ULB 2003*, Institut de sociologie, Université libre de Bruxelles, pp. 230-241, 2004.

de la Porte, C. et Pochet, P., *Building social Europe through the Open Method of Co-ordination*, Bruxelles, P.I.E.-Peter Lang, 2002.

de la Porte, C., Pochet, P. et Room, G., Social benchmarking, policy-making and the instruments of new governance, *Journal of European Social Policy*, vol. 11, n° 4, novembre 2001, pp. 291-308, 2001.

Dolowitz, D. P. et Marsh, D., Learning from abroad: the role of policy transfer in contemporary policy making, *Governance*, vol. 13, n° 1, pp. 5-24, 2000.

Dudek, C. et Omtzigt, P., The role of Brussels in national pension reforms, *EUI working Papers*, n° 47, Florence, European University Institute, 2001.

Esping-Andersen, G., *Three worlds of welfare capitalism*, Cambridge, Cambridge Polity Press, 1990.

Falkner, G., Treib, O., Hartlapp, M. et Leiber, S., *Complying with Europe*, Cambridge, Cambridge University Press, 2005.

Featherstone, K., Introduction: in the name of 'Europe', in Featherstone, K. et Radaelli, C. M. (eds.), *The Politics of Europeanization*, Oxford, Oxford University Press, pp. 3-26, 2003.

Goetschy, J. et Pochet, P., The Treaty of Amsterdam: a new approach to employment and social affairs?, *Transfer*, vol. 3, n° 3, pp. 607-620, 1997.

Goetz, K., European integration and national executives: a cause in search of an effect, in Goetz, K. et Hix, S. (eds.), in *Europeanised politics? European integration and national political systems*, Londres, Frank Cass, pp. 211-231, 2001.

Goetz, K. et Hix, S., *Europeanised politics? European integration and national political systems*, Londres, Frank Caas, 2001.

Haverland, M., National adaptation to European integration: the importance of institutional veto points, *Working Paper RSC*, n° 99/17, Florence, European University Institute, 1999.

Jadot, M., Question sociale, problèmes de société : réponses d'hier et d'aujourd'hui, in Ministère fédéral de l'Emploi et du Travail (ed.), *La politique fédérale de l'emploi. Rapport d'évaluation 1998*, Bruxelles, Ministère fédéral de l'Emploi et du Travail, pp. 13-37, 1999.

Jadot, M., La politique fédérale de l'emploi : état des lieux, in Ministère fédéral de l'Emploi et du Travail (ed.), *La politique fédérale de l'emploi. Rapport d'évaluation 1999*, Bruxelles, Ministère fédéral de l'Emploi et du Travail, pp. 13-32, 2000.

Kessler, F., « Dans quelle mesure le droit français de la Sécurité sociale est-il infléchi par les évolutions du droit européen ? », intervention lors du colloque « Sécurité sociale : quels défis pour demain ? » dans le cadre des 60 ans de la sécurité sociale, Paris, Ministère de la Santé et des Solidarités, 17 octobre 2005.

Knill, C. et Lehmkuhl, D., How Europe matters. Different mechanisms of Europeanisation, *European integration online Papers (EioP)*, vol. 3, n° 7, , 1999.

Knill, C. et Lehmkuhl, D., The national impact of European Union regulatory policy: three Europeanization mechanisms, *European Journal of Political Research*, vol. 41, n° 2, pp. 255-280, 2002.

Kvist, J., Does EU enlargement lead to a race to the bottom? Strategic interaction among EU Member States in social policy, *Journal of European Social Policy*, vol. 14, n° 3, pp. 301-318, 2004.

Leibfried, S. et Pierson, P., *European social policy – between fragmentation and integration*, Washington, The Brookings Institution DC, 1995.

Lodge, M., Isomorphism of national policies? The 'Europeanisation' of German competition and Public Procurement Law, *West European Politics*, vol. 23, n° 1, janvier 2000, pp.89-107, 2000.

Mailand, M., The revision of the European employment strategy and its further development at EU level, *Working Paper*, n° 063, Faos, University of Copenhagen, septembre 2005, <http://www.sociology.ku.dk/faos/fnotat63.pdf>, 2005.

Martin, A. et Ross, G., *Euros and Europeans. Monetary integration and the European model of society*, Cambridge, Cambridge University Press, 2004.

McKee, M., Mossialos, E. et Baeten, R., *The impact of EU law on health care systems*, Bruxelles, P.I.E.-Peter Lang, 2002.

Natali, D., L'UE et les retraites : développements récents de la législation et de la coordination 'souple', in Degryse, C. et Pochet, P. (eds.), *Bilan social de l'Union européenne 2004*, Bruxelles, ETUI-REHS, Observatoire social européen et Saltsa, pp. 205-233, 2005.

Olsen, J. P., The many faces of Europeanization, *ARENA Working Paper*, Blindern, n° 02/2, Advanced research on the Europeanisation of the Nation State, http://www.arena.uio.no/publications/wp02_2.htm, 2002.

Palier, B., *The Europeanisation of welfare reforms*, Paper presented at the RC 19 Conference, Toronto, 21-24 août 2003.

Palier, B., *The politics of reforms in Bismarckian welfare systems*, Background paper for the Study day of the CEVIPOF, Paris, 9-11 décembre 2005.

Pierson, P., *Politics in time: History, institutions, and social analysis*, Princeton, Princeton University Press, 2004.

Pochet, P. (ed.), *Union monétaire et négociations collectives en Europe*, Bruxelles, P.I.E.-Peter Lang, 2000.

Pochet, P., La SEE à la croisée des chemins, in Degryse, C. et Pochet, P. (eds.), *Bilan social de l'Union européenne 2002*, Bruxelles, Institut syndical européen, Observatoire social européen et Saltsa, pp. 61-97, 2003.

Pochet, P., Belgium: monetary integration and precarious federalism, in Martin, A. et Ross, G. (eds.), *Euros and Europeans: monetary integration and the European model of society*, Cambridge, Cambridge University Press, pp.201-225, 2004.

Pochet, P., Stratégie européenne pour l'emploi et grandes orientations de politique économique, in Degryse, C. et Pochet, P. (eds.), *Bilan social de l'Union européenne 2004*, Institut syndical européen pour la recherche, l'éducation et la santé et sécurité (ETUI-REHS), Observatoire social européen et SALTSA, Bruxelles, pp. 57-79, 2005.

Pochet, P. et Goetschy, J., La politique européenne de l'emploi : réflexions sur les nouveautés de 1999 et leur impact pour la Belgique, *Revue belge de sécurité sociale*, n° 1, mars 2000, pp. 69-86, 2000.

Pochet, P. et Natali, D., Réseaux européens relatifs aux pensions : la participation d'intérêts organisés au processus décisionnel de l'UE, *Revue belge de sécurité sociale*, n° 2, juin 2005, pp. 307-336, 2005.

Pollack, M., *The engines of European integration, delegation, agency, and agenda setting in the EU*, Oxford, Oxford University Press, 2003.

Radaelli, C., Whither Europeanisation? Concept stretching and substantive change, *European integration online Papers (EioP)*, vol. 4, no. 8, 17 juillet 2000, <http://eiop.or.at/eiop/texte/2000-008a.htm>, 2000.

Radaelli, C., The Europeanization of public policy, in Featherstone, K. et Radaelli, C. (eds.), *The politics of Europeanization*, Oxford, Oxford University Press, pp. 27-56, 2003.

Radaelli, C., Europeanisation: solution or problem?, in Cini, M. et Bourne A (eds) , *Palgrave Advances in European Studies*, Palgrave, 2005.

Reman, P., L'importance de la sécurité sociale en Belgique : fondements historiques et enjeux actuels, *Note éducation permanente*, n° 1, Bruxelles, Fondation Travail-Université, janvier 2005, <http://www.ftu.be/documents/ep/EP-importancesecu.pdf>, 2005.

Reman, P. et Pochet, P., Transformations du système belge de sécurité sociale, in Vielle, P., Pochet, P. et Cassiers, I. (dir.), *L'état social actif. Vers un changement de paradigme ?*, Bruxelles, P.I.E. - Peters Lang, pp. 121-148, 2005.

Scharpf, F. W., The viability of advanced Welfare States in the international economy: vulnerabilities and options, *Working Paper*, n° 99/9, Cologne, Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, septembre 1999.

Schmidt, V. et Radaelli, C., Policy change and discourse in Europe: donceptual and methodological issues, *West European Politics*, vol. 27, n° 2, mars 2004, pp. 183-210, 2004.

Thatcher, M., Winners and losers in Europeanization: reforming the national regulation of telecommunications, *West European Politics*, vol. 27, n° 2, pp. 284-309, 2004.

Vandenbroucke, F., The EU and social protection: what should the European Convention propose?, *Working Paper*, n° 02/6, Max Planck Institute for the Study of Societies, juin 2002.

Vanthemsehe, G., *La sécurité sociale. Les origines du système belge. Le présent face à son passé*, Louvain-la-Neuve, De Boeck Université, 1994.

Visser, J., The OMC as selective amplifier for national strategies of reform. What the Netherlands want to learn from Europe, in Zeitlin, J. et Pochet, P. (eds.) with Magnusson, L., *The Open Method of Co-ordination in action. The European employment and social inclusion strategies*, Bruxelles, P.I.E.-Peter Lang, pp. 173-215, 2005.

Zeitlin, J. et Pochet, P. avec Magnusson, L., *The Open Method of Co-ordination in action: the European employment and the social inclusion strategies*, Bruxelles, P.I.E.-Peter Lang, 2005.

TABLE DES MATIERES

GOUVERNER LA SECURITE SOCIALE : LES ENJEUX EUROPEENS. ESSAI DE CLARIFICATION METHODOLOGIQUE

INTRODUCTION	285
1. INFLUENCE PAR LES INSTRUMENTS (LOI, JURISPRUDENCE DE LA COUR DE JUSTICE, INTEGRATION ECONOMIQUE, SOFT LAW)	287
1.1. LEGISLATION	288
1.2. COUR DE JUSTICE	288
1.3. MARCHÉ INTERIEUR ET UEM	288
1.4. COORDINATION DES POLITIQUES NATIONALES (SEE, MOC).	289
1.5. INFLUENCE PAR SECTEUR	289
2. MECANISMES D'INFLUENCE	290
2.1. MISE A L'AGENDA EUROPEEN	292
2.2. REACTION A L'AGENDA EUROPEEN	293
2.3. LES NON-IMPACTS, LES COEVOLUTIONS ET LES AUTRES IMPACTS	294
3. PLACE DES SYNDICATS	302
CONCLUSION	303
BIBLIOGRAPHIE	305

LE COEUR D'HYBRIDE

PAR PIERRE VANDERVORST

Administrateur général, Office national de sécurité sociale

(En guise de Conclusions générales * aux XIXèmes Journées juridiques Jean Dabin
« Quel modèle de sécurité sociale pour la Belgique de demain ? »)

- 60ème anniversaire de la Sécurité sociale belge et de l'Office national de sécurité sociale -

« Pour atteindre l'inaccessible étoile. »
Jacques Brel, *La quête*

*« Qui ne s'est jamais retrouvé au point où tout lui paraissait
incertain n'acquerra jamais aucune certitude. »*
Konrad Fiedler, *Aphorismes*

*« Que m'importe ce qui peut finir ?
L'heure qui arrivera dans soixante
années est là tout auprès de moi.
Je n'aime point ce qui se prépare,
s'approche, arrive, et n'est plus.
Je veux un bien, un rêve, une
espérance enfin qui soit toujours
devant moi, au-delà de moi, plus
grande que mon attente elle-même,
plus grande que tout ce qui passe. »*
Senancour, *Oberman*

* Il s'agit du texte qui a servi de support à l'intervention orale de Pierre Vandervorst le 17 décembre 2005 à l'Auditoire Montesquieu de la Faculté de Droit de l'UCL (Louvain-la-Neuve). Les références et notes en bas de page ont été arrêtées à cette date.

1. NOUS SOMMES UN FIL...

Mesdames, Messieurs, Chers Collègues,

Je n'irai pas par quatre chemins.

Pour le devoir qui m'incombe, je fais mienne, au risque de la déformer, cette pensée de Paul Valéry (1) : « la bêtise consiste à conclure. Nous sommes un fil et nous voulons savoir la trame [...]. Quel est l'esprit un peu fort qui ait conclu, à commencer par Homère ? Contentons-nous du tableau ; c'est aussi bon. ».

Il y a à ma « non-conclusion » deux raisons fortes.

La première est que nous avons le tableau (2), à savoir un triptyque tout en nuances de ce qu'il y a à retenir, dont les trois panneaux ont été brossés avant la pause par les rapporteurs finaux, résumé sur le vif des travaux multidisciplinaires de nos trois ateliers, de trois creusets où, documents préparatoires, rapports introductifs, échanges oraux, réflexions en fusion se sont provisoirement offerts en arrêts sur images pour court, moyen ou long métrage d'une matière, d'un film qui n'est que mouvement, changement, projet de mouvement, projet de changement, besoin de mouvement, besoin de changement se coulant dans les ondes retenues :

- celle des paradigmes et valeurs ou de leur remise en cause (nouvelles attentes ?) ;
- celle des contributions, des prestations, du financement, des couvertures ou des conceptions de solidarité exprimées ;
- celle, entre mondialisation, européanisation, régionalisation, des marges de gouvernance et du repositionnement démocratique induit.

Les liens, les ponts entre les espaces de production, de discussion labourés par vous, la confrontation des pratiques, des certitudes, des interrogations, des suggestions, la mutualisation tentée des savoirs dans ce champ de la sécurité sociale en soi d'une folle complexité, d'une grande diversité, d'une intense richesse métissée, tiraillé, controversé, disputé de toutes parts, ces liens, ces ponts, les vues prospectives qu'ils appellent n'autorisent pas l'improvisation de synthèse, s'accommodent mal du jugement instantané ou de généralités et considérations prêtes à porter que j'aurais, par hypothèse, concoctées d'avance.

(1) Dans une correspondance à son ami Louis Bouilhet, datée du 4 septembre 1850.

(2) Il y a un parallèle tentant à faire avec le tableau de *Mon Oncle le Jurisconsulte*, Bruxelles, Bibliothèque populaire, 1886, pp. 5 et s., *Mon Oncle le Jurisconsulte* dit aussi le Jardinier, nouvelle dans laquelle l'auteur, Edmond Picard, en une partie de son œuvre qui ne le condamne pas moralement, suggère de faire avec lui un retour en arrière de l'ordre de celui que nous avons opéré (p. 39 : « Rajeunissez de soixante années l'époque présente ») et de rencontrer en forêt de Soignes, avec le frère de son père, un peintre ami essayant de saisir un champ de coupe qui évoque, pour l'un, « des couleurs, des lignes, leur pittoresque, leur harmonie » (p. 46), pour l'autre, « des contrats et des droits » (*ibid.* ; voy. les pp. 44-54 pour une leçon sur ce qu'est le Droit, dont la p. 50 où « un Jurisconsulte passe, s'arrête, regarde et voilà qu'autour du fiacre des droits se lèvent comme une volée d'oiseaux » !).

Contentons-nous donc du triptyque.

La deuxième raison, c'est l'action, l'action ou le travail au quotidien de qui est, comme je le suis, prisonnier en fait du thème, du terrain que vous avez scientifiquement et minutieusement analysé pendant ces XIXèmes Journées. Cette implication dans l'action, dévoreuse de disponibilité, « le plus souvent » (3) « empêche de trouver une sérénité intérieure suffisante (3) pour l'écriture », vous prive du « temps pour l'écriture³ » ou ne vous laisse, par à coups, que des moments d'illusion d'écriture, ceux des « œuvres de circonstances⁽³⁾ » comme ces allocutions qui s'imposent à vous ou que vous avez très imprudemment accepté de faire.

*

Quel sens par conséquent donner à ma présence à ce stade du programme ? Qu'ajouter d'utile à tout ce qui a été présenté, dit, disputé, rapporté ? Qu'ajouter sans être hors de propos ?

Revenons à Paul Valéry.

« Nous sommes un fil » nous souffle-t-il. Je suis un fil. Et l'institution que je représente est un fil.

Du premier, je voudrais vous demander de pouvoir en dire quelques mots en ce qu'il me relie à Albert Delpérée, le Professeur, le Secrétaire général, l'homme auquel on a enfin rendu un hommage à la mesure de ce qu'il fut pour la sécurité sociale belge.

Du second, de la seconde je voudrais vous convaincre d'en faire la ligne de contre-épreuve de vos Journées, tant il est vrai que le vécu de l'Institution qui fête ses 60 ans en même temps que la Sécurité sociale, et qui s'identifie comme aucune autre à cette dernière, le vécu de l'O.N.S.S. est un vécu qui, à défaut de ressusciter les « conclusions générales » assassinées par mes soins, peut en être l'esquisse virtuelle et, surtout me semble-t-il, nous obliger, vous obliger à confronter une histoire, un cheminement, une vie administrative en cours à l'intelligence critique et futuriste sollicitée, réunie, agitée durant trois jours d'une intensité, d'une qualité exceptionnelles.

*

(3) Je rejoins ici, avec encore plus de réserves, ce qu'en des termes mieux choisis François Mitterrand confiait à Elie Wiesel dans ce beau livre commun qu'est *Mémoire à deux voix*, Paris, Edit. Odile Jacob, 1995, pp. 162-163 : « On ne peut écrire – et vous le savez mieux que personne – sans l'unité de l'esprit, que seule rend possible l'unité de temps. Or, le plus souvent, l'action m'empêche de trouver une sérénité intérieure suffisante. L'écriture, la réflexion devant une feuille de papier, une plume à la main, exigent du temps (...). Il y a un temps pour l'action et un temps pour l'écriture. Il est néanmoins possible de les réunir dans des œuvres de circonstances : allocutions, notes adressées à mes collaborateurs, préfaces à des ouvrages. ». François Mitterrand dit aussi (p. 161) de l'action qu'elle est « une forme particulière de culture. Il existe une science de l'action : elle traite, administre, gère le fait quotidien ».

Prenons d'abord le fil que je suis. Dans mon parcours professionnel, qui bientôt se boucle, Albert Delpérée est présent dès le début, au temps de mes premiers pas de jeune fonctionnaire s'essayant aux commentaires juridiques. Il est mon premier Secrétaire général et mon premier censeur hiérarchique. Dans un courrier du 22 avril 1968, en provenance du 123 de la Rue Royale, le patron du Ministère de la prévoyance sociale écrit à Michel Magrez, Administrateur général adjoint de l'Office national d'allocations familiales pour travailleurs salariés, où je suis secrétaire d'administration (4), qu'il a « lu avec beaucoup d'intérêt les exposés sur le nouveau régime des prestations familiales », exposés que j'avais préparés et coordonnés pour la *Revue belge de sécurité sociale* (5), mais qu'il se doit de « faire une simple remarque » : « Pierre Vandervorst juge-t-il indispensable, sous la forme actuelle, le dernier alinéa de la page 131 ? Il n'est pas de tradition qu'un agent critique le législateur. Sans doute, la formulation de la pensée est-elle exacte. Dans l'intérêt même de l'auteur, je lui suggérerais de s'exprimer moins directement. La langue française possède suffisamment de termes élégants, pour dire la même chose sous une autre forme. Je publie suffisamment pour savoir les limites de ce qui peut être dit. Pierre Vandervorst jugera peut-être utile de suivre les conseils d'un 'ancien' ».

De quoi s'agissait-il ? De mon projet d'appréciation finale, en forme de déception, d'un arrêté royal numéroté (le n° 68) de 1967 modifiant, avec d'autres, le régime des prestations familiales pour travailleurs salariés et personnes assimilées, appréciation que je terminais par cette phrase, encore mal dégrossie dans le style : « Ainsi, comme la montagne de la fable, les pouvoirs spéciaux ont accouché à grand bruit de dispositions qu'aucun Parlement n'eût jamais refusées... d'une souris, mais d'une souris de laboratoire, sur laquelle on expérimentera du moins les allocations généralisées ».

J'écris le 29 avril 1968 à Monsieur Delpérée que je le remercie du souci qu'il a « eu de conseiller un 'jeune' et de tempérer les défauts de son âge par rapport aux institutions et aux personnes en place ». « Par vos termes choisis vous m'avez épargné l'impression d'être la souris sans expérience croquée par le gardien du logis » !... Clin d'œil de coïncidence à cette anecdote d'une période où la souris d'ordinateur n'avait pas encore – dans l'Administration – montré le bout du nez, l'actualité politique de 2005 nous renvoie à la même image pour une autre mise en garde dans le domaine qui nous a retenus, avec un président de Parti qui, à son Université d'été, « brandit

(4) On dira plus tard « conseiller adjoint », aujourd'hui « attaché ».

(5) Ces textes feront l'objet du numéro spécial de mai 1968 de la *Revue belge de sécurité sociale*, introduit par Michel Magrez (pp. 709-710) et rédigé, non sans considérations critiques à l'égard du travail gouvernemental, avec la collaboration de mes premiers collègues fédéraux, Maurice Wynants, Willy Carmeliet, Guy Godenne, Henri Tomsin, Suzanne Vergucht et Félix De Bue.

une carte jaune » au Premier Ministre : « Le Gouvernement fédéral ne peut pas accoucher d'une souris. Ni pour le financement de la Sécu, ni pour la revalorisation des pensions, ni dans le débat des fins de carrière » (6).

Mais, Mesdames, Messieurs, Chers Collègues, ce dont je me dois avant tout de témoigner, c'est du vide laissé par Albert Delpérée dans la Fonction publique sociale, dans son Département devenu le S.P.F. (Service public fédéral) Sécurité sociale. Aucun de ses successeurs, aucun, n'a réussi jusqu'ici à être « homme de référence », par à la fois un sens élevé de l'Etat, une autorité incontestée, un rayonnement intellectuel reposant sur des travaux, des études, des enseignements de l'importance de ceux que vous avez pu découvrir dès la première séance plénière. Ceux qui pensent la réforme de la Fonction publique, devraient s'inquiéter des difficultés que cette dernière éprouve à générer davantage d'officiants d'un tel format, à même de pensée visionnaire, capables de « s'affranchir de la banalité, de la moyenne, de la routine » (7), capables « de rupture, de hauteur », d'« émerger » (7), « d'émerger non par narcissisme mais par sens de la mission, non par ambition personnelle mais par ambition d'atteindre la qualité au bénéfice du plus grand nombre » (7), bref, au nombre de ceux, rares, qui « s'arrachent à tout, et presque à eux-mêmes » (7).

Albert Delpérée eut l'immense mérite, au poste clé qu'il occupait, à une époque où les J.J.J.D. ne l'auraient pas conçu ainsi, de faire comprendre que le droit de la sécurité sociale ne pouvait se limiter au Droit, qu'il se nourrissait aussi d'économie, de finance, de sociologie... Il eût enfin cette force tranquille, il y a un peu plus de quarante ans, c'était en 1964 et on ne vous en n'a pas parlé, de répliquer au bâtonnier Maurice Cornil qui voyait dans la Sécurité sociale, d'origine selon lui « paternaliste », « séquelle du régime d'oppression du XIX^{ème} siècle » et non « juste réaction contre ce régime », une source d'« anti-responsabilité » par excellence (8). Cette réplique (9)-(10) ferme est d'une courtoisie, d'une retenue que ne méritait pas le pamphlet

(6) *Le Soir*, 27-28 août 2005, p. 4 (il s'agit d'Elio Di Rupo, précisant que « le PS attend du Gouvernement qu'il prenne des décisions innovantes pour favoriser l'emploi et pour renforcer la solidarité ». Un peu plus tard, lorsque ledit Gouvernement éprouva toutes les peines du monde à conclure son projet de pacte de solidarité entre les générations, la métaphore montagnaise refit surface mais sans souris, la Vice-première Ministre Laurette Onkelinx disant, le 9 octobre, son sentiment qu'il fallait encore gravir tout un Himalaya (« Ik heb de indruk dat we nog een hele Himalaya moeten beklimmen », *Het Laatste Nieuws*, 10 octobre 2005, p. 2, « Laatste rechte lijn in onderhandelingen over eindeloop-baan en sociale zekerheid. Regering moet nog Himalaya over. »).

(7) Voy. Quignard, P., *Les Paradisiaques*, Paris, Grasset, p. 124, 2005 (« Ce n'est que lentement que, parfois, certains hommes, et point dans toutes les sociétés, s'arrachent à tout, et presque à eux-mêmes, s'individualisent »).

(8) Voy. « La sécurité sociale ou l'antiresponsabilité », *Journal des Tribunaux (J. T.)*, p. 182, 1964. Le texte est reproduit pp. 181-182.

(9) *J.T.*, pp. 252-254, 1964. Dans ses « remarques » qui suivent la « correspondance » de Mr Delpérée, Me Cornil (p. 254) a du moins eu le bon goût d'accorder à son contradicteur le bénéfice « d'une compétence, inégalée dans ce pays, en matière de sécurité sociale, non seulement par la haute magistrature qu'il exerce, mais encore par les qualités personnelles qui donnent à celle-ci plus de lustre qu'il n'en reçoit d'elle ».

(10) Voy. encore sur « Le malentendu de l'antiresponsabilité » mes « Clefs du droit social belge » in *A l'enseignement du droit social belge*, Edit. de l'Université de Bruxelles, 3^{ème} édit., pp. 67-68, 1982.

léger du professeur de l'ULB égaré en droit social. Elle nous montre, s'il le fallait encore, dans la foulée d'Achille Van Acker (11) et de Léon-Eli Troclet (12), un Albert Delpérée défenseur avisé de notre protection sociale, qui n'aurait pas été en peine de relayer les actions responsabilisantes ou d'inspirer les discours engagés les plus récents (13).

2. EN QUETE D'UNE TRAME ...

Saisissons maintenant l'autre fil, l'institution dont je suis le porte-parole, l'O.N.S.S., et déroulons-le en trois de ses qualités :

- celle d'organisme membre de l'Association internationale de sécurité sociale (A.I.S.S.) ;
- celle d'organisme représenté à la tête de la délégation belge au Comité de protection sociale durant la dernière présidence belge de l'Union européenne ;
- celle d'organisme cardinal du dispositif institutionnel belge de sécurité sociale.

(11) Voy. Spitaels, G. et Vandervorst, P., « Achille Van Acker, père de la sécurité sociale ? », in *Cent ans de droit social belge*, Bruxelles, Bruylant, 3^{ème} édit., pp. 121-148, 1992.

(12) Si A. Van Acker peut être considéré comme le « père » ou le parrain de la sécurité sociale belge, Léon Eli-Troclet est le Ministre qui eut à la mettre en place et auquel on doit différents écrits de belle tenue, dont *Problèmes généraux de la sécurité sociale*, Bruxelles, Université Libre de Bruxelles et Institut de Sociologie Solvay, 1961 (1^{ère} édit., Ministère du travail et de la prévoyance sociale, 1949). Voy. aussi *Mélanges offerts à Léon-Eli Troclet*, Bruxelles, Edit. de l'Institut de Sociologie, U.L.B., 1967.

(13) Je songe à la « solidarité responsable » de Philippe Busquin, « retrouver l'intelligence du système », repenser notre système social « dans le sens de plus de justice sociale, de transparence, d'adaptation à l'évolution de notre société », « établir une redistribution plus juste », « faire comprendre que la justice sociale consiste à redéfinir certaines priorités », « responsabiliser les acteurs-partenaires de la sécurité sociale : les bénéficiaires, les prestataires et les dispensateurs, pour enrayer une conception du consommateur-passif du système » (nous sommes en 1988, déclaration gouvernementale de mai, perspective du marché européen de 1992, et l'Etat social actif se pointe dans son orientation progressiste de concilier « une protection sociale performante » avec l'« efficacité économique », de « maintenir le niveau de la couverture sociale et le principe de solidarité », en maîtrisant et stabilisant les dépenses en tout cas de soins de santé, « afin d'éviter l'instauration d'une sécurité sociale à deux vitesses »), privilégier le « Moi, nous », ne pas accepter que le discours dominant soit basé sur le « Moi, je »... Je songe à d'autres « fulgurances » ou flammes-relais d'hommes politiques de passage, « intérimaires » souvent trop éphémères, qui auront permis en éclairant, en dégageant le chemin de ne pas trop perdre le cap, en particulier à celles de Jean-Luc Dehaene, qui, comme Ministre des Affaires sociales, ne fut pas pour rien, avec Philippe Busquin, dans la réalisation du projet d'informatisation organisée de la sécurité sociale en Belgique (voy. infra 2.3.3.) et qui, comme Premier Ministre, joua un rôle essentiel dans l'avancement du processus pré-copernicien de responsabilisation des Institutions publiques de sécurité sociale (I.P.S.S.) par le biais de contrats d'administration (voy. également infra, 2.3.1.), et à celles de Frank Vandenbroucke qui, on le sait, comme Ministre des Affaires sociales puis Ministre de l'Emploi, conceptualisa en Belgique l'idée d'un Etat social actif, idée à laquelle est consacré un livre qui vient d'être publié sous la direction de Pascale Vielle, Philippe Pochet et Isabelle Cassiers, *L'Etat social actif. Vers un changement de paradigme?*, Bruxelles, P.I.E. – Peter Lang S.A., 2005 (Coll. « Travail et Société », n° 44), livre présenté lors des journées, d'un intérêt et d'une qualité remarquables. Je songe enfin à l'action de l'actuel Ministre des Affaires sociales, Rudy Demotte, pour qui « La notion de responsabilisation se trouve au cœur même du système de sécurité sociale » (voy. « Une Sécu forte pour redistribuer les richesses », in *Forward*, n° 10 de décembre 2005 comportant un dossier/débat : « Regards croisés sur 60 ans de Sécu », p. 40).

2.1. DANS L'ENSAUVAGEMENT DU MONDE

L'O.N.S.S., que je ne vous présente pas oralement (14), est membre de l'A.I.S.S. (15), organisation internationale « à but non lucratif », créée à Bruxelles en octobre 1927 et qui a été très longtemps présidée par Jérôme Dejardin (1972-1992), Administrateur général de l'I.N.A.M.I., puis, dernièrement, par Johan Verstraeten (1998-2004), Administrateur général de l'O.N.A.F.T.S. (16).

L'A.I.S.S. ne regroupe pas les Etats mais les institutions, les organismes, les services, gouvernementaux ou non, gestionnaires d'un ou plusieurs aspects de sécurité sociale (17). Elle a pour but de « coopérer », au niveau international, « à la promotion et au développement de la sécurité sociale dans le monde entier », « par son perfectionnement technique et administratif », mais aussi par la mise à disposition d'informations, d'études, de recherches, d'expertises, d'argumentaires, ceci « afin d'améliorer la situation sociale et économique de la population sur la base de la justice sociale » (18).

Les travaux de l'A.I.S.S., voire ceux du Bureau international du travail (BIT), ne sont pas assez connus et utilisés en interne, comme en attestent encore le matériau mis à disposition et l'identité des intervenants proposés, et pourtant ces travaux sont d'excellent niveau, même pour des académiques, et ils ont cet avantage, incomparable, d'être à tout moment jaugés de façon universelle par des observateurs praticiens, quel que soit le type, l'éventail et le niveau de développement de la couverture sociale de leur pays. J'ai tenu à les évoquer ici pour au moins deux motifs.

(14) On voudra bien se reporter, pour un aperçu de son statut juridique, de ses principes de gestion, de ses missions et responsabilités, à mon article "Un service non marchand performant : l'O.N.S.S.", publié in la *Revue belge de sécurité sociale*, 2003/4, pp. 1177 et s., point 2 spécial.

(15) L'A.I.S.S. compte près de 380 membres issus de plus de 150 pays.

(16) Sans oublier, dans une chaîne exceptionnelle de présidences belges, les deux présidences, elles aussi inédites, d'Arthur Jauniaux, Sénateur, Secrétaire général puis Président de l'Union nationale des mutualités socialistes, l'une de 1931-1933, l'autre de 1947-1949.

(17) L'article 1er, al. 2 de ses statuts précise que, pour ce qui la concerne, le terme « sécurité sociale » désigne « tout régime ou programme établi par voie législative ou tout autre accord d'application obligatoire en vue d'assurer une protection, en espèces ou en nature, en cas d'accidents du travail, de maladies professionnelles, chômage, maternité, maladie, invalidité, vieillesse, retraite, décès ou situation de survivant, et englobe, notamment, les allocations pour enfants et autres membres de la famille, les soins de santé, la prévention, la réadaptation et les soins de longue durée. Ce terme peut inclure l'assurance sociale, l'aide sociale, la mutualité, les fonds de prévoyance et autres dispositifs qui, conformément à la législation ou à la pratique nationale, font partie du système de sécurité sociale d'un pays ».

(18) Art. 2 des statuts.

Le premier, c'est qu'en resituant *La Sécurité sociale dans le village global*, titre d'une de ses publications récentes que je vous convie à découvrir (19), l'A.I.S.S. nous rappelle l'immensité du défi social à relever dans le Monde et nous plonge, mieux que quiconque, dans cette « Mondialisation » (20) qui n'en finit pas d'inspirer

(19) Edité par Sig. R. et Behrendt, Ch. chez Peter Lang, Edit. scientifiques européennes, Berne, 2004 avec des contributions nombreuses portant en Partie I sur « La mondialisation et les défis pour la sécurité sociale », dont celles de Deacon, R., « Vers une mondialisation socialement responsable : les enjeux pour la sécurité sociale » (chap. 2), de Euzéby, A., « Le financement de la protection sociale à l'épreuve de la mondialisation de l'économie » (chap. 3), et en Partie II sur « La mondialisation et les stratégies d'adaptation au niveau national », dont celle de Scharpf, F. W., « La mondialisation et l'Etat social : contraintes, problèmes, vulnérabilité des systèmes » (chap. 6). Voy. aussi Commission mondiale sur la dimension sociale de la mondialisation (Rapport pour la Conférence internationale du Travail, 92e session, 2004, à compléter par le Rapport du Directeur général du BIT qui s'y réfère, *Une mondialisation juste. Le rôle de l'OIT*, pour le même rendez-vous), *Une mondialisation juste. Créer des opportunités pour tous*, Genève, BIT, 2004 ; Auer, P., Besse, G. et Méda, D., directeurs de publication, *Délocalisations, normes du travail et politique d'emploi. Vers une mondialisation plus juste ?*, Paris, Editions La Découverte, 2005 ; Bureau international du travail, *La Sécurité socio-économique pour un monde meilleur*, Genève, BIT, 2005. A comparer notam. avec une autre publication de l'A.I.S.S. dix ans auparavant, *La sécurité sociale demain : permanence et changements*, Genève, A.I.S.S., 1994 (coll. Etudes et recherches, n° 36), dont la Partie I s'attachait à la « définition des enjeux », la II à des « Réflexions sur les évolutions récentes de l'Etat providence » et la III aux « éléments de réponse » quant à l'adaptation de la sécurité sociale. Pour une prise en compte de cette mondialisation dans le développement des systèmes de sécurité sociale, dont les systèmes européens et le système français, voy. *Droit de la sécurité sociale*, de Dupeyroux, J.-J., Borgetto, M., Lafore, R. et Ruellan, R., Paris, Dalloz, 15e éd., 2005, Partie 1, titre 1, chapitre 1, section 3, § 2, pp. 68-69 ; voy. aussi de Merrien, F.-X., Parchet, R. et Kernén, A., *L'Etat social : une perspective internationale*, A. Colin (Coll. U. Science politique), Paris, 2005 et de Glatzer, M. et Rueschemeyer, D., *Globalization and the Future of the Welfare State*, Pittsburgh, PA, University of Pittsburgh Press, 2005. Pour un *Abécédaire partiel et partiel de la mondialisation*, voy. l'ouvrage de Ramonet, I., Chao, R. et Wozniak paru chez Plon, Paris, 2003. Pour d'autres analyses, parmi celles dont j'ai pu prendre connaissance, voy. par exemple celles de Cohen, D., *Richesse du monde, pauvretés des nations*, Paris, Flammarion, 1997 et *La Mondialisation et ses ennemis*, Paris, Grasset, 2004, Daniel Cohen qui n'a cessé de suivre les mutations du capitalisme, entre autres in *Les infortunes de la prospérité*, Paris, Gallimard, 1994 et des travaux sont à rapprocher de ceux de Boltanski, L. et Chiapello, E., *Le nouvel esprit du capitalisme*, Paris, Gallimard, 1999. Pour un ouvrage, tout à la fois difficile et passionnant, qui, dès 1988, « anticipait » philosophiquement « l'interrogation sur le sens de ce qu'il est convenu d'appeler Globalisation et Mondialisation », traite de « gouvernance » « rationnelle universelle » ou de « la transformation du système mondial des civilisations », avance qu'« Aujourd'hui, le meilleur observatoire de ce qui se défait et se recompose sous la Main de fer du marché sans frontière », c'est « une vaste constellation de Cabinets juridiques (au sens large les Cabinets d'Affaires) jouant entre eux de la concurrence sur le marché du droit, enveloppe et pointe avancée du Management mondial » ou de la « Révolution managériale », cons. Legendre, P., *Le désir politique de Dieu. Etude sur les montages de l'Etat et du Droit* (Leçons VII), Paris, Fayard, réédité en version revue et corrigée en 2005.

(20) Sur l'usage correct de « mondialisation » en français pour « globalisation » en anglais, voy. Assayag, J., *La mondialisation vue d'ailleurs. L'Inde désorientée*, Paris, Seuil (Coll. La couleur des idées), p. 10, note 2, 2005. Voy. aussi p. 271. Sur « Mondialisation, globalisation, universalisation », sur les « précisions terminologiques », sur l'ordre international « westphalien » « modèle dépassé », sur « Droit de la mondialisation et droit mondialisé », sur « quelles alternatives à la mondialisation ? », « vers un Etat mondial ? » et sur « la question du contrat social » (planétaire le cas échéant, « dans la ligne de l'universalisme des Lumières ») « qui se repose » ainsi qu'« avec elle, l'interrogation sur le rôle et le statut de l'Etat », voy. Ost, F. et van de Kerkhove, M., *De la pyramide au réseau ? Pour une dialectique du droit*, Bruxelles, Publications des Facultés universitaires Saint-Louis, pp. 158-182, 2002 et les réf. citées, dont Michalet, Ch.-A., « Les métamorphoses de la mondialisation, une approche économique », in *La mondialisation du droit*, Litec, Dijon, pp. 11 et s., 2000. Pour Benoît Frydman « La mondialisation de l'économie désigne une nouvelle étape des échanges économiques internationaux au cours de laquelle les entreprises les plus internationalisées (celles qu'on appelait naguère les 'sociétés multinationales' et que l'on qualifie souvent aujourd'hui de 'groupes transnationaux') définissent leurs stratégies de production et de distribution d'emblée à l'échelle du marché mondial. Ces entreprises tentent, dans ce nouvel environnement où elles évoluent, de redéfinir à leur

auteurs, éditeurs, chroniqueurs, chercheurs voire romanciers (21) et d'occuper ou préoccuper toutes et tous, peu ou prou, selon que l'on s'en trouve bien ou mal.

profit les 'règles du jeu' des échanges auparavant dictées par les Etats », (*Les transformations du droit moderne. Introduction aux grands courants de la pensée juridique*, Diegem, Kluwer Editions Juridiques Belgique et E. Story-Scientia (Coll. A la rencontre du droit), pp. 52-53, 1999)) et il ajoute que « Cette tentative d'établir un nouveau rapport de forces est confortée par un puissant mouvement international de dérégulation, qui a pour but de supprimer toutes les entraves à la circulation des marchandises, des services et des capitaux » (*Ibid.*, p. 53). Sur 3 grandes étapes de celle-ci, voy. Friedman, Th. L., *The World Is Flat* (Le Monde est plat), Farrar, Straus et Giroux, 2005. Sur les 4 ruptures dans le nouvel environnement de l'entreprise en ce début de XXIème siècle mondialisé et sur cette mondialisation du point de vue de l'entreprise, voy. Drancourt, M., *Les nouvelles frontières de l'entreprise*, Paris, Presses universitaires de France, 2005. Si la « Mondialisation », telle qu'elle vient d'être définie, qui « s'organise suivant une logique de réseau à l'échelle planétaire déconnectée de la logique territoriale sur laquelle est assis le principe de souveraineté nationale » aux contraintes sociales et fiscales différentes (Hugues de Jouvenel, « Compétitivité et progrès social », *Futuribles*, p. 3, mars 1995), si cette mondialisation marque les trente dernières années, elle est de tout temps, avec une intensité, des ingrédients certes différents, entre autres technologiques, mais une démarche fondamentale identique, l'ouverture au monde, la couverture progressive du monde. Une anthologie de Laurent Ferri, *De Sénèque à Lévi-Strauss ils racontent la mondialisation*, Paris, Saint-Simon, 2005, le rappelle opportunément, par exemple avec Sénèque, vers « 60 » après Jésus-Christ, pour qui « le vaisseau thessalien » a « réduit le monde à n'être plus qu'un », pour qui :

« La première barcasse venue affronte la haute mer

Toutes les barrières ont été bousculées

Sur les terres vierges sont édifiées des villes

Le monde est sillonné de routes

Tout bouge

Rien n'est resté de l'ordre de jadis. » (p. 20. Voy. aussi *Les quatre parties du monde. Histoire d'une mondialisation*, de Gruzinski, S., s.l., Edit. de la Martinière, 2004).

Dans sa leçon inaugurale donnée le 20 octobre 2005 à l'occasion de la rentrée académique des FUCAM, « Territoires en quête de développement. Métamorphoses de l'action publique », Fabienne Leloup, professeur au département des sciences politiques, revient au bateau dans le « vaste paysage d'interdépendances » où « tout s'échange, tout se croise » (p. 2 du doc. dactylographié reçu). « Dans ce contexte de mondialisation » avance-t-elle, « l'entreprise, elle, devient nomade. La planète se transforme en un vaste marché où se ravitailler ici en main-d'œuvre non qualifiée, là en matières énergétiques, plus loin en capital ou encore en cellules grises devient possible ! L'entreprise serait alors presque comparable à un navire évoluant de port en port au fil des avantages proposés et des opportunités annoncées » (Titre 1. La mondialisation oblige à réagir, pp. 1-2). Il reste qu'il y aurait aussi beaucoup à dire, en ce compris quant aux retombées d'ordre social, sur ce que si la logique économique rappelée se moque des frontières étatiques, elle est loin de faire disparaître le local, que du contraire, en tant que lien de rattachement premier des individus (sur ce que, par exemple, les données sociales et culturelles locales gardent une place importante dans les décisions d'investissement, voy. Sassen, S., *The Global City*, Princeton, NJ., Princeton University Press 1990). Sur le capital qui « ne connaît ni patrie, ni frontière », qui « est le Dieu international, le Dieu universel », qui « courbera sous sa loi tous les enfants des hommes », qui est « le Dieu mangeur d'hommes », qui s'« attable dans les ateliers » et « consomme les salariés », voy. déjà la « farce » savoureuse de Lafargue, P., *La religion du capital*, publiée par la première fois en 1887, rééditée aux Editions Climats, Castelnau-Le-Lez, 1995 (p. 38, p. 170). Ayguesparse, A.C., in *Magie du Capitalisme*, Paris-Bruxelles, Editions « Labor », 1934 use de la même comparaison : « Le capitalisme est Dieu et Ford son prophète » (p. 53), se référant au « double mouvement » qui l'anime et « se traduit, d'une part, par la concentration extrême des moyens de production, de l'autre, par le déploiement de l'économie mondiale » (p. 43), ainsi qu'à cette « globalité » ou « dégénérescence » (p. 9) dominante qui est « d'engendrer un monde anarchique hanté par la mystique du gain » (pp. 12-13).

Le second motif, c'est qu'il me paraît indiqué de vérifier si les préoccupations, le programme d'action en cours à son niveau rejoignent, ou non, ce que nous avons considéré comme significatif pour faire le point après nos 60 ans de sécurité sociale.

*

L'Immensité du défi à relever ? Sans vous accabler de chiffres. Gardons en mémoire lorsque nous palabrons à propos de nos défis indigènes, gardons en mémoire que « moins de 25 pourcent de la population mondiale a accès à une couverture de sécurité sociale adéquate » (22). Si, à l'une des extrémités, les pays de l'OCDE disposent d'une couverture « universelle » qui s'étend à quelque 90 pourcent de la population, à l'autre extrémité, en Afrique subsaharienne et en Asie du Sud, la couverture ne s'étend assez souvent, et partiellement, qu'à 10 pourcent environ de la population. Toujours selon les données de l'A.I.S.S., plus de la moitié des habitants du Monde sont sans aucune couverture sociale.

Enfin (du moins pour le présent propos), sur ce que ce n'est pas la mondialisation qui doit nous inquiéter mais le fait que, dopée par un discours idéologique et économique truffé d'a priori, elle tend à légitimer la main mise du marché sur nos vies au détriment de la démocratie en régression « paisible » (p. 7), de l'intérêt général, d'une allocation optimale et juste des ressources, voy. Fitoussi, J.-P., *La démocratie et le marché*, Paris, Grasset, 2004, qui rappelle (p. 9) en passant ce constat toujours d'actualité de Keynes, J. M., (*General Theory of Employment, Interest and Money*, Londres, 1936) : « Les deux vices marquants du monde économique où nous vivons sont que le plein emploi n'y est pas assuré et que la répartition de la fortune et du revenu y est arbitraire et manque d'équité » et qui prône (p. 97) de « mettre en œuvre l'un des principes qui préside à la complémentarité entre marché et démocratie », celui qu'il qualifie de « Principe de compensation ». Et sur ce qu'il faudrait même « oser revendiquer la mondialisation comme projet de gauche, puisque porteur d'universalité », voy. Attali, J., *La voie humaine*, Paris, Fayard, 2004, p. 17.

(21) Par exemple, Osmont, S., *Le Capital*, Paris, Bernard Grasset, 2004 (version romanesque de l'« horreur économique », du monde capitaliste actuel, dans lesquels un certain Marc Tourneuillier est le patron d'un grand établissement financier « où la soif d'argent et de pouvoir s'habille des atours de la rationalité gestionnaire ».

(22) *Développement et tendances de la sécurité sociale 2001-2004 : Pour une confiance retrouvée*, Genève, Secrétariat général de l'A.I.S.S., 2004, p. 9. Voy. aussi Bureau international du travail (BIT), *Economic security for a better world*, programme sur la sécurité économique, 2004 : trois-quarts des travailleurs du monde (73 % plus précisément) vivent en insécurité économique, faute de revenu, de protection sociale, d'emploi, de droits convenables, 8 % seulement vivent dans des zones ou pays « en pointe », c'est-à-dire offrant une sécurité favorable de ce type, fossé qui ne peut mener que vers « un monde plein d'anxiété et de colère ». Voy. encore BIT, *Une alliance mondiale contre le travail forcé*, Genève, 2005, Rapport global en vertu du suivi de la Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail (plus de 12 millions de personnes au moins sont victimes de travail forcé dans le monde, de traite des êtres humains) et *Sécurité sociale : un nouveau consensus*, Genève, 2002, rappelant qu'en Afrique, 5 à 10 % seulement de la population active bénéficie d'une couverture sociale, que 80 % de la population n'a pas accès aux soins de santé de base, et notant une dégradation de la situation ces vingt dernières années. Je pourrais, scientifiquement, multiplier les exemples, les références, entre autres portant sur les accidents de travail – dont sont, par exemple, victimes en masse les mineurs chinois (Voy. « Chine Charbon sanglant. Une croissance à broyer les gueules noires », l'article de Hoski, P. in *Libération*, 9 août 2005, pp. 1 et 2 et « Miracle chinois et colère sociale », l'analyse de Philip, B. in *Le Monde*, 18 novembre 2005, p. 2 sur les effets en Chine du capitalisme sans loi, le creusement des inégalités, la fracture sociale montante), ou encore, sur la pauvreté et les conditions sociales effroyables des paysans de ce même pays (voy. l'essai récent de Cohen, Ph. et Richard, L., *La Chine sera-t-elle notre cauchemar ?*, 2005). Le monde du travail n'a rien d'idyllique observé globalement et nous montre combien le droit social est très loin d'être un luxe pour la plupart.

Telle est la toile de fond, beaucoup trop sommairement présentée, telle est la scène sur laquelle l'A.I.S.S. rappelle inlassablement les effets bénéfiques du développement de la sécurité sociale sur le développement économique et social dans l'ère de la mondialisation (23), forte d'un « consensus à l'échelon international » exprimé en son sein (24).

« La justice sociale », qui est loin, très loin d'être un « Fantôme fugace » (25), « La justice sociale » passe par la Sécurité sociale » (26). La sécurité sociale est la « clé d'un monde plus juste » ; elle est nécessité économique ; elle est impératif moral. Elle est « tout ce qui a manqué pendant des siècles à des millions d'êtres, de leur naissance à leur vieillesse » (27) ; elle est ce qui manque encore aujourd'hui à des millions d'êtres tout au long de leur vie.

(23) Voy. La Déclaration de la 28ème Assemblée générale, Beijing, 2004 in *Comptes rendus de l'Assemblée générale*, Genève, A.I.S.S., p. 75, 2004.

(24) S'agissant du Monde, mais l'éruption récente des banlieues françaises est là pour nous rappeler la vigilance (voy. notam. à ce propos Maurin, E., *Le ghetto français : enquête sur le séparatisme social*, Paris, Seuil, 2005). Ce ghetto social, avec ses fractures, ses ruptures, comme le capitalisme fou, dans ses dérives, confine jeunes et moins jeunes dans le culte de la consommation immédiate sous toutes ses formes, dans le culte de l'argent, qui ne peuvent tenir lieu d'avenir. « La croissance des inégalités et de l'insécurité » « et la crainte accrue de troubles civils qui en découle imposant aux administrations de la sécurité sociale de repenser la manière d'assurer une protection universelle et suffisante » (Hoskins, D. D., Avant-propos à *Pour une confiance retrouvée*, Genève A.I.S.S., p. III, 2005).

(25) C'est Hayek, F. A., *Droit, législation et liberté, 1 Règle et ordre*, Paris, Presses universitaires de France, 1980, trad. de l'anglais, p. 170 qui use de cette formule selon lui « intellectuellement de mauvais aloi » pour évoquer ce qu'il juge être un « vocable vide de sens ou de contenu » (*Ibid.*, 2, *Le mirage de la justice sociale*, 2ème édit., p. 116, 1986). Contrairement à lui, je n'ai pas honte de m'en servir (voy. *ibid.*, p. 117) et je refuse catégoriquement de la confiner dans un usage prétendument abusif, au demeurant contredit en permanence dans la pratique, dans le langage courant, politique ou des professionnels du social au niveau le plus pointu (voy. par exemple B.I.T., *S'organiser pour plus de justice sociale*, Rapport I (B) pour la Conférence internationale du travail, 92ème session, 2004, suivi de la Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail, Genève, 2004 et Euzeby, A. « Protection sociale et justice sociale : quelques points de repère », *Droit social*, 2002, 9-10, pp. 812-816 ; voy. aussi, il y a presque 75 ans, le 19 octobre 1931, Albert Thomas, qui présida le BIT de 1920 à 1932, parlant des travaux « récents » d'économistes devant l'assemblée générale des délégués de l'Association internationale pour le progrès social (Paris) et plaidant en faveur d'une gêne légitime du « libre jeu des lois économiques », par « souci d'humanité », pour mieux rencontrer le « problème de la justice sociale » qui « est là, devant nous » (propos reproduits in « Une politique de l'emploi », de Fuss, H., *Mélanges offerts à Ernest Mahain*, t.1. (sciences économiques et sociales), Paris, Librairie du Recueil Sirey, pp. 61-62, 1935)).

(26) Le propos, inspiré des travaux de l'A.I.S.S., est de S.E. M. Huang Ju, Vice-premier ministre du Conseil des affaires d'Etat chinois, lors de la séance d'ouverture de la 28ème Assemblée générale à Beijing, le 12 septembre 2004.

(27) Klein, Ch.-A., *Monsieur Sécurité sociale* (raconte et conseille...), Paris, Tema-éditions (Coll. Temascopie), p. 7, 1976.

Mais cette clé doit être actionnée dans un contexte socio-économique (et politique) bouleversé depuis une trentaine d'années (28)-(29), contexte qui nous fait vivre, en accéléré ces derniers temps, des mutations aussi profondes que celles provoquées par la révolution industrielle du XIX^e siècle, à l'origine de notre droit social (30), ou par la crise des années trente qui n'est pas étrangère, dans ses effets, à l'émergence de nos Etats-providence au lendemain de la seconde guerre mondiale. Ce bouleversement, dont la nocivité tient à la toute puissance, à l'omniprésence, à la démesure, à l'esprit de spéculation, de prédation, à la frénésie des marchés financiers, des gestionnaires de fonds, ce bouleversement ne fait que renforcer, à ce jour, la thèse, exemple belge à l'appui, selon laquelle dans les pays dits développés, la pauvreté ne monte pas en flèche, la cohésion sociale gérée démocratiquement demeure suffisante grâce à la Sécurité sociale.

Il reste que la préservation des équilibres ou des partages nécessaires, la préservation de cette sécurité sociale - forteresse, permettant de mieux parer les coups, impose deux choses :

- Que l'on tienne compte en arrière plan de l'Europe élargie à 25, de l'émergence concomitante en elle de l'Europe de l'Est, ainsi que de la Chine, de l'Inde, de l'Asie en général – moteurs de compétition accrue entre Etats, entre populations, facteurs de déplacements mal maîtrisés des centres de gravité, facteurs de croissance pour nous comparativement freinée, perturbée, appelant en principe un temps de longue transition au cours duquel il faudra digérer le différentiel handicapant des coûts de production, voire des services s'ajoutant au différentiel subsistant par rapport à nos voisins les plus proches (31).

(28) On peut en effet schématiquement observer que de 1945 à 1975, un pays comme la Belgique bénéficie d'une croissance plutôt exceptionnelle. En revanche, durant la période 1975-2005, la « financiarisation » envahit le paysage socio-économique, montre ses limites, ses dangers tant pour les pays émergents que pour les pays avancés et le « capitalisme », le modèle du marché s'installe dans son ère mondialisée. Une « financiarisation » qui amène à distinguer « deux types d'actionnaires : les actionnaires entrepreneurs, attachés au sort de l'entreprise (et donc intéressés en principe à la sauvegarde de son 'potentiel humain') ; et les actionnaires spéculateurs, qui en exigent le rendement financier le plus rapide et le plus élevé possible », les « premiers » se soumettant « au principe de l'autonomie juridique de la société par rapport à eux » (« capitalisme entrepreneurial »), les seconds se comportant « comme s'ils en étaient propriétaires » (capitalisme financier), et qui invite à promouvoir un droit des sociétés favorisant plutôt l'un que l'autre (Supiot, A., « Le droit du travail bradé sur le 'marché des normes' », *Droit social*, n° 12 de décembre 2005, pp. 1095-1096 ; voy. aussi la p. 1085 sur le coût des sacrifices humains supporté par la collectivité et l'instrumentalisation de l'Etat conduisant à une réforme rampante du statut salarial). Sur « La révolution de 1975 », voir *Lire*, nov. 2005, p. 54.

(29) Sur un aperçu sélectif des évolutions et des tendances de la sécurité sociale dans le Monde au cours de la période triennale 2001-2004, pour une vision générale des problèmes actuels auxquels la sécurité sociale est confrontée de manière générale, voy. le rapport de l'Association établi en vue de la 28^{ème} Assemblée générale qui s'est tenue à Beijing (Chine) en septembre 2004 : *Développements et tendances...*, op. cit., Genève, Secrétariat général de l'A.I.S.S., 2004.

(30) Sur ce thème, *Cent ans de droit social belge offerts à Louis Duchatelet*, Bruxelles, Bruylant, 3^{ème} édit., 1992 et les réf. citées.

(31) Voy. mon intervention aux « Rencontres au Sommet 2005 Topontmoetingen » de Deauville, « Faut-il prépensionner la sécurité sociale ? », Bruxelles, O.N.S.S. (coll. Libelluli amicorum, n° 15), pp. 14-15.

- Que l'on trouve comment ramener à la raison un certain capitalisme débridé (32) qui, échappant à tout contrôle, ensauvage tout, sans gardes-fous convenables, conforté par l'impuissance de notre ordre juridique à résister aux échanges économiques (33). Que l'on trouve comment faire pour que le social ne soit pas ou ne devienne pas un sous-produit de ce capitalisme tout à la fois efficace, économiquement s'entend, cruel et instable, humainement parlant (34).

(32) Les ouvrages consacrés à ce capitalisme d'aujourd'hui, capitalisme fou (Minc, A., in *Le crépuscule des petits dieux*, Paris, Grasset, p. 59, 2005 parle, pour ce nouveau marché dominant où « les entrepreneurs sont moins puissants que les institutions d'épargne collective » (p. 58) ou les actionnaires, d'une « histoire de fous, racontée par des idiots et qui veut dire quelque chose », dur, sauvage, sans projet, qui déforme, détruit les modalités de partage profits-salaires ou protections sociales, qui considère les travailleurs comme une simple variable d'ajustement, qui joue sur le court terme, favorise l'insécurité, les inégalités, la précarité, capitalisme nouveau, financier, mobile, qui « a rouvert le conflit entre l'économique et le social » (le Boucher, E., *Economiquement incorrect*, Paris, Grasset et Fasquelle, p. 23, 2005), qui « se moque désormais du travail, englué dans la terre des nations et des gouvernements » (*ibid.*, p. 170), ces ouvrages sont nombreux, de plus en plus nombreux et le juriste que je reste un peu n'en fera jamais le tour ni le tri le meilleur car ils relèvent d'autres disciplines que la sienne, l'économie en premier. Il reste que pour se faire une idée suffisamment complète et précise de ce qui est ici retenu comme le nœud des enjeux socio-économiques, pour rassembler l'ensemble des éléments qui nous ont fait basculer d'un univers à un autre, on pourra, outre ce qui a déjà été suggéré comme sources documentaires et outre la contribution de Réginald Savage sur « Le 'modèle' belge à l'épreuve de la globalisation financière » (*La Revue nouvelle*, 2005/5, pp. 35-42, numéro où l'on peut aussi lire « Ces tyrannies qui nous gouvernent » de Defeyt, Ph., pp. 24-34), se référer notamment aux livres suivants : Nagels, J., *Du socialisme perverti au capitalisme sauvage*, Bruxelles, Editions de l'Université Libre de Bruxelles, 1991 ; *Les trois mondes de l'Etat-providence*, de Esping-Andersen, G., *Essai sur le capitalisme moderne*, Presses universitaires de France, 1999 (traduction de *The three worlds of welfare capitalism*, 1990), qui me paraît un ouvrage fondamental de ce point de vue, essentiel pour bien appréhender la place du social dans les changements en cours ; *Le travail sans qualités. Les conséquences humaines de la flexibilité*, de Sennett, R., Alban Michel, Paris, 2000 (Titre original : *The Corrosion of Character. The Personal Consequences of Work in the New Capitalism*) ; *Quand le capitalisme perd la tête*, de Stiglitz, J. E. (Prix Nobel d'économie), Paris, Librairie Fayard, 2003 (traduction de *The Roaring Nineties*, 2003 ; analyse de Drancourt, M., in *Futuribles*, n° 295 de mars 2004, pp. 19-23) et *Le Livre de Poche*, n° 30388, Paris, Librairie Générale Française, 2005 ; *Les cinq capitalismes. Diversité des systèmes économiques et sociaux dans la mondialisation*, de Amable, B., Paris, Seuil, 2005 ; *Le nouvel âge du capitalisme, bulles, krachs et rebonds*, de Cohen, E., Fayard, Paris, 2005 ; *L'ensauvagement. Le retour de la barbarie au XXI^e siècle*, de Delpech, Th., Paris, Grasset, 2005 ; *Critique de l'existence capitaliste. Pour une éthique existentielle de l'économie*, de Arnsperger, Ch., Paris, Les éditions du Cerf (coll. La nuit surveillée), 2005 ; *Le Capitalisme est en train de s'autodétruire*, de Artrès, P. et Virard, M.-P., Paris, Edit. La Découverte, 2005 ; *L'avenir du capitalisme*, de Gréau, J.-L., Paris, Gallimard (Coll. « Le débat », 2005) ; *Le capitalisme total*, de Peyrelevade, J., Paris, Seuil (coll. La République des Idées), 2005...

Moins polémique, plus discret mais tout aussi tranchant sur le constat, on ne négligera pas le livre de de Woot, P., *Responsabilité sociale de l'entreprise. Faut-il enchaîner Prométhée*, Paris, Economica, 2005, dont la thèse est la suivante (p. 10) :

- « les entreprises animent un modèle de développement qui devient insoutenable sur bien des points ;
 - pour corriger celui-ci, elles devraient opérer un changement très profond de leur culture et de leurs stratégies ;
 - cela ne se fera vraiment que si cette transformation est soutenue, accélérée à l'échelle globale, par des politiques publiques permettant l'émergence d'un modèle de développement durable ».
- Et s'agissant de ce développement durable, qui ne serait qu'utopie, on ne pourra qu'apprécier, bouée d'espoir, les expériences, les projets réussis d'alternatives non infernales rassemblées par Darnil, S. et Le Roux, M., in *80 hommes pour changer le Monde. Entreprendre pour la planète*, Paris, Edit. JC Lattès, 2005.

On lira aussi, dans ce panier volontairement modeste mais choisi, *L'avenir droit dans les yeux* de Pelt, J.-M., entretiens avec Martine Leca, Paris, Librairie Arthème Fayard, 2003, *Le Livre de Poche*,

Le constat est accablant. Les réponses sont de mise en œuvre délicate (35), incertaine, et nous ramènent quelque part aux tout débuts du droit social international.

Paris, Librairie Générale Française, 2005, où celui qu'on appelle le « Monsieur Plantes » français, ce savant capable de nous faire comprendre les *Langages secrets de la Nature*, nous dit ses inquiétudes devant la montée en puissance de l'argent dans le fonctionnement de notre société, et *La Sorcellerie capitaliste, pratiques de désenvoûtement*, de Pignarre, Ph. et Stengers, I., Paris, Edit. La découverte, 2005, livre difficile mais qui a le mérite de ramener la philosophie dans le débat, dans ce monde qui va de travers, avec ses inégalités, sa misère croissante, son environnement se dégradant, où le capitalisme agit comme un sorcier qui jette un sort, dans ce monde qui finalement se trouve dans une impasse tout en détricotant insidieusement ses meilleurs acquis, dans ce monde qui nous pousse aux « alternatives infernales » (pp. 38-48). On en retiendra deux phrases, en passant : « le danger du mot acquis » est qu'il en vienne à communiquer avec « obtenu », et non pas « inventé » ; et que soient oubliées les luttes qui ont forcé l'invention, qui ont créé ce qui était jusque là, pour beaucoup, inconcevable » (p. 130) ; « La 'gauche' n'existe que dans la mesure où elle apprend à résister à ce dont il suffit à la « droite » de profiter ».

Enfin, il n'est pas inutile de se replonger dans l'ouvrage de Comte-Sponville, A., *Le capitalisme est-il moral ? Sur quelques ridicules et tyrannies de notre temps* (Paris, Albin Michel (Le Grand Livre du Mois), 2004), qui traite des rapports entre la morale et l'économie, de la « mort sociale de Dieu » (p. 37), du « coup de génie du capitalisme » (p. 81), de sa « puissance intrinsèque » (*ibid.*) qui est « de ne rien demander d'autre aux individus, pour fonctionner à peu près, que d'être exactement ce qu'ils sont » (pp. 81-82), c'est-à-dire « égoïstes » (p. 82), « si possible intelligemment » (p. 82), des « tautologies redoutables » (p. 84) comme « l'entreprise appartient à celui ou ceux qui la possèdent » (p. 84), et de son ras-le-bol du « socialement correct » (p. 85), de ces « certains » qui « s'enrichissent sans travailler » et de ces « autres » « qui s'épuisent au travail et restent pauvres » (p. 87), de ce que dans « toute démocratie digne de ce nom », « c'est le peuple qui est souverain, ce qui exclut que les marchés le soient » (p. 99), etc. Sur ce que ce n'est pas du capitalisme comme tel qu'il faut sortir, ce capitalisme qui n'est ni moral ni amoral, mais de l'économisme sacralisé, en remettant les activités marchandes à leur place et en retrouvant la place de ce qui n'est pas marchand, voy. Bruckner, P., *Misère de la prospérité*, Paris, Grasset, 2002.

(33) Frydman, B., *Les transformations du droit moderne. Introduction aux grands courants de la pensée juridique*, op. cit., voit dans ce constat une évolution de notre droit selon l'hypothèse économiste (pp. 4-5 et pp. 47 et s.) déniait « à l'ordre juridique toute autonomie par rapport aux échanges économiques et toute velléité de maîtrise du social. Elle a actuellement le vent en poupe sur la scène internationale où elle prend appui sur le mouvement de mondialisation en cours, dans un contexte de ralliement généralisé aux mécanismes de l'économie de marché » (p. 4).

« Les partisans de la régulation économiste revendiquent l'héritage moderne en mettant en exergue l'autonomie privée, c'est-à-dire l'absolue liberté pour les individus (et les entreprises) de poursuivre leurs propres fins et la nécessité corrélative de limiter rigoureusement la sphère d'intervention des autorités publiques. Ce retour aux sources passe par la déconstruction de l'Etat social, la privatisation du droit et l'acceptation du libre marché mondial comme ordre naturel et universel de l'organisation humaine » (p. 5).

(34) Sur un projet alternatif de société en rupture avec le capitalisme, mais aussi avec le socialisme, sur une esquisse de société future idéale les dépassant, à supposer qu'ils n'existent plus, on peut renvoyer à la vision de Michael, A., développée dès 1991 avec Hahnel, R., in *The Political Economy of Participatory Economics*, Princeton, Princeton University Press, 1991; voy. aussi, de Michael, A., traduit en français, *Après le capitalisme. Eléments d'économie participative*, Marseille, Agone, 2003), sous le concept d'« économie participative » (ou « participaliste »). Cette vision devait faire l'objet en juin 2006, sur base d'une invitation lancée par Michael Albert en août de cette année (2005), d'un séminaire de discussion d'une semaine sur les formes que pourrait prendre la société demain. Voy. aussi, de de Soto, H., *Le Mystère du capital. Pourquoi le capitalisme triomphe en Occident et échoue partout ailleurs*, Paris, Flammarion, 2005 et de Caillé, A., « L'Utopie de l'abolition du marché », in *Les Utopies d'aujourd'hui, Le Nouvel Observateur*, n° hors série de juillet-août 2005, p. 20, qui nous rappelle qu'en inventant l'île d'Utopia en 1516, Thomas More dénonçait déjà « un monde dans lequel les exigences du marché ont pris le pas sur celles de la solidarité et de la justice »,

Comment rééditer, pour des protections nationales, régionales sinon mondiales pertinentes, l'entente internationale sur ces protections à garantir entre Etats, entre groupements d'Etats en concurrence économique, comment rééditer, à dimension d'aujourd'hui, l'histoire de Necker et du Pont Neuf à Paris, un dimanche matin de 1787, et transformer l'interdiction de travailler le dimanche en interdiction d'irrespect d'un ensemble (36) de règles de décence sociale porteuses de valeurs à mettre en commun ?

Ces réponses, face à un « phénomène de mondialisation » « en avance sur les mécanismes régulateurs qui devraient l'orienter, lui donner du sens, et fournir un lien de citoyenneté réel entre habitants de la Terre » (37), ces réponses appellent, on s'en doute, une nouvelle organisation du Monde, de nouvelles règles du jeu transfrontalier, le déploiement de nouvelles stratégies de contrôle démocratique (38). Les évo-

constatait que « l'utopie de l'abolition du marché est l'utopie par excellence, la mère de toutes les utopies » et nous pressait de « renouer de toute urgence avec l'idéal démocratique qui nous enjoint, non pas de remplacer l'économie de marché par une autre économie, introuvable, mais de la subordonner à des valeurs extra-marchandes ». Voy. encore de Flahaut, F., *Le paradoxe de Robinson. Capitalisme et société*, Paris, Mille et une nuits (coll. Les petits livres, n° 59), 2005 (nouvelle édit. refondue et augmentée de *Pourquoi limiter l'expansion du capitalisme ?*, Descartes et Cie, 2003), qui propose une analyse critique de la pensée occidentale dominante, une pensée politique dépassant l'économisme, « inévitable doctrine alternative ». (35) André Comte-Sponville rappelle opportunément ceci, in *Le capitalisme est-il moral ? Sur quelques ridicules et tyrannies de notre temps*, op. cit., p. 99 : « dans une démocratie, c'est le peuple qui est souverain, ce qui exclut que les marchés le soient. Vous me direz que c'est aussi facile à dire aujourd'hui que dans les années 60, mais plus difficile (à cause de la mondialisation) à faire. J'en suis d'accord. Mais où avez-vous vu que la démocratie doive se borner à ce qui est facile ? ».

(36) Le droit social international aurait vu le jour, dans son projet, pour raison d'intérêt national, un dimanche matin de 1787, lorsque Necker, traversant le Pont Neuf à Paris, se serait aperçu que des ouvriers travaillaient à sa réfection et qu'on méconnaissait le repos dominical. Il arriva à la conclusion que pour respecter le jour du Seigneur, il était nécessaire que l'interdiction de travailler le dimanche fut prise conjointement par les Etats en concurrence économique (voy. *Cent ans de droit social belge*, 3ème édit., Bruxelles, Bruylant, p. 27, 1992 et les indications bibliographiques en note 73). Sur la « mondialisation des perspectives », sur la nécessité de prendre en compte les autres systèmes juridiques et de s'organiser dans la concurrence, sur ce que les excès auxquels conduit le recul du droit social protecteur au bénéfice de cette concurrence ramènent « en pleine lumière » ce qui a « été une des fonctions originaires du Droit (...) international du travail », « empêcher de se jouer des frontières en profitant de l'absence de règles supranationales », « égaliser la concurrence en assurant partout des 'standards' minimes de protection », voy. Lyon-Caen, G., *Le droit du travail. Une technique réversible*, Paris, Dalloz, 1995, spécial. chap. 7, pp. 85 et s. Sur ce que l'on doit aux « droits fondamentaux » d'être au centre des nouvelles formes de régulation au niveau international mais aussi régional, sur ce que le respect de ces droits fondamentaux dans le contexte de la mondialisation de l'économie reste un défi, pour de multiples raisons, voy., sous la direction de Daugareilh, I., *Mondialisation, travail et droits fondamentaux*, Bruxelles, Bruylant, Paris, L.G.D.J., 2005.

(37) de Foucauld, J.-B. et Piveteau, D., *Une société en quête de sens*, Paris, Edit. Odile Jacobs, p. 285, 1995.

(38) Voy. notam. Beck, U., *Pouvoir et contre-pouvoir à l'ère de la mondialisation*, Paris, Flammarion (coll. Altot), 2003. « La grande affaire de ce début de siècle est de construire une démocratie mondiale qui soit à la hauteur des forces économiques globalisées » (Le Boucher, E., *Economiquement incorrect*, op. cit., p. 10), dans un contexte de « dépassement des Etats-Nations » (ibid., pp. 154-159), de « construire des institutions régulatrices, sous des formes variées » (ibid., p. 10). Dans le même sens, tant sur le dépassement que sur le besoin de régulation, notam. Peyrelevade, *Le capitalisme total*, op. cit., p. 9 ; voy. aussi Bayart, J.-F., *Le Gouvernement du Monde. Une critique politique de la globalisation*, Paris, Fayard, 2004. Sur « Le mirage d'une concurrence sans réglementation », voy. Les Econoclastes, *Petit bréviaire des idées reçues en économie*, Paris, Edit. La Découverte, pp. 22 et s, 2003.

quer nous mènerait trop loin mais sachez que l'A.I.S.S. s'en est, avec d'autres, préoccupée (39).

Ces réponses, en ce qu'elles se rattachent aux parades de transition et impliquent des ajustements de droit interne, passent inmanquablement par la prise en compte des métamorphoses du travail, des carrières individuelles, par la prise en considération plus de la protection des personnes, des travailleurs, que par celle des emplois, même s'il faut se garder ici, comme trop souvent, de s'en tenir à des « formules-slogan » sans leur donner sens, un contenu, et même s'il faut s'assurer qu'elles ne soient pas une nouvelle brèche ou occasion de brèche en dérégulation elle-même sauvage.

« Le défi demeure, plus que jamais, de résoudre par l'ouverture, la confiance, l'innovation (entre parenthèses, les trois valeurs de l'O.N.S.S.), le conflit des logiques incontournables : l'économique d'un côté, la sociale de l'autre. L'économique avec ses exigences : compétitivité, rentabilité, flexibilité, charges sous contrôle, changements, créativité. La sociale avec ses attentes de reconnaissances : niveau de vie décent, dignité respectée, protections assurées, sérénité garantie, éthique de responsabilité et de partage promue » (40).

Ceci nous amène à nous pencher sur la « flexicurité », qui a pour ambition précisément de concilier les logiques incontournables en leurs pôles respectifs de « flexibilité » et de « sécurité » (41), qui se fait forte de maintenir des protections sociales

(39) Voy. plus spécialement la contribution de Euzéby, A., « Le financement de la protection sociale à l'épreuve de la mondialisation de l'économie », chap. 3 de *La Sécurité sociale dans le village global*, op. cit., pp. 39 et s., plus spécial. p. 56, « L'urgence d'une gouvernance sociale mondiale » et p. 57, « La nécessité d'un Fonds social international ». Voy. aussi, notam., Auer, P., Besse, G. et Méda, D., *Délocalisations, normes du travail et politique d'emploi. Vers une mondialisation plus juste ?*, op. cit.

(40) « Faut-il prépensionner la Sécurité sociale ? », art. cité, p. 15.

(41) Voy. notam. Gautié, J., « Les économistes contre la protection de l'emploi : de la dérégulation à la flexicurité », *Droit social*, n° 1 de janvier 2005, pp. 2-11 ; Kronauer, M., Linne, G., sous la dir., *Flexicurity : die Suchenach Sicherheit in der Flexibilität*, Berlin, Sigma, 2005 ; Farrell, G. et autres, *Concilier flexibilité du travail et cohésion sociale : un défi à relever / Reconciling labour flexibility with social cohesion : Facing the challenge*, Strasbourg (Conseil de l'Europe), 2005.

convenables n'empêchant pas les modernisations nécessaires, protégeant plus qu'elles ne fragilisent et donc de répondre au dilemme « compétitivité-sécurité sociale », et à nous arrêter quelques instants, en marge de ce que vous avez échangé à cet égard et de ce qui a été suggéré dans des rapports de référence comme

Voy. aussi in *Droit social*, n° 3 de mars 2005, Rigaudiat, J., « A propos d'un fait social majeur : la montée des précarités et des insécurités sociales et économiques », pp. 243-261, dont – fait nouveau ou de retour – la montée de la pauvreté chez les salariés. Devant le risque croissant de basculement d'une partie du salariat vers le « précaire », le salariat insécurisant, on se doit de ne pas tomber dans le piège de la facilité : la précarité liée à certaines formes d'organisation du travail ne peut être, ne peut devenir permanente, trop répétitive, être un « avenir de vie », l'emporter sur le régulier, le stable, l'évolutif, se greffer sur un non-emploi de masse persistant ; la société dite « active » à laquelle on aspire ne peut être, dans ses expressions acceptables, une société du « plein emploi » à n'importe quelles conditions générant du « working poor ». Autrement dit, la feuille de route du changement serait de réussir à articuler la mobilité, la flexibilité – en tant qu'éléments nécessaires des économies modernes, tenues à une certaine productivité compétitive – avec la protection sociale des travailleurs en tant que droit essentiel d'une citoyenneté aboutie, impliquent un ensemble de services, de couvertures, de revenus décents tout au long du parcours de vie pris dans son ensemble (voy. infra, note 38 à 46). Autrement dit, dans un contexte d'incertitude professionnel, le droit social se doit de corriger en organisant un itinéraire protecteur transversal, de continuité, permettant de répondre au « Comment poursuivre des fins à long terme », à terme de vie, « dans une société qui ne connaît que le court terme ? » (...), ou « Comment un être humain peut-il se forger une identité et se construire un itinéraire dans une société faite d'épisodes et de fragments ? » (*Le travail sans qualités*, op. cit., p. 31). Sur ce thème de la recherche d'un équilibre entre « flexibilité » et « sécurité », on lira encore avec intérêt le dernier n° de *Droit social* (n° 12 de décembre 2005) consacré, pour la France, à *Un nouveau droit du travail et de l'emploi ?*, dont l'avant-propos de Jean-Jacques Dupeyroux, avec ce constat terrible (p. 1081) sur le « modèle français », qui peut, sans grande encombre selon lui, être « mondialisé », et dont la contribution de Supiot, A., « Le droit du travail bradé sur le 'marché des normes' », pp. 1087 et s., qui rappelle in limine que « L'accès du plus grand nombre à un travail utile et convenablement rémunéré est le but poursuivi en principe par toute politique de l'emploi » et que « Dans cette perspective, le droit de l'emploi s'étend, au-delà du droit du travailleur salarié, d'une part aux règles de droit commercial qui déterminent la place du travail – salarié ou non – dans la sphère marchande, et d'autre part aux règles de droit public qui fixent le sort des fonctionnaires de l'Etat, des collectivités locales ou des établissements hospitaliers ». Pour une illustration pratique de cette quête d'un équilibre entre flexibilité et sécurité, l'A.I.S.S. vient de publier, avec la collaboration de l'Office national belge de l'Emploi (ONEM), *La protection sociale dans un environnement en mouvement*, étude de cinq scénarios de parcours professionnels « chaotiques » (plein emploi, temps partiel, chômage...) dont le but est de déterminer, pour la France, l'Irlande et la Belgique, dans quelle mesure la flexibilité accrue du marché du travail est ou non assortie de mesures permettant aux travailleurs d'organiser correctement leur vie professionnelle, sociale et familiale tout en bénéficiant d'un maximum de sécurité en matière de protection sociale et de conditions de travail (Genève, A.I.S.S., 2005). Sur ce que la tendance, la mode actuelle à flexibiliser, l'économie, le social, pourrait bien se révéler contre-productive en raison en particulier de l'altération du sentiment de confiance des individus dans leur système socio-économique, voy. le livre de Layard, R., chercheur à la London School of Economics, *Happiness. Lessons from a New Science*, New York, Penguin Press, 2005.

Au-delà de l'emploi, d'Alain Supiot (42), ceci nous amène à nous arrêter quelques instants à la contribution ONSSienne, soit aux réflexions et recommandations de la Commission Travail-Non travail de la Fondation Roi Baudouin (43). J'ai été invité à présider cette Commission qui, sans avoir été aussi loin que celle menée par Alain Supiot (44), ne s'en n'est pas moins inscrite, résolument et parallèlement, dans une perspective de dépassement du « salariat traditionnel », de promotion de la citoyenneté plénière et donc de « société de la multiactivité » (45), exigeant une « sécurité active dans l'incertitude » (46), une continuité de protection ou de garantie de revenu tout au long du parcours de vie (47), nous sortant de l'anachronique centralité du travail par l'insertion du « non-travail », des activités non rémunérées à valeur sociale utile (48). La proposition est ainsi d'élargir la notion de « participation au travail » à celle de « participation sociale ou citoyenne ». Sans que je puisse ici beaucoup m'y attacher, une telle orientation invite à étendre le « droit du travail » au « droit de la participation » sociale et à passer de l'« assurance sociale » à l'« assurance participation » sociale. On évoluerait vers un système d'assurances sociales radicalement différent du système actuel (49), qui – par exemple s'agissant de l'assuran-

(42) Rapport pour la Commission européenne, transformations du travail et devenir du droit du travail en Europe, Paris, Flammarion, 1999. Voy. aussi les commentaires auxquels le rapport a donné lieu dans *Droit social*, n° 5 de mai 1999, dont celui de Castel, R., pp. 438 et s. (« Droit du travail, redéploiement ou refondation ? ») et, sur l'évolution du droit du travail dans l'Union européenne (UE-15) au cours des dernières années (1992-2003 en particulier), les études de la Commission dont les résultats ont été présentés à la conférence « Labour Law in Europe : Steps towards 2010 » (Le droit du travail en Europe : le chemin vers 2010) organisée à Leiden par la présidence néerlandaise en 2004, études qui devaient aider à la préparation pour 2006 d'un « Livre vert » sur le thème de la modernisation du droit du travail pour relever les défis du XXI^e siècle. Voy. encore, entre autres, le rapport du Secrétariat de l'A.I.S.S., *Développements et tendances 2001-2004*, op. cit., pp. 99 et s., dont, p. 100 : « les politiques de la sécurité sociale seront d'autant plus efficaces, tant pour l'emploi classique que pour l'emploi atypique, si elles conçoivent la protection sociale et le cycle de vie de manière globale et intégrée ».

(43) Voy. Soete, L. et Vandervorst, P., avec la collaboration des membres de la Commission Travail et non-travail, Bruxelles, De Boeck-Université (pour la version francophone), Kessel-Lo, Garant (pour la version néerlandophone), 2000, *Travail et non-travail : vers la pleine participation*.

(44) Voy. *Travail-non travail*, op. cit., pp. XVIII-XIX.

(45) Gorz, A., *Misères du présent, richesse du possible*, Paris, Galilée, p. 225, 1997.

(46) *Au-delà de l'emploi*, op. cit., p. 299. Voy. aussi Boissonnat, J., *Le Travail dans vingt ans*, Paris, Odile Jacob, 1995.

(47) Bernard Gazier parle de la « Sécurisation des itinéraires de vie » qui « devient ainsi la grande affaire de notre temps » et qui « dépasse très largement la sécurité de l'emploi traditionnel » (*Vers un nouveau modèle social*, Paris, Flammarion, édit. revue, p. 360, 2005 ; voy. aussi les propositions de « marchés transitionnels » qu'il aborde (pp. 254 et s.) et la liste des « outils transitionnels » qu'il établit (pp. 365 et s.)). Sur le « trilemme » de la sécurité sociale, à savoir la poursuite simultanée par elle des trois objectifs de la protection sociale (la garantie d'une protection minimale, la préservation du niveau de vie acquis, la stimulation de la participation sociale y compris la participation au travail), voy. Cantillon, B., Marx, I. et De Maesschalck, V., « Le trilemme de la sécurité sociale : passé, futur et présent. La protection minimale de l'Etat-Providence », *Revue belge de sécurité sociale*, 2003/2, pp. 397-443. Plus que de la sécurité de garder un emploi, il s'agirait de celle de trouver un emploi et d'assurer les ponts entre l'un et l'autre.

(48) Sur une synthèse des travaux, du rapport, voy. mon article « Travail et non-travail : vers la pleine participation et un Etat social créatif », *Revue belge de sécurité sociale*, 2001/3, pp. 501 et s. Sur le concept d'activité socialement utile, qui attend son statut, et sur son effet de suppression du concept même de chômage, on notera son adoption par J. Attali, *La voie humaine*, op. cit., pp. 143 et s., p. 197.

(49) *Travail-non travail*, op. cit., pp. 96-99.

ce chômage – ne serait plus conçu comme une assurance contre la perte d'un emploi, et l'absence de rémunération qui en résulte, mais comme une garantie liée à l'exercice d'activités socialement utiles sur le marché de l'emploi ou en dehors. Ce nouveau système couvrirait toutes les formes de participation sociale ou citoyenne : le travail, la recherche de travail, les formes acceptées d'activités sociales de non-travail (activités utiles à la collectivité, activités familiales, formations) et, pourquoi pas, l'offre de travail et de non-travail. L'aide sociale continuerait de couvrir la non-participation. Autrement dit encore, l'utilité sociale deviendrait le critère central. Le chômage, pour reprendre l'exemple, serait dès lors perçu dans la dimension qu'il renferme : une véritable activité ou participation, celle de la recherche de travail (50) à même de redonner au chômeur, redevenu travailleur, sa dignité, sa place dans la société.

*

Le deuxième motif de ne pas négliger l'international spécialisé, l'A.I.S.S., c'est la confrontation possible des points de vues quant aux enjeux perçus, quant aux orientations à soutenir pour la guidance.

Pour la période triennale 2005-2007, l'A.I.S.S. a retenu comme objectif général d'action, comme idéal vers lequel tendre, sans exclusive, y compris sans écarter les pays déjà bien dotés socialement mais qui ont des faiblesses à surmonter, le renforcement de la protection sociale offerte dans le Monde (51).

(50) *Travail-non travail*, op. cit., p. 98 : « le chômage doit être perçu comme une 'activité' : celle qui consiste à rechercher activement du travail. C'est un travailleur en quête de travail. Ce changement de perspective doit conduire à redonner au chômeur sa dignité et à ne plus le considérer comme un citoyen de seconde zone, coupable d'affaiblir la cohésion sociale ». Cette suggestion de « réhabilitation » répond à un besoin viscéral de dignité qu'exprime extraordinairement bien ce dialogue entendu en novembre 2005 sur la Première (Emission : « Quand les jeunes s'en mêlent »), entre un jeune de banlieue parisienne et le journaliste venu s'enquérir du pourquoi : Avez-vous un emploi, du travail ? – Oui ! – Quel travail, quel métier ? – 'Chercheur'. – Ah ! Et peut-on savoir dans quel domaine, sur quel sujet ? – Chercheur d'emploi ! Elle est également dans la droite ligne de ce que suggérerait la Commission royale de sécurité sociale dans son Avant-projet de code de la Sécurité sociale, en remplaçant l'assurance-chômage par l'assurance-emploi, l'assurance maladie-invalidité par l'assurance-santé (Voy. Commission royale chargée de la codification, de l'harmonisation et de la simplification de la législation relative à la sécurité sociale dans le cadre de la réforme globale de cette législation, *Avant-projet de code de la sécurité sociale, Exposé des motifs*, Bruxelles, 15 mars 1985, Titre VI (Organisation administrative), chapitre premier (Institutions publiques de sécurité sociale), section première (Constitution), p. 123). Sur le thème des liens entre l'importance du déviant et l'état du social, voy., s'agissant d'un groupe ciblé mais combien vecteur d'avenir, *Jeunes et violence. Une rencontre programmée par la crise de solidarité*, de Nagels, C., Bruxelles, Bruylant (Coll. des « travaux » et « monographies » de l'Ecole des sciences criminologiques Léon Cornil), 2005.

(51) Voy. le *Programme d'activités et budget pour 2005-2007*, Rapport soumis au Conseil par le Trésorier au nom du Bureau, 32ème session à l'occasion de la 28ème Assemblée générale de Beijing, sept. 2004, p. 10

Cet objectif général, permanent, pédagogiquement rappelé se décline en trois objectifs spécifiques, complémentaires, qui auraient fort bien pu fournir le canevas de conclusions générales recoupant les sujets de nos trois ateliers, à savoir :

- Premier objectif spécifique : le renforcement des capacités administratives et opérationnelles des membres, soit la promotion et le développement de la sécurité sociale par une « gouvernance exemplaire » (52), un service à la clientèle de la plus haute qualité possible, des garanties de viabilité financière des protections, une maîtrise des technologies nouvelles de l'information et de la communication (NTIC).
- Deuxième objectif spécifique : la promotion et le soutien des actions ayant pour objet l'extension de la protection de la sécurité sociale, objectif qui vise à combler le fossé *ratione personae*, *ratione materiae* en la matière (53) et qui touche de ce fait au contenu et à la dimension de la couverture assurée.
- Troisième objectif spécifique, l'amélioration des capacités des membres à participer aux débats sur la sécurité sociale (54), de leur aptitude à aborder les questions de fond, à pouvoir analyser, défendre le développement des politiques de sécurité sociale, à être à même de participer activement à la promotion de la sécurité sociale, aux débats la concernant, à militer pour la justice sociale et un meilleur partage des risques.

Afin d'atteindre ces trois objectifs spécifiques, quatre thèmes servent d'axes opérationnels pour l'ensemble des activités de l'Association.

- Premier thème : l'efficacité des prestations existantes (55)

Où dans quelle mesure les régimes actuels atteignent-ils leurs objectifs ? Dans quelle mesure répondent-ils aux besoins de la population ? Le niveau des prestations est-il adéquat ? Quel impact les prestations existantes ont-elles sur la réduction de la pauvreté ? Quelle est l'importance de la fraude, des abus ? Quels sont les facteurs qui privent les assurés sociaux d'accéder aux informations, aux services ? etc .

Je me permets ici une parenthèse, s'agissant de sortir des compétences strictes de l'O.N.S.S. mais s'agissant toutefois de ce que l'on fait de son travail, de ses récoltes financières : notre Pays, qui pratique la concertation sociale comme peu d'autres sans doute (56) - je le vis chaque jour - devrait davantage s'inquiéter de l'état de sa protection sociale. Non qu'il y ait danger quant à son financement - je n'aurai pas le

(52) *Programme d'activités ...*, op. cit., p. 12.

(53) *Ibid.*, p. 12. Voy. aussi p. 13. Cet objectif s'inscrit, avec des variantes multiples selon les situations du terrain, au centre « d'une galaxie de phénomènes particuliers qui ont pour noms migrations, économie mondialisée, inégalités hommes - femmes, marché du travail informel, économie souterraine, travaux atypiques et exclusion sociale ».

(54) *Ibid.* p. 13

(55) *Programme d'activités...*, p. 14.

(56) Sur cette concertation, voy. l'ouvrage de Tony Vandeputte, administrateur délégué honoraire de la F.E.B., *La concertation socio-économique interprofessionnelle 1986-2005*, s.n.e. (gv@vbo-feb.be); voy. aussi les interventions au colloque organisé les 13 et 14 octobre 2005 par le SPF Emploi, Travail et Concertation sociale sur le thème : « Le dialogue social en Belgique ».

temps de m'en expliquer et il faut en tout cas cesser d'alarmer ou de s'alarmer de ce côté (57), notamment parce que l'O.N.S.S. a dans ses attributions légales le devoir et le pouvoir d'emprunter s'il le faut pour remédier aux insuffisances des recettes – mais parce qu'il y a régression qualitative de la panoplie d'intervention (58). Cette régression se manifeste de diverses façons, dont un succès moindre dans l'endiguement de la pauvreté (59). Nous ne sommes plus, à supposer que nous l'ayons été, le pays où le taux de pauvreté est le plus bas de la planète du fait de sa sécurité sociale. Seule la pauvreté des ménages avec enfants est encore la mieux préservée grâce – mais ne s'agit-il pas que d'un sursis ? – grâce aux allocations familiales, lesquelles appellent, en dépit de tout ce qui a pu être dit d'aimable à l'occasion du 75^{ème} anniversaire de leur branche salariée, un sérieux lifting sinon une refondation que ni l'administration concernée ni le politique ne semblent pouvoir ou vouloir esquisser. S'agissant de la pauvreté des personnes âgées, des bénéficiaires de revenus de remplacement en général, de la pauvreté de longue durée, nous sommes en peine d'en encore décrocher une satisfaction, pour user d'une terminologie académique, et, plus fondamentalement, en dépit de tous les discours d'autosatisfaction, notre système, notre modèle, hormis les soins de santé et le risque professionnel, bascule ou risque de basculer, s'agissant des montants garantis, vers l'assistance. C'est très clair en ce qui concerne les allocations de chômage, c'est plutôt inquiétant en ce qui concerne la pension légale des salariés (pour ne pas parler de celle des indépendants), notre Cendrillon (60) de retraite, dont le taux de remplacement, soit le rapport entre son

(57) Outre les études du Bureau du Plan, principalement, et dont il a été fait état lors des Journées, je renvoie, pour une lecture salutaire, et qui rejoint le point de vue retenu, au livre de De Swert, G., *Cinquante mensonges sur les fins de carrière*, Bruxelles, Edit. Luc Pire (pour la version en français), 2005 (*50 Grijze leugens – Over vergrijzing en langer werken*, Ed. Van Houtwille pour la version en néerlandais, 2004).

(58) A cet égard, je peux souscrire à l'excellent état des lieux que vient de dresser Béa Cantillon pour la *Revue belge de sécurité sociale*, 2005/4, pp. 707-723), « Est-elle encore sociale et sécurisante ? Réflexions sur l'avenir de la sécurité sociale en Belgique ». Cette analyse, en ce compris ses pistes d'avenir fondées, avait toute sa place dans nos travaux, peut-être la première pour ne pas rester dans le théorique pur ou le partiel ciblé ; on la joindra à la contribution de Bogaert, H. aux présentes Journées, « Enjeux stratégiques pour la sécurité sociale et son financement » (reproduite dans le *Recueil de textes, exposés en séances plénières et ateliers*), qui aborde les thèmes essentiels, des conséquences de la mondialisation à la réforme du financement en passant notamment par les inspirations possibles tirées du modèle nordique.

(59) Je renvoie d'une manière générale aux multiples travaux du Centrum voor Sociaal Beleid à Anvers et aux contributions notamment de ses promoteurs, Herman Deleeck, puis Bea Cantillon, qui font suffisamment foi sur ces questions. Voy. aussi le tout récent rapport du service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, *Abolir la pauvreté. Une contribution au débat et à l'action politiques*, Bruxelles, SPF Chancellerie du Premier Ministre, décembre 2005 et, entre autres travaux, de Nicaise, I. et De Blander, R., « Impact des choix de société sur la dynamique de la pauvreté », *Revue belge de sécurité sociale*, 2005/4, pp. 663-698. En l'absence de transferts sociaux, de prestations de sécurité sociale, 42% de la population, au lieu de 15, se situeraient sous le seuil de la pauvreté, ne disposant pas d'un revenu au moins égal à 60% du revenu médian fédéral ou, plus concrètement, d'au moins 9.324 EUR par personne sur base annuelle ou 777 EUR sur base mensuelle. Sur la misère qui « souvent » « survient après une carrière d'indépendant qui a mal tourné », et sur le montant d'une pension d'indépendant qui, à plus d'un égard, reste « indécemment » après une carrière complète (à contribution financière et honnêteté civique par hypothèse égales), voy. l'éditorial de Mené, R. in *Union et Actions* (l'organe de l'Union des Classes moyennes), n° 45 du 2 décembre, p. 2.

(60) La formule est de Gilbert De Swert, op. cit., p. 90. Sur « la mort annoncée des pensions légales » et la « conspiration » dite de la doctrine des « trois piliers », voy. 2040-2045. *La guerre aux vieux. Jeunes, engagez-vous !*, *Cahiers marxistes*, n° 231 de juillet-août 2005, notam. p. 5, p. 9.

montant et la dernière rémunération, est un des plus bas, un des moins généreux d'Europe et souffre de la non adaptation des montants versés à l'évolution des salaires, autorisant d'aucuns, comme Delta Lloyd Life à la présenter comme une « peau de chagrin dont l'avenir est incertain » et appelle, inéluctablement, une couverture assurantielle privée complémentaire (61)-(62). En tire-t-on toutes les conséquences ? Vérifie-t-on assez si le deuxième pilier, sectoriel, corrige cet état de fait, n'entraîne pas de nouvelles inégalités ? S'inquiète-t-on suffisamment de ceux qui, après une carrière complète, se retrouvent hors du champ des mécanismes complémentaires ? Prépare-t-on à l'inéluctable augmentation de l'âge effectif de la retraite pour ceux qui n'exercent pas des métiers dits pénibles ou du moins à l'adoption, comme en Suède, de systèmes « contributifs notionnels » qui invitent à choisir entre une prise de pension au même âge que l'ensemble des travailleurs nés au cours de la même année (avec un pécule moindre puisqu'ils vivront en moyenne plus longtemps) et une prise de retraite retardée (avec une pension plus confortable) ? Songe-t-on assez à mettre en place un dispositif public « auxiliaire » doté de capacité concurrentielle ? Et pour ce qui est du chômage, est-on assez convaincu qu'il s'agit-là de la seule ou de la meilleure façon d'éviter le « piège à l'emploi », de contrebraconner un chômage abusif ? Voici quelques-unes des interrogations qui nous ramènent à la modestie mais aussi, faut-il l'espérer, à la reprise en mains (63).

(61) « Comment préparer sa retraite », Supplément à *La Libre Belgique*, nov. 2005 (avec le soutien de delta lloyd), p. 2 ; sur cette disqualification de la pension légale, voy. Godart, M., « 2040-2045. La guerre aux vieux. Jeunes, engagez-vous ! », Editio du n° 231 des *Cahiers marxistes*, op. cit., p. 3.

(62) Selon les chiffres arrêtés par le Bureau du Plan pour 1980-2005, les revenus de remplacement suivent une courbe très différente de celle des salaires, une courbe dépressive du fait de la disparition il y a 25 ans, en 1981, de la liaison des allocations sociales au bien-être. Par exemple, pour les préretraites : elles représentaient 51,2% du dernier salaire en 1980, 34,8% aujourd'hui ; par exemple pour les retraites (des salariés), elles correspondaient à 34,7% du dernier salaire en 1980, 31,7% en 2005 ; par exemple pour les allocations de chômage, elles atteignaient 45,7% du dernier salaire en 1980, elles en sont à 27,3% en 2005 !

(63) Ces interrogations nous invitent, plus fondamentalement, à être attentifs à la fragilité d'une culture, d'un social vécu et démocratique, de sa transmission de génération en génération dans le contexte mondialisé qui est le nôtre, donc de sa pérennité de principe. Comment faire, réagir, imaginer, réinventer pour que le social n'ait pas son histoire derrière lui, reste synonyme de progrès, de conquête, de projet, d'espoir ? Comment faire, réagir, imaginer, réinventer pour qu'il ne se transforme pas en bunker de résistance, de défense aveugle, sourde d'acquis et de mécanismes d'acquisition ou de genèse d'acquis ? Ces interrogations nous ramènent aussi au décalage dénoncé par Galbraith, J. K., (*Les mensonges de l'économie*, Paris, Grasset, 2004) entre les concepts de l'économie et la réalité quotidienne, entre, d'une part, ceux qui par leurs titres, universitaires ou autres, leurs fonctions d'autorité ou de conseil, imposent leurs vues mais pour qui le travail est plus une gratification qu'une contrainte, et, d'autre part, ceux qui souffrent du travail, du non-travail, du chômage, de la détérioration des conditions de travail, de l'insécurité de l'emploi, les premiers pensant plus volontiers, dans leur confort de vie, flexibilité, modération salariale, difficultés de recrutement, réductions des charges, gel des prestations sociales. Sur ce que la mondialisation, telle qu'elle se présente aujourd'hui, « restreint l'espace des décisions collectives, des assurances sociales, de la redistribution des services publics au moment même où ceux-ci deviennent plus nécessaires » (pp. 17-18), sur ce que « Non seulement » elle « accroît dans le système d'équité la part du marché et réduit celle de la démocratie » mais « le fait au nom de l'efficacité du marché et d'un ordre supérieur à celui de la démocratie » (p. 15), ce qu'« il est convenu d'appeler l'impuissance du politique » (p. 15), sur ce que tout cela induit une inversion de « la hiérarchie normale des valeurs : l'efficacité d'abord et puis, à titre résiduel, la démocratie » (p. 16), sur ce que « Les difficultés liées au présent mouvement de globalisation ne viennent pas de la globalisation elle-même, mais de la conception selon laquelle l'extension de la sphère du marché impliquait celle du retrait de l'Etat » (p. 16), sur un plaidoyer pour la thèse selon laquelle la recherche de la cohésion sociale n'est pas un obstacle à l'efficacité économique et les sociétés les plus solidaires ne sont pas, loin s'en faut, les moins performantes, voy. Fitoussi, J.-P. et Savidan, P., « La démocratie à l'épreuve des inégalités » in *Comprendre les inégalités*, *Revue de philosophie et de sciences sociales*, n° 4 de 2003 (Presses universitaires de France). Sur la croissance des inégalités, menace pour la démocratie, voy. notam. Fitoussi, J.-P. et Rosanvallon, P., *Le nouvel âge des inégalités*, Paris, Seuil, 1996.

■ Deuxième thème : la place de la sécurité sociale dans l'ensemble de la protection sociale (64)

Où comment préciser le concept « élargi mais encore imprécis » de protection sociale ? Autrement dit, quels « risques » non encore pris en compte pourraient-ils, devraient-ils être couverts par la sécurité sociale sortie de sa gangue traditionnelle ?, Etc.

■ Troisième thème : le vieillissement démographique et ses conséquences pour la sécurité sociale (65)

Où comment répondre aux inquiétudes quant au financement et à la viabilité des régimes publics de pensions ? Quelles incidences sur la couverture des soins de santé, quel besoins nouveaux, par exemple s'agissant de ce que l'on vise sous « la dépendance » ? Etc.

■ Quatrième thème : le rôle de la sécurité sociale face aux exigences du marché du travail et aux politiques d'emploi (66).

Où comment, via la sécurité sociale, favoriser le maintien sur le marché du travail de ceux qui sont aptes à travailler, comment faciliter le retour sur ledit marché de ceux qui en sont exclus ? Quels équilibres prôner, trouver, pratiquer entre les droits individuels à des prestations et les exigences collectives en matière d'emploi ? Etc.

2.2. DANS LE PATCHWORK DE L'UNION

Descendons d'un cran dans le positionnement spatial de l'O.N.S.S. et rejoignons l'Europe, l'Union européenne.

L'Europe qui est. L'Europe qui n'est pas. L'Europe qui se cherche. L'Europe qui est une des clés, sans doute la clé la plus appropriée pour nous de « contre-ensauvagement » du Monde, si du moins elle parvient à s'imposer en tant qu'interlocuteur fort, ferme, à se faire entendre, à compter dans l'environnement multipolaire grâce à sa cohésion, à ses positions, à ses valeurs, ce qui suppose pour elle d'encore renforcer et décloisonner son marché unique, de déployer une véritable politique économique conjointe (67), ce qui suppose pour elle de pérenniser et d'élargir sa monnaie

(64) *Programme d'activités ...*, op. cit., p. 14.

(65) *Programme d'activités ...*, op. cit., pp. 14-15.

(66) *Programme d'activités ...*, op. cit., p. 15.

(67) Sur ce que la faiblesse de la compétitivité européenne ne peut être examinée en se focalisant essentiellement sur le facteur « coût du travail » et donc avec comme perspective de remède, une réduction des protections, des avantages sociaux, et sur ce qu'il faut au contraire s'interroger sur la pertinence et donc la réorientation de notre politique économique, œuvrer à défragmenter davantage l'espace européen dans ses entraves fiscales, ses lourdeurs juridiques, sur aussi la dénonciation de l'image trop simplificatrice que nous avons du « modèle social européen », etc., voy. le livre de Matéo Alaluf et d'Estelle Krzeslo qui vient d'être publié aux Edit. de l'Université de Bruxelles, *Protection sociale et emploi : regards croisés sur la mondialisation en Europe et en Chine*, 2005.

unique, ce qui suppose pour elle de faire des pas politiques significatifs pour davantage parler d'une seule voix, ce qui suppose pour elle de penser dépassement des convergences douces en matière sociale, de sécurité sociale, de même qu'en matière fiscale, ce qui suppose en bref pour elle de prendre l'habit d'Etats-Unis d'Europe, de contre-pouvoir interétatique, le plus vite possible, ainsi que vient de le suggérer notre Premier Ministre (68).

Vous avez débattu à ce niveau du « Modèle social européen » (69), qui a permis à la

(68) Voy. son *Manifeste pour une nouvelle Europe* (sous-titre « Les Etats-Unis d'Europe ») qui vient de paraître en néerlandais aux éditions Houtekiet, avant de paraître en français (chez Luc Pire, coll. « Voix politiques »), anglais et allemand en 2006. Sur ce « grand acte » (« Je voudrais signer ma vie par un grand acte, et mourir. Ainsi, la fondation des Etats-Unis d'Europe »), voy. de Wilhelm, F., *Victor Hugo et l'idée des Etats-Unis d'Europe*, Luxembourg, Association des amis de la Maison de Victor Hugo à Vianden, p. 19, 2000 (voy. aussi p.12, p.14, p.20, p.47, p.74 « En plantant le chêne des Etats-Unis d'Europe », poème, 1870, jardin de haute ville Housse).

(69) Sur ce modèle, qu'il ne faut surtout pas réduire à une notion juridique, qui touche au sociologique, à l'économique, au philosophique, il y a une littérature et donc une bibliographie de plus en plus luxuriante, qu'on ne tentera pas de reprendre. Rappelons qu'un peu avant les présentes Journées, le Secrétaire d'Etat belge aux Affaires européennes et le Ministre belge des Affaires sociales ont pris l'initiative d'organiser un *Séminaire international* sur le thème (« Taking forward the European Welfare States : Common Challenges. A contribution to the reflection on the future of the European social Model », Brussels, Palais d'Egmont, 13 octobre 2005), séminaire au cours duquel l'Etat-providence nordique (The Nordic Welfare State) illustré par le modèle suédois, et l'Etat-providence continental (The Continental Welfare State), illustré par le modèle belge, ont été comparés. D'autre part, pendant que nos Journées se déroulaient, se tenait à Paris, les 16 et 17 décembre 2005, à l'Union de l'Europe occidentale (Palais d'Iéna), à l'instigation de l'Institut européen des juristes en droit social, un important colloque sur le sujet : « Le modèle social européen en balances ? » (« balances » au pluriel), colloque au cours duquel ont été entre autres présentées, par Marc Berthiaume, « Les réflexions et les propositions de la Commission européenne pour l'élaboration d'un modèle social européen ». Dans les textes de référence récents, j'en retiendrai deux : le premier est celui d'André Sapir, qui a été discuté au Conseil informel de Londres après avoir été présenté à la réunion informelle d'ECOFIN de Manchester le 9 septembre 2005 : « Globalisation and the Reform of European Social Models, <http://www.bruegel.org/Repositories/Documents/publications/workingpapers/Sapir-Paper080905.pdf>, Sapir, A. qui s'est aussi exprimé il y a peu dans Trends-tendances sur le modèle social de la Belgique et le modèle social de l'Europe en attente de réformes structurelles (n° du 27 octobre 2005, pp. 51-54) ; le second est celui de Spyropoulos, G., « L'avenir incertain du modèle social européen dans une Europe élargie », *Droit social*, n° 6 de juin 2005, pp. 603-605, version remaniée et mise à jour d'une allocution prononcée au précédent colloque de l'Institut européen des juristes en droit social (« Quelles conditions juridiques et sociales pour réussir une Union européenne élargie ? Quel modèle social européen peut-on et veut-on construire ? », Paris, 10 décembre 2004). L'auteur compare les « progrès accomplis dans le domaine social, plutôt modestes, aux avancées impressionnantes de l'unification économique et monétaire », comparaison qui permet de « prendre pleinement conscience du sérieux et préoccupant retard qu'a pris la mise en place de la dimension sociale de l'Union européenne et des menaces qui pèsent ainsi sur l'avenir du modèle social européen » (p. 604). Il n'est pas inintéressant non plus de savoir que ledit Institut européen des juristes en droit social travaille actuellement à un « Mémoire sur le modèle social européen » ou « Projet de contribution en faveur d'un Modèle Social Européen : pour une citoyenneté sociale européenne », qui a pour ambition principale d'identifier l'ensemble des composants de droit social du modèle social européen (droit du travail, individuel, collectif, droit de la sécurité sociale...), projet qui devrait pouvoir être finalisé et présenté en 2006. Voy. encore, récemment paru, *Vers un nouveau modèle social*, de Gazier, B., Paris, Flammarion, 2005 et *The European Social Mode : Reconstruction or Destruction? A View from a Newcomer*, de Schmögnerová, B., Bonn, Friedrich Ebert Stiftung, 2005. Sur « Le modèle social belge » qui, quoiqu'on en dise, a quelques vertus, voy. par exemple le point de vue de Alaluf, M. in Delwit, P., De Waele, J.-M., Magnette, P., éd., *Gouverner la Belgique. Clivages et compromis dans une société complexe*, Paris, P.U.F., pp. 169-215, 1999.

Présidence anglaise d'occuper le temps (70) de son mandat, de juillet à décembre, modèle sur lequel vous avez tenté de voir un peu plus clair, alors qu'il devrait être depuis longtemps déjà le Phare d'Union protégeant ses grands paquebots ou navires associés (25 aujourd'hui (71)) des risques de brisure sur les écueils d'une démarchandisation anarchique.

Vous avez aussi eu l'occasion d'évoquer la « Méthode ouverte de coordination » (MOC) (72).

Comment l'O.N.S.S. vit-il ce « Modèle », cette « Méthode » qui dépassent très largement la sécurité sociale et l'Etat-providence dans leur contenu ?

Je dois commencer par la déclaration d'identité de l'Institution qui, sur ce point, est plutôt exceptionnelle, s'agissant d'une administration publique nationale. L'Office retient explicitement l'Europe dans sa « vision d'avenir » (73), en s'affirmant « prêt à offrir ses services à l'Europe de la protection sociale qui se prépare ».

Sans doute est-ce la moindre des choses lorsqu'on a fixé son siège sur l'Euro-Star. Mais si l'engagement est on ne peut plus « ouvert », « confiant » dans son principe, il est toutefois prudent dans la formulation : il s'agit bien de l'Europe sociale qui se prépare. L'innovation (74) n'est pas encore, pour ce qui le concerne, assez au rendez-vous. Il s'agit de l'Europe sociale qui se prépare et dont l'Office a pu partager un temps l'intimité fonctionnelle en participant, dès janvier 2000, aux travaux du

(70) Voy. en particulier le Sommet de Hampton Court ou Conseil informel de Londres fin du mois d'octobre, au cours duquel les 25 ont été invités à se pencher, avec la Commission européenne, sur la « viabilité du modèle social en Europe à l'heure de la globalisation ».

(71) Sur *L'Europe à 25 : Un défi social*, voy. le livre de Vaughan-Whitehead, D., Paris, La Documentation française, 2005, dans lequel l'auteur défend l'existence du modèle social européen, en évolution permanente, en soulignant le caractère unique et exprime sa foi en son avenir.

(72) Sur cette méthode, voy., entre autres, Barbier, J.-Cl., « Les méthodes ouvertes de coordination dans le social et l'emploi européens. Comment les aborder ? », communication au Séminaire Matisse, Paris, septembre 2004 ; Goetschy, J., « L'apport de la méthode ouverte de coordination à l'intégration européenne », in Magnette, P., *La Grande Europe*, Edit. de l'Université Libre de Bruxelles, 2004 ; Dehousse, R., « Du bon usage de la méthode ouverte de coordination », in *L'Europe sans Bruxelles – Une analyse de la méthode ouverte de coordination*, sous la dir. de Dehousse, R., Paris, L'Harmattan (coll. « Logiques politiques »), pp. 157-180, 2004 ; Zeitlin, J., Pochet, P. et Magnusson, L., *The Open Method of Coordination in Action: The European Employment and Social Inclusion Strategies*, Berne, P. Lang, 2005., etc.

(73) Déclaration adoptée par son Comité de gestion en séance du 26 avril 2002 (remplaçant celle adoptée en séance extraordinaire du 28 décembre 1994), structurée en quatre éléments : Une mission sociale. Trois responsabilités prioritaires. Trois valeurs fondamentales. Une vision d'avenir.

(74) Pour rappel, les trois valeurs retenues à l'O.N.S.S. sont l'« ouverture » (au Monde, aux gens, aux partenaires, aux idées, à l'apprentissage...), la « confiance » (à susciter, à mériter, à encourager...) et l'« innovation » (ou aptitude à progresser, à s'adapter, à être de son temps à temps...). S'agissant de la valeur « confiance », voy. l'étude récemment publiée de Heintzman, R. et Marson, B., « Le personnel, le service et la confiance : existe-t-il une chaîne de valeur du service dans le secteur public ? », *Revue internationale des sciences administratives*, vol. 71, n°4 de déc. 2005, pp. 583-612.

« Groupe intérimaire de fonctionnaires de haut niveau » (75) puis du « Comité de protection sociale » (76) qui lui a succédé en 2001, Comité dans lequel j'ai été invité à mener la délégation belge, en particulier durant la dernière présidence belge de l'Union (juillet à décembre 2001).

Instance européenne neuve, qui a cette particularité étonnante d'œuvrer là où l'Union n'est pas vraiment compétente, s'agissant de politique sociale, d'un domaine où la subsidiarité est de règle (77), le Comité de protection sociale trouve son origine dans la communication de la Commission sur « Une stratégie concertée pour la modernisation de la protection sociale » du 14 juillet 1999 (Com [1999] 347).

Il a pour tâche (78) :

- de suivre la situation sociale et l'évolution des politiques de protection sociale dans les Etats membres et dans la Communauté ;
- de faciliter les échanges d'informations, d'expériences et de bonnes pratiques entre les Etats membres et avec la Commission ;
- sans préjudice de l'article 207 du Traité, de préparer des rapports, de formuler des avis ou d'entreprendre d'autres activités dans les domaines relevant de sa compétence soit à la demande du Conseil ou de la Commission, soit de sa propre initiative.

Quatre objectifs prioritaires sont et restent à son agenda (79), à traiter selon la méthode dite ouverte de coordination qui vise à renforcer la coopération et à moderniser, améliorer la protection sociale à travers un dialogue structuré, permanent, et un suivi approprié :

- « rendre le travail plus avantageux » (le rentabiliser) et faire en sorte qu'il assure un revenu (« fournir un revenu sûr ») ;
- « garantir des retraites sûres et des systèmes de retraites viables » ;
- « promouvoir l'intégration » ou l'inclusion « sociale » ;
- assurer la qualité et la viabilité des soins de santé (« assurer un niveau élevé et durable de protection de la santé »).

Par exemple, des « objectifs de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale ont été adoptés lors du Sommet de Nice en décembre 2000 sur base d'une proposition du Comité exécutant un mandat du Conseil et des plans d'action nationaux (PAN) pour

(75) Groupe créé conformément aux conclusions du Conseil européen du 17 décembre 1999.

(76) Comité institué sur décision du Conseil européen du 19 juin 2000.

(77) On lira avec intérêt, sans refaire ici non plus une tentative discutable de bibliographie ad hoc, l'étude de Hocquet, J.-Y., « Le Comité de la protection sociale (CPS) : une instance communautaire pour quoi faire ? », *Droit social*, n° 1 de janvier 2005, pp. 91-96.

(78) Art. 1^{er} de la décision du Conseil du 19 juin 1999, remplacé, sans grand changement, par l'art. 1^{er} de la décision 2004/689/CE (JOL 314 du 4 octobre 2004), décision intervenue à la suite de l'entrée en vigueur, le 1^{er} février 2003, du Traité de Nice.

(79) Le premier étant toutefois pris en charge plus par le Comité de l'Emploi que par le Comité de protection sociale.

l'inclusion ont été présentées par les Etats membres et ont fait l'objet d'un premier rapport conjoint sur l'état de la lutte contre la pauvreté en Europe approuvé par le Sommet de Laeken clôturant la Présidence belge.

Par exemple un groupe d'experts indépendants, constitué à l'initiative de la Présidence belge de l'Union, a aidé le Comité à proposer une série d'indicateurs pertinents, approuvés au Sommet de Laeken, capables de faire apprécier les efforts et les succès engrangés par chaque Etat membre et par l'Europe dans son ensemble dans la réalisation des objectifs communs fixés pour cette lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (80).

Par exemple dans le domaine des pensions, en réponse à un questionnaire du Comité, des rapports ont été présentés par tous les Etats membres en février 2001, sous présidence belge. Sur cette base, le Comité de protection sociale et le Comité de politique économique ont produit en septembre-octobre 2001 un rapport « sur les objectifs et méthodes de travail dans le domaine des pensions : application de la méthode ouverte de coordination », travail qui a mené, en décembre 2001, à l'approbation des objectifs de la MOC pension, toujours sous présidence belge (les objectifs de Laeken). Les premiers rapports de stratégie nationale ont été présentés en septembre 2002 et ont fait l'objet d'un rapport conjoint de la Commission et du Conseil approuvé par le Conseil en mars 2003 (81). Les deuxièmes rapports stratégiques ont été présentés en juillet 2005. Le projet de rapport de synthèse de la Commission est en cours d'examen (82).

Qu'on le veuille ou non, la Stratégie de Lisbonne, qui a généré de tels résultats, comporte une reconnaissance, au niveau politique européen, d'un « modèle social

(80) Voy. sur ce thème Cantillon, B., « De open methode van coördinatie en wat zij leert over de sociale inclusie in Europa », in *Sociale zekerheden in vraagvorm*, Liber amicorum Jef Van Langendonck, Antwerpen-Oxford, Intersentia, 2005, pp. 87-100 et, par le Service public de programmation Intégration sociale, lutte contre la pauvreté et économie sociale, « Le rapport sur la mise en oeuvre du plan d'action national inclusion 2003-2005 et ses perspectives pour 2005-2006 ; quel contenu pour quels enjeux ? », *Revue belge de sécurité sociale*, 2005/4 (Les développements de l'Europe sociale), pp. 725-745.

(81) Entretemps des études spéciales (« special studies ») ont été menées (en février 2004 : « Promoting Longer Working Lives Through Better Social Protection Systems » ; février 2005 : « Privately Managed Pension Provision ») et les travaux du sous-groupe permanent indicateurs se sont poursuivis, portant sur les taux de remplacement et la recherche d'indicateurs d'adéquation des pensions. Sur le rôle de la MOC et du CPS en matière de pensions ou de formulation de la politique des pensions au sein de l'UE, voy. Pochet, P. et Natali, D., « Réseaux européens relatifs aux pensions : la participation d'intérêts organisés au processus décisionnel de l'UE », *Revue belge de sécurité sociale*, 2005/2, pp. 307 et s.

(82) On va vers un rapport 2006-2008 intégré – le rapport stratégique protection sociale et inclusion sociale – comportant, d'une part, une « partie générale » fournissant un état de la situation sociale dans chaque Etat membre et se fondant, pour y apprécier la qualité de la protection sociale, sur les indicateurs adoptés par le Comité et son groupe de travail « Indicateurs », d'autre part trois parties synchronisées traitant respectivement de l'Inclusion, des Pensions, de la Santé.

européen » dont on attend qu'il soit plus qu'un « acquis de valeurs » (83), un modèle social qu'il convient de rendre avant tout « tangible » (84) pour les citoyens par le choix d'objectifs communs dont on peut établir qu'ils sont atteints dans des délais convenus (85), un modèle social grâce auquel on parvienne à « fixer le cap tant en matière d'emploi que dans le domaine de la protection sociale » (86).

Il s'agit d'aider à remodeler les systèmes de protection sociale, d'aider à moderniser le modèle social européen, de veiller à lui donner corps. Il s'agit aussi de s'inscrire dans les lignes directrices que l'Union demande aux Etats membres d'intégrer dans leur politique nationale et dont il ressort que les politiques économique, de l'emploi, les politiques sociales doivent tendre à réduire la dépendance aux prestations sociales et donc viser à créer plus d'emplois et à pousser les bénéficiaires d'allocations, surtout de longue durée, vers le marché du travail par des incitants, un meilleur encadrement, des formations adaptées, etc (87).

(83) Voy. ma Communication au Comité de protection sociale, le 20 juin 2001, « Présidence belge – Priorités en matière de protection sociale. Pour un modèle social européen actif et tangible », *Revue belge de sécurité sociale*, 2002/1, point 3.2., pp. 140-141.

(84) Ce qu'il serait déjà selon Hocquet, J.-Y., *art. cité*, p. 91 (« C'est au niveau national que des résultats tangibles peuvent déjà être constatés à partir de l'exemple de la lutte contre l'exclusion »).

(85) Voy. ma Communication précitée, point 3.3., pp. 141-145.

(86) Vandenbroucke, F., « De l'Etat-providence passif à l'Etat social actif », *Septentrion*, 2000/3, p. 25.

(87) On peut voir dans cette façon de procéder, une manière pragmatique, souple, d'étendre en fait le champ d'influence communautaire, là où la « subsidiarité » montre ses limites (La Cour d'arbitrage chez nous a usé d'une technique proche en s'appropriant un champ d'intervention élargi à partir de sa compétence en matière de respect du principe d'égalité de traitement...). Les lignes directrices intégrées pour la croissance et l'emploi 2005-2008 révisant et recentrant la Stratégie de Lisbonne sur la croissance et l'emploi, qui comprennent, en un nouveau jeu, les « grandes orientations de politiques économiques » (GOPE) et les « lignes directrices pour les politiques de l'emploi », sont sans ambiguïté à cet égard, par exemple, la ligne directrice 18, « Favoriser une approche fondée sur le cycle de vie à l'égard du travail », qui convie à différents types d'actions, dont celle consistant à « moderniser les systèmes de protection sociale, notamment en matière de retraites et de soins de santé, pour assurer leur adéquation sociale, leur viabilité financière et leur capacité d'adaptation à l'évolution des besoins, de manière à soutenir l'activité professionnelle et le maintien sur le marché du travail ainsi que la prolongation de la vie professionnelle ». S'agissant des lignes directrices de l'emploi, de *l'Evaluation de la politique de l'emploi en Belgique* au regard de ces lignes directrices, on renvoie à la « Matinée d'étude » organisée le 26 octobre 2005 par le SPF Emploi, Travail et Concertation sociale, et au rapport, remarquable, de Bevers, T. et Gilbert, V., « Evaluation de l'impact de la mise en œuvre de la stratégie européenne pour l'emploi en Belgique (2003-2005) ». On notera aussi, en passant, le changement de terminologie, qui n'est pas neutre : les Etats membres doivent désormais établir un « programme national de réforme » (PNR) pour trois ans (2005-2008) et non plus un « plan d'action national » (PAN). Le constat est un apport « indéniable » de la stratégie européenne tant en Europe qu'en Belgique. Sur cette stratégie européenne de l'emploi, voy. De la Rosa, S., « Stratégie européenne pour l'emploi : les nouvelles orientations », *Droit social*, n° 12 de décembre 2005, pp. 1210-1218. Sur le souci de remarchandisation et plus largement sur sa prise en considération ou non par la stratégie européenne de l'emploi (SEE), dans sa première version, de 1997, ou dans sa version revue, voy. Bonvin, J.-M. et Moachon, E., « L'activation et son potentiel de subversion de l'Etat social », in Vielle, P., Pochet, Ph. et Cassiers, L., dir., *L'Etat social actif. Vers un changement de paradigme ?*, Bruxelles, P.I.E. – Peter Lang SA, Presses interuniversitaires européennes, 2005 (Coll. « Travail et Société », n° 44), pp. 76-77.

Tout s'inscrit dans l'option « convergence » volontaire ou recommandée. L'ambition ce faisant est de « pouvoir permettre au social de poursuivre sa reconnaissance de légitimité au sein de l'Union » (88), sous l'angle plus particulièrement des compétences du Comité, autrement dit de la Sécurité sociale, mais aussi au-delà, en matière d'emploi, qualitativement et quantitativement, avec l'imposition de plans nationaux à évaluer. Que l'Europe Sociale cesse donc d'être ce que l'on peut encore, en forçant le trait, qualifier de « Mirage » (89).

Cette ambition est-elle réaliste, irréaliste ? Elle est, en tout état de cause, vitale. Alain Supiot dans ses toutes fraîches « Lectures étrangères sur le devenir du droit social » (90), observant que « La globalisation de l'économie conduit à ce qu'on serait tenté d'appeler une solidarité anarchique des marchés du travail nationaux, qui placent les différents pays devant les mêmes types de problèmes, et les obligent à tenir compte des solutions adoptées chez leurs voisins ou concurrents » (91), se demande si « Cela conduit à l'affirmation de modèles sociaux transnationaux, destinés à s'imposer à terme à tous les pays membres d'un même ensemble économique (92) ». C'est quoiqu'il en soit, relève-t-il, l'hypothèse formulée par Harmut Kaelble et Günther Schmidt dans le livre collectif qu'ils ont dirigé, en 2004, sur le modèle social européen. Ces deux auteurs précisent, qu'« A l'aune » (93) de sa « longue histoire », « le modèle social européen ne se présente pas comme un corps de doctrine cohérent évoluant linéairement, mais bien plutôt comme un creuset où se mêlent et se confrontent régulièrement de nouveaux hybrides. Ce n'est pas de l'esprit de système qu'il tire sa force mais de la multiplicité et de la diversité de ses racines ».

Cette modélisation transnationale se fera-t-elle, et quand, si on table sur la seule bonne volonté des 25 à progresser quasi sans contrainte ? Alain Supiot à nouveau nous met en garde lumineusement : « l'Union européenne peut-elle encore promouvoir un modèle social ambitieux dès lors qu'elle se soumet à des règles commer-

(88) Voy. ma Communication précitée au Comité de protection sociale le 20 juin 2001, pp. 135 et s., spécial pp. 139-145. Voy. aussi, entre autres, *Formes nouvelles et renouvelées de la protection sociale en Europe*, Genève, A.I.S.S., Documentation de sécurité sociale, Série européenne, n° 29, 2005, dont, « Sécurité, efficacité et équité : tendances de la protection sociale dans les pays européens membres de l'OCDE », par Whiteford, P., pp. 31 et s., « Premier inventaire des approches nouvelles et renouvelées de la sécurité sociale », par Kessler, F., pp. 71 et s. et « Comment améliorer les synergies entre les différentes formules de protection sociale en Europe ? », pp. 97 et s.

(89) Voy. ma Communication précitée au Comité de protection sociale, point 3.1., pp. 139-140. Olivier Derruine, du service d'études de la C.S.C., a parlé, sans que je le suive sur ce terrain, de « Loch Ness des temps modernes » (*La Libre Belgique*, 28 octobre 2005, p. 27 : « Pourtant, ce fameux modèle est un peu aux Européens ce que le Monstre du Loch Ness est à Sherlock Holmes : ils sont désespérément, voire vainement à sa recherche »).

(90) *Droit social*, n° 11 de novembre 2005, pp. 1001 et s.

(91) *Art. cité*, p. 1003.

(92) Voy. *supra*, note 67.

(93) *Das europäische Sozial Modell. Auf dem Weg zum transnationalen Sozialstaat*, Berlin, Sigma, 2004.

ciales internationales qui interdisent de subordonner l'ouverture des frontières au respect des droits sociaux fondamentaux ? » (94).

On en revient ainsi au point de départ, au point d'ancrage : le préalable d'un ensemble plus économiquement (94)(95) et plus politiquement cohérent, soudé pour mieux affirmer ses valeurs sociales, pour mieux défendre et exporter son modèle social par hypothèse renouvelé ou suffisamment renouvelé avec cet axe porteur (96) qui serait une génération repensée des droits sociaux, « indexés sur la personne des travailleurs plutôt que sur leur emploi », et qui « leur donneraient les moyens concrets d'exercice de leur liberté professionnelle » (97), dans une Union refusant de s'enfermer inutilement dans des clivages idéologiques et tenue, dans la définition de ses politiques, de promouvoir un niveau d'emploi élevé, d'assurer une protection sociale substantielle et de lutter contre l'exclusion sociale, bref de réussir l'équilibre « efficacité-solidarité », « économiquement nécessaire, réaliste (98) – socialement souhaitable, ambitieux ».

On en revient également, pour ne pas « geler le rêve européen » (99), à la nécessité d'adopter, au-delà de ce que permet déjà d'aménagements des systèmes nationaux la mise en œuvre des principes de base des traités fondateurs, des mécanismes de vie en commun plus incitatifs, plus directifs ou normatifs afin de préserver les acquis qui le méritent et de permettre aux Etats qui ont quelque retard social de progresser vers une moyenne convenue.

(94) *Art. cité*, p. 1004 (voir aussi p. 1057).

(95) Tout se fonde depuis trop longtemps, pour ce qui est de la sécurité sociale, dans l'option « convergence », volontaire, conseillée qui est celle de la Recommandation du Conseil en date du 27 juillet 1992 relative à la convergence des objectifs et politiques de protections sociales.

(96) Fil conducteur de l'ensemble des « lectures étrangères » (*article cité*) de Supiot, A.

(97) *Article cité*, pp. 1006 et 1007. Sur ce que, face aux défis communs qui les affectent (comme le vieillissement, le chômage, etc.), la priorité, dans le débat sur les réformes, dans la recherche de formules visant au rapprochement, serait celle de la redéfinition des droits fondamentaux et de la distinction à opérer entre droits conditionnels et droits universels, voy., de Euzéby, Ch., « Repenser la protection sociale dans l'Union européenne : vers plus de droits fondamentaux universels », *Revue internationale de sécurité sociale*, janvier-mars 2004, pp. 105-127.

(98) Attali, J., *La voie humaine*, op. cit., p. 17, se réfère à « audace » et « rigueur », les « deux versants compatibles de l'avenir », et pense qu'il faut oser affirmer qu'« il est possible d'être à la fois économiquement réaliste, socialement ambitieux, culturellement inventif et politiquement libre ».

(99) C'est Jérémy Rifkin, économiste, essayiste américain, auteur de *La fin du travail* (Paris, La Découverte, 1997, pour la trad. fr.) mais aussi, en 2005, en traduction française, de *Le rêve européen ou comment l'Europe se substitue peu à peu à l'Amérique dans notre imaginaire*, Paris, Fayard, qui nous donne ce conseil, le rêve européen étant pour lui « un mélange d'individualisme et d'élément collectif » qui fait qu'en Europe « personne ne peut être complètement abandonné aux forces du marché » (*Le Soir*, 16 juin 2005, p. 15).

On en revient à cette idée d'un « serpent social européen » (100) ou mécanisme de convergence guidée, procédant d'une forme de mutualisation de la convergence, contribuant au développement d'une économie de marché à la fois assez libéralisée et socialement corrigée, garant pour l'ensemble des Etats membres de niveaux de protection sociale compatibles.

Ce mécanisme, que j'ai proposé avec Michel Dispersyn⁸⁴ il y a 16 ans, garde toute sa raison d'être. On saluera cette année son retour en grâce gouvernementale (101) et la naissance de son sosie fiscal, le « serpent fiscal européen » (102).

Sans pousser à l'adhésion à un modèle type, le « serpent social » comme le « serpent fiscal » permettraient de s'inscrire dans une dynamique de réduction progressive des tensions concurrentielles entre Etats d'une même famille, dans une dynamique d'homogénéisation elle aussi progressive des pressions fiscales et parafiscales, voire dans une dynamique de contrôle progressif en commun (mise en place d'une inspection sociale européenne) en même temps qu'ils inciteraient à l'amélioration du niveau de protection là où celui-ci est encore trop bas. En puisant dans les travaux du Comité de protection sociale, de la Méthode ouverte de coordination, là où les esprits ont

(100) Sur « L'idée et la faisabilité d'un mécanisme de sauvegarde, de consolidation et de développement, dans la convergence, des niveaux de la protection sociale au sein d'espaces socio-économiques en voie d'intégration », voy. ma communication à la Réunion régionale européenne de l'A.I.S.S. tenue à Bonn, le 25 mai 1992, *Revue belge de sécurité sociale*, 2002/1, pp. 149-157. Voy. égal., dans les différentes autres publications portant sur le thème, *La construction d'un serpent social européen*, par Dispersyn, M., Vandervorst, P., de Falleur, M., Guillaume, Y. et Meulders, D., *Revue belge de sécurité sociale*, décembre 1990, pp. 889-980, spécial. Introduction – L'idée d'un « serpent social » européen, pp. 889-891. Sur ce que cette proposition d'accélérer, d'institutionnaliser, d'encadrer la convergence lente devant résulter, à l'époque, « indirectement de la dynamique unitaire du Marché unique » « préparerait utilement » deux autres étapes stratégiques d'une avancée communautaire européenne essentielle, à savoir, d'une part, l'instauration d'un « revenu minimum d'existence européen, communautaire, complémentaire des systèmes de sécurité sociale restés nationaux et, d'autre part, l'instauration d'un 13ème (26ème) système de sécurité sociale (European Social Security System), commun, unique et autonome, communautaire, proposé d'abord aux migrants puis à l'ensemble des assurés sociaux, nationaux, en concurrence avec les systèmes nationaux, voy. Majnoni d'Intignano, B., *La protection sociale*, Paris, Librairie Générale Française (Le Livre de Poche, références 0502), pp. 209-213, 1993.

(101) Voy. l'entretien entre Rudy Demotte, Ministre des Affaires sociales, et David Coppi, « Demotte revisite notre modèle social », *Le Soir*, 13 décembre 2005, p. 4 : « je pense qu'il faudrait lancer un mécanisme du type du « serpent monétaire ». Un concept auquel je travaille. L'idée n'est pas d'avoir un régime social européen « moyen ». Mais de provoquer d'abord une négociation sur les normes sociales, et de finir par fixer des balises dans lesquelles les régimes évolueraient, comme ce fut le cas pour les monnaies des différents pays au sein du « serpent monétaire ». Lequel déboucha sur la monnaie unique. Et pourquoi pas arriver à long terme à une euro-sécurité sociale ? On a le choix entre deux chemins : la convergence, ou la dislocation ! ».

(102) Voy. *Syndicat national unifié des impôts* (France), *Pour un serpent fiscal européen. De la concurrence à l'harmonisation*, Paris, Edit. Syllepse, 2005. Dans sa préface, le professeur Dominique Plihon souligne que « Cette proposition originale » (pas tant que ça comme on sait...) « a le mérite de la simplicité et du réalisme : elle peut être comprise par tous les citoyens et peut donc faciliter leur mobilisation pour une autre Europe, plus solidaire et plus juste grâce à des politiques [fiscales] communes et ambitieuses qui ne soient pas dictées par la loi des marchés ». On ne peut qu'appuyer.

pu mûrir sur l'adoption d'éléments de base, tel un niveau minimum de protection sociale ou des taux communs d'imposition, il serait temps de songer à construire, tant pour le social que le fiscal, un socle communautaire de référence, il serait temps de songer à nous vacciner sérieusement contre les dumpings social et fiscal (103) qui ne font et ne feront que nous affaiblir dans le grand ensauvagement ambiant.

Ce faisant, on élargira la problématique retenue à ce qui est la raison d'être de l'Office, le financement comme tel de la protection sociale (104).

2.3. DANS L'HYBRIDATION BELGO-BELGE

J'en arrive, dans *Ce monde qui vient*, selon la formule retenue par Alain Minc pour titre de son livre paru l'année dernière (105), j'en arrive au vécu de mission, de proximité de l'O.N.S.S., l'O.N.S.S. « Cœur battant » (106)

- l'oxygénation, l'apport nutritif ;
- et la régulation de la « température ou la régularité des flux » (voy. mon « Introduction aux problématiques du financement et de la gestion globale », Journée d'étude du 17 octobre 1997, *Financement et gestion de la sécurité sociale, Revue belge de sécurité sociale*, 1998/1, p. 112). d'une étoile accessible, du système de sécurité sociale belge des travailleurs salariés, le plus important du microcosme belgo-belge, l'O.N.S.S., service non marchand performant¹⁰⁸ (107) au centre de ce système, gérant du deuxième budget public fédéral en volume du Royaume, 50 milliards d'Euros, l'O.N.S.S., garant du « Pain quotidien » financier de l'ensemble des branches articulées.

(103) Ne pas mettre les droits nationaux en concurrence mais les entreprises.

(104) Si on peut, en droit fiscal, songer à des taux d'imposition effectifs minima pour certains impôts comme l'impôt sur le revenu ou l'impôt sur les sociétés, voire à des taux maxima pour les impôts indirects, rien n'empêcherait d'arrêter des maxima ou des minima de prélèvements parafiscaux ou, plus globalement pris en considération, quelle que soit leur type, fiscal ou parafiscal.

(105) Paris, Grasset, 2004. Voy. aussi Touraine, A., *Un nouveau paradigme. Pour comprendre le monde aujourd'hui*, Paris, Fayard, 2005.

(106) J'ai usé de cette formule pour à la fois évoquer une combativité méritante devant les obstacles multiples à son bon fonctionnement, dont l'insuffisance chronique des moyens budgétaires pour disposer d'un cadre convenable, et l'émotion forte dont ses agents sont capables devant les situations difficiles rencontrées tant par les assurés sociaux que par les entreprises débitrices de cotisations (voy. « Un service non-marchand performant : l'O.N.S.S. », article déjà cité, p. 1179 ; voy. aussi, publié après, *Des services publics performants. C'est possible !*, de François, J.-J.), Paris, First Editions, 2004. J'avais antérieurement évoqué « l'enjeu 'cardiologique' du financement dans le système des travailleurs salariés », l'Office, chargé de la gestion financière globale, s'imposant « en tant qu'organe central du système ou muscle cardiaque circulaire assurant à la fois :

§ l'oxygénation, l'apport nutritif ;

§ et la régulation de la « température ou la régularité des flux » (voy. mon « Introduction aux problématiques du financement et de la gestion globale », Journée d'étude du 17 octobre 1997, *Financement et gestion de la sécurité sociale, Revue belge de sécurité sociale*, 1998/1, p. 112).

(107) Cette appellation s'est imposée lors de la préparation de mon intervention précitée au Colloque de la laïcité organisé à Bruxelles le 15 mars 2003 sur le thème : « Privatisation ou solidarité – les services publics en sursis ».

Ce vécu, dont je ne peux vous parler qu'en prenant de très grands raccourcis, en vous renvoyant aux notes de bas de page conçues pour plus de développements ou des suggestions de pistes de développement, ce vécu nous apprend que l'Office a joué un rôle clé, à l'intervention de ses instances dirigeantes ou par son implication dans les projets et leur mise en œuvre, dans trois des réformes fonctionnelles les plus marquantes de ces quinze dernières années pour la sécurité sociale, à savoir, en remontant dans le temps :

- celle des relations avec l'Etat, représenté par le Gouvernement, passées dans le moule « contractuel » ;
- celle de la gestion des sources de financement destinées à couvrir les besoins, passées dans le moule de la « globalisation » ;
- celle de la mise à disposition des données nécessaires à l'instruction des demandes, passées dans le moule de l'« unicité de récolte ».

Ces trois réformes de gouvernance (108), de bonne gouvernance, invitent à s'interroger sur l'agencement institutionnel de notre sécurité sociale, sur son financement durable, indissociable de la maîtrise mais aussi du bien-fondé de ses dépenses, ainsi que sur le professionnalisme à parfaire dans toute la chaîne de protection. Je m'en suis déjà ouvert lors de mon allocution du 28 décembre 2004, 60 ans jour pour jour après la signature de l'arrêté-loi du 28 décembre 1944, en séance extraordinaire et commémorative du Comité de gestion (109), et n'y reviendrai également aujourd'hui qu'en abrégé.

2.3.1. La gouvernance administrative

La réforme de la gouvernance administrative trouve son origine dans une initiative des parastataux sociaux, devenus « institutions publiques de sécurité sociale », qui ont joué un rôle de précurseurs en obtenant que leurs relations avec l'Etat soient réglées contractuellement. Le dossier « contrats d'administration » est celui d'une réforme « précopernicienne » (110) volontaire, efficace, peu coûteuse et respectueuse des fonctionnaires concernés (111).

(108) Dans la *Libre 2* du 22 décembre 2005, Claude Javeau souhaite que pour 2006 (j'y échappe par conséquent pour 2005 et le présent texte), entre autres vœux « de saison », « on bannisse le mot 'gouvernance' du vocabulaire politique et du vocabulaire de tout le monde », sans s'en expliquer plus avant. J'avoue trouver dans ce mot une belle résonance qui invite à quelque indolence de facilité, à savoir user d'un mot-concept qui a son succès et qui, intuitivement, indique plutôt bien ce qu'il recouvre. Je suis quoiqu'il en soit couvert par le dernier ouvrage qui en faisait aussi usage dans le champ examiné, à savoir *La gouvernance de la Sécurité sociale*, de Nezosi, G., *La Documentation française* (Problèmes politiques et sociaux), n° 913, 2005, sinon par d'autres plumes que je crois exemplaires, comme celles de Ost, F. et van de Kerchove, M., *De la pyramide au réseau*, op. cit., p. 26 notam. (« montée en puissance du thème de la gouvernance en lieu et place de celui du gouvernement »).

(109) Voy. « La Sécurité sociale. L'O.N.S.S. 60 ans de Jeunesse, de Justesse... », *Revue belge de sécurité sociale*, 2005/1, spécial, pp. 14-19.

(110) Par référence à la réforme de la Fonction publique fédérale réalisée sur base du projet « Copernic » du Ministre de la Fonction publique dans le Gouvernement Arc-en-Ciel (1999-2003). Sur cette réforme, voy. notam. Piraux, A., « Copernic, son imaginaire et ses pratiques », *Pyramides*, 2004/8, pp. 29-51.

(111) Sur cette réforme, voy. notam. « Un service non-marchand performant : l'O.N.S.S. », *art. cité*, pp. 1189-1195 et mon autre étude, « Les institutions publiques de sécurité sociale et la réforme de la Fonction publique belge - De Nora à Copernic », parue dans *Administration publique*, 2001/3, pp. 177-195.

Le premier temps-repère de cette réforme, ce sont les travaux de la « Commission royale chargée de la codification, de l'harmonisation et de la simplification de législation relative à la sécurité sociale », qui se sont déroulés de 1981 à 1985 et ont mis en avant qu'il fallait reconnaître aux assurés sociaux des droits « de base ». Cet aspect des travaux ne sera pas étranger au vote, 10 ans plus tard, de la loi du 11 avril 1995 visant à instituer une charte de l'assuré social et mettra en lumière l'attention qu'il convient de porter aux « clients de l'administration pour mieux les servir », mieux les informer, mieux les conseiller, mieux les protéger, mieux les traiter.

Le deuxième temps-repère, ce sera, en avril 1990, la présentation du Mémoire du Comité des administrateurs généraux des « institutions publiques autonomes du secteur social » « sur les conditions nécessaires à une gestion efficiente des parastatuts sociaux ». Des propositions concrètes d'amélioration de la gestion desdites institutions sont faites en vue d'arriver à de meilleurs résultats, d'ouvrir des espaces de gestion responsables pour améliorer le service rendu aux administrés. Parmi elles, celle d'un « contrat de gestion » propre à chaque organisme et devant définir, précisément, les objectifs à atteindre, les moyens à mettre en œuvre ainsi que les outils ou critères qui permettent d'évaluer objectivement dans quelle mesure on a fait ce qu'on s'est engagé à faire.

Un second mémoire sera présenté en avril 1993, contenant cette fois une esquisse concrète de la réforme réclamée, esquisse dont on retrouvera les éléments-clés dans un projet de loi de février 1995 puis dans l'accord de Gouvernement de 1995 et enfin dans les domaines à régler sur base de la loi du 26 juillet 1996 portant modernisation de la sécurité sociale et assurant la viabilité des régimes légaux des pensions, soit dans l'arrêté du 3 avril 1997 (112).

Il faudra toutefois attendre près de 5 ans pour que les premiers contrats voient le jour, le 1^{er} janvier 2002. C'est qu'après cet arrêté, il n'était pas acceptable, aux yeux de quelques uns, que la Fonction publique sociale prenne de vitesse la Fonction publique fédérale !

Tout le monde s'accorde à souligner le caractère positif de la réforme dans les I.P.S.S. après une première expérience à prendre comme une phase d'apprentissage, en ce sens qu'au sein de chaque institution elle a permis de disposer d'un levier de changement, elle a permis d'entrer dans une gestion soucieuse des résultats, et de justification des résultats, par rapport à des objectifs définis. Des instruments de pilotage, comme les tableaux de bord, les rapports contradictoires d'évaluation, ont donné aux I.P.S.S. une légitimité réelle saluée par le Ministre des Affaires sociales

(112) Arrêté royal portant des mesures en vue de la responsabilisation des institutions publiques de sécurité sociale, en application de l'article 47 de la loi du 26 juillet 1996 portant modernisation de la sécurité sociale et assurant la viabilité des régimes légaux des pensions (Mon. b. 30 avril 1997, 3^{ème} édit.).

(113). En revanche, le Gouvernement, et ses S.P.F. (114) transversaux, singulièrement le SPF Budget, ne sont toujours pas définitivement sortis d'une culture d'autorité, de contrôle a priori, de refus de discuter ouvertement du fond, de la stratégie, qui fait que, dans une mesure encore beaucoup trop grande, le dialogue contractuel est souvent remplacé par l'unilatéralité et la linéarité des décisions budgétaires (115).

La finalisation de la deuxième génération des contrats bute pour l'instant sur cet obstacle et il est quasi acquis que les nouveaux contrats ne seront pas signés à temps, c'est-à-dire avant le 1er janvier 2006 (116). Les cellules stratégiques ne consacrent pas assez d'attention, d'énergie au suivi des contrats. L'administration d'appui commence seulement à professionnaliser son travail d'accompagnement, lequel devrait permettre au Gouvernement d'offrir un véritable partenariat.

On le voit, l'enjeu reste de pouvoir donner une « valeur légitime » suffisante à « l'échange contractuel » (117), ce qui suppose le respect de l'« égalité des partenaires », « que s'engage entre eux une véritable négociation » et que l'on surmonte l'opposition « quasi ontologique » du « concept de contractualisation » à la « sémantique de l'autorité ».

(113) Dans le rapport fait au Conseil des Ministres en décembre 2004 « sur l'Etat des lieux quant à l'exécution des premiers contrats d'administration de dix institutions publiques de sécurité sociale, conclus pour la période 2001-2004 », les Ministres de tutelle (Affaires sociales, Emploi, Pensions, Intérieur, Classes moyennes) relèvent entre autres que la conclusion des contrats a « créé ou pérennisé une dynamique au sein des institutions concernées », que la majeure partie des objectifs a été réalisée, qu'une grande majorité des engagements concernait le service à l'assuré social comprenant une marge significative d'amélioration et que l'« on est en droit d'arriver à la conclusion que la qualité du service rendu à l'utilisateur de la sécurité sociale s'est améliorée de manière significative en l'espace de deux ans ». On consultera aussi le rapport de la Cour des Comptes, de mars 2005, sur « Les Contrats d'administration des institutions publiques de sécurité sociale. Un outil de gestion pour l'Etat. », rapport qui relève, notamment « Le manque d'organisation de la tutelle et l'absence de normes transversales » qui ont pour conséquence, par exemple, « que le degré d'intervention de l'Etat dans la négociation a été faible ».

(114) Services publics fédéraux (anciens ministères).

(115) Sur l'évaluation de cette réforme, on se reportera à la Journée d'étude du 14 avril 2005 sur « La contractualisation en Belgique. Etat des lieux et perspectives au sein des Institutions publiques de sécurité sociale » (à l'occasion des 60 ans de la Sécurité sociale et de l'O.N.S.S.). Les actes de cette Journée doivent paraître en 2006 dans la *Revue belge de sécurité sociale*. On rapprochera avec intérêt cette évaluation du thème retenu pour le cycle de conférences que le Centre de droit public de l'U.L.B. a organisé en 2004 pour fêter son 25ème anniversaire : « Le droit public survivra-t-il à sa contractualisation ? », thème qui reste à traiter s'agissant des I.P.S.S. (les actes dudit cycle doivent paraître en 2006 dans la *Revue de la Faculté de droit* (U.L.B.), Bruxelles, Bruylant, vol. 33).

(116) Les premiers contrats ont couvert les années 2002 à 2005 (ayant été d'une durée de 3 ans, prolongée d'un an de commun accord). Les seconds doivent couvrir les années 2006 à 2008.

(117) Voy. Paye, O., éd., *Que reste-t-il de l'Etat ? Erosion ou renaissance*, Louvain-La-Neuve, Bruylant-Academia, p. 94, 2004 (« Les politiques publiques à l'épreuve des relations Etat-société », de Cantelli, F., Deroubaix, J.-Cl. et Gabin, C.). On consultera aussi dans cet ouvrage notam. la contribution de de Vischer, Ch. et Duvillier, Th. sur « La sémantique managériale dans l'administration publique : du discours aux pratiques », pp. 113 et s.

2.3.2. La gouvernance financière

La gouvernance financière ou gestion financière de la sécurité sociale a été fondamentalement revue depuis le 1^{er} janvier 1995 (118) par la « globalisation » (119) des recettes « non exclusive d'une appréhension elle aussi plus synthétique ou globale des dépenses dans les divers secteurs de risques ou différentes branches de la couverture sociale » (120). On consacre à cette date, par une « réforme institutionnelle de l'O.N.S.S. » (121), « la doctrine budgétaire qui appréhende la sécurité sociale comme un tout » (120). On met fin au financement sectoriel branche par branche corrigé par le « Fonds pour l'équilibre financier de la sécurité sociale » (122). Désormais les recettes globalisées ne sont plus redistribuées selon des taux prédéfinis ou une clé de répartition fixe, éventuellement tempérée par une mutualisation partielle. Quasi tous les moyens financiers sont regroupés dans une bourse commune et répartis directement dans les branches ou secteurs selon les besoins. Plus que jamais le financement devient « une manière parfaite d'appréhender » la sécurité sociale « dans toutes ses dimensions » (123).

Avec la gestion financière globale s'installe un « Comité de gestion de la sécurité sociale », distinct du Comité de gestion proprement dit de l'Office. Ce Comité est composé de façon « tripartite » (124), c'est-à-dire comporte, en plus des interlocu-

(118) Loi du 30 mars 1994, modifiée par celle du 21 décembre 1994.

(119) Il s'agit cette fois d'une terminologie d'usage interne, nationale ou fédérale, qui n'a plus rien à voir avec la globalisation synonyme de mondialisation. (120) Dillemans, R. et Vandervorst, P., « Avant-dire » du numéro spécial de la *Revue belge de sécurité sociale* consacré à « La gestion financière globale de la sécurité sociale des travailleurs salariés », 1997/2, p. 321.

(121) Arcq, E., « Les finalités », in « La gestion financière globale de la sécurité sociale des travailleurs salariés », op. cit., p. 345.

(122) Sur l'histoire, en particulier sur le financement « purement sectoriel » (avant et jusqu'en 1981), sur « le long cheminement ayant précédé la gestion financière globale avec la création du Fonds pour l'équilibre financier de la sécurité sociale » (FEF), de 1982 à 1994 inclus, et sur « L'instauration de la gestion financière globale », voy. la contribution de Van der Meulen, W. (en collaboration avec De Ridder, Y.), « La gestion financière globale confiée à l'O.N.S.S. » dans le n° spécial de la *Revue belge de sécurité sociale* précité (1997/2), pp. 573-692.

(123) Voy. mon « Introduction aux problématiques du financement et de la gestion globale », *déjà citée*, pp. 110-111.

(124) Sur le tripartisme qui remplace progressivement le bipartisme (intervention de l'Etat de plus en plus accentuée), tant dans la concertation sociale que dans le domaine de la sécurité sociale, voy. « Le modèle social belge décompte-t-il ses heures ? », par Jadot, M., in *Politique*, n° 37 de décembre 2004, p. 19 (Thème : La Sécu dans la tourmente). Le Comité de gestion est par ailleurs assisté d'un « Comité consultatif », dans lequel se retrouvent le département directement concerné (le SPF sécurité sociale), celui du Budget et, surtout, les Administrateurs généraux, ou leurs représentants, des institutions publiques de sécurité sociale desservies par la « G.F.G. ». Le Comité de gestion a toutefois décidé, après quelques années de pratique, d'« intégrer » le Comité consultatif, c'est-à-dire de l'inviter à participer à ses réunions. Une « Commission des finances » siégeant à l'Office et présidée par lui, se réunit enfin tous les mois, avec toutes les administrations intéressées, pour assurer, en concertation étroite, le suivi pratique de la répartition correcte et à temps des fonds, sur base journalière, mensuelle ou annuelle. Sur une approche différente de la gouvernance de type « démocratie sociale ou modèle de gestion par les intéressés eux-mêmes » plutôt que selon le mode du « paritarisme », voy. le dossier de *La documentation française, La gouvernance de la sécurité sociale*, op. cit., notam. p. 7. Sur ce que « la tentation de substituer la démocratie dite participative à la démocratie représentative » pourrait être une des menaces pesant sur « l'espace public », position qui mériterait d'être rencontrée à une autre occasion, voy. Javeau, Cl., « Espace public, gouvernance et discriminations positives », éditorial du n° 493 du *Journal des Procès*, 31 décembre 2004, pp. 4-5.

teurs sociaux classiques en gestion paritaire pure (à l'O.N.S.S., à l'O.N.E.M.), une représentation dite de l'« Autorité » (terminologie à nouveau significative...) ou du Gouvernement, dans laquelle se trouvent représentés les Ministres ou les Cellules stratégiques des Ministres les plus concernés : Affaires sociales – Emploi, Travail, Concertation sociale – Pensions – Finances – Budget...

La tâche de la gestion financière globale n'est pas que de répartir selon les besoins, en toute transparence, elle est aussi de réussir une gestion commune de trésorerie et des avoirs, dont les réserves, elle est de suivre attentivement l'évolution des recettes et des dépenses, d'en tenir informé les « administrateurs », dont les gouvernementaux, de les alerter s'il y a lieu. « Il s'agit aussi, en vitesse de croisière, après les soubressauts du démarrage et ceux de la 'modernisation de la sécurité sociale' par le biais des pouvoirs spéciaux, d'arriver à émettre, la loi le dit expressément, des propositions concrètes en vue d'assurer l'équilibre du régime et de formuler des options politiques prioritaires sur le sujet » (125).

*

Quel bilan tirer de ce deuxième changement de méthode ? Il vient d'être tenté, contradictoirement, le 6 décembre, lors d'une journée d'étude de l'Office au cours de laquelle les interlocuteurs sociaux ont pu s'exprimer sans détours et de façon plutôt unanime. Tous les objectifs « techniques » ont été parfaitement atteints estiment-ils. Il y a une maîtrise remarquable de la répartition des moyens, de la gestion des fonds, de l'information des membres. Le contenu noir, labyrinthique du financement est devenu de verre, même si trop encore sinueux du fait des textes en vigueur. On a par exemple pu vérifier la très grande qualité de la gestion dite discrétionnaire du portefeuille obligataire (OLO) ou des « réserves », sa supériorité en termes de rendement sur celle du Fonds de vieillissement ou Fonds argenté, avec ses « Bons du Trésor », et l'excellence du dispositif structurel d'emprunt mis en place, qui permet de faire face aux pics de dépenses non couvertes par les recettes du moment.

Il y a une cible manquée dans l'opération, une seule mais d'importance. On avait pensé pouvoir faire du Comité de gestion de la sécurité sociale un « proposant prio-

(125) On peut donc s'étonner que le Ministre des Affaires sociales, agissant de concert avec la Ministre de l'Emploi, ait cru préférable, par une lettre du 15 septembre 2004, de demander au Conseil National du Travail « des propositions structurelles » pour garantir le financement et par là la pérennité du système, sauf à voir dans la compétence du Comité de gestion de la sécurité sociale une compétence dite « ponctuelle », liée à la seule confection du budget. Le Conseil national du Travail s'est en définitive contenté d'un simple rapport technique (rapport n° 66 du 12 juillet 2005 concernant le Financement de la sécurité sociale), destiné à alimenter la réflexion dans le cadre de la concertation tripartite organisée sur ce qui va aboutir au projet de pacte de solidarité entre les générations, le Ministre des Affaires sociales ayant entretemps fait connaître son propre plan.

ritaire » (126), on avait ambitionné pour lui de dépasser la « gestion participative de consultation », rôdée par le « bipartisme » ou « paritarisme » classique de gestion, par ce que j'ai appelé (127) un « tripartisme de confection », générateur de débats de principe, de propositions stratégiques, de négociations sur le fond, de vision politique à trois, touchant à la définition de la politique sociale, du moins aux aspects de financement de celle-ci lorsqu'elle recouvre la sécurité sociale au sens où nous l'entendons.

Cette dimension des compétences est restée lettre morte, pour différentes raisons :

- La composante « Autorité », surtout sous le présent Gouvernement, ne siège pas au Comité de gestion de la sécurité sociale à un niveau suffisant, Ministre ou directeur de cellule stratégique, contrairement, à ce jour, aux autres composantes, et elle fait l'objet d'une trop grande rotation de ses membres.
- La composante « Autorité », surtout à nouveau sous le présent Gouvernement, ne dispose pas assez d'un mandat précis ou de pouvoir délégué pour permettre de nouer dans cette enceinte des accords à trois et prendre position sans constamment en référer à sa « hiérarchie ».
- La règle de décision donnant un droit de veto à l'Autorité, conforte, sinon provoque, la fragilité de toute tentative de véritable discussion à trois, un des participants à la négociation sachant que, quoiqu'il arrive, rien ne pourra se faire sans son assentiment.
- L'absence à l'ordre du jour des réunions du Comité de gestion de suffisamment de points non exclusivement techniques ou informatifs, sur lesquels pouvoir décider opérationnellement ou pré-décider, par consensus ou selon des majorités pondérées, réduit les chances d'expérimenter avec succès l'une ou l'autre forme de tripartisme de confection, avec pour conséquence des points à traiter qui n'incitent pas à élever ni les représentations ni les échanges de vues.

Outre ces différents éléments, qui obligent à conclure à l'échec du « tripartisme de confection » dans notre périmètre national (128), et à se reposer la question du degré de compatibilité entre des réflexes persistants d'autorité et une volonté plus ou moins réelle de sortir du statu quo, on notera aussi le regret exprimé de ne pouvoir davantage aborder au Comité de gestion de la sécurité sociale, autrement que comme comptables ou notaires, pour les mêmes motifs au demeurant mais égale-

(126) Sur les différentes cibles prévues, voy. le discours d'installation du Comité de gestion prononcé le 6 décembre 1995 par Magda de Galan, Ministre des Affaires sociales, *Revue belge de sécurité sociale*, 1997/2, pp. 725-730.

(127) Voy. mon allocution de bienvenue lors de la Journée d'étude du 6 décembre dans le cadre du 60^{ème} anniversaire de l'O.N.S.S. et de la Sécurité sociale, « 10 ans de 'G.F.G.'. D'un tripartisme de consultation à un tripartisme de confection ? », spécial. point II, Le fonds du « rêvé », pp. 3-5.

(128) Pour le distinguer de l'expérience tripartite de l'O.I.T.

ment en raison de l'organisation actuelle du puzzle institutionnel, le volet des « dépenses » (129).

C'est dire si des clarifications, des impulsions, des innovations seraient les bienvenues :

- Par exemple : le Comité de gestion garde-t-il une compétence tripartite de confection ? Et laquelle ? Entend-t-on actionner cette compétence et comment ? Ne faut-il pas en ce cas donner à la délégation « Autorité » un chef de file ? En l'occurrence, le représentant du Ministre des Affaires sociales ne doit-il pas être le « *primus inter pares* » ? En ce cas, ne faut-il pas oser la « décision paritaire » sans droit de veto, tout au moins sur un certain nombre de points à convenir ? Est-ce là qu'il convient pour les interlocuteurs sociaux de conduire avec l'Etat, de façon transversale et dans quelle mesure, des réflexions sur l'ensemble de la sécurité sociale ?
- Par exemple : si le Comité de gestion de la sécurité sociale garde cette compétence, comment la rendre viable, comment la concilier avec les compétences consultatives ou de confection des autres Comités de gestion, dont celle de Conseil général de l'INAMI, voire celles du Conseil national du Travail ? Ne doit-on pas songer à un rôle de Conseil supérieur de la sécurité sociale, cousin du Conseil supérieur des Finances ou du Conseil supérieur de l'Emploi ? A une sorte de délégation inspirée de celle dont bénéficie l'A.I.S.S. de la part du B.I.T. ? N'y a-t-il pas lieu de songer à une « hiérarchisation » des normes ou des instances de concertation intervenantes ?
- Par exemple, dans le prolongement, prenant en compte les effets pervers possibles de la globalisation, d'un système de gestion financière désormais centralisé 'mis au service d'entités chargées de gérer seules les dépenses', effets pervers comme celui d'avoir, selon plusieurs, facilité l'explosion des soins de santé, ne convient-il pas de mieux rencontrer le risque de responsabilisation moindre des institutions qui paient les prestations ? Autrement dit encore, le Comité de gestion de la sécurité sociale ne devrait-il pas être chargé, ou se charger, de vérifier si les circuits financiers existants, à tous les niveaux, pour opérer la distribution des fonds jusqu'aux organismes de paiement, sont suffisamment sûrs, soucieux de juste dépense, de l'intérêt collectif ?
- Par exemple, indépendamment de ce qui a trait à la vie ou à la survie du tripartisme comme tel, mais s'agissant de ce qui touche à la vie ou à la survie de la « G.F.G. » en tant que telle, n'y aurait-il pas lieu de se ressaisir, s'agissant des flux

(129) Voy. sur ce volet « La sécurité sociale. L'O.N.S.S. 60 ans de Jeunesse, de Justesse... », *art. cité*, p. 17 (« exigences vitales pour qu'il n'y ait que des flux 'justes et solidaires' », nécessité pour les « politiques, citoyens, corps intermédiaires, du nord au sud, du sud au nord » de « se rejoindre sur des valeurs communes, à faire accepter par tous, dont une déontologie d'utilisation des fonds disponibles ou des avantages accordés », importance « de veiller à ne pas encourager ni même tolérer la 'déconnexion entre les droits et les devoirs' des bénéficiaires »... On ajoutera qu'à partir du moment où le bon usage des fonds répartis dépend des entités fédérées (en chômage par exemple) ou est influencé par des pratiques culturelles, régionales ou sous-régionales, il serait de bonne gouvernance gouvernementale de songer à un mécanisme de bonus-malus tenant compte des résultats obtenus par chacun dans l'observance des normes communes.

financiers qui l'alimentent, de ceux qui, tout en irriguant les branches, ne passent pas par elle, dont certains relèvent du financement alternatif ou complémentaire ou substitutif ? N'y a-t-il pas là des « distractions », des dérapages, un manque de vigilance, de conviction et de cohérence qui, outre les perturbations de saisie complète et synthétique des données, le retour à des formes d'opacité, font que – certains l'affirment déjà – les soins de santé échappent désormais ou sont en passe d'échapper à la « G.F.G. » ? C'est que, prenons-y garde, ce n'est pas tant la fiscalisation du financement qui est en sécurité sociale un danger d'abandon fédéral de compétence, que le morcellement ou la dispersion des destinations de flux, lesquels finissent par déconnecter insidieusement certaines de ses parties du concept homogène et intégré et ne sont au bout du compte que le reflet d'inconséquences ou de renoncements politiques par petites touches (130).

- Par exemple, le Comité de gestion de la sécurité sociale ne pourrait-il pas se saisir des aspects financiers de sa matière liés à la lutte contre la fraude sociale, qui contrarie sinon détruit redistribution et solidarité, ou de l'encouragement aux bonnes applications des règles fédérales, qui favorisent de moindres dépenses ou de meilleures rentrées, autrement dit, ne pourrait-il pas investir dans la stratégie de financement en répertoriant tous les leviers de plus grande maîtrise financière, en recherchant comment encourager, motiver les entités fédérées à la coopération, à l'action gagnante moyennant l'attribution de boni, de droits de tirage liés au volume résorbé de chômage indemnisé, etc. ? Il s'agit, sur fond économique en décalage, de région à région, de restaurer et d'entretenir la confiance en testant et soutenant la volonté d'user du système solidaire de manière mutuellement acceptée et vérifiable.
- Enfin, s'il est un thème à débattre qui pourrait redonner des couleurs, fût-ce à la gestion « bipartite » (131), pourquoi ne pas parler au Comité de gestion de la sécurité sociale du souhait de rééquilibrage « solidarité citoyenne-assurance professionnelle » mis en avant dans les « Regards croisés sur 60 ans de Sécu » que nous offre Forward de décembre 2005 (132), le bulletin de la Fédération des entreprises de Belgique ? Pourquoi ne pas traiter là, de façon ouverte, sereine, de l'antidote possible à la dérive dénoncée de « solidarité » (133), trop envahissante dans le système, à savoir, sans que doive être remise en cause la gestion paritaire et sans qu'on puisse y débusquer l'un ou l'autre fantôme sécessionniste (134), de la reconstruction de notre sécurité sociale en deux vantaux, l'un de citoyenneté, pour les soins

(130) De même, pour ce qui est de cette incohérence aux effets pervers, est-ce au Fonds de vieillissement (dit Fonds argenté) de garantir, comme le soutient le Gouvernement, le paiement de la pension légale, en particulier des salariés ? Il y a là la mise en place de circuits parallèles, concurrents, qui ne font que lézarder l'unicité du concept et de son bon fonctionnement, dérive que ne justifie pas assez la crainte, de par l'existence des surplus budgétaires dégagés ou d'alvéoles budgétaires protégées, d'attiser des revendications d'usage immédiat à de bonnes ou moins bonnes fins sociales.

(131) Qui elle aussi doit se poser des questions sur sa capacité actuelle – compte tenu des hommes et des femmes en charge de responsabilités – à transcender les clivages, les intérêts divergents.

(132) Voy. n° 10, p. 32.

(133) La dérive de « solidarité » rejoint la problématique des « nids de coucou » (voy. « La Sécurité sociale. L'O.N.S.S. 60 ans de Jeunesse, de Justesse... », *art. cité*, p. 16.

(134) Sur ce qu'il est permis de douter que « La fiscalisation appellerait nécessairement l'expulsion des représentants sociaux au profit des représentants de l'Etat », voy. notam. Pellet, R. Rémi, « La fiscalisation de la solidarité sociale, une régression politique ? », in *La gouvernance de la sécurité sociale*, op. cit., p. 37.

de santé et les prestations familiales, l'autre d'activité, salariée en l'occurrence pour les autres branches ? L'un financé par l'impôt et sa progressivité. L'autre par les cotisations. L'un et l'autre sertis dans la gestion financière globale. L'un et l'autre plus crédibles, plus compréhensibles pour tout un chacun (135). Une reconstruction menant à ce régime unique de prestations familiales tant attendu (136), avec tout ce que cela signifierait de simplifications réglementaires et organiques, d'épargnes de gestion, avec tout ce que cela permettrait de redynamisation. Une reconstruction qui parachèverait (137) en soins de santé la mise sur pied d'égalité en cours des travailleurs salariés, des travailleurs indépendants et des fonctionnaires. Une reconstruction (138) à même de surmonter les scissions ourdies et de ramener de concert sur les chemins d'un civisme remodelé et parfaitement compatible avec une gestion paritaire responsabilisée dans laquelle la composante syndicale s'enrichirait de dimension citoyenne (139).

2.3.3. La gouvernance informatique

Dernière gouvernance entièrement refondue, celle qui en 15 ans a mené l'Office, la Banque-carrefour de la Sécurité sociale et, petit à petit, l'ensemble des I.P.S.S. dans l'E-Temps grâce à l'ambitieux projet qui porte maintenant le nom d' « E-Government

(135) Il s'agit finalement de rechercher le meilleur partage possible des responsabilités respectives entre l'Etat, les entreprises, leurs actionnaires, les travailleurs, les citoyens, les ménages... Il s'agit de dégager des solutions aussi garantes que possible de cohérence, de logique entre les prestations accordées et leur mode de financement, entre ce dernier et les finalités des premières, entre ce dernier et le type de solidarité privilégiée. Sur l'attention prioritaire à porter à la cohérence, voy. déjà l'étude de Euzéby, A. de novembre 1979, « Financement de la sécurité sociale et emploi », qui garde tout son intérêt méthodologique, *Droit social*, 1979/11, pp. 384-395 (spécial. p. 386 pour l'idée relayée ici). Sur l'idée même, on la retrouve il y a exactement 20 ans dans les travaux de la Commission royale de sécurité sociale en tant que « schéma plus logique » mais auquel « nous ne semblons pas assez préparés et pour lequel peu d'enthousiasme s'est manifesté » (voy. mes *Options de base pour le projet de code de sécurité sociale*, Doc. Experts n° 85/1 de mars 1985, pp. 13-14, point 7).

(136) Voy. déjà, outre mes *Options de base...*, précitées, pp. 12-13, point 6, mon intervention « Prestations familiales et projets de réforme » reproduite dans la *Revue belge de sécurité sociale*, 1989, n° de juin-juillet, pp. 431-447, qui n'épuise pas la récolte bibliographique pertinente sur ce thème.

(137) On consultera utilement le rapport d'expertise rédigé en collaboration avec d'autres collègues (Crop, M., De Cock, J., Deloof, E., Grinberg, G., Paeme, L., Perl, G. et Verstraeten, J.), sous la présidence de Cantillon, B., « Vers une harmonisation de l'incapacité de travail, des soins de santé et des allocations familiales des indépendants et des travailleurs salariés », *Revue belge de sécurité sociale*, 2001, n° de juin, pp. 307-342.

(138) Sur ce thème, voy. le numéro 1899 (2005) du *Courrier hebdomadaire* du C.R.I.S.P. intitulé « Défédéraliser la sécurité sociale » ?, dû à l'excellente plume de Palsterman, P. (voy. aussi, hors contexte belge, *Federalism and the Welfare State : New World and European Experiences*, de Obinger, H., Leibfried, S. et Castles, F. G.), Cambridge, Cambridge University Press, 2005). On regrettera qu'à cet égard le débat ait été « refusé » en atelier. Les francophones manquent de crédibilité en n'acceptant pas d'aborder au fond les critiques et les attentes des néerlandophones. Plus grave, ils s'affaiblissent de façon inconsidérée dans la perspective de négociations futures auxquelles ils ne pourront éternellement échapper, préférant une ligne défensive « maginot » d'un autre temps aux contrepropositions novatrices possibles.

(139) Il s'agit pour le syndicalisme de dépasser, sans le délaisser, son action centrée sur le travail pour une action soucieuse de la vie sociale prise dans sa totalité, dans tout ce qui affecte le citoyen.

de la Sécurité sociale » et qui organise, de façon informatisée, l'unicité de récolte et de transmission des données administratives de base requises pour instruire les droits dans l'ensemble des branches de la sécurité sociale. Ces données concernent entre autres les salaires des travailleurs, leur carrière et leur temps de travail.

Frank Robben, l'Administrateur général de la Banque-carrefour de la sécurité sociale, qui a été omniprésent dans la conception, l'impulsion, la concrétisation de ce projet vous en a suffisamment parlé en atelier pour que je puisse me dispenser de vous rappeler quelles en sont les origines, les racines (L'avant-projet de code de la sécurité sociale, 1980/81-1985/86 ; le plan d'informatisation de celle-ci, 1986-1989/90 ; la Banque-carrefour de la sécurité sociale et le L.A.T.G. de l'O.N.S.S. (140), 1990-91-1995/96 ; le plan de modernisation de la sécurité sociale, 1996-2000/2005), quelle en est l'économie (141), quel en est l'axe porteur, Onssien (142), quels en sont les succès (143) ainsi que les domaines d'attention qui doivent concourir à sa maturité (144).

(140) Il s'agit de la Banque de données « salaires-carrières » de l'O.N.S.S. (Loon- en arbeidstijdgegevens) lancée en 1989 et qui permettra que, dès le 1er trimestre 1990, débute l'informatisation des déclarations O.N.S.S., première opération majeure de la modernisation gestionnaire contemporaine de la sécurité sociale des travailleurs salariés, préalable obligé au démarrage du réseau d'échange de données que va animer et déployer un an plus tard (en 1991) la Banque-carrefour de la sécurité sociale à partir de ce support. On amorce ainsi en sécurité sociale une organisation informatique horizontale dans les relations entre organismes chargés d'assurer la gestion de branches différentes. La L.A.T.G. de l'O.N.S.S. a fait l'objet d'une thèse universitaire, de Boydens, I., *Informatique, norme et temps*, Bruxelles, Bruylant, 1999, que j'ai postfacée avec Michel Liesse sous le titre « *L'administration a-t-elle le droit de rêver ?* », pp. 507-514. L'histoire du recours par l'O.N.S.S. aux « technologies nouvelles » a commencé en fait dès 1945, dès la création de l'Office, avec ce qu'on appelle la mécanographie, autrement dit avec l'emploi de machines, de dispositifs à l'époque mécaniques, capables de réaliser des opérations logiques (tris, calculs, classements...) à partir de documents en l'occurrence administratifs, préremplis manuellement.

(141) Sur tous ces points, je renvoie à mon opuscule *Le paysage informatique de la sécurité sociale comme métaphore ?*, Bruxelles, Bruylant, 2ème édit., 2004 ; voy. aussi « Un service non-marchand performant : L'O.N.S.S. », *art. cité*, 3. L'E-Temps, pp. 1180-1189.

(142) *Le Rapport 1994-1995 de la Banque-carrefour de la sécurité sociale* (Bruxelles, 1996, p. 194) est on ne peut plus affirmatif : « La banque de données carrières-salaires et le répertoire des employeurs » (de l'O.N.S.S.) « constituent des noyaux essentiels du réseau de la sécurité sociale pour les travailleurs salariés. En effet, les données relatives aux travailleurs salariés 'qui sont collectées' à l'occasion de la perception des cotisations sociales sont nécessaires pour la fixation et le calcul des droits dans chacun des grands secteurs allocatifs de la sécurité sociale : assurance maladie-invalidité, chômage, pensions, allocations familiales, vacances annuelles, maladies professionnelles et accidents du travail. C'est-à-dire que la mise à disposition des données figurant dans le LATG au bénéfice des institutions de sécurité sociale qui gèrent ces secteurs allocatifs permettra à terme, d'une part, d'alléger très sensiblement les charges administratives à fournir par les institutions de sécurité sociale elles-mêmes ou par les employeurs et, d'autre part, d'augmenter la qualité de l'information nécessaire pour le calcul des droits ».

(143) La sécurité sociale a incontestablement ouvert la voie de l'informatisation organisée et performante dans le secteur public (*Le paysage informatique...*, op. cit., pp. 53-54 et note 123. Parmi ses autres succès, non encore cités ou repris dans le corps du texte : première base juridique proposée pour la signature électronique (*ibid.*, p. 54), première définition d'infractions informatiques inscrite dans la loi, carte SIS inspiratrice de la carte d'identité électronique, etc.

(144) Voy. à cet égard *Le paysage informatique...*, op. cit., en particulier p. 55 (troisième et quatrième conclusions), p. 57 (cinquième conclusion), et *Les grands « courants » (les grandes étapes) de l'informatisation de la sécurité sociale (Pour un nouveau modèle de gestion des services)*, mon intervention, le 26 octobre, à la Journée d'étude de l'Office sur « L'E-Government de la Sécurité sociale », Bruxelles, O.N.S.S., coll. Libelluli amicorum, n° 16, III, p. 15 (A. Dans l'axe Autorités-Entreprises), p. 15 (B. Dans l'axe Autorités-Citoyens), p. 17 (C. Dans l'axe Autorités-Autorités), p. 18 (D. Dans l'interaxe de contre-fracture et E. Dans l'interaxe de partenariat).

On dispose ainsi en sécurité sociale, en précurseur, d'un réseau informatique entièrement sécurisé et progressivement interactif d'échange de données sociales. Le 1er janvier 1999, le site WEB de l'O.N.S.S. devient le premier site public fédéral belge interactif. Le 1er octobre 2001, sous l'impulsion de l'O.N.S.S. et de la Banque-carrefour, le « portail » de la sécurité sociale, en avant-garde du grand portail fédéral en gestation, voit le jour sur l'infrastructure de son extranet mis en place dès 1998, extranet sur lequel s'est greffée depuis la mise à disposition d'une série d'applications destinées tant aux employeurs qu'aux assurés sociaux.

L'opération a d'autre part exigé de la part des institutions concernées, dont l'O.N.S.S., un exercice préalable, mené à bien, d'harmonisation juridique sans précédent dans cette matière complexe et mouvante (145), exercice dans lequel l'Office a pris sa part de responsabilité et dont il subsiste encore aujourd'hui le prolongement structurel, le « Groupe de travail de modernisation de la sécurité sociale », groupe intercabinets-interadministrations siégeant Place Victor Horta sous la Présidence de mon adjoint.

*

Que déduire de ces trois gouvernances.

Qu'elles illustrent bien un pan jusqu'ici plutôt négligé dans l'analyse de ce qu'est, pourrait être, devrait être l'Etat social actif, créatif, cette idée, ce paradigme, ce modèle à modeler qui vient de recevoir son livre d'Or, sa perle doctrinale (146). Ce

(145) Voy. *Le paysage informatique...*, op. cit., pp. 37-38.

(146) Pour mémoire, *L'Etat social actif. Vers un changement de paradigme*, op. cit. On se doit d'aider à dépasser la protection passive, à promouvoir une sécurité sociale active, celle qui permettrait au plus grand nombre possible d'affronter la « mondialisation », c'est-à-dire le marché, tout en veillant à maintenir au plus bas les inégalités, ce qui suppose aussi mettre en place des règles, des processus collectifs obligeant ledit marché à une prise en compte de l'intérêt général. Voy. aussi Feltesse, P. et Reman, P., « De la crise de l'Etat-Providence au projet d'Etat social actif » in *L'Etat de la Belgique 1989-2004. Quinze années à la charnière du siècle*, Bruxelles, Edit. De Boeck Université, pp. 205-227, 2004. S'agissant du « pan jusqu'ici plutôt négligé dans l'analyse », y compris celle de son livre d'or, je disais déjà le 20 janvier 2000 lors de la réception de nouvel an de l'Union professionnelle des secrétariats sociaux agréés d'employeurs, « qu'il est une dimension de l'Etat social actif, ce concept plutôt flou », « qu'il est une dimension de l'Etat social actif, peut être la meilleure, qui est systématiquement occultée, à savoir celle du renouveau de gestion des institutions publiques de sécurité sociale, à leur initiative, sous leur propre impulsion et depuis une dizaine d'années au moins. ». Sur une illustration des liens, des interdépendances entre le social et le pénal, entre l'emploi et la sécurité publique, entre la protection sociale et la politique criminelle, sur la transformation de l'action de l'Etat dans ces différents types de champs dont l'Etat social actif représenterait l'épigone, voy. la thèse en préparation (à défendre en 2006) de Smeets, S., *Nouveaux uniformes » et Etat social actif : vers une recomposition du champ de la sécurité en Belgique* (troisième partie en projet plus particulièrement), thèse présentée en vue de l'obtention du grade de docteur en criminologie (Promoteur Mary, Ph.), Bruxelles, Ecole des sciences criminologiques Léon Cornil, Faculté de Droit, U.L.B.

pan est celui de l'institutionnel ou, plus banalement, celui de l'ensemble des anneaux de la chaîne de production sociale, dont on vient de voir qu'il évolue vers un professionnalisme plus accompli.

Les institutions publiques de sécurité sociale (I.P.S.S.), l'O.N.S.S., les services publics sociaux, ce qu'ils génèrent de protections sociales sont, Robert Castel est de ceux qui l'ont le mieux formulé (147), la « propriété sociale » des travailleurs, des assurés sociaux, et je dirais des entreprises, homologue de la « propriété privée » (148). Si on veut préserver ce « trésor », ce concept-clé, on ne peut, outre une attention plus grande au bon respect des règles d'octroi et de financement, faire l'impasse sur une rénovation « touchant à leur nombre, à leur rôle, à leur redistribution, à leurs collaborations plus intégrées dans une série de domaines qui pourraient être autant d'économies d'échelle et de plus-values conjointes » (149), rénovation, réagencement qui, dans l'idéal, aurait dû précéder les nouvelles règles de fonctionnement (150). Mais préserver ce trésor, ce concept-clé, offrir davantage « de services publics à ceux qui ont moins de capital naturel » (151), de « services non marchandisés » « accessibles à tous »¹⁵¹, réussir à passer d'une sociale démocratie du 21^{ème} siècle, « d'une logique de correction a posteriori des inégalités » à « une logique de correction a priori », pour reprendre une formule de Dominique Strauss-Kahn (152), suppose aussi en institutionnel, en organisationnel que l'on passe d'une gestion administrative plutôt passive à une gestion administrative plutôt active, proactive, « réactive », de responsabilité forte. Le processus est en cours (153) et plutôt bien engagé en sécurité sociale. Il faut le poursuivre, l'amplifier, l'élargir et le renforcer. La viabilité, la pérennité de la sécurité sociale, quel que soit son visage, sa façon d'être, passe par une gouvernance publique (154) et coopérante (155) exemplaire.

(147) *L'insécurité sociale : qu'est-ce qu'un être protégé ?*, Paris, Seuil (coll. « La République des idées »), en particulier pp. 31, 32, 33, note 21, 2003. Voir aussi p. 67, note 55.

(148) Castel, op. cit., p. 31 : « On pourrait caractériser la propriété sociale comme la production d'équivalents sociaux des protections qui étaient auparavant seulement données par la propriété privée ». Exemple : celui de la retraite : « En termes de sécurité, le retraité pourra rivaliser avec le rentier assuré par son patrimoine ».

(149) Je m'en suis expliqué dans mon intervention du 28 décembre 2004, « La sécurité sociale. L'O.N.S.S. 60 ans de Jeunesse, de Justesse... », art. cité, pp. 14-15.

(150) Voy. à ce propos la réflexion d'Hugues de Jouvenel in *Futuribles*, rapportée dans mon intervention précitée, p. 14.

(151) Castel, op. cit. Alain Euzéby invite lui à une réhabilitation des prélèvements sociaux obligatoires en tant qu'« achats collectifs de services publics » (« Protection sociale : des valeurs à défendre ! », *Revue internationale de sécurité sociale*, vol. 570, 2004/2, p. 141).

(152) « Qu'est-ce qu'une société juste ? Pour un réformisme radical », conférence donnée à Londres au Séminaire trilatéral sur l'avenir de la sociale-démocratie européenne, tenue les 26 et 27 février 2004.

(153) Contrarié malheureusement par des enveloppes budgétaires fermées à certains investissements sociaux nécessaires, dont ceux portant sur les frais de fonctionnement de certaines institutions comme l'Office.

(154) Je me réfère au concept d'« Institutions publiques de sécurité sociale », suggéré par la Commission royale de sécurité sociale et repris dans le droit depuis, en particulier dans la loi instituant et organisant la Banque-carrefour de la sécurité sociale.

(155) Je me réfère ici, dans la même mesure que pour le concept précédent, à la notion d'« Institutions coopérantes de sécurité sociale ».

3. POUR EDREDON MODELE ...

Mesdames, Messieurs, Chers Collègues,

Finalement, où en sommes-nous quant à la question posée dès l'invitation et après avoir entendu ce que je me suis permis d'ajouter à votre imposant dossier ?

Dans un jardin d'hybridation, que l'on souhaiterait de plus grande « hardiesse hybridatrice » (156), avec surimpressions par temps clair.

Que ce soit dans le droit, dans les pratiques, dans les discours – ou, plus encore, dans les dits de l'informel –, que ce soit dans les inspirations, les aspirations, ce qui prime pour notre édredon, notre confort social, c'est le croisement, souvent fécond, naturel ou forcé, d'apports, de répertoires (157) multiples, de « semis » (158) divers, « bismarckiens », « beveridgiens », « scandinaves » (159), « vandenbrouckiens », parfois paradoxaux (160), c'est le pragmatisme des compromis gommant les extrêmes, de la « jungle » au « régiment » (161), de l'Etat minimal à l'Etat immobile, ramenant aux besoins des travailleurs, des employeurs, de l'Etat, aux équilibres plus

(156) J'emprunte la formule à Mirbeau, O., *Contes drôles*, Paris, Séguier, p. 124, 1995.

(157) Sur le caractère hybride des systèmes, dès l'origine, « au sens où ils se composent de plusieurs répertoires », voy. notam. Cassiers, I., Pochet, P. et Vielle, P., « Introduction » de *L'Etat social actif. Vers un changement de paradigme ?*, op. cit., p. 28. L'hybridation est pour le reste à la mode ou de recours commode pour couvrir nombre de réalités du moment (voy. encore par exemple d'Emery, Y. et Giaque, D., « Emploi dans les secteurs public et privé : vers un processus d'hybridation », *Revue internationale des Sciences Administratives*, vol. 71 de décembre 2005, pp. 681 et s., et *La mondialisation vue d'ailleurs. L'Inde désorientée*, op. cit., notam. pp. 24, 31, 32, 33, 228, 229 où l'auteur, Jackie Assayag use aussi de « créolisation » (p. 24).

(158) Octave Mirbeau, dans son conte « Une nouvelle justice », s'évoque cultivant « des plantes délicates » et s'acharnant « à mystifier la nature par des semis paradoxaux devant lesquels reculerait la hardiesse hybridatrice de M. de Vilmorin » (*Contes drôles*, op. cit., p. 124), célèbre pépiniériste de son temps.

(159) Sur cet emprunt des pays européens aux divers systèmes ou modèles d'Etat-Providence qui s'y sont développés, voy. encore Tegenbos, G., « Etats-providence en péril ? », *Septentrion*, Arts, lettres et culture de Flandre et des Pays-Bas, n° 4, pp. 37-43, 2005.

(160) Mirbeau, O., op. cit., p. 124.

(161) Voy. Gazier, B., *Vers un nouveau modèle social*, op. cit., p. 109, qui évoque deux alternatives trop courtes, un « choix entre la jungle et le régiment ».

ou moins heureux, dont celui rencontré entre assurance et solidarité (162), entre solidarité et responsabilité.

Et sur la surface sensible, balayée par les concertations, les négociations, les arbitrages, sur la surface sensible de ce qui touche directement à la vie des personnes et des entreprises, ce qui ressort, ce que l'on peut percevoir, c'est le mythe fondateur persistant, celui pour nous du pacte social d'après-guerre (on indemnise le chômage, etc., on promeut le « welfare state »), et son construit, ses « sentiers de dépendance » (163), c'est le mythe fondateur mais en même temps qu'autre chose, dont des bribes, des modules de mythe novateur (par exemple, on encourage l'activité, on préconise un « workfare state » (164)), des bouffées de valeurs en retour pour un « vivre ensemble » pollinisateur, allergique à l'indifférence, hostile aux violences non

(162) Sur ce que « Le concept devenu traditionnel de solidarité de la collectivité à l'égard des individus s'est assez largement inversé – ou, en tout cas, risque dans un certain nombre de pays de s'inverser – en un concept paradoxal de solidarité de l'individu envers la collectivité », sur cette « solidarité inversée », que nous verrions mieux en « solidarité partagée ou croisée », voy. Cassiers, I., Pochet Ph. et Vielle, P., « Introduction » de *L'Etat social actif. Vers un changement de paradigme ?*, op. cit., p. 25 renvoyant à Christian Arnsperger, chap. 9, pp. 279 et s. (*L'ESA comme nouveau paradigme de la justice sociale. L'avènement du solidarisme responsabiliste et l'inversion de la solidarité*). Sur ce qu'il ne faut pas confondre : « générosité » (« contraire de l'égoïsme ») et « solidarité » (« plutôt sa régulation intelligente et socialement efficace ») mais sur ce que « socialement, économiquement, politiquement, historiquement, la solidarité est beaucoup plus efficace », voy. Comte-Sponville, A., *Le Capitalisme est-il moral ?*, op. cit., pp. 121-130 (les passages cités sont repris à la p. 123), qui précise (p. 127) : « Si nous avions compté sur la générosité des riches pour que les pauvres puissent se soigner, les plus pauvres seraient morts sans soins. Mais nous n'avons pas compté sur la générosité des riches, ni d'ailleurs sur celle des pauvres : nous avons inventé une petite chose plus modeste dans son principe (même si elle est assez compliquée dans son organisation) que nous appelons la Sécurité sociale. C'est lourd, ça coûte cher, on peut sans doute faire mieux. Mais c'est l'un des plus formidables progrès de toute l'histoire sociale ». Une publication de l'an sur ce thème : *Solidarity in Europe : The History of an Idea*, de Stjerno, S., Cambridge, Cambridge University Press, 2005.

(163) Je vise par là, avec les politologues, les chemins suivis dans le passé, le présent, qui sont sources de règles, d'institutions, d'une certaine culture de comportement, de gestion de la société et qui pèsent sur l'avenir, sur les orientations nouvelles à prendre. Ces chemins permettent de mieux comprendre qu'il y a chez nous une incontestable solidité de l'Etat social (sur ce thème, récemment, cons. Taylor-Goorby, P., *Ideas and Welfare State Reform in Western Europe*, Basing-stoke, Palgrave, 2005; Deleeck, H., dans son ouvrage, *De architectuur van de welvaartsstaat – opnieuw bekeken*, Leuven, Acco, 2001 (voy. aussi les réflexions y consacrées par Elchardus, M., in *Revue belge de sécurité sociale*, 2001/2, pp. 472-476), avait aussi montré que notre « Etat-providence » parvenait finalement, en traversant les crises, en s'adaptant, à garantir une redistribution assez équitable, à préserver un équilibre acceptable des intérêts en présence).

(164) Sur ce thème, voy. par expl. Ochel, W., « Politiques de 'Welfare to work' comportant des dispositifs 'Work first' spécifiques dans des pays sélectionnés », *Revue internationale de sécurité sociale*, vol. 58, n° 4 d'octobre-décembre 2005, pp. 79-114.

contenues de l'économique, du financier, un parfum d' « utopie réaliste » (165) ou pratique, des images d'environnement bouleversé, d'autres photos, bonnes ou moins bonnes, bref de quoi ne pas se figer dans « un monde tourbillonnaire ». (166)

De la qualité et de la vitesse du fondu dépendra l'adéquation de ce que nous persistons à appeler cartésienement un « modèle », qui est plus un produit brut, dérivé d'ingrédients bien sentis (167), qu'un penser fini.

*

Mesdames, Messieurs, Chers Collègues,

Un dernier mot. De remerciements. De remerciements très chaleureux. A l'UCL, à sa Faculté de Droit, à son Département de droit économique et social, à Pascale Vielle, à Pierre Reman, à Bernard Remiche. Des remerciements pour avoir offert à la Sécurité sociale belge, à Hybride et à son cœur, l'Office national de sécurité sociale, la plus belle, la plus prestigieuse des tribunes juridiques du Royaume. Gérard Lyon-Caen, qui reste un de nos maîtres francophones en droit social, avec Jean-Jacques Dupeyroux, et ceux qui leur ont succédé, Gérard Lyon-Caen m'écrivait il y a dix ans pour l'an nouveau, désabusé : « En France on ne fête pas les 50 ans de la sécurité sociale, on ne célèbre pas l'anniversaire de ce qui va mourir ».

(165) Voy. Descamps, Ph., « Nourrir l'espérance », in *Les Utopies d'aujourd'hui*, op. cit., p. 6, qui rappelle ce qu'est l'utopie réaliste d'Edgar Morin (*Pour une utopie réaliste : autour d'Edgar Morin*, Paris, Arléa, 1996. Voy. égal. Bindé, J., « L'éthique du futur. Pourquoi faut-il retrouver le temps perdu ? », *Futuribles*, n° 226 de décembre 1997, pp. 33-34). Au rang des utopies réalistes, en surimpression, on pourrait compter la thèse de Flahaut, F., *Le Paradoxe de Robinson. Capitalisme et société*, déjà cité, et son pari d'une « lente modification des lieux communs (des représentations communément partagées) concernant l'être humain et la société. Un changement qui, s'il s'opère, entamera la force du discours dominant et rendra légitime une autre manière de penser et d'agir » (pp. 170-171).

(166) Sérieyx, H., *L'effet Gulliver. Quand les institutions se figent dans un monde tourbillonnaire*, Paris, Calmann-Lévy, 1994.

(167) Morand, P., in *Eloge du repos*, édité pour la première fois par Flammarion en 1937, après l'institution en 1936 des congés payés, « cette musarderie légale » (p. 11 de l'édition Arléa de 2004), s'interroge sur la préférence à donner à « l'homme qui pense » ou à « l'homme qui sent ». Le premier voit-il « mieux et plus loin » que le second ? « C'est un débat d'école » répond-il. « Ce qui n'est pas discutable, c'est que derrière l'homme qui sent, il y a l'homme qui devine ; le cérébral n'est pas doué pour deviner » (pp. 21-22 de l'édition Arléa 2004). Le rêve ne peut plus, quoiqu'il en soit, être « un rêve de pierre » quand autour de lui tout bouge » (*Ibid.*, p. 23).

Chers Amis de la Sécu, voici ma carte assurée de fin d'année :

« Tous mes vœux pour 2006 et mon fidèle souvenir.

« En Belgique multiple on fête les 60 ans de la Sécurité sociale et de l'O.N.S.S. : on célèbre « l'anniversaire de qui ne va pas mourir. On refuse d'être en panne d'avenir (168). Soyez-en, « toutes et tous, complimentés pour le long cours.

« Bien à vous ».

(A « La Princesse au petit pois », 3090, Groeneweg, 11 décembre 2005)

(168) Augé, M., « En panne d'avenir » in *Les Utopies d'aujourd'hui*, op. cit., p. 10, qui synthétise les « phénomènes contemporains et concomitants » qui façonnent une « idéologie du présent et de l'évidence » régnant sur le Monde et semblant « rendre obsolètes aussi bien les leçons du passé que le désir d'imaginer l'avenir ».

MAILLES**LE CŒUR D'HYBRIDE**

1. NOUS SOMMES UN FIL...	314
2. EN QUETE D'UNE TRAME ...	318
2.1. DANS L'ENSAUVAGEMENT DU MONDE	319
2.2. DANS LE PATCHWORK DE L'UNION	335
2.3. DANS L'HYBRIDATION BELGO-BELGE	344
3. POUR EDREDON MODELE ...	357

« Faire ainsi de la compétition le seul principe universel d'organisation du monde conduit aux mêmes impasses que les totalitarismes du XX^{ème} siècle, dont le trait commun fut justement l'asservissement de la forme juridique aux lois supposées de la compétition entre les races ou les classes. Affirmer cela, et prédire que cette doctrine ne pourra engendrer que la déraison et la violence, ne procède pas d'une quelconque position politique ou morale, mais de l'une des rares certitudes que peut apporter la 'science du droit' : c'est parce que l'égoïsme, la cupidité et le struggle for life sont bel et bien présents dans le monde tel qu'il est, qu'ils doivent être contenus et canalisés par une référence commune à un monde tel qu'il doit être. »

Alain Supiot, *Droit social*
(décembre 2005)

« Les hommes ont toujours compris que sans un changement de dieux, tout continuera à peu près de même, et que tout change, de façon plus ou moins catastrophique, lorsque les dieux changent. »

Antonio Machado
(par la voix d'Abel Martin, « *Poète et philosophe* »)

« Demande. - Quel est ton nom ?
Réponse. - Salarié
(...)(...)(...)
D. - Quelle est ta religion ?
R. - La religion du Capital.
D. - Quels devoirs t'impose la religion du Capital ?
R. - Deux devoirs principaux : le devoir de renonciation
et le devoir de travail. »

Paul Lafargue
(*La religion du Capital*)
1887

SECURITE SOCIALE ET FEDERALISME

SECURITE SOCIALE, TRANSFERTS ET FEDERALISME EN BELGIQUE

365 |

SECURITE SOCIALE, TRANSFERTS ET FEDERALISME EN BELGIQUE

PAR **BEA CANTILLON et VEERLE DE MAESSCHALCK***

Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck, Université d'Anvers

INTRODUCTION

La première partie du présent article traite de la mise en cartes des causes, du volume et des effets des transferts régionaux en matière de sécurité sociale (à l'exception de l'assurance-soins de santé (1)) sur la base d'un questionnaire représentatif portant sur les revenus de la population belge. Nous établissons une estimation de l'importance des différences en matière de recettes et de dépenses de sécurité sociale entre la Flandre et la Wallonie, vérifions dans quelle mesure les flux sont à attribuer à des différences objectives dans les structures sociodémographiques et économiques des régions et examinons les conséquences des flux d'argent territorial pour les écarts en niveaux de prospérité, de pauvreté et d'inégalités sur le plan des revenus entre et au sein des entités régionales.

Dans la deuxième partie de cet article, nous présentons quelques considérations sur la place de la sécurité sociale dans le modèle fédéral belge. Nous tentons de définir, sous quelles circonstances et conditions, les transferts régionaux de sécurité sociale s'avèrent (sont susceptibles de l'être) problématiques et formulons quelques remarques sur la politique à mener.

REMARQUE PREALABLE SUR LES DONNEES UTILISEES

Pour la première partie du présent article, nous avons fait usage de données provenant d'enquêtes représentatives sur les revenus successives, à savoir le Panel Socioéconomique du Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck pour la période de 1985 à 1997 et des Statistics on Income and Living Conditions (SILC) pour 2004 (2). Il faut rappeler que les données d'enquêtes générales doivent être interprétées

* Les auteurs remercient Karel Van den Bosch, Paul Van Rompuy et Etienne De Callatay pour le commentaire et les suggestions utiles aux versions antérieures de ce texte.

(1) Voir à ce propos l'excellent article d'Erik Schokkaert et Carine Van de Voorde, *Defederalisering van de Belgische gezondheidszorg? (Défédéralisation des soins de santé belges ?)*, *Leuvense Economische Standpunten*, 2007/119, 2007.

(2) Les données sur les revenus s'appliquent à l'année précédente, à savoir 2003.

avec la circonspection nécessaire, surtout lorsque – comme c’est le cas ici – dans les diverses mesures réalisées par les enquêtes, l’on recourt à des concepts de revenus différents et à d’autres modes d’interrogation.

Néanmoins, les mesures successives offrent une perspective dynamique de l’évolution de l’importance, de la direction et des causes des transferts sociaux de la Flandre à la Wallonie.

Dans le texte, nous nous référerons généralement, comme il est de mise, aux données issues des SILC 2004 ; là où cela s’avère opportun et possible, une comparaison sera établie avec un moment antérieur. Les séries temporelles complètes sont reprises dans les annexes mais doivent toutefois être lues en tenant compte des remarques ci-dessus.

1. CAUSES, IMPORTANCE ET EFFETS DES TRANSFERTS REGIONAUX

1.1. LE PROFIL SOCIODEMOGRAPHIQUE DE LA FLANDRE ET DE LA WALLONIE

Il est bien connu que les deux plus grandes régions de notre pays sont caractérisées par un profil sociodémographique qui leur est propre.

Bien que, pour l’essentiel, la pyramide des âges en Flandre et en Wallonie ne diverge pas tellement, le vieillissement de la population se marque plus rapidement au Nord qu’au Sud. Alors qu’en 1985, environ 29% de la population flamande était âgée de plus de 50 ans, ce taux s’établissait, en 2003 à 35,6%. Etant donné qu’en Wallonie, la part des personnes âgées de plus de 50 ans est restée relativement constante pendant cette période (33%), la situation en Flandre a évolué : de région comptant le plus petit nombre de personnes âgées, elle est devenue la région qui compte la plus grande part de personnes âgées dans la population totale.

Les différences entre le Nord et le Sud du pays, quant à la participation au marché du travail sont significatives. Le taux d’activité (3) (76% en Flandre par rapport à 73% en Wallonie) mais surtout – en comparaison avec la Flandre, – les taux d’emploi (4) sont nettement plus faibles en Wallonie (respectivement 57% par rapport à 65% en Flandre – chiffres pour 2004). En proportion de la population totale, 43% de la population flamande est active, en Wallonie ce taux s’élève à 37%.

(3) Le degré d’activité est défini ici comme la part de la population active (actifs et chômeurs) par rapport à la population en âge d’exercer une activité professionnelle (16-64 ans). Dans notre calcul, chaque individu qui perçoit une allocation de chômage est considéré comme chômeur. La notion de chômage qui est ainsi utilisée est donc nettement plus large que celle du Recensement européen de la main-d’œuvre (Labor Force Survey : LFS). Les chiffres en liaison avec les taux d’activité s’écartent de ce fait de ceux qui sont publiés ailleurs et qui sont calculés selon les définitions du REMO.

(4) Le taux d’emploi est défini comme la part des personnes qui travaillent en âge d’exercer une activité professionnelle au sein de la population (15-64 ans).

Cette participation plus petite au marché du travail du côté wallon a pour conséquence une dépendance aux allocations nettement plus forte dans cette région. Si l'on exprime le nombre de bénéficiaires d'allocations comme pourcentage de la population totale, la différence entre le Nord et le Sud se chiffre à approximativement 6%. Plus particulièrement, la part des individus qui touchent une allocation de chômage, est notablement plus élevée en Wallonie (11% par rapport à 8% en Flandre - chiffres pour 2004).

Au cours des deux dernières décennies, la différence interrégionale en matière de dépendance aux allocations a fortement diminué à la suite d'une hausse plus forte des bénéficiaires d'allocations du côté flamand (avec 23% contre 6% en Wallonie durant la période 1992-2003). Ceci est lié à une augmentation plus importante du nombre de retraités du côté flamand suite au vieillissement plus rapide dans cette région.

Même si la Flandre et la Wallonie ont connu des évolutions sociodémographiques comparables (réduction du ménage, diminution du nombre moyen d'enfants, etc.), les deux régions diffèrent significativement l'une de l'autre sur le plan de la configuration des ménages. Alors que, la région wallonne compte relativement beaucoup plus de personnes isolées [avec ou sans enfants (in)dépendants] (40% par rapport à 32% en Flandre en 2004), en Flandre, on vit plus fréquemment en couple.

La Wallonie compte plus de ménages qui ne disposent que d'un seul revenu (51,5% au lieu de 46,7% en Flandre - 2003). Le plus grand nombre d'isolés n'explique que partiellement ce phénomène. Plus qu'en Flandre, une part importante des couples en Wallonie ne vit qu'avec un seul revenu. Lorsque les ménages wallons disposent malgré tout de deux revenus, ils combinent plus fréquemment un revenu du travail avec une allocation de remplacement ou deux allocations de remplacement.

TABEAU 1 : DIFFERENCES SOCIODEMOGRAPHIQUES EN FLANDRE ET EN WALLONIE, 2004 (1985 ENTRE CROCHETS)

		Flandre	Wallonie
Age			
- 50-64 ans		18 (17)	17 (17)
- + 65 ans		17 (13)	16 (15)
Degré d'activité		76 (57)	73 (54)
Taux d'emploi		65 (53)	57 (46)
Part de personnes au travail en % de la population totale		43 (36)	37 (31)
Part d'individus bénéficiant d'un revenu de remplacement (*) en % de la population totale		28 (19)	30 (24)
- chômage (**)		8 (7)	11 (9)
- maladie et invalidité		4 (2)	4 (3)
- pension		17 (11)	16 (13)
Composition du ménage			
- isolé (avec ou sans enfants)		32 (21)	40 (27)
- couple (avec ou sans enfants)		55 (75)	49 (65)
Nombre de revenus par ménage			
- 1		47 (51)	51 (55)
- 2 ou plus		52 (49)	45 (44)
Nombre de revenus du travail par ménage			
- dans un ménage à un revenu	0	53 (51)	57 (58)
	1	47 (49)	43 (40)
- dans un ménage à deux revenus	0	18 (14)	19 (22)
	1	16 (22)	20 (24)
	2	67 (64)	61 (54)

(*) la notion de revenus de remplacement comprend ici les allocations qui sont perçues dans le cadre des assurances chômage, maladie et invalidité, et pension.

(**) y compris les prépensions.

Source : enquêtes CSB et SILC.

1.2. DIFFERENCES INTERREGIONALES DE REVENUS

Entre le Nord et le Sud et partiellement en liaison avec les profils sociodémographiques divergents persistent par tête d'habitant des différences notables quant au niveau et à la composition du revenu.

Calculée sur la base de la moyenne pour la Flandre et la Wallonie ensemble, la différence dans le revenu disponible en 2003 s'élevait à 9% selon les données SILC. Au cours des deux dernières décennies, l'écart des revenus s'est fortement creusé ;

avec 1%, il n'était quasiment pas question en 1985 de différence de revenus. Une forte baisse des recettes supplémentaires de la sécurité sociale (de 29,7% à 6% entre 1985 et 2003) qui n'a pas été compensée par une augmentation relative (5) du revenu du travail wallon par tête d'habitant en est l'explication.

La baisse du surplus d'allocations de la sécurité sociale perçues par la Wallonie est attribuable à une hausse nettement plus forte du revenu par tête d'habitant dans la sécurité sociale en Flandre. Plus particulièrement dans le secteur des pensions, le revenu flamand par tête a fortement augmenté à la suite du taux de vieillissement plus rapide dans cette région. Ce facteur traduit également la diminution du surplus wallon dans les prestations de maladie et d'invalidité (voir tableau 2). L'augmentation du surplus wallon dans le domaine des allocations familiales a été causée par l'accroissement graduel de la sélectivité en faveur des chômeurs de longue durée.

La composition du revenu disponible par tête d'habitant diverge fortement dans les deux régions du royaume. En Flandre, 68% du revenu disponible sont générés par le travail et 28% proviennent de transferts de sécurité sociale ; en Wallonie, ces parts s'élèvent respectivement à 54% et 33% (chiffres pour 2003).

TABLEAU 2 : REVENU MOYEN PAR TETE D'HABITANT (*) SELON LA SOURCE DU REVENU, FLANDRE-WALLONIE, 2003

	1985 (**)			2003		
	Flandre	Wallonie	différ. %	Flandre	Wallonie	différ. %
Revenu disponible net	689	684	+0,7	982	894	+9,1
- Revenu du travail	467	401	+14,8	668	578	+14,2
- Revenu de la sécurité sociale ⁱ	187	248	-29,7	277	294	-5,9
Pensions	86	111	-26,8	174	161	+7,8
Chômage	48	72	-41,2	49	71	-38,2
Maladie et invalidité	12	24	-71,3	23	26	-13
Allocations familiales	37	38	-3,0	31	36	-15,6

(*) exprimé en euros par mois.

(**) Chiffres pour 1985 exprimés en prix de 2003.

Source : enquêtes CSB et SILC.

(5) Par rapport à la Flandre. Selon les données provenant d'un échantillon, durant la période prise en considération, la différence interrégionale dans le revenu généré par le travail est restée stable, le revenu du travail par tête d'habitant en Flandre est plus élevé de 15%.

TABLEAU 3 : ACCROISSEMENT EN POURCENTAGE DU REVENU MOYEN PAR TÊTE D'HABITANT SELON LA SOURCE DU REVENU

	1985-2003	
	Flandre	Wallonie
Total du revenu disponible	42%	31%
- Revenu du travail	43%	44%
- Revenu de la sécurité sociale	48%	18%

Source : enquêtes CSB et SILC.

1.3. VOLUME ET DETERMINANTS DES TRANSFERTS SOCIAUX**1.3.1. Volume**

Du fait du revenu du travail nettement inférieur par tête d'habitant, la Wallonie ne dispose pas d'une capacité contributive (6) pour pallier le surplus perçu de la sécurité sociale. Du côté flamand, en 2003, par tête d'habitant, la totalité des recettes provenant des cotisations des travailleurs (nous ne disposons pas de données relatives aux cotisations des employeurs) et de l'impôt sur les personnes physiques était supérieure de 22% à ce qu'elle était en Wallonie.

TABLEAU 4 : ALLOCATIONS DE SECURITE SOCIALE, COTISATIONS DES TRAVAILLEURS ET RECETTES DE L'IMPOT SUR LES PERSONNES PHYSIQUES, EXPRIMEES PAR TÊTE D'HABITANT (*), 2003 [1992 ENTRE CROCHETS (7) ()]**

	Flandre	Wallonie	Différence
- Côté allocations (net) (sécurité sociale)	277 (209)	294 (255)	-6% (22%)
- Côté contributif (fiscalité et cotisations des travailleurs)	406 (339)	322 (288)	22% (16%)

(*) exprimé en euros par mois.

(**) Chiffres pour 1992 exprimés en prix de 2003.

Source : enquêtes CSB et SILC.

(6) Tant sur le plan fiscal que parafiscal.

(7) Données non disponibles pour 1985.

1.3.2. Déterminants

Les déséquilibres régionaux dans le système de la sécurité sociale résultent de plusieurs éléments : a) facteurs démographiques (différences quant à la structure des âges, au sexe, etc.), b) nombre d'individus disposant d'un revenu du travail ou d'une allocation, c) niveau du revenu du travail ou de l'allocation. Dans les lignes qui suivent, nous évaluons la contribution de chacun de ces facteurs. Ce faisant, le point de départ est le suivant : dans une région donnée, le revenu par tête d'habitant en provenance d'une source déterminée peut être calculé comme la somme des revenus pondérés par tête d'habitant au sein d'un certain nombre de groupes. Le calcul est effectué pour les revenus du travail tout comme pour les divers revenus de remplacement.

TABEAU 5 : CONTRIBUTION DES DETERMINANTS AU DESEQUILIBRE ENTRE LA FLANDRE ET LA WALLONIE DANS LE DOMAINE DES REVENUS DU TRAVAIL ET DES PRESTATIONS DE SECURITE SOCIALE, 1985 ET 1997

	1985			2003		
	Facteurs démographiques	Nombre d'individus ayant un rev. du travail/allocation	Niveau allocation ou revenu du travail	Facteurs démographiques	Nombre d'individus ayant un rev. du travail /allocation	Niveau allocation ou revenu du travail
	← 100 % →			← 100 % →		
Revenu du travail	38	71	-9	16	66	18
Revenus de remplacement	22	45	33	-134	652	-418
- chômage	-4	79	25	-8	62	45,6
- maladie et invalidité	-4	70	35	-17	67	50
- pensions	57	4	38	101	3	-4

Indication de lecture : les différents facteurs s'additionnent horizontalement pour faire 100%.

Source : enquêtes CSB et SILC.

La différence du revenu du travail par tête d'habitant (8) est principalement attribuable à un pourcentage plus élevé des personnes qui travaillent dans la partie flamande du pays. De 1985 à 2003, le poids relatif de ce facteur a cependant diminué et les revenus du travail plus élevés en Flandre sont de plus en plus coresponsables du fossé interrégional dans le domaine des revenus du travail.

(8) Et donc également la différence en contributions parafiscales.

Le surplus perçu en Wallonie dans le domaine des revenus de remplacement s'explique très largement par le volume plus grand d'allocataires dans les diverses branches de la sécurité sociale.

Tant dans l'assurance-chômage (y compris les prépensions) que dans l'assurance-maladie et invalidité, l'écart entre les deux parties du pays est principalement la conséquence d'un plus grand pourcentage d'allocataires du côté wallon. Le surplus wallon dans l'assurance-chômage est non seulement causé par un taux de chômage plus élevé, mais encore par les allocations plus élevées (du fait d'un plus grand nombre de chômeurs chefs de ménage en Wallonie et des divergences en niveau de l'allocation en fonction de la situation du ménage, cf. Cantillon et al, 1994).

Dans le secteur des pensions, c'est principalement la structure dissemblable de l'âge qui engendre des différences interrégionales – qui d'ailleurs s'amenuisent.

Sur la période prise en considération, le transfert interrégional a évolué d'un transfert démographique (plus précisément intergénérationnel) vers un transfert surtout socioéconomique. Alors qu'au milieu des années quatre-vingt, le surplus de la sécurité sociale se situait pour environ 65% dans le secteur wallon des pensions, il est question en 2003 d'un surplus des pensions du côté flamand. En comparaison avec le milieu des années '80, les transferts interrégionaux ont lieu de manière accrue sous la forme d'une solidarité intragénérationnelle, entre les personnes qui travaillent et celles qui sont au chômage. La différence en matière de perception entre les deux régions s'explique par la perception (continuellement) plus élevée d'allocations dans le secteur de l'assurance-chômage et des allocations familiales par tête d'habitant.

TABLEAU 6 : PART DES DIVERSES BRANCHES DE LA SECURITE SOCIALE DANS LE SURPLUS DES REVENUS EN PROVENANCE DE LA SECURITE SOCIALE PAR TETE D'HABITANT EN WALLONIE, 1985-1997

	1985	2003
<u>Revenu de remplacement</u>	98%	70%
Pensions	41%	-79%
Chômage	38%	129%
Maladie et invalidité	19%	19%
<u>Allocations familiales</u>	2%	30%

Source : enquêtes CSB et SILC.

1.4. LES CONSEQUENCES DES TRANSFERTS SUR LA REPARTITION DE LA PROSPERITE A L'INTERIEUR DES REGIONS ET ENTRE ELLES

Les allocations de la sécurité sociale ont un grand effet distributif et sont, par conséquence, dans une très large mesure responsables de la réduction des différences de revenu et de prospérité entre ménages et individus.

Au sein des régions flamande et wallonne, les transferts sociaux entraînent une augmentation conséquente du niveau moyen des revenus et de la prospérité. Par ailleurs, les différences de prospérité interpersonnelles y sont diminuées d'environ la moitié par le biais des allocations de sécurité sociale tandis que l'action de la sécurité sociale veille à une baisse substantielle du risque de pauvreté.

Par ailleurs, l'action du système de sécurité sociale corrige également les différences de prospérité et d'inégalité *entre* les régions. Avant les transferts sociaux, le niveau des revenus de la Flandre dépasse de 16% (et 19% lorsque l'on corrige en fonction de la taille de la famille – chiffres pour 2003) celui de la Wallonie et la prospérité est répartie de manière plus équitable (coefficient gini de 0,44 en Flandre contre 0,49 en Wallonie en 2003). Après redistribution, l'écart interrégional dans le domaine des revenus et de la prospérité est réduit jusqu'à ne plus représenter qu'environ 10% et l'inégalité d'après-transfert en Wallonie s'approche plutôt du niveau flamand.

L'on peut obtenir une indication de l'importance de la redistribution interrégionale à l'aide d'un indice de Theil intergroupes (9). La diminution en pourcentage de l'inégalité intergroupes (et donc du coefficient de Theil) avant et après les allocations représente une mesure de redistribution entre les régions (voir aussi Ravishankar, 2003). Pour 2003, un tel calcul nous enseigne que l'inégalité de revenus entre le Nord et le Sud est réduite de plus de 60%.

Malgré une diminution des différences en matière de niveau et de répartition du revenu et de la prospérité, l'action de la sécurité sociale (et les transferts interrégionaux qui en découlent) n'induit pas une diminution des différences interrégionales sur le plan de la pauvreté financière. Parce que i) la pauvreté avant transfert en Wallonie est plus élevée (20% en 2003) qu'en Flandre et ii) la sécurité sociale conduit à une réduction de la pauvreté plus forte en Flandre qu'en Wallonie, les différences entre la Flandre et la Wallonie en matière de risque de pauvreté sont plus grandes après la redistribution qu'avant (% en 2003).

Mesurées à l'aide des lignes de pauvreté régionales (où le point de comparaison n'est pas le revenu du ménage national mais régional), les différences interrégionales – tant avant qu'après l'action de la sécurité sociale et de la fiscalité – s'estompent. Même mesurée par cet indicateur, la pauvreté relative en Wallonie reste cependant significativement plus élevée qu'en Flandre. Au cours de ces deux dernières décennies, selon la ligne de pauvreté nationale et régionale, la différence entre le Nord et le Sud s'est fortement accrue (d'une différence de 12% en 1985 à une différence de 17% en 2003 selon la ligne régionale).

(9) A l'occasion de quoi les régions occupent une fonction de sous-groupes.

TABEAU 7 : REVENU DE MARCHE ET REVENU DISPONIBLE MOYENS (STANDARDISES ET NON STANDARDISES) SELON LA REGION 1992-1997

	1985			2003		
	Flandre	Wallonie	différ.	Flandre	Wallonie	différ.
Moyenne revenu du ménage						
- Avant transferts	1412	1187	16,9%	1688	1387	+19%
- Après transferts	1937	1864	3,8%	2371	2095	+12,1
Moyenne prospérité						
- Avant transferts	811	702	14,1%	1076	913	16%
- Après transferts	1077	1054	2,1%	1460	1325	+11,3
- augmentation	33%					
Inégalité du revenu intrarégionale (gini)						
- Avant transferts	0,39087	0,466609	18%	0,4414	0,4859	10%
- Après transferts	0,21538	0,22380	4%	0,2487	0,2564	3%
- réduction	45%	52%		44%	47%	
Inégalité du revenu interrégionale (Theil intergroupes)						
- Avant transferts		0,00016			0,00285	
- Après transferts		0,00005			0,00209	
- réduction		68%			62%	
Pauvreté relative individus						
Ligne de pauvreté nationale						
- Avant transferts	36,7%	45,2%	21,4%	37,5%	45,4%	20%
- Après transferts	8,9%	11,5%	26,5%	11%	18%	48%
- réduction	76%	75%		70%	60%	
Ligne de pauvreté régionale						
- Avant transferts	36,9%	44,2%	18,4%	39,1%	43,7%	11,2%
- Après transferts	9,0%	10,2%	12,2%	13%	16%	17%
- réduction	76%	77%		66,7%	63,4%	

Source : enquêtes CSB et SILC.

1.5. EFFETS DE PREMIER ORDRE LORS DU "TARISSEMENT" DU FLUX FINANCIER ENTRE LES REGIONS

Les calculs ci-dessus indiquent qu'en Belgique, la politique de redistribution exerce un impact important sur les inégalités tant intrarégionales qu'interrégionales. Dans le présent paragraphe, nous contrôlons quels sont les effets de premier ordre – plus précisément en termes de pauvreté financière et d'inégalité des revenus – de la 'suppression' des transferts sociaux de la Flandre vers la Wallonie. A l'aide du modèle de

microsimulation MISIM, nous vérifions quelle serait l'importance de la pauvreté financière et de l'inégalité des revenus si, dans les deux régions du pays, les cotisations et les allocations étaient d'un niveau comparable (10).

Une égalisation linéaire de l'écart dans les revenus entre le Nord et le Sud ferait augmenter l'inégalité de manière significative (tableau 8). En Wallonie, le revenu disponible moyen des ménages diminuerait de 4%, alors qu'en Flandre, il augmenterait de 7%. Ce changement dans le revenu disponible des ménages mènerait en Wallonie à une augmentation du pourcentage de la pauvreté de 13% pour se situer à 18%. Par ailleurs, l'inégalité des revenus augmenterait également, non seulement en Wallonie mais aussi en Flandre.

TABLEAU 8 : SIMULATION DES CONSEQUENCES D'UNE EGALISATION DES NIVEAUX DE COTISATION ET D'ALLOCATION EN FLANDRE ET EN WALLONIE, 1997

	Flandre		Wallonie	
	maintenant	simulation	maintenant	simulation
Revenu moyen des ménages	100%	107%	100%	96%
Pauvreté	9,7%	9,5%	13,1%	18,3%
Inégalité (Gini)	0,236	0,251	0,236	0,250

Source : MISIM sur la base des enquêtes CSB.

2. LES TRANSFERTS SONT-ILS PROBLEMATIQUES ? SI OUI, POUR QUELS MOTIFS PRECIS ?

La redistribution des revenus qui intervient au sein du système de la sécurité sociale est de nature interpersonnelle. Les mécanismes de solidarité horizontale et verticale ont pour effet de réaliser la redistribution des revenus entre des individus des différents groupes à risque et des différents groupes de revenus.

Aussi, généralement, le système de la sécurité sociale engendre une redistribution des revenus entre entités régionales. Dans la mesure où a) les risques sociaux sont répartis de manière inégale sur les régions et/ou b) la capacité de cotiser aux systèmes de sécurité sociale varie d'une région à l'autre et/ou c) des différences sont présentes dans le mode d'exécution des systèmes de sécurité sociale et/ou dans le contenu de la politique qui les flanque [p. ex. politique de placement (emploi), enseignement, etc.], les systèmes de redistribution interpersonnelle produisent des flux monétaires entre les différentes régions d'un pays.

(10) Dans la simulation, le niveau flamand des cotisations est abaissé au niveau wallon, et le niveau wallon des dépenses est abaissé pour égaler le niveau flamand.

Dans ce qui suit, nous tenterons de définir sous quelles conditions et circonstances, les transferts régionaux de sécurité sociale s'avèrent (peuvent l'être) problématiques. Ce faisant, nous envisageons deux points de départ. Nous examinons le caractère problématique des transferts a) sous l'angle de l'efficacité sociale de la sécurité sociale et b) sous l'angle de la fédération dans son ensemble. Nous analysons les éventuels effets négatifs des transferts sur l'emploi, la croissance économique, la cohésion sociale, la prospérité et la générosité de la protection. Nous soulignons que – dans l'optique d'une région déterminée – les transferts peuvent être considérés comme problématiques pour d'autres raisons.

2.1. TRANSFERTS ET FEDERALISME FISCAL

Les économies d'échelle, la répartition des risques et le fait d'éviter des effets spill-over négatifs sont des arguments en faveur d'un système de redistribution organisé de manière centrale (Begg, 1993). Classiquement, l'on fait cependant surtout référence à la théorie du fédéralisme fiscal, selon laquelle la redistribution sociale est mise sous pression lorsqu'elle est organisée à un niveau administratif inférieur et ceci à cause de la mobilité du travail et du capital (voir entre autres Tiebout, 1956 ; Oates, 1972, 1999 ; Wildasin, 1991, 1994 ; Peterson, 1995).

Selon la théorie du fédéralisme fiscal, la compétition entre pays ou régions rend impossible l'organisation d'une redistribution sociale importante au sein de définitions territoriales locales. Parce que dans un marché ouvert, le travail et le capital sont mobiles, la redistribution à un niveau local constituera pour les personnes en situation de précarité sociale une incitation à déménager vers des régions où les allocations sociales sont élevées. Les ménages mieux nantis, par contre, seront tentés de quitter ces régions parce qu'ils supportent la totalité de la charge de cette redistribution sous la forme d'impôts et de cotisations sociales élevés (Bertels et. al.). Par ailleurs, les entreprises aussi éviteraient les régions où la pression (para)fiscale est élevée. Les régions avec des systèmes de protection généreux seront par conséquent confrontées à une hausse des dépenses et à une base financière se réduisant sans cesse. Aussi, dans *"The Price of Federalism"*, Peterson (1995) fait valoir l'argument suivant : une décentralisation de la politique de redistribution contraint les régions (ou les pays) à entrer en une compétition mutuelle afin de devenir les moins attirant(e)s pour les individus fortement dépendants de dispositifs sociaux. Chaque région (ou pays) se sentira obligé(e) de "réduire" avec les allocations sociales afin de contrecarrer l'influx de nécessiteux et d'attirer les personnes socialement aisées (p. ex. personnes très qualifiées) et les entreprises. A terme, cette dynamique mènerait à une 'race to the bottom' (course vers le bas) et par là au démantèlement systématique de la protection sociale. Outre des conséquences sociales négatives, ceci pourrait également s'avérer être un frein à la croissance économique, par exemple à cause d'une plus mauvaise formation scolaire ou d'une aversion au risque des personnes éprouvant des difficultés financières. Peterson (1995) postule dès lors que « in a society where both people and business are highly mobile, it makes little sense to leave the marginal cost of welfare provision to lower tiers of

government » (dans une société où tant les personnes que l'industrie sont fortement mobiles, cela n'a guère de sens de laisser le coût marginal du bien-être à des niveaux inférieurs de gouvernement).

Il va de soi que l'hypothèse de mobilité est un facteur critique. Moins les travailleurs et les entreprises sont mobiles, plus petit est le risque de dumping social. Bien que, la mobilité du travail soit limitée en Belgique (voir plus loin), ce point doit être pris au sérieux pour différentes raisons. En premier lieu parce que non seulement la migration de fait mais encore la perception politique des conséquences des mouvements migratoires qui 'pourraient éventuellement avoir lieu' sont importantes. Par exemple, une autorité régionale hésitera grandement à instituer des allocations de chômage plus élevées par crainte d'un effet d'aspiration des personnes faiblement qualifiées d'une région voisine où les allocations sont plus modestes. Deuxièmement, il y a lieu de tenir compte de la situation très spécifique de Bruxelles où il est effectivement question d'une grande migration de navetteurs. Enfin, le fait qu'en Belgique, quelque 16% des entreprises ont des implantations dans plusieurs régions différentes est également une donnée importante.

Selon la théorie du fédéralisme fiscal, la redistribution sociale a donc sa place à un niveau [(supra)national] supérieur. Les niveaux inférieurs font alors mieux de se concentrer sur des politiques de développement économique, telles que l'enseignement, les infrastructures et la sécurité. Le fédéralisme belge se rapproche de cette image idéale : l'autorité fédérale redistribue via un impôt central sur les personnes physiques, un système de sécurité sociale et un cofinancement de l'aide sociale. Les régions ou états (fédérés) se concentrent sur les dépenses en faveur de l'enseignement et du développement économique. Dans la mesure où se génère également une redistribution verticale par l'intermédiaire des allocations familiales et des soins de santé (ce qui est de plus en plus le cas depuis l'introduction des montants majorés pour les allocataires de longue durée, du maximum à payer et du statut omnia) que financent des cotisations sur le salaire, cette considération s'applique également à ces allocations de couverture des frais.

Bien qu'il y ait beaucoup à dire sur la théorie classique du fédéralisme fiscal (voir Ambrosanio et Bordignon, 2006 et Wilson, 2006), l'argument du besoin de situer la redistribution sociale au niveau administratif le plus haut possible pour éviter toute concurrence sociale entre régions (pays) semble résister. De ce point de vue, les transferts de la Flandre à la Wallonie ne sont donc nullement problématiques, bien au contraire. Via la sécurité sociale, des transferts sont en principe organisés d'une manière transparente, souple et automatique en fonction des différences régionales quant aux moyens disponibles (salaires) et à la prévalence de risques sociaux reconnus (p. ex. le rythme non symétrique du vieillissement en Flandre et en Wallonie). Les transferts évitent ce faisant une compétition indésirable entre états fédérés, susceptible d'engendrer un dumping social.

2.2. LES TRANSFERTS EMBARRASSENT- ILS LA CONVERGENCE REGIONALE ?

En partant de ce même point de vue, on pourrait également argumenter que le filet de sécurité sociale uniforme belge est un obstacle à la mobilité de la Wallonie vers la Flandre et freine la dynamique économique dans le Sud. Les demandeurs d'emploi wallons ne seraient pas suffisamment encouragés par des mesures à aller travailler en Flandre alors que les coûts salariaux (11) en Wallonie sont/restent trop élevés pour pouvoir y développer des avantages comparatifs. De considérables transferts sociaux pourraient dès lors aussi expliquer l'incapacité wallonne à supprimer l'écart socioéconomique avec la Flandre.

La logique du fédéralisme fiscal implique en effet que l'uniformité des coûts salariaux et de l'application d'une sécurité sociale, dans toute la fédération, maintient artificiellement d'éventuelles différences dans la dynamique économique entre régions [ou états (fédérés)]. A cause de la mobilité supposée du travail et du capital, les différences socioéconomiques entre régions pourraient disparaître à terme s'il n'y avait pas de transferts, soit du fait d'une migration de main-d'œuvre de régions plus pauvres vers des régions plus riches, soit par la délocalisation d'entreprises et par des investissements dans le sens opposé (Manacorda et Petrongolo, 2006).

La sécurité sociale unitaire et le fait que la fixation du niveau des salaires a lieu par branche industrielle au niveau national, font que les différences salariales ainsi que les divergences de coût salarial entre la Flandre et la Wallonie sont réduites. Par ailleurs, l'on pourrait également supposer que les pièges à l'emploi ont pour effet de limiter la mobilité des chômeurs wallons vers la Flandre (Caruso, 2003). D'après ce raisonnement, le développement d'avantages comparatifs et la mobilité du travail et du capital pourraient être gênés par une protection sociale universelle.

L'asymétrie persistante et même croissante dans notre pays entre les marchés de l'emploi flamand et wallon (plus particulièrement les taux d'activité et de chômage) pourrait être considérée comme une confirmation de cette hypothèse. Des chiffres indiquent qu'en Belgique, tant la mobilité interrégionale en matière de logement que la mobilité interrégionale de la migration pendulaire (deux aspects de la mobilité des travailleurs) sont plutôt limitées. En 2002, les déménagements interrégionaux ne représentaient que 7% de la totalité de la mobilité en matière de logement, et il n'y avait qu'un déménagement sur cinq qui s'effectuait entre le Nord et le Sud. En 2003, en Belgique, environ 14% de tous les travailleurs allaient travailler dans une autre région que celle de leur domicile [avec 17%, l'intensité de la migration pendulaire (12) est quelque peu plus élevée en Wallonie qu'en Flandre (14%)] (Tielens, 2004). Ceci est un pourcentage très faible (13), étant donné les très grands

(11) Il s'agit ici du coût salarial par unité de produit.

(12) Nombre de navetteurs interrégionaux / nombre d'habitants d'une région qui travaillent.

(13) Si l'on ne tient pas compte de la mobilité vers Bruxelles, ce chiffre est encore plus faible. La majeure partie des mouvements pendulaires en Flandre et en Wallonie s'effectue en effet en direction de Bruxelles. Ainsi, il n'y a qu'un navetteur flamand sur dix qui travaille en Wallonie et deux sur dix navetteurs wallons qui travaillent en Flandre.

écarts des taux de chômage. Par ailleurs, les différences de marché du travail ne se sont pas estompées au fil du temps.

La question est cependant de savoir si et dans quelle mesure, cette situation est due à l'existence d'une seule sécurité sociale et des transferts sociaux qui en découlent. En effet, à propos de l'hypothèse d'une mobilité complète du travail et du capital, il y a beaucoup à dire.

En premier lieu, l'hypothèse de la mobilité suppose que les agents économiques (travail et capital) sont bien informés. Il est toutefois peu vraisemblable que les migrants potentiels soient toujours suffisamment au courant des dispositifs (sociaux) disponibles et ceci tant pour ce qui concerne les facilités dans leur propre région qu'ailleurs. C'est pourquoi il n'est absolument pas évident de prétendre que les agents économiques concernés soient capables de peser le pour et le contre d'un éventuel déménagement. Il est possible que la mobilité du travail et du capital soit freinée par le fait qu'en réalité, les agents économiques sont moins bien informés que ne le suppose la théorie du fédéralisme fiscal. Par exemple, en Belgique, jusqu'à tout récemment, la régionalisation des services de placement a eu pour effet que l'information sur les emplois dans une autre région n'était disponible que de façon très limitée. Sur les sites Internet des services régionaux pour l'emploi, on ne proposait, par exemple, que peu d'emplois vacants dans une autre région linguistique (Caruso, 2003) (14).

En deuxième lieu, nous relevons encore d'importantes barrières financières/économiques, institutionnelles, politiques et culturelles à la mobilité des personnes et des entreprises (rapport Ohlin, 1956 ; Barnard, 2000). Dans notre pays, le fossé linguistique constitue une importante barrière. L'attachement culturel à sa propre région et le fait que, dans l'autre région, l'on parle une autre langue agissent comme un frein sur la mobilité interrégionale en Belgique (Caruso, 2003). L'OCDE évoque aussi le pourcentage élevé de propriétaires comme un obstacle dissuasif à la mobilité du travail (Employment Outlook, 2005) mais bien évidemment le rapport pourrait également s'établir en sens inverse.

En troisième lieu, la mobilité du travail et du capital dépend également d'autres facteurs que simplement le faible coût de la main-d'oeuvre. La productivité (p. ex. grâce à une population professionnelle bien qualifiée), la présence ou l'absence d'une bonne infrastructure et de prestations de services de qualité, la paix sociale, la confiance dans les institutions administratives et autres, voici autant de facteurs qui déterminent l'attractivité d'une région. Par conséquent, une région où les charges fiscales et/ou parafiscales sont en moyenne plus élevées, peut malgré tout être un endroit attractif pour les investisseurs.

(14) En 2005, en vue d'améliorer la mobilité de travail interrégionale, un accord de coopération a été conclu entre les différentes régions de notre pays (Tielens, 2004). On tente de supprimer les barrières existantes en matière de mobilité entre les régions, entre autres à l'aide d'un échange d'informations sur les offres d'emploi et de l'organisation de formations transrégionales.

A la suite de ces limitations de la mobilité, il est loin d'être sûr qu'une sécurité sociale scindée en Belgique puisse contribuer à une plus grande mobilité du travail et du capital et, par conséquent, à un nivellement des déséquilibres économiques régionaux. Au Canada, l'on a déjà démontré l'absence de lien systématique entre les prestations économiques d'une région et le fait qu'elle soit ou non bénéficiaire nette de transferts sociaux (Kaufman e.a., 2003).

Par ailleurs, au départ de la perspective d'une protection sociale adéquate, il convient de s'interroger sur la pertinence de viser une convergence régionale par le biais d'une concurrence sociale entre états fédérés. Une défédéralisation de la sécurité sociale permettrait théoriquement à la Wallonie d'opter pour une diminution des charges fiscales et parafiscales (et donc du coût salarial et des allocations sociales). Etant donné que, dans un premier temps, une telle opération entraînerait inévitablement un accroissement important de la pauvreté, il s'agit d'un choix qui apparaît non souhaitable et politiquement fort peu probable. En Wallonie, les chiffres de la pauvreté sont déjà élevés alors que, dans une perspective comparative européenne, le niveau des allocations est plutôt faible. Si, par contre, l'on veut, après une régionalisation, maintenir la générosité du système à un niveau identique, les cotisations sociales en Wallonie devraient être substantiellement augmentées. Les charges fiscales et parafiscales devraient par conséquent augmenter, d'où les divergences économiques entre régions s'accroîtraient au lieu de diminuer. D'autre part, même si la Flandre – dans l'hypothèse d'une scission de la sécurité sociale – venait à utiliser la marge budgétaire ainsi libérée pour abaisser les charges, les divergences au détriment de la Wallonie augmenteraient. Pourtant, partant de considérations économiques (la réalisation de synergies entre le Nord et le Sud) et sociales (et non pour le moins afin de pouvoir supporter à l'avenir les charges des pensions), l'on estime communément préférable de réaliser une convergence vers le haut.

Pour cette raison, certains professent la nécessité de maintenir – y compris après une scission de (parties de) de la sécurité sociale – les flux de solidarité de la Flandre vers la Wallonie, fût-ce non pas par le biais d'un système de redistribution interpersonnelle des revenus mais d'une redistribution interrégionale directe. De ce point de vue, ce ne sont pas les transferts en tant que tels qui sont problématiques mais bel et bien la manière dont ceux-ci sont organisés. L'on suppose alors que les transferts interrégionaux seraient 'plus transparents' que les transferts via la sécurité sociale. Grâce à un tel transfert fixe et limité, la Wallonie – implicitement selon l'hypothèse – pourrait simultanément abaisser les allocations (de chômage) et les coûts salariaux, sans provoquer une hécatombe sociale.

2.3. TRANSPARENCE DES FLUX TRANSFERES

La redistribution interrégionale sur la base de la sécurité sociale s'effectue via des 'risques sociaux' et des 'cotisations sociales' et a lieu tant sur le plan vertical (des revenus élevés aux bas revenus) qu'horizontal (des ménages sans enfants aux ménages avec enfants, des personnes en bonne santé aux malades, des jeunes aux

ainés). L'action de la sécurité sociale corrige automatiquement les glissements (régionaux) des moyens (masse salariale) et des besoins (à cause par exemple d'un autre rythme de vieillissement dans les régions concernées ; de l'évolution de l'espérance de vie, de la mortalité et de la natalité ; de la scolarité ; des glissements structurels et conjoncturels sur le marché du travail, etc.). Dans l'idéal, un transfert interrégional devrait tenir compte des mêmes facteurs. Toutefois, ce serait très difficile, sinon impossible, de détecter les glissements en temps opportun de manière à pouvoir ainsi les intégrer dans une sorte de 'modèle de répartition' en vue de répartir les budgets sur les états fédérés. L'appareil statistique et la prise de conscience d'éventuelles divergences pertinentes en matière de tendances sociodémographiques et économiques sont en effet toujours en retard sur la réalité sociale. Par exemple, selon des statistiques relatives aux allocations familiales, le pourcentage d'orphelins en Wallonie est plus élevé qu'en Flandre. Le système des allocations familiales opère automatiquement une correction à cet égard. Ceci serait nettement plus difficilement réalisable via un modèle de répartition commandé par la politique. Par ailleurs, les différences régionales en matière de vieillissement sociodémographique (plus spécialement l'espérance de vie) sont automatiquement prises en considération dans les calculs du système de pension. Vue ainsi, la sécurité sociale organise une redistribution régionale transparente et souple sur la base de 'risques sociaux' et de 'bases de cotisations', convenue en commun (pour cet argument, voir également Schokkaert et Van de Voorde, 2007).

Ici aussi, il est utile d'envisager la façon dont une régionalisation de la sécurité sociale avec un transfert fixe et limité du Nord au Sud pourrait promouvoir la convergence entre régions et quelles conséquences pourraient en résulter. Les scénarii suivants pourraient se profiler :

- les emplois (capital) migrent de l'étranger vers la Wallonie ;
- les emplois (capital) migrent de la Flandre vers la Wallonie ;
- les chômeurs wallons trouvent du travail en Wallonie ;
- les chômeurs wallons trouvent du travail en Flandre, substituant des chômeurs flamands ;
- les travailleurs wallons - migrants ou navetteurs - remplacent les travailleurs flamands qui, de ce fait, deviennent chômeurs ;
- les chômeurs wallons déménagent vers la Flandre et deviennent des chômeurs flamands.

Si les chômeurs wallons se sont acquis des droits dans le système unitaire, une sécurité sociale flamande pourrait sans doute difficilement prévenir une telle migration de chômeurs, également du fait des principes UE en matière de libre circulation des personnes. Il y a lieu d'observer que, dans la littérature américaine, cet effet est effectivement considéré comme un phénomène réel ; c'est précisément une raison pour plaider pour une sécurité sociale fédérale.

En d'autres termes, ce scénario créerait de fait un pays à bas salaire directement à côté de la porte, avec toutes les conséquences qui en résulteraient pour l'emploi, les salaires et la prospérité flamands. La convergence espérée ne s'établirait pas seulement par une augmentation de l'emploi et une baisse du chômage en Wallonie, mais également par les effets inverses en Flandre.

2.4. L'IMPORTANCE DES TRANSFERTS EST-ELLE PROBLEMATIQUE ?

L'importance des transferts interrégionaux est en principe déterminée i) par l'ampleur des différences régionales quant aux moyens et la prévalence des risques sociaux ainsi que ii) par le pouvoir de redistribution verticale et horizontale interne du système de sécurité sociale.

Les différences régionales belges en matière de prestations économiques et de marché de l'emploi sont relativement grandes en comparaison avec d'autres pays européens. Par exemple, notre pays – comparé aux Etats membres de l'ancienne UE15 et mesuré à l'aide de coefficients de variation régionaux – enregistre des écarts relativement du PIB par tête d'habitant (VRIND, 2001, Eurostat), des taux d'activité et des pourcentages du chômage (Eurostat). En matière de pauvreté financière et d'inégalité des revenus (15), l'importance des différences interrégionales s'avère cependant relative (et donc en comparaison avec d'autres pays) moins nettement prononcée (Kangas et Ritakallio, 2004 ; Mercader-Prats et Levy, 2004). L'explication du fait que les différences régionales en matière de pauvreté et d'inégalité des revenus soient plutôt limitées malgré la grande diversité régionale sur le plan des indicateurs économiques et des indicateurs de marché de l'emploi, se trouve peut-être dans la capacité redistributive du système de sécurité sociale et de la fiscalité de notre pays.

Des études comparatives internationales (Cantillon et al., 2007, Verbist, 2002) nous apprennent que le caractère interpersonnel, redistributeur de la sécurité sociale belge est effectivement relativement marqué, sans toutefois être extravagant. Grâce aux transferts de sécurité sociale, un niveau significatif de réduction de la pauvreté est atteint mais dans le cluster des pays européens riches et similaires (16), les prestations de notre pays sont plutôt moyennes. Ceci s'explique par le caractère bismarckien de notre système (qui met l'accent sur la redistribution horizontale plutôt que verticale) ainsi que par le fait que, dans une perspective comparative internationale, nos allocations sont relativement modiques (Cantillon et al., 2004; 2007).

(15) Tant avant qu'après l'action de la (para)fiscalité.

(16) Ce cluster comprend le Danemark, l'Allemagne, la France, le Luxembourg, les Pays-Bas, l'Autriche, la Finlande et la Suède. Il s'agit de pays riches, similaires avec lesquels nous avons l'habitude de nous comparer et auxquels il est souvent fait référence dans les débats sur l'emploi, la sécurité sociale et le bien-être.

Un positionnement international de notre pays pour ce qui est de l'importance de la redistribution interrégionale qui découle de l'action du système de sécurité sociale, exige la même analyse que lors de la première partie de cet article (17). Un tel travail n'est pas directement disponible bien que l'on dispose de quelques rares études dans lesquelles est chiffrée, pour un certain nombre de pays, la capacité de répartition interrégionale de systèmes redistributifs (impôt sur les personnes physiques et sécurité sociale). Ainsi il ressort d'une enquête de Ravishankar (2003) que la réduction interrégionale des inégalités dans les pays fédéraux comme les Etats-Unis, l'Allemagne, le Canada et l'Australie s'élevait de 31 à 54% (chiffres pour le milieu des années '90). Bien que ces chiffres ne soient nullement comparables (18) avec la réduction de 60% dont nous avons fait état dans la première partie de cet article, il semble toutefois raisonnable d'admettre que la redistribution régionale en Belgique se rapproche bien plus de la situation australienne que de la situation américaine.

2.5. ESSAI DE 'PROBLEMATISATION' PERTINENTE DES TRANSFERTS INTERPERSONNELS REGIONAUX

De ce qui précède, nous retenons qu'en principe, la sécurité sociale organise des transferts de revenus interrégionaux sur la base des moyens (salaires) et des besoins (risques sociaux). Ce faisant, les transferts évitent une compétition non souhaitable entre états fédérés, susceptible de conduire à du dumping social. Par ailleurs, il ne semble guère probable que la cause des grandes et persistantes différences socioéconomiques entre la Flandre et la Wallonie soit à chercher dans la sécurité sociale. Pour cela, la mobilité potentielle en Belgique est sans doute trop limitée du fait des différences culturelles et linguistiques et des déficiences dans les échanges d'information. Par ailleurs, nous trouvons suffisamment d'arguments de nature économique et sociale pour ne pas impliquer la sécurité sociale dans des visées de convergence entre états fédérés.

Ceci ne signifie toutefois pas qu'aucun effet problématique ne soit lié aux transferts de sécurité sociale du Nord vers le Sud quant à l'efficacité de la sécurité sociale. Nous proposons de 'problématiser' les transferts comme suit :

« Les transferts interpersonnels régionaux sont problématiques pour autant (ou dans la mesure où) i) les risques sociaux et/ou les différences dans la capacité de contribution sont manifestement causés par la politique (ou l'absence de politique) dans l'un des états fédérés, soit ii) le système unitaire d'où découlent les transferts ôte aux états fédéraux l'espace pour développer une politique qui est exigée par les possibilités, nécessités et préférences locales propres ou mène à une impasse politique à cause des différentes préférences politiques dans les états fédérés. »

(17) Ceci constitue une partie de la thèse de doctorat de Veerle De Maesschalck.

(18) A la suite de divergences quant à la période (années '90 contre 2003) et à la méthodologie.

La casuistique belge livre quelques exemples de la manière dont la politique des états fédérés peut avoir un effet manifeste et direct sur les dépenses de la sécurité sociale. L'un des exemples les plus frappants nous est fourni par la récente réforme de l'enseignement supérieur (BAMA). Alors que la Wallonie choisit l'option d'organiser dans le futur des mastères de deux ans, les mastères flamands en sciences humaines provisoirement comporteront de manière standard une seule année. Ce choix politique a néanmoins d'importantes répercussions financières sur le système des allocations familiales. Une année d'études supplémentaires signifie en effet que l'étudiant concerné conserve le droit à des allocations familiales au cours de cette période de plus. Etant donné que le système des allocations familiales est une affaire fédérale, les frais qu'entraîne cette décision politique seront dès lors supportés sur le plan fédéral – et donc également par la Flandre. Autrement dit, le gouvernement wallon adopte une décision ayant des conséquences directes sur l'une des branches de la sécurité sociale sans en supporter lui-même directement ou indirectement les conséquences budgétaires. Les pensions des fonctionnaires livrent un deuxième exemple : la politique salariale régionale menée à l'égard des fonctionnaires exerce un impact différé sur les dépenses publiques en matière de pensions. Un troisième exemple nous est fourni par le contrôle sur la volonté de travailler de chômeurs bénéficiaires d'allocations. Ce contrôle est confié aux régions alors que les répercussions financières du chômage sont uniquement ressenties au niveau fédéral (dans ce cas précis, la masse des allocations dans l'assurance-chômage). Les conséquences d'une politique de contrôle moins sévère dans une région sont également supportées financièrement par les autres régions. Contrairement aux deux premiers exemples, dans ce cas-ci, le lien entre la politique menée et les dépenses de sécurité sociale est cependant plus difficilement démontrable et sûrement difficile à quantifier.

Une sécurité sociale unitaire et les transferts qui en découlent enlèvent aux états fédérés l'espace pour développer une politique basée sur les besoins et les préférences des régions concernées. Ainsi, en Belgique, nous voyons par exemple que, pour ce qui est de la politique du marché du travail, l'activation des aînés est prioritaire en Flandre alors que la situation du marché de l'emploi en Wallonie exige plutôt une politique qui s'oriente sur une augmentation du taux d'emploi chez les jeunes (Voka, 2005). Comme les états fédérés ne sont pas compétents pour impliquer le système des allocations sociales et encore moins de les incliner en fonction de leurs propres besoins, il leur manque un potentiel et important levier politique.

En raison de préférences, de possibilités différentes et d'un consensus politique difficilement réalisable au niveau fédéral, la mise en oeuvre de nouveaux systèmes de protection (ou le démantèlement d'anciens systèmes) se déroule également plus laborieusement (pour un aperçu exhaustif de la théorie sur la question, voir Ahmad et Brosio, 2006). A un niveau inférieur de gestion, il est plus aisé de réaliser des innovations politiques du fait d'une plus grande homogénéité. La répugnance dont a fait preuve la Wallonie vis-à-vis d'une politique de l'emploi plus rigide a indubitablement exercé un grand effet retardateur sur la politique d'activation en Belgique. En

outre, à plus petite échelle, la solidarité entre les personnes est plus grande et, par conséquent, à ce niveau, la volonté de solidarité et de redistribution sera plus présente que lorsque cela se passe au sein d'une grande entité hétérogène (Pauly, 1973). Pour un exemple de ceci dans le contexte belge, nous nous référons à l'introduction de l'assurance-dépendance flamande. Le gouvernement flamand a réussi – dans une période où la maîtrise des dépenses de sécurité sociale et la diminution de la pression fiscale et parafiscale forment un objectif primordial – à introduire une nouvelle cotisation et ceci avec un consensus politique très large.

Une politique (sociale) décentralisée donnerait à cause du 'laboratory federalism' (Oates, 1999) également plus d'espace à l'innovation (Jung, 2005). Ceci a été décrit par James Bryce comme suit : « Le fédéralisme permet aux gens de réaliser des expériences qui ne pourraient pas être mises à l'essai en toute sécurité dans un grand pays centralisé. » Les évolutions récentes en Espagne sur le plan de la politique sociale en sont une illustration. Après la décentralisation de la politique sociale espagnole, sept régions (la Catalogne, la Galicie, la Murcie, Madrid, Navarre, le Pays basque et La Rioja) présentaient un niveau élevé d'innovation politique et six autres un niveau important (Subirats, 2005). Sur la base des expériences espagnoles, Moreno et Trelles (2005) postulent dès lors « [t]here is certainly a case for sub-state units to become 'laboratories of democracy'. It has been claimed that the payoff from innovation exceeds the advantages of uniformity and policy diffusion. » (il existe sûrement la possibilité pour des unités sous-étatiques de devenir des 'laboratoires de la démocratie'. On a prétendu que le bénéfice de l'innovation dépasse les avantages de l'uniformité et de la diffusion de la politique.). Ils indiquent par ailleurs que « the greater the need for innovation (for example a 'new' problem or solution), the greater is the rationale for that function to be provided by the sub-state government » [plus est grand le besoin d'innovation (par exemple un 'nouveau' problème ou une 'nouvelle' solution), plus il y a de raisons pour que cette fonction soit fournie par le gouvernement du sous-état] (Moreno et Trelles, 2005). Pour ce qui concerne la Belgique, nous renvoyons sous ce rapport en guise d'exemple à l'initiative récente du ministre flamand de l'emploi. Il a introduit une mesure axée sur l'activation de jeunes chômeurs – principalement peu qualifiés – (Vandenbroucke, 2006) à l'occasion de laquelle un rôle important est réservé aux autorités et à l'administration locales. Actuellement, la mesure politique est 'testée' dans 14 villes et les premiers résultats intermédiaires indiquent que la mesure est une réussite.

3. CONCLUSION ET CONSIDERATIONS EN VUE DE LA POLITIQUE A MENER : RESPONSABILISATION, DECENTRALISATION ET COORDINATION

Des données empiriques présentées dans la première partie de ce texte, nous retenons que les transferts sociaux du Nord au Sud sont importants ; ils s'expliquent globalement du fait d'une plus grande contribution relative à la sécurité sociale par la Flandre (à la suite de taux d'emploi plus importants et de salaires plus élevés) et une plus grande perception d'allocations sociales en Wallonie (surtout à cause d'un taux plus élevé de chômage, de maladie et d'invalidité).

Toutefois, considérés sur une période plus longue, les transferts diminuent substantiellement. A la suite du vieillissement plus marqué en Flandre le recours flamand à la sécurité sociale augmente fortement. Le traditionnel surplus wallon des pensions s'est désormais même inversé en un surplus flamand. Le vieillissement démographique explique aussi pourquoi l'augmentation des cotisations sociales flamandes est moins grande que ce que pourrait laisser supposer le différentiel de croissance des taux d'activité. L'impact du différentiel de vieillissement dans les deux parties du pays est très important et mènera – *ceteris paribus* – à une baisse ultérieure des transferts du Nord vers le Sud.

Les transferts sociaux régionaux exercent une action sensible de nivellement au sein même des régions et entre elles : l'inégalité des revenus tant à l'intérieur qu'entre les régions est fortement réduite grâce à la sécurité sociale. Toutefois, en partie à cause de la diminution des transferts, au cours des décennies passées, les différences entre la Flandre et la Wallonie en matière de revenu, de prospérité et de pauvreté se sont significativement creusées. Selon les données de notre échantillon, le revenu disponible moyen des ménages par tête d'habitant est supérieur de plus de 9% en Flandre par rapport à la Wallonie. En 1985, la différence était à peine de 1%. Au Sud de la frontière linguistique, la part des ménages en dessous de la ligne de pauvreté européenne est quasiment 50% plus élevée qu'au Nord. En 1985, la différence n'était encore que de 27%.

Dans la deuxième partie de cet article, nous sommes arrivés à la conclusion que les transferts sociaux en tant que tels ne sont pas problématiques, dans la mesure où ils découlent tout au moins de différences endogènes dans les moyens financiers et les risques sociaux entre régions. Ils sont même indispensables pour éviter une concurrence sociale vers le bas (*dumping social*) entre régions. Par ailleurs, par 'le tarissement' des transferts sociaux, les divergences socioéconomiques entre régions ne feraient vraisemblablement qu'augmenter. Par contre, une convergence ascendante est communément estimée souhaitable, tant pour des considérations économiques que sociales. Nous avons également fait valoir l'argument que la sécurité sociale organise une redistribution transparente et souple en fonction des 'risques sociaux' et des 'bases de cotisation'. Un transfert interrégional via un modèle de répartition commandé par la politique ne pourrait réaliser cela avec une finesse égale.

Pour des raisons d'efficacité, il ne faut pas viser une défédéralisation des transferts de sécurité sociale en tant que telle. La distinction qui est souvent opérée à ce propos entre allocations de remplacement du revenu et allocations couvrant les frais ne semble pas non plus pertinente ici.

Cependant, dans la mesure où les différences régionales quant aux moyens financiers et aux risques sociaux sont causées par la politique de l'un des états fédérés, il y a bel et bien un problème d'efficacité et d'efficience. Parce que les états fédérés sont pleinement compétents pour l'ensemble de la politique sociale, à l'exception de la sécurité sociale et qu'ils déploient aussi des voies politiques diver-

gentes, l'efficacité de la sécurité sociale fédérale devient de plus en plus critique. D'autre part, une sécurité sociale unitaire enlève aux états fédérés l'espace pour développer une politique qui adhère aux besoins et aux préférences des régions concernées ainsi qu'à la politique régionale dans des domaines connexes. On ne peut pas non plus nier que, dans le passé, des innovations politiques n'ont pu être exécutées qu'avec retard du fait de désaccords des deux côtés de la frontière linguistique. Les tensions communautaires ont parfois causé des augmentations irréflechies des coûts : ainsi par exemple l'introduction en Flandre d'une assurance-dépendance a été suivie d'une augmentation substantielle des allocations fédérales d'aide sociale en faveur des personnes âgées.

C'est pourquoi en Belgique, la sécurité sociale doit être intégrée à un 'fédéralisme social adulte'. Pour les raisons précitées, il faut dans cette optique : a) responsabiliser les régions à l'égard de la sécurité sociale nationale : elles devraient être récompensées/sanctionnées pour les effets positifs/négatifs de leur politique vis-à-vis de la sécurité sociale ; b) négocier un système contrôlé à l'occasion de laquelle les régions devraient pouvoir obtenir la compétence d'engager l'instrumentaire de la sécurité sociale là où c'est sensé - toutefois à l'intérieur de limites fixées et à condition de procéder à une évaluation permanente - en fonction des nécessités et des besoins dans leur propre communauté (décentralisation) et c) viser une meilleure harmonisation de la politique menée entre les régions et les communautés et la sécurité sociale (coordination).

a) Responsabilisation

En premier lieu, les états fédérés devraient être responsabilisés dans un esprit de fédéralisme coopératif en étant récompensés pour les interventions politiques qui diminuent les dépenses de sécurité sociale et sanctionnés pour une politique d'augmentation des coûts. Afin d'instaurer un tel système de responsabilisation, il convient de définir des objectifs communs et de développer des indicateurs en vue d'évaluer les efforts/résultats de la politique dans les états fédérés. Ceci n'est pas une mission aisée, mais elle est toutefois réalisable. Ce faisant, l'on peut penser à un système de bonus-malus où soit les 'efforts' (p. ex. le nombre de chômeurs de longue durée accompagnés), soit les 'résultats' (p. ex. le nombre de chômeurs de longue durée qui ont été mis au travail pendant une période déterminée) seraient récompensés.

b) Décentralisation

En deuxième lieu, il faudrait également négocier à propos de possibilités contrôlées pour transférer certains budgets partiels de la sécurité sociale aux états fédérés. Ceci leur permettrait de mettre un accent particulier dans la politique menée. Ce faisant, il pourrait y avoir un transvasement de budgets partiels de la sécurité sociale (p. ex. mesures d'activation dans le chômage) vers les régions. La part régionale des moyens serait alors 'clichée' sur la répartition de fait des moyens à un moment donné dans le temps. Une évaluation périodique et la correction de la clé de répartition permettraient ultérieurement de tenir compte des changements intervenus

dans les conjonctures socioéconomiques (par exemple, une diminution des besoins de mesures d'activation du fait du rétrécissement démographique de la population active). Cette manière d'agir créerait un 'espace' pour l'expérimentation et pour une politique qui s'inscrirait mieux dans les préférences et besoins régionaux. Toutefois, cet 'espace' est limité par des 'contraintes' du fédéralisme social (éviter la concurrence vers le bas entre régions) et des dispositions européennes. Par conséquent, la décentralisation régionale dans la sécurité sociale peut uniquement être appliquée ponctuellement à des domaines partiels sélectionnés avec soin.

c) Coordination

Tout ceci suppose une bien meilleure collaboration entre les états fédéraux. Compte tenu des très grandes différences socioéconomiques entre les Communautés et la diversité croissante de la politique dans le domaine de l'emploi, des soins et de l'enseignement, il faut une harmonisation entre les différents niveaux politiques. La Méthode Ouverte de Coordination mise à l'épreuve pour l'Europe – où sont formulés des objectifs communs, où sont définis des indicateurs pour évaluer dans quelle mesure les objectifs sont approchés et où sont échangées des stratégies politiques – est susceptible de s'avérer une source d'inspiration utile.

(Traduction)

ANNEXE

TABLEAU B1 : CARACTERISTIQUES SOCIODEMOGRAPHIQUES – INDIVIDUS

	1985			2003		
Age						
0-14 ans	19.8	18.8	-5%	16.1	17.7	9.6%
15-24 ans	15.0	15.5	3.3%	12.3	13.1	6.3%
25-49 ans	35.8	33.3	-7.1%	36.1	35.9	-0.5%
50-64 ans	16.6	17.1	3.0%	18.3	17.1	-6.7%
65+	12.8	15.2	17.6%	17.1	16.2	-5.3%
Taux d'activité	58.4	53.6	+8.4	76	73.1	+5%
Individus avec revenu professionnel						
% population totale	36.0	30.7	+15.3	43	37	+13%
% population 15 -64	53.1	46.4	+13.3	64.5	57.2	+12%
Individus avec revenu de remplacement						
% population totale						
Revenu de remplacement	19,5	24,5	-23,5	28,4	30,0	5,7%
Allocation de chômage	4	5,1	-25	8.4	10.7	24.8%
Maladie et invalidité	2,2	3,3	-38,5	3.7	3.7	0.6%
Pensions (total)	11	13,1	-17,9	16.8	15.7	6.2%
% de population d'âge actif						
Revenu de remplacement	28.8	36.9	25.5%	44.2	47.0	6.1%
Allocation de chômage	6	8,1	-31,3	13.2	16.8	25.2%
Maladie et invalidité	2,8	4,4	-47	5.8	5.8	0.2%
Pensions (1)	73,7	74,2	-0,6	91.1	90.4	0.7%
Isolé						
- sans enfants	18.1	21.2	16.1	28.4	33.4	16.5
- avec enfant(s)						
dépendant(s)	1.6	3.6	-86.9	3.7	6.5	59.6
- avec enfant(s)						
indépendant(s)	2.3	2.4	4.2			
Couple						
- sans enfants	26.2	26.4	0.8	31.8	27.3	-14.9
- avec enfant(s)						
dépendant(s)	37.0	32.8		23.4	22.8	-2.6
- avec enfant(s)						
inbdépendant(s)	7.2	5.5	-25.8			
- avec enfants dépend. et						
indépend.	4.8	3.7	-25.0			
Ménages avec autres	2.8	4.4	47.0	12.8	9.9	-24.7
Nombre de personnes occupées dans le ménage						
- 0	33.2	42.6	25.7	37.7	44.9	17.9
- 1	34.5	32.4	-6.2	30.1	29.6	1.7
- 2	28.9	22.2	-25.2	28.3	23.6	17.7
- 3+	3.3	2.7	-23.1	3.9	2.8	34.4

(1) En % des personnes qui ne sont plus actives

Nombre de revenus par ménage

- 1	50.6	54.9	8.2	46.7	51.5	9.1
- 2+	48.7	43.6	10.9	52.1	45.5	13.2

Nombre de revenus professionnels dans le ménage

- ménage avec 1 revenu

0	50.9	58.3	13.8	53.3	57.1	6.9
1	47.9	40.3	16.8	46.7	42.9	8.4

- ménages avec 2(+) revenus

0	14.1	21.7	45.8	17.9	19.4	8.4
1	21.9	24.4	11.0	16.3	19.9	20.6
2	64.1	53.9	16.8	66.6	60.7	9.1

BIBLIOGRAPHIE

Ahmad, E. et Brosio, G., *Handbook of Fiscal Federalism*, Cheltenham, E. Elgar, 2006.

Alesina, A. et Spolare, E., *The size of Nations*, Cambridge, Mass., MIT Press, 2003.

Algoed, K., Heremans, D. et Peeters, T., Voorrang geven aan meer financieel-fiscale verantwoordelijkheid in een nieuwe staatshervorming, *Leuvense Economische Standpunten*, 2007/115, mai, 2007.

Ambrosanio, M.F. et Bordinon, M., Normative versus positive theories of revenue assignments in federations, in Ahmad, E., G. Brosio, *Handbook of Fiscal Federalism*, Cheltenham, E. Elgar, pp. 306-338, 2006.

Barnard, C., Regulating Competitive Federalism in the EU ? The Case of EU Social Policy, in Shaw, J. (ed.), *Social Law and Policy in a Evolving European Union*. Oxford-Portland, Hart Publishing, pp. 49-69, 2000.

Begg, D., Crémer, J., Danthine, J.-P., Edwards, J., Grilli, V., Neven, D.J., Seabright, P., Sinn, H.W., Venables, A.J. et Wyplosz, Ch., *Making Sense of Subsidiarity: How Much Centralization for Europe?*, London, Centre for Economic Policy Research, 1993.

Bulmer, S., Burch, M., Hogwood, P. et Scott, A., UK Devolution and the European Union : A Tale of Cooperative Asymmetry?, *The Journal of Federalism*, 36ème année, n° 1, pp. 75-93, 2006.

Cantillon, B., Marx, I., Rottiers, S. et Van Rie, R., *Een vergelijking van België binnen de Europese kopgroep: Postremus inter pares (+Annexe)*, Berichten/UA, Antwerpen, Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck, février, 2007.

Cantillon, B., Van Mechelen, N., Marx, I. et Van den Bosch, K., *De evolutie van de bodembescherming in 15 Europese landen van 1992-1995*, Berichten/UFSIA, Centrum voor Sociaal Beleid, 2004.

Cantillon, B., *Tussen federalisme en subsidiariteit: de weg naar 'sociaal Europa'*. Brussel, Koninklijke Vlaamse Academie van België voor Wetenschappen en Kunsten, 2004.

Caruso, F., Spanningen en Inadequaties in België, *Sociaal-Economische Nieuwsbrief*, n° 78, janvier, pp. 3-26, 2003.

Cattoir, Ph., *Fédéralisme et solidarité financière. Etude comparative de six pays*. Bruxelles, CRISP, 1998.

Cattoir, Ph., De Bruycker, Ph., Dumont, H., Tulkens, H. et Witte, E., *Autonomie, solidariteit en samenwerking: enkele belangen van het Belgisch federalisme in de 21ste eeuw*, 2002.

De Boeck, E. et Van Gompel, J., Financiële stromen tussen de Belgische gewesten opnieuw bekeken, in Vanderveeren, Ch. et Vuchelen, J. (eds.), *Een Vlaamse fiscaliteit binnen een economische en monetaire unie*, pp. 213-233, 1998.

Deleeck, H., De Lathouwer, L. et Van den Bosch, K., Regional Differences in the Distribution of Social Security Benefits in Belgium: Facts and Causes, *Cahiers Economiques de Bruxelles*, n° 123, 3^{ème} trim., pp. 265-310, 1989.

Deleeck, H., *De architectuur van de welvaartsstaat opnieuw bekeken. Edition revue et actualisée sous la direction de Bea Cantillon et Natascha Van Mechelen*. Louvain, Acco, 2003.

Demeester, N., Yvergneaux, R. et Van Rompuy, P., *Normatieve en macro-economische analyse van de interregionale stromen in de sociale zekerheid*, Vlaamse Onderzoeksgroep Sociale Zekerheid 2002, Louvain, Acco, 1994.

Dethee, M., Regionale analyse van de Sociale Zekerheid 1985-1989, in Deleeck, H. (ed.), *Sociale Zekerheid en federalisme*, Brugge, Die Keure, p. 47-95, 1991.

Conseil supérieur de l'emploi, *Rapport 2004*, Bruxelles, SPF Emploi, Travail et Concertation Sociale, 2004.

Hölsch, K. et Kraus, M., Poverty Alleviation and the Degree of Centralization in European Schemes of Social Assistance, *Journal of European Social Policy*, 14^{ème} année, n° 2, 2004.

Jung, S., *When do political actors agree to shifts of social program responsibilities in federal systems? Selected social policy reforms in Canada and Germany since 1995*, Article non publié présenté à la Troisième Conférence annuelle ESPAnet "Making Social Policy in the Postindustrial Age", 2005.

Kangas, O. et Ritakallio, V.M., *Relative to What? Cross-national Picture of European Poverty Measured by Regional, National and European Standards*, LIS Working Paper; n° 384, 2004.

Keating, M., Policy convergence and Divergence in Scotland under Devolution, *Regional Studies*, 39ème année, n° 4, pp. 453-463, 2005.

Leblanc, S., *La fédéralisation de la sécurité sociale*, Bruxelles, CRISP, 1990.

Manacorda, M. et Petrongolo, B., Regional mismatch and unemployment: theory and evidence from Italy, 1977-1998, *Journal of Population Economics*, 19ème année, n° 1, pp. 137-162, 2006.

McEwen, N., The Territorial Politics of Social Policy Development in Multi-level States, *Regional and Federal Studies*, 15ème année, n° 4, pp. 537-554, 2005.

Mercader-Prats, M. et Levy, H., *The role of tax and transfers in reducing personal Income Inequality in Europe's regions: Evidence from EUROMOD*, EUROMOD Working Paper EM9/04, 2004.

Moreno, L. et Trelles, C., Decentralization and Welfare Reform in Andalusia, *Regional and Federal Studies*, 15ème année, n° 4, pp. 519-535, 2005.

Oates, W.E., *Fiscal Federalism*. New York: Harcourt Brace Jovanovich, 1972.

Oates, W.E., An Essay on Fiscal Federalism, *Journal of Economic Literature*, 37ème année, n° 3, pp. 1120-1149, 1999.

Oates, W.E., Toward a Second-Generation Theory of Fiscal Federalism, *International Tax and Public Finance*, 12ème année, n° 4, pp. 349-374, 2005.

Obinger, H., Leibfried, S. et Castles, F., *Federalism and the Welfare State. New World and European Experiences*, Cambridge, Cambridge University Press, 2005.

OCDE, *Employment Outlook*, Paris, Organisation for Economic Co-operation and Development, 2005.

Rapport Ohlin, *Les aspects sociaux de la coopération économique européenne*, Rapport d'un groupe d'experts, Bureau international du Travail, Genève, 1956.

Pauly, M.V., Income Redistribution as a Local Public Good, *Journal of Public Economics*, vol. 2 : février, pp. 35-58, 1973.

Peterson, P.E., *The Price of Federalism*. Washington, D.C.: The Brookings Institution, 1995.

Poirier, J. et Vansteenkiste, S., Le débat sur la fédéralisation de la sécurité sociale en Belgique : le miroir du vouloir vivre ensemble ?, *Revue belge de sécurité sociale*, 42ème année, n° 2, pp. 331-380, 2000.

Ravishankar, N., *Regional redistribution: applying data from household income data*. LIS-working paper 347, 2003.

Ruiz-Huerta Carbonell, Jesus et Diaz Pulido, José M., *Decentralization of old-age benefits in Spain: lessons from other federal countries*, Article non publié présenté à la Conférence EISS, Rome, 2004.

Schokkaert, E. et Van de Voorde, C., Defederalisering van de Belgische gezondheid-zorg ?, *Leuvense Economische Standpunten*, 2007/119, mai, 2007.

Subirats, J., Social Exclusion and Devolution among Spanish Autonomous Communities, *Regional and Federal Studies*, 15ème année, n° 4, pp. 471-483, 2005.

Tiebout, C., 'A Pure Theory of Local Expenditure', *Journal of Political Economy*, 64: 5, pp. 416-424, 1956.

Vandenbroucke, F., 'Samen voor Meer Banen' : un plan flamand pour plus d'emplois, Document de politique à suivre, Cabinet du Ministre flamand du Travail, de l'Enseignement et de la Formation, 16 janvier 2006, 2006.

Van Gompel, H., *Financiële transfers tussen de Belgische gewesten*, mimeo, 2004.

Van Rompuy, P. et Bilsen, V., Tien jaar financiële stromen tussen de Gewesten, *Leuvense Economische standpunten*, n° 45, 1988.

Van Rompuy, P. et Bilsen, V., Regionalisering van de sociale zekerheid, *Leuvense Economische standpunten*, n° 68, 1993.

Velaers, J., Sociale zekerheid tussen unionisme en federalisme, in Deleeck, H. (ed.), *Sociale Zekerheid en federalisme*. Brugge, Die Keure, pp. 47-95, 1991.

Verbist, G., *An inquiry into the redistributive effect of personal income taxes in Belgium*, thèse de doctorat, Anvers, 254 pp., 2002.

Verbist, G., MISIM, een microsimulatiemodel voor personenbelasting en sociale zekerheid, *Economisch en Sociaal Tijdschrift*, 57ème année, n° 3, pp. 221-248, 2003.

Voka, *Op zoek naar een nieuwe Waalse én Vlaamse dynamiek*, Document de politique à suivre, 2005.

Wildasin, D.E., Income redistribution in a common labour market, *American Economic Review*, 81ème année, n° 4, pp. 757-774, 1991.

Wildasin, D.E., Public pensions in the EU: migration incentives and impacts, in Panagariya, A., Portney, P.R. et Schwab, R. (eds.), *Environmental Economics and Public Policy : Essays in honour of Wallace E. Oates*, Cheltenham, UK, Edward Edgar Publishers, Ltd., 1994.

Wilson, J.D., Tax competition in a federal setting, in Ahmad, E., Brosio, G., *Handbook of Fiscal Federalism*, Cheltenham, E. Elgar, pp. 306-338, 2006.

ⁱ Pour calculer la différence en pourcentage entre la Flandre et la Wallonie, l'on a chaque fois pris la différence interrégionale entre les deux régions et divisé par le pourcentage que nous obtenons pour la Flandre et la Wallonie ensemble. En d'autres termes, nous n'avons pas voulu rapporter la différence à 'soit' le 'pourcentage flamand' ou 'soit' le 'pourcentage wallon'. Cette façon d'opérer permet de ne pas décrire les données au départ du point de vue d'une seule des deux régions.

ⁱⁱ La présente étude a trait au système de la sécurité sociale. Le régime de l'aide sociale n'est pas pris en considération étant donné qu'il ne constitue pas une branche de la sécurité sociale au sens strict du mot. En effet, le financement ne se fait pas par le biais de cotisations parafiscales sur le revenu du travail mais par le biais de moyens généraux et le système n'est pas basé sur le principe de l'assurance. La rubrique 'allocations de sécurité sociale' comprend dès lors aussi les 'allocations de remplacement' (dans le système de la sécurité sociale, à savoir les prestations de chômage, de maladie, d'invalidité et les pensions) et les allocations familiales. La rubrique 'revenus de remplacement' ne comporte donc pas d'allocations d'aide sociale (revenu d'intégration).

TABLE DES MATIERES

SECURITE SOCIALE, TRANSFERTS ET FEDERALISME EN BELGIQUE

INTRODUCTION	365
REMARQUE PREALABLE SUR LES DONNEES UTILISEES	365
1. CAUSES, IMPORTANCE ET EFFETS DES TRANSFERTS REGIONAUX	366
1.1. LE PROFIL SOCIODEMOGRAPHIQUE DE LA FLANDRE ET DE LA WALLONIE	366
1.2. DIFFERENCES INTERREGIONALES DE REVENUS	368
1.3. VOLUME ET DETERMINANTS DES TRANSFERTS SOCIAUX	370
1.4. LES CONSEQUENCES DES TRANSFERTS SUR LA REPARTITION DE LA PROSPERITE A L'INTERIEUR DES REGIONS ET ENTRE ELLES	372
1.5. EFFETS DE PREMIER ORDRE LORS DU 'TARISSEMENT' DU FLUX FINANCIER ENTRE LES REGIONS	374
2. LES TRANSFERTS SONT-ILS PROBLEMATIQUES ? SI OUI, POUR QUELS MOTIFS PRECIS ?	375
2.1. TRANSFERTS ET FEDERALISME FISCAL	376
2.2. LES TRANSFERTS EMBARRASSENT-ILS LA CONVERGENCE REGIONALE ?	378
2.3. TRANSPARENCE DES FLUX TRANSFERES	380
2.4. L'IMPORTANCE DES TRANSFERTS EST-ELLE PROBLEMATIQUE ?	382
2.5. ESSAI DE 'PROBLEMATISATION' PERTINENTE DES TRANSFERTS INTERPERSONNELS REGIONAUX	383
3. CONCLUSION ET CONSIDERATIONS EN VUE DE LA POLITIQUE A MENER : RESPONSABILISATION, DECENTRALISATION ET COORDINATION	385
ANNEXE	389
BIBLIOGRAPHIE	391

NOTE TECHNIQUE

**INVENTAIRE DE LA POLITIQUE DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETE POUR
LA BELGIQUE DE 2001 A 2005 SELON LES PLANS D'ACTION
NATIONAUX INCLUSION SOCIALE**

399 |

INVENTAIRE DE LA POLITIQUE DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETE POUR LA BELGIQUE DE 2001 A 2005 SELON LES PLANS D'ACTION NATIONAUX INCLUSION SOCIALE (1)

PAR SARAH CARPENTIER, BEA CANTILLON et KAREL VAN DEN BOSCH (2)

Centre de Politique Sociale Herman Deleeck, Université d'Anvers

1. INTRODUCTION

Le présent article livre une synthèse de la politique de lutte contre la pauvreté ou de la politique d'inclusion sociale pour la période de 2001 à 2005 telle qu'elle est formulée dans les Plans d'Action Nationaux Inclusion sociale 2001-2003 et 2003-2005. Ce faisant, nous poursuivons deux objectifs. En premier lieu, fournir une idée de ce qu'est la politique d'inclusion sociale et, en second lieu, indiquer et démontrer que le PAN IS pourrait constituer un instrument utile aux fins d'analyse politique.

Dans les grandes lignes, le Plan d'Action National Inclusion Sociale (PAN IS) est un plan politique confié à chaque Etat membre de l'Union européenne en vue d'exécuter la stratégie de Lisbonne. Cette stratégie qui a vu le jour en 2000 à l'initiative de la Commission européenne a pour but de faire de l'Europe la zone la plus dynamique et la plus compétitive au monde avec une forte croissance économique, des emplois plus nombreux et de meilleure qualité et une plus grande cohésion sociale (Conseil de l'Union européenne, 2000, p. 4). Dans le PAN IS, l'Etat membre décrit la situation sociale de son pays, les mesures récemment mises en œuvre et la stratégie projetée pour la politique de protection sociale et d'inclusion sociale au cours de la période envisagée.

(1) Le présent article est basé sur l'analyse de l'emploi des indicateurs dans les Plans d'Action Nationaux 2001-2003 et 2003-2005 du rapport d'étude Carpentier, S., Cantillon, B., Lefebure, S., Rombaut, K., Verbist, G., Van den Bosch, K., *Het (potentiële) gebruik van de indicatoren in de Belgische Nationale Actieplannen Sociale Insluizing (L'utilisation (potentielle) des indicateurs dans les Plans d'Action Nationaux Inclusion Sociale)*, Centre de politique sociale Herman Deleeck, Anvers, 2005. <http://webhost.ua.ac.be/csb>. Entre-temps sont encore parus un Rapport de mise en œuvre Inclusion Sociale 2005-2006 et un Plan d'Action National Inclusion Sociale 2006-2008 (qui fait partie du Plan d'Action National Protection Sociale et Inclusion Sociale). Ces plans ne sont cependant pas repris dans l'analyse étant donné que le rapport de mise en œuvre n'est pas un rapport totalement stratégique et que le dernier PAN IS 2006-2008 n'avait pas encore été publié lors de la rédaction de cet article.

(2) Sarah Carpentier est chercheuse auprès du Centre de Politique Sociale Herman Deleeck de l'Université d'Anvers. Bea Cantillon est vice-recteur de l'Université d'Anvers et directrice du Centre de Politique Sociale Herman Deleeck. Karel Van den Bosch est chercheur senior auprès du Centre de Politique Sociale Herman Deleeck de l'Université d'Anvers.

Initialement, le plan Inclusion Sociale était un plan à part entière. Depuis 2006, le Plan d'Action National Inclusion Sociale fait partie du Plan d'Action National Protection Sociale et Inclusion Sociale. Ce dernier plan se compose de quatre parties : un volet en relation avec les pensions, un volet sur l'inclusion sociale, un autre sur les soins de santé et, enfin, un volet qui chapeaute et esquisse la stratégie pour la politique de protection sociale et d'inclusion sociale (3).

Selon le système de suivi informatisé (4) du SPP Intégration sociale, le PAN IS 2001-2003 comporte 312 mesures. Le PAN IS 2003-2005 décrit, selon le système de suivi informatisé, 291 mesures. Grosso modo, nous pouvons parler de quelque 300 mesures dans les deux plans. Les mesures du PAN IS 2001-2003 et 2003-2005 forment un mix relativement diversifié : autant de mesures préparatoires à la politique que de mesures qui influencent la réalité sociale, de toutes les entités fédérées de la Belgique fédérale, dans tous les domaines politiques qui exercent un impact sur la pauvreté, sur l'insécurité d'existence et sur l'inclusion sociale. On relève bien des divergences en ce qui concerne la conception, le nombre de personnes touchées, le groupe cible, l'impact, la masse budgétaire et l'instrument de politique (5). Le PAN IS comporte aussi bien des mesures universelles que des projets pilotes, tant des plans de politique que des mesures spécifiques.

Comme déjà signalé, le but du présent article est de mentionner de manière indicative que le PAN IS pourrait représenter un instrument précieux pour mener à bien une analyse de la politique suivie. Nous y procédons par l'illustration à cause des défauts dont n'est pas exempt le matériau de base. En dépit de ces lacunes, nous analysons malgré tout les données pour trois motifs : en premier lieu, le système de suivi informatisé est actuellement la seule source de données existante qui rassemble les mesures de tous les niveaux administratifs. En deuxième lieu, le PAN IS est un document officiel transmis par le gouvernement belge à la Commission européenne. En troisième lieu, l'analyse présente une pertinence sociale particulière. La Belgique est, en effet, devenue l'un des pays dont les prestations sur le plan de la pauvreté et de la répartition sont parmi les moins efficaces dans le groupe des pays riches et égaux au sein de l'UE (Cantillon, 2006, pp. 3-7; Cantillon, Marx e.a., 2007).

(3) De plus amples informations sur ce plan et le processus dont il fait partie peuvent être trouvées sur le site Internet de la Commission européenne à l'adresse http://ec.europa.eu/employment_social/social_inclusion/index_et.htm (05/09/06). Sur le site Internet du Service public fédéral de Programmation Intégration sociale <http://www.mis.be/NL/Themes/AB/index.html> (04/09/06), vous trouverez le texte complet des PAN IS.

(4) Le système de suivi informatisé du SPP Intégration sociale se compose d'un ensemble de fiches numériques de suivi décrivant les informations de base par mesure distincte (e.a. une description de la mesure, le budget, le niveau administratif compétent, l'impact sur les hommes et les femmes). Des exemples des fiches de suivi complètes sont repris dans l'annexe 2.

(5) Par cela, nous entendons l'instrument utilisé par l'administration pour influencer la réalité sociale en vue de convertir une situation existante en situation souhaitée (p. ex. législation, mesures fiscales, transferts de sécurité sociale, ...).

Pour se faire une idée de la politique de lutte contre la pauvreté, telle que reprise dans les PAN Insertion Sociale, nous décrivons le nombre de mesures en fonction de l'organe décisionnel et en fonction des droits fondamentaux sur la base du système de supervision. Ensuite, nous analysons sur la base d'une classification propre en fonction de l'instrument politique et du caractère immédiat de l'impact sur le revenu. Pour finir, nous retraçons le contenu de la politique de lutte contre la pauvreté telles qu'elle figure dans le PAN IS. En guise de conclusion, nous résumons les constats les plus importants.

2. LA POLITIQUE DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETE EN CHIFFRES

2.1. OBSERVATIONS EN MARGE QUANT AUX DONNEES ET A LA METHODE

Les chiffres relatifs aux mesures des PAN Insertion Sociale 2001-2003 et 2003-2005 sont basés sur le système de suivi informatisé du Service Public fédéral de Programmation Intégration Sociale (6). Les données doivent être lues avec toutes les réserves et la prudence nécessaires, notamment à cause des limitations qui relèvent de la sélection des mesures, de la collecte des données sur les mesures, de la répartition de la politique suivie et de la ventilation des mesures selon les critères du système de suivi informatisé. Primo, le PAN IS ne mentionne pas les critères utilisés pour être formulés ou non dans le PAN IS et dans le système de suivi informatisé. Par conséquent, il n'est pas possible de déterminer jusqu'à quel point les mesures sont le reflet de la politique réellement menée/projetée. Secundo, les données collectées sont de qualité inégale, sont incomplètes et ne peuvent être interprétées de manière univoque. Tertio, les critères utilisés pour le groupement ou la ventilation de la politique dans les mesures ne sont pas clairement décrits. Dès lors, il est impossible de dire si une mesure qui fait partie d'un plan plus étendu est présentée comme une mesure distincte ou non. Quarto, la répartition des mesures en fonction de critères (p. ex. instance administrative, droit fondamental,...) est floue. Enfin, les mesures sont extrêmement variées et il manque l'information sur les paramètres de cette diversité, qui sont indispensables pour procéder à une analyse plus poussée (7).

A cause de ces lacunes, les possibilités analytiques basées sur les Plans d'Action Nationaux sont limitées. Une analyse structurée du budget (le budget d'un plan et la ventilation du budget en fonction des différentes mesures, domaines politiques, groupes cibles, instruments politiques, etc.) est impossible. L'information sur le

(6) Tel qu'il est disponible sur le CD-ROM du SPP Intégration sociale.

(7) Pour une analyse plus approfondie du système de supervision et pour les recommandations en vue de la constitution d'un système de supervision performant, voir Carpentier, S., Cantillon, B., Lefebure, S., Rombaut, K., Verbist, G. et Van den Bosch, K., *Het (potentiële) gebruik van de indicatoren in de Belgische Nationale Actieplannen Sociale Insluiting [L'utilisation (potentielle) des indicateurs dans les plans d'action nationaux Insertion Sociale belges]*, Centre de politique sociale Herman Deleeck, Anvers, 2005.

budget des mesures est fort incomplète et ne peut être interprétée sans ambiguïté (8). Ceci représente pourtant une méthode intéressante pour entrevoir quelles sont les priorités. Le budget d'une mesure fournit une première indication relativement fiable de l'importance d'une mesure et de son éventuel impact, bien qu'il soit impossible d'appliquer cela unanimement à toutes les mesures (p. ex. une mesure qui ne comporte qu'un changement de la loi). Par ailleurs, (le budget d') une mesure peut être mesurée à l'aune du nombre de personnes pouvant en bénéficier (9). Enfin, il est également possible de mettre en cartes les groupes sociaux susceptibles de bénéficier de la mesure, comment ils peuvent en tirer profit et jusqu'où l'objectif postulé (en termes de résultats ou d'outcomes) est atteint. La méthode d'analyse la plus adéquate diffère en fonction de la nature de la mesure et de ce que nous cherchons à savoir (10).

Ici cependant, nous livrons uniquement des chiffres sur un certain nombre de mesures en fonction de divers critères. Cette méthode présente à l'évidence des limitations. En premier lieu, le nombre projeté de nouvelles mesures n'éclaire ni la qualité, ni l'impact des mesures. En deuxième lieu, pour pouvoir évaluer la politique, il faudrait que les nouvelles mesures soient cadrées par rapport aux mesures existantes. En troisième lieu, il est en fait nécessaire de tenir compte des mesures présentant un impact indirect sur l'insertion sociale et de l'interaction entre les mesures.

Nous décrivons les mesures formulées dans les PAN IS 2001-2003 et 2003-2005 en fonction de l'organe décisionnel et du droit fondamental auquel elles contribuent. Ensuite, nous examinons pour les deux Plans d'Action Nationaux quels instruments de répartition sont utilisés et la part des mesures qui implique un impact direct sur le revenu d'un ménage.

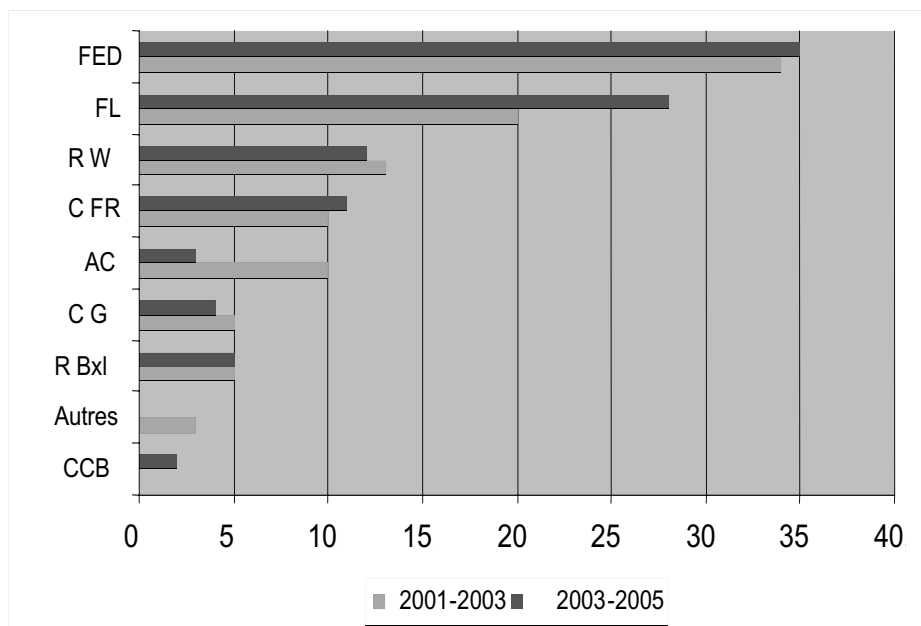
(8) Voir par exemple l'annexe 3, les tableaux 9 et 10. Les budgets indiqués ne peuvent être interprétés de manière univoque parce que la distinction entre montants réellement consacrés et montants projetés n'est guère évidente, entre une augmentation du budget et le budget total, entre budgets destinés à des aspects partiels de la mesure et l'ensemble de la mesure. Par ailleurs, le rapport entre budgets pour des mesures qui relèvent des différents niveaux (p. ex. les accords de coopération) n'est pas, non plus établi clairement.

(9) Les données qui sont collectées pour les fiches de suivi du premier PANincl sont également très incomplètes (cinq réponses dans les fiches de suivi et quelques mentions dans le texte du PANincl.).

(10) Une mesure peut également être évaluée en vérifiant ce qui est réalisable avec le même budget avec des mesures alternatives ou donc par rapport à ce que nous abandonnons par choix (Levin et McEwan, 2001, p. 44). Il s'agit du coût d'opportunité (Levin et McEwan, 2001, p. 44) ou de l'étude coût/efficacité à l'égard d'autres mesures.

2.2. NOMBRE DE MESURES EN FONCTION DE L'ORGANE DECISIONNEL ET DU DROIT FONDAMENTAL

FIGURE 1 : POURCENTAGE DE MESURES DU PAN IS 2001-2003 ET DU PAN IS 2003-2005 EN FONCTION DE L'ORGANE DECISIONNEL (11)



Source : Système de suivi informatisé SPP Intégration sociale, PAN IS 2001-2003 et PAN IS 2003-2005.

La Figure 1 décrit le pourcentage des mesures du PAN IS 2001-2003 et 2003-2005 en fonction de l'organe décisionnel. Dans le PAN IS 2001-2003, 1/3 des mesures procède du gouvernement fédéral. Dans le PAN IS 2001-2003, la Flandre prend 20 % des mesures à son compte. Les mesures de la Région wallonne et de la Communauté française comptent pour respectivement 13 % et 10 %. Dans le PAN IS, seulement 5 % des mesures proviennent de la Région de Bruxelles-Capitale. Cela représente

(11) Les abréviations utilisées sont décrites dans l'annexe 1. Les données chiffrées de la figure 1 se retrouvent dans le tableau 4 de l'annexe 1. Les commissions qui exécutent les matières communautaires au sein de la Région de Bruxelles-Capitale [Commission Communautaire Commune (COCOM), Commission Communautaire française (COCOF), Commission Communautaire flamande] sont ici présentées ensemble (sous la dénomination CCB) parce que, dans le PAN IS 2001-2003, une mesure exécutée par chacune de ces commissions était considérée comme une seule mesure. La rubrique des accords de coopération comprend des accords de coopération autant entre l'Etat fédéral, les communautés et les régions qu'entre les communautés (spécifiques) et les régions entre elles. La catégorie 'Autres' comprend, pour le PAN IS 2003-2005, des mesures des partenaires sociaux, des mesures des conférences interministérielles et des mesures dont l'organe décisionnel est inconnu.

autant que le pourcentage des mesures de la Commission communautaire germanophone. Il n'y a pour ainsi dire aucune mesure émanant des Commissions communautaires de Bruxelles. Un dixième des mesures représente des accords de coopération. Outre les mesures des niveaux de compétence, l'on observe également des petits pourcentages de mesures émanant d'autres organes décisionnels (par exemple, les conférences interministérielles et les partenaires sociaux).

Quant aux mesures du PAN IS 2003-2005, 35 % sont d'ordre fédéral et 28 % d'ordre flamand. La Région wallonne et la Communauté française sont responsables quant à elles respectivement de 12 et de 11 pour cent des mesures. La Région de Bruxelles-Capitale représente une nouvelle fois 5% des mesures tandis que quelques mesures seulement sont imputables aux Commissions Communautaires bruxelloises (principalement la Commission Communautaire française).

En règle générale, la ventilation des mesures du PAN IS 2003-2005 entre les niveaux de compétence est équivalente à celle des mesures du PAN IS 2001-2003. Il est toutefois remarquable de constater que, dans le PAN IS 2003-2005, la Flandre prend à son compte une plus grande part des mesures (+ 8 %) et qu'il y a moins d'accords de coopération (- 7 %) dans le PAN IS 2003-2005.

TABEAU 1 : POURCENTAGE ET NOMBRE DE MESURES DANS LES PAN IS 2001-2003 ET 2003-2005 EN FONCTION DES DROITS FONDAMENTAUX (12)

	PAN IS 2001-2003		PAN IS 2003-2005	
	N	%	N	%
Droit fondamental				
Emploi	149	48	141	48
Rémunération équitable	44	14	30	10
Santé	35	11	28	10
Logement	35	11	18	6
Enseignement	29	9	28	10
Famille	-	-	13	4
Participation	18	6	12	4
Prestations sociales	2	1	10	3
Culture	-	-	9	3
Justice	-	-	6	2
Total	312	100	295	100

(12) La répartition en fonction des droits fondamentaux ne correspond pas tout à fait dans les PAN IS 2001-2003 et 2003-2005. Les droits relatifs à la famille, à l'administration de la justice et à la culture, au sport et aux loisirs n'ont pas été repris dans le PAN IS 2001-2003. Dans le PAN IS 2001-2003, les mesures qui relevaient de la famille (p. ex. garde des enfants) ont été ventilées dans la rubrique Emploi. Dans le PAN IS 2001-2003 figurent également sous la catégorie participation plusieurs mesures relatives à la politique de lutte contre la pauvreté qui n'ont pas de lien direct avec la participation. Le PAN IS 2003-2005 reprend également une petite partie comportant des mesures institutionnelles se rapportant à la politique de lutte contre la pauvreté.

Au tableau 1, les mesures sont réparties en fonction de leur contribution à un droit fondamental (13). Tant dans le PAN IS 2001-2003 que dans le PAN IS 2003-2005, quasiment la moitié des mesures se rapporte à l'emploi. Quatorze pour cent des mesures du PAN IS 2001-2003 concernent une rémunération équitable. Environ 10 % des mesures du PAN IS 2001-2003 ont trait au logement, à la santé et à l'enseignement. Dans le PAN IS 2003-2005, les mesures en relation avec une rémunération équitable, l'enseignement et les soins de santé représentent 10 % des mesures. Le plus remarquable réside dans le fait que le PAN IS 2003-2005 contient moins de mesures en liaison avec une rémunération équitable (10 % par rapport à 14 %) et en matière de logement (11 % par rapport à 6 %) que le PAN IS 2001-2003.

2.3. INSTRUMENTS POLITIQUES UTILISES

Pour nous faire une idée des nombreuses mesures politiques contenues dans les PAN Insertion Sociale, nous avons conçu une classification pragmatique en termes d'instruments politiques et en termes d'immédiateté de l'impact sur le revenu d'un ménage. La classification présentée ne constitue cependant qu'un exemple parmi toute la série de répartitions envisageables, car une classification des mesures politiques est confrontée à des problèmes d'hybridité (dimensions qui se chevauchent), de couches multiples (effets à plusieurs niveaux) et de plurivalence (plusieurs objectifs). Les mesures politiques sont ventilées en fonction des mécanismes de répartition de l'Etat-providence belge, plus particulièrement la fiscalité (avec impact sur le revenu des ménages), la parafiscalité (des travailleurs), la sécurité sociale et autres instruments politiques répartitifs tels que la politique en matière d'enseignement, d'emploi, de logement, de santé, etc. Par ailleurs, les mesures sont également distinguées sur la base de l'effet produit par une mesure sur le revenu d'un ménage. Nous distinguons des mesures à effet direct (D) et à effet indirect (I) sur le revenu d'un ménage. Ceci est restitué dans la première colonne des tableaux 4 et 5.

Une mesure à effet direct doit :

- avoir une validité générale à l'intérieur de son champ d'application à un niveau politique déterminé : il suffit pour une personne de satisfaire aux conditions de la mesure, pour y avoir effectivement droit ;
- produire un changement dans le revenu de ménages ayant droit.

Ce changement peut être soit négatif, soit positif. Un ménage payera moins (p. ex. l'exemption du droit d'inscription, la gratuité de certaines vaccinations) ou recevra un transfert de revenu direct (p. ex. augmentation d'une allocation).

Les mesures indirectes n'ont qu'un impact sur le revenu à long terme, mais peuvent entraîner à terme plus court un effet sur d'autres dimensions de la pauvreté.

(13) Il n'est pas prévu dans le système de suivi informatisé de ventiler les mesures en domaines politiques (ni en niveaux de compétence). La ventilation dans le système de suivi informatisé a été réalisée en fonction de la manière dont les mesures contribuent aux droits fondamentaux. Par conséquent, ceci ne correspond pas totalement avec la répartition selon les compétences des domaines politiques en Belgique. Par exemple, dans cette répartition, la Communauté française a programmé des mesures en liaison avec l'emploi.

La classification complète et les explications détaillées sur la ventilation sont exposées à l'annexe 3. Nous faisons remarquer une fois encore que les chiffres doivent être lus avec toute la réserve nécessaire. Ceci, pour les motifs déjà mentionnés et parce que la classification est basée sur la ventilation en mesures qui se retrouve dans le système de suivi informatisé. La classification que nous effectuons est donc une répartition de mesures déjà ventilées précédemment. Dès lors, les critères de notre classification dans la première ventilation n'ont pas été pris en compte.

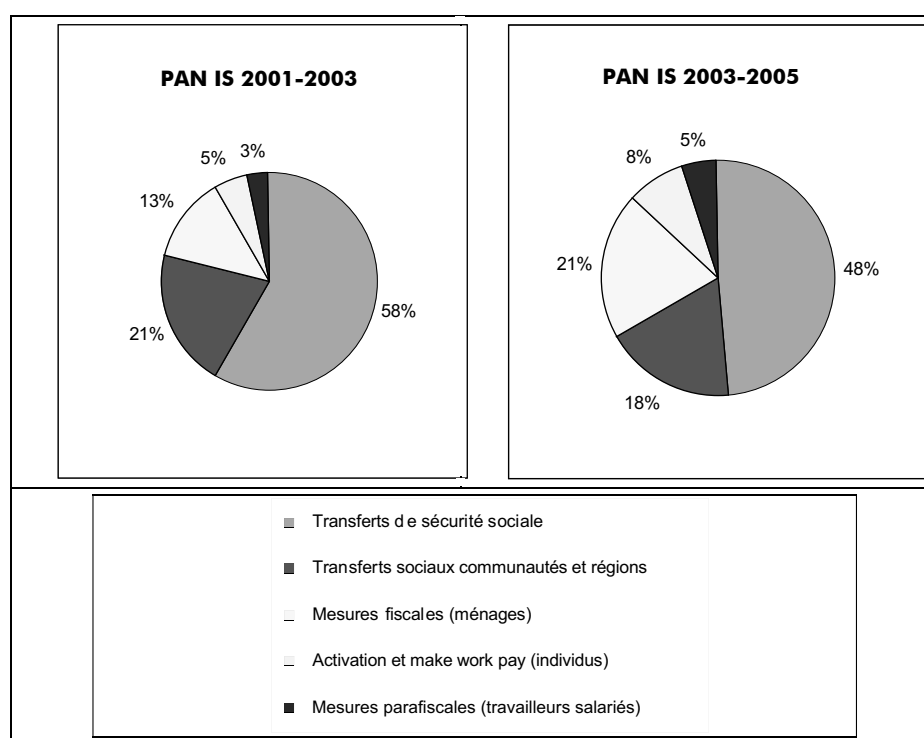
Sur la base des tableaux 4 et 5 (annexe 3), nous constatons que les mesures à effet direct sur le revenu d'un ménage sont des transferts de sécurité sociale, des transferts sociaux des communautés et des régions (en rapport avec l'enseignement, les soins de santé, la garde des enfants, le logement, e.a.), des mesures fiscales pour les ménages, des mesures en rapport avec les cotisations sociales pour travailleurs salariés et des mesures d'activation ou des mesures « make work pay » (14). Dans le PAN IS 2001-2003, celles-ci représentent 1/5^{ème} des mesures, dans le PAN IS 2003-2005 environ 1/8^{ème}.

Les transferts de sécurité sociale du PAN IS 2001-2003 équivalent à un petit 60 % des mesures à impact direct sur le revenu des ménages (voir figure 2). Les transferts sociaux des communautés et des régions ont une part d'1/5^{ème}. Les mesures fiscales pour les ménages (13%), les mesures d'activation et les mesures « make work pay » qui exercent un impact direct sur le revenu des ménages (5 %) et les mesures parafiscales pour travailleurs salariés (3%) sont moins courantes (15).

(14) La Belgique, outre les transferts de revenus aux ménages, recourt à une gamme très diversifiée d'instruments politiques dans le cadre de la politique d'inclusion sociale. Les subsides et les primes qui exercent une influence sur les organisations et les entreprises, et la législation constituent également des instruments politiques importants. Parallèlement, nous retrouvons aussi des mesures politiques qui sensibilisent (influencent les valeurs et les normes) et améliorent le fonctionnement d'une multitude de services (e.a. via la formation de réseaux, le développement de méthodes ou d'instruments) et de mécanismes d'autorégulation et de corégulation (p. ex. les accords sociaux).

(15) Par contre, nous observons que les mesures parafiscales pour les employeurs se présentent de manière relativement courante (voir les tableaux 4 et 5).

FIGURE 2 : POURCENTAGE DES MESURES QUI IMPLIQUENT UN TRANSFERT DE REVENUS EN FONCTION DE L'INSTRUMENT REPARTITEUR DANS LE PAN IS 2001-2003 ET DANS LE PAN IS 2003-2005 (16)



Source : classification propre sur la base du système de suivi informatisé du SPP Intégration sociale (18).

Si nous retenons les transferts de sécurité sociale par rapport à toutes les mesures, nous constatons que 13 % des mesures du PAN IS 2001-2003 constituent un transfert de sécurité sociale. Dans le PAN IS 2003-2005, 5 % de toutes les mesures se rapportent à un transfert de sécurité sociale. Les transferts sociaux des communautés et des régions représentent dans le PAN IS 2001-2003 5 % de toutes les mesures. Dans le PAN IS 2003-2005, ils forment 2 % des mesures.

En bref, la quasi-totalité des mesures sont axées sur des groupes cibles, voire visent à stimuler une activité spécifique. Les mesures universelles sont plutôt l'exception.

2.4. UNE ANALYSE BUDGETAIRE ABSENTE

Une analyse descriptive du plan dans son ensemble en termes de budget ou d'analyse budgétaire structurelle ne peut être réalisée parce que tant le plan lui-même que le système de suivi informatisé n'offrent qu'une information insuffisante

(cf. 2.1.). Par ailleurs, aujourd'hui encore, les informations manquantes ne sont pas toujours disponibles dans les administrations, même si, en principe, elles devraient l'être. L'on peut toutefois dire que l'ensemble des mesures visant à diminuer les cotisations patronales (diminutions structurelles des charges et diminutions axées sur des groupes cibles) dépasse largement toutes les autres dépenses budgétaires du PAN IS 2001-2003 (voir tableau 4).

3. ACCENT SUR L'ACTIVATION, LA RESPONSABILISATION ET L'INVESTISSEMENT

Dans cette partie, nous décrivons brièvement les lignes principales de la politique de lutte contre la pauvreté au niveau fédéral ainsi que dans les communautés et les régions pour les années 2001-2005. Nous invitons le lecteur à examiner lui-même les tableaux 3 à 6 dans l'annexe 3 et à poursuivre l'analyse. Ces tableaux sont également disponibles sous format numérique (17). La note de bas de page fait à chaque fois référence aux mesures correspondantes dans les tableaux 4 et 5 (18).

Considérant l'ensemble des mesures de la période 2001-2005, nous constatons que la politique de lutte contre la pauvreté a été largement inspirée par l'activation, la responsabilisation et l'investissement, qui sont des objectifs de l'Etat-providence actif. L'on veut ainsi obtenir que le travail soit rémunérateur, prévenir les pièges à l'emploi et activer les personnes bénéficiant d'une allocation en combinaison avec la dispense d'une protection sociale. Les réformes les plus importantes ont été réalisées au cours de la période 2001-2003. Les années 2003-2005 se plaçaient sous le signe du développement ultérieur et de l'affinement de ces réformes. Pour atteindre les objectifs que l'on vient de décrire, la politique d'inclusion sociale a mis en avant la politique du marché de l'emploi. Environ la moitié des mesures des deux PAN IS se rapporte à l'emploi (cf. tableau 2). La politique du marché de l'emploi a été caractérisée par des diminutions (structurelles (19) et axées sur des groupes cibles) des cotisations patronales, la diminution des cotisations des salariés à bas salaire (20) et d'autres mesures (via la sécurité sociale (21) et des primes (22)) en vue de rendre le

(16) Les données chiffrées sont disponibles dans l'annexe 1, tableau 7.

(17) Les mesures d'activation et de "make work pay" qui ont été réalisées via la fiscalité (non celles des ménages) ou de la parafiscalité (des employeurs) ont été ventilées parmi les mesures « Make work pay ».

(18) Les tableaux peuvent être demandés en adressant un courriel à sarah.carpentier@ua.ac.be.

(19) Les numéros servant à indiquer les mesures correspondent aux Plans d'Action Nationaux d'où le fait que les numéros sont parfois ambigus.

(20) Tableau 4, mesures 128, 129 et 130.

(21) Tableau 4, mesures 141 et 168 ; tableau 5, mesures 52 et 156. Par ailleurs, le crédit d'impôts pour les indépendants à faible revenu a également été relevé (tableau 5, mesure 156).

(22) Les mesures qui garantissent le maintien ou l'amélioration de droits en cas de travail et/ou de rechute dans le chômage après une période d'occupation (tableau 4, mesures 102, 142, 149 et 151), les mesures qui rendent le travail à temps partiel plus attractif (tableau 5, mesure 156) et les mesures qui rendent le travail plus attractif pour des groupes spécifiques tels qu'e.a. les personnes handicapées ou les malades et les chômeurs de longue durée (tableau 4, mesures 77, 114, 132, 153, 166 et 167, 75a, 160a, 102 et 149).

(23) Tableau 4, mesures 143, 144.

travail rémunérateur et de combattre les pièges à l'emploi. Des accords de coopération ont également été conclus (et des mesures fédérales adoptées), lesquels visent une meilleure insertion de groupes spécifiques dans le marché du travail via des subsides du travail, l'accompagnement de chômeurs et les formations professionnelles, ou stimulent la création d'emplois (23). Par ailleurs, l'accompagnement des chômeurs et leur contrôle ont été améliorés (24) et d'éventuels seuils à la recherche d'un emploi ont été supprimés (25).

D'autre part, nous notons également comme points prioritaires de la politique d'inclusion sociale l'apprentissage et la valorisation de compétences (en fonction du marché du travail) (26) ainsi que l'égalité des chances dans l'enseignement (27). Des mesures ont également été prises en fonction du ménage afin de mieux concilier le travail et la famille (28) (gouvernement fédéral et toutes les communautés) et l'on a également répondu au besoin de soins ainsi qu'aux coûts que ceux-ci entraînent (le gouvernement fédéral (29) et les communautés flamande et germanophone (30)).

Par ailleurs, la protection sociale a été étendue et affinée et, en sus, des adaptations ont été réalisées pour rendre le travail plus rémunérateur. La protection a été étendue en resserrant les mailles du filet, en élargissant le groupe cible pour la protection (31) et en augmentant le niveau de protection minimal et surminimal (en augmentant les allocations minimales, en procédant à des adaptations à la prospérité et en effectuant des corrections sociales) (32). Outre la protection des revenus, nous

(23) Voir tableau 4 et 5 - rubrique mesures d'Activation- et de Make Work Pay.

(24) Voir tableau 5, rubrique « Autres mesures pour l'emploi ». Cette mesure n'est pas numérotée dans le PAN IS.

(25) Tableau 4, mesure 329 (Région wallonne) ; tableau 5, mesure 115 (Région de Bruxelles-Capitale), mesure 159 (Flandre).

(26) Tableau 4, mesures 254, 258-270 (Flandre) ; 190 et 348 (Communauté française) ; tableau 5, mesures 160, 167 (Flandre) ; 106 (Belgique francophone).

(27) Tableau 4, mesures 54 et 55 pour la Communauté germanophone ; mesures 204, 205, 192 et 193-198 (Communauté française) ; mesures 290, 258-270 pour la Flandre. Tableau 5, mesures 82 (Communauté française) et 99 (Flandre).

(28) L'offre de garde d'enfants et/ou l'accueil en dehors des périodes scolaires a été améliorée, les communautés travaillent actuellement aux coûts de la garde des enfants [tableau 4, mesures 279-282, 284b (Flandre) ; tableau 4, mesures 187, 284a et tableau 5, mesure 116 (Communauté française) ; tableau 4, mesure 149 (Communauté germanophone)] et gouvernement fédéral (tableau 4, mesure 64 ; tableau 5, mesure 23). On a également rendu plus aisé de concilier la carrière avec le ménage ou avec la dépendance (tableau 4, mesures 135, 136 (gouvernement fédéral), 301 (Flandre) et 114) et le besoin de soins (25).

(29) Tableau 4, mesures 175 et 160.

(30) Tableau 4, mesures 274, 285, 286 (Flandre) ; tableau 4, mesure 44 (Communauté germanophone) ; tableau 5, mesure 271 (Flandre).

(31) Tableau 4, mesures 103 à 107 ; tableau 5, mesures 13 et 63, 54, 55a, 60, 61, 112, 266.

(32) Minimal : tableau 4, mesures 74, 93a, 94, 93b, 96, 97, 98, 108-111, 158, 159 ; tableau 5, 53, 54, 55a, 55b, 55c, 79). Surminimal : tableau 4, mesures 95, 137, 157 ; tableau 5, mesures 54, 57. Par ailleurs, toutefois de manière limitée, d'autres canaux que la sécurité sociale ont également été utilisés afin de garantir une rémunération équitable. Tableau 4, mesure 113 (gouvernement fédéral) ; tableau 5, 72 (gouvernement fédéral), 77 (Région wallonne).

trouvons également au centre des préoccupations le coût supportable des soins de santé (33) et la diminution des frais de scolarité (dans toutes les communautés) (34). A côté de cela, la politique d'inclusion s'est également attachée au logement et à la santé et des nouveaux domaines ont été repris à l'intérieur de la politique d'inclusion sociale, comme la justice et la culture (pour les années 2003-2005).

Dans divers domaines, un intérêt particulier a été consacré à des allochtones et à des personnes affectées d'un handicap ou d'une maladie (35) (ainsi qu'à l'égalité entre hommes et femmes) (36). L'impact budgétaire de ces priorités n'apparaît toutefois pas clairement.

4. CONCLUSION

Le Plan d'Action National Inclusion Sociale est un plan politique que réalise tout Etat membre de l'Union européenne en exécution de la stratégie de Lisbonne. Cet article présente un inventaire synthétique de la politique de lutte contre la pauvreté pour la période de 2001 à 2005, telle qu'elle est décrite dans les deux Plans d'Action Nationaux Inclusion Sociale 2001-2003 et 2003-2005. Ainsi, nous tenions à répondre à deux questions. Premièrement, quelles sont les caractéristiques (e.a. niveau de compétence, domaine politique, instrument politique, impact de la mesure) de la politique de lutte contre la pauvreté en Belgique, qui sont mises à l'avant-scène dans ces plans ? Deuxièmement, le PAN IS est-il un instrument utile à l'analyse politique, et, dans le cas contraire, sous quelles conditions pourrait-il effectivement le devenir ?

Du point de vue du contenu, nous avons constaté qu'en matière de politique de lutte contre la pauvreté entre 2001 et 2005, l'on menait essentiellement une politique en fonction de l'Etat-providence avec un accent sur l'activation, la responsabilisation et l'investissement. Les réformes les plus importantes dans le cadre de l'Etat-providence actif ont été menées au cours des années 2001-2003. De 2003 à 2005, cette politique s'est affinée et s'est développée ultérieurement. Par ailleurs, nous pouvons encore noter comme points prioritaires de la politique d'inclusion sociale : l'égalité des chances dans l'enseignement et sur le marché de l'emploi, des coûts supportables pour l'enseignement et pour les soins de santé, une protection du revenu et la réponse donnée à la conciliation travail-famille et besoins de soins.

(33) Tableau 4, mesures 66, 67 et 76 ; tableau 5, mesures 266 et 267.

(34) Tableau 4, mesures 189, 215 et 206 pour la Communauté française, mesures 255 et 256 pour la Flandre ; tableau 5, mesures 93 et 94 pour la Communauté française ; mesures 88, 89 et 90 pour la Flandre.

(35) E.a. en matière d'emploi : tableau 4, mesures 120, 123, 138 et 190 (gouvernement fédéral), 249 (Flandre), 332 (Région wallonne), Communauté française (190, 348) ; tableau 5, mesures 109, 204 et 209 (gouvernement fédéral), 110, 167 (Flandre) et mesures de sécurité sociale en vue de stimuler l'embauche de personnes invalides. En matière d'enseignement et de formation [tableau 4, mesures 193-198, 204-205 (Communauté française)], 317-316 (Communauté germanophone) ; tableau 5, mesure 82 (Communauté française), mesure 99 (Flandre).

(36) Tableau 4, mesures 4, 120, 125 ; tableau 5, mesures 224, 231.

Environ la moitié des mesures des deux PAN Inclusion Sociale a trait à l'emploi. Les mesures relatives à une rémunération équitable forment la plus grosse part après l'emploi. Ensuite viennent les domaines de l'enseignement et de la santé. Lorsque nous analysons les mesures des deux PAN Inclusion Sociale en fonction de l'organe décisionnel, nous constatons que, dans les deux PAN IS, le niveau fédéral prend à son compte la principale part de la politique de lutte contre la pauvreté, suivie par la part des mesures flamandes et ensuite par celles de la Région wallonne et de la Communauté française. Les mesures de la Région de Bruxelles-Capitale et des institutions communautaires de Bruxelles sont particulièrement peu présentes dans les deux plans. Le PAN IS 2001-2003 comporte nettement plus d'accords de coopération que le PAN IS 2003-2005.

Quasiment toutes les mesures de la politique de lutte contre la pauvreté sont orientées sur des groupes cibles ou visent à stimuler une activité spécifique. Les mesures universelles sont plutôt exceptionnelles. Le gros des mesures exerce un impact indirect sur le revenu. Les mesures qui engendrent effectivement un impact direct sur le revenu sont principalement des mesures de sécurité sociale ainsi que des mesures des communautés et des régions. La fiscalité (pour les ménages) et la parafiscalité (des travailleurs salariés) ne sont manifestement utilisées que rarement dans le cadre de la politique de lutte contre la pauvreté et de la politique d'inclusion. Pour les employeurs, la parafiscalité est assez fréquemment utilisée comme instrument de la politique de l'emploi. Les mesures les plus importantes des PAN IS (en termes de budget) sont les diminutions des cotisations patronales.

Ces analyses restreintes – dans le cadre des possibilités actuelles – indiquent que le Plan d'Action National Inclusion Sociale peut s'avérer un instrument intéressant pour procéder à une analyse de la politique, notamment pour fournir une idée de la nature de la politique menée/programmée et des priorités de cette politique. Hélas, la documentation des PAN IS est insuffisante pour permettre une analyse approfondie de la politique (37). Les conditions minimales pour ce faire, à savoir une description et un suivi minutieux de toutes les mesures, ne sont pas remplies. Ceci peut être illustré par le fait qu'aucun budget n'est énoncé pour un grand nombre de mesures et que, pour d'autres, l'interprétation du budget n'est pas facile. C'est pourquoi il est nécessaire de collecter un matériau de base et de le rendre disponible entre autres en matière de niveau de compétence, de domaine politique, d'instrument politique, du nombre de personnes concernées, et sûrement aussi de budget prévu. En principe, ces informations sont disponibles ou doivent être préparées par les administrations. C'est pourquoi ces dernières devraient simplement être sensibilisées et il conviendrait de poursuivre la collecte des données, de les ordonner et de les actualiser en tenant compte des critères de qualité et des direc-

(37) Pour une analyse des conditions techniques et organisationnelles en vue d'une utilisation des Plans d'Action Nationaux Inclusion Sociale au sein du contexte fédéral belge actuel dans le cadre d'analyses de la politique menée, nous renvoyons à Carpentier, S., Cantillon, B., Van den Bosch, K. et Verbist, G., Une analyse des conditions nécessaires à l'utilisation des indicateurs de manière à analyser la politique dans le cadre des Plans d'Action Nationaux Inclusion Sociale, *Revue Belge de Sécurité Sociale*, n° 3, 2006.

tives en matière de comparabilité. Ce matériau de base devrait permettre de se faire une idée des priorités de la politique de lutte contre la pauvreté et de la politique de l'inclusion sociale. Des analyses plus fouillées pour mieux se rendre compte de l'effet des mesures constituent alors une deuxième étape. Ce faisant, l'on peut vérifier dans quelle mesure les mesures prises récemment sont efficaces et effectives dans la lutte pour l'inclusion sociale.

En Belgique, la politique d'inclusion sociale est éparpillée entre différents niveaux administratifs compétents et organes décisionnels ainsi qu'entre des domaines politiques variés, des groupes cibles et des instruments politiques. Ceci constitue le résultat inévitable de la répartition des compétences dans un état fédéralisé et du fait que la lutte contre l'exclusion sociale doit être engagée à partir de divers domaines. Simultanément, la Belgique est devenue actuellement l'un des pays dont les prestations sur le plan des indicateurs de pauvreté et de répartition sont les plus mauvaises à l'intérieur du groupe des pays riches et doit être relativement égalitaires au sein de l'UE (Cantillon, 2006, pp. 3-7 ; Cantillon, Marx e.a., 2007). Vu la situation du budget et l'imminent vieillissement de la population, les moyens administratifs disponibles (en termes d'argent, de personnes et d'attention des décideurs politiques) doivent être engagés de la manière la plus efficace et la plus effective possible dans la lutte contre l'exclusion sociale. L'analyse de la politique sur la base d'une information appropriée et d'une perception des effets de la politique menée est pour cette raison cruciale si la Belgique ne veut pas continuer à s'enfoncer dans le bas du groupe des pays riches et égalitaires ou disparaître de ce groupe de tête.

(Traduction)

ANNEXES

ANNEXE 1 : DONNEES CHIFFREES DE LA FIGURE 1

Abréviations utilisées :

R Bxl	Région de Bruxelles-Capitale
C G	Communauté germanophone
FED	Gouvernement fédéral
C Fr	Communauté française
AC	Accord de coopération
FL	Flandre
R W	Région wallonne
CCB	Les commissions qui exécutent les matières communautaires au sein de la Région de Bruxelles-Capitale [Commission Communautaire commune (COCOM), Commission de la Communauté française (COCOF), Commission de la Communauté française et Commission de la Communauté flamande]

TABEAU 2 : POURCENTAGE ET NOMBRE DE MESURES DU PAN IS 2001-2003 EN FONCTION DE L'ORGANE DECISIONNEL

Organe décisionnel	PAN IS 2001 -2003		PAN IS 2003 -2005	
	N	%	N	%
FED	105	34	104	35
FL	64	20	81	28
R W	40	13	36	12
AC	32	10	9	3
C FR	32	10	32	11
C G	15	5	12	4
R Bxl	14	5	14	5
Autres	9	3	-	-
CCB	1	0	7	2
Total	312	100	295	100

Source : Système de suivi informatisé SPP Intégration sociale, PAN IS 2001-2003 et PAN IS 2003-2005.

ANNEXE 2 : FICHES DE SUIVI DU SYSTEME DE SUIVI INFORMATIS**FIGURE 3 : FICHE DE SUIVI LIMITEE PAN IS 2001-2003 ET 2003-2005**

PANincl 2001-2003 Fiche	
1.	Objectif du PANincl dans lequel s'inscrit l'action
2	Nom de l'action
3.	Niveau administratif compétent
4.	Administration compétente
5.	L'action a-t-elle été exécutée ?

SPP Intégration sociale.

FIGURE 4 : FICHE DE SUIVI ETENDUE PAN IS 2001-2003

PANincl 2001-2003 Fiche de suivi	
1.	Objectif du PANincl dans lequel s'inscrit l'action
2	Nom de l'action
3.	Niveau administratif compétent
4.	Ministre compétent
5.	Administration compétente
	Données de la personne pouvant fournir des informations plus détaillées sur le déroulement de l'action.
	Nom :
	Fonction :
	E-mail :
	Numéro de téléphone :
6.	Description détaillée de l'action

7.	Toile de fond de l'action (problématique, législation existante, mesures ou programmes au sein desquels cadre l'action, ...)
8.	L'action a-t-elle été exécutée ?
9.	Quel était le timing et quelles étaient les différentes phases pour l'exécution de l'action ?
2001	
2002	
2003	
10.	Que deviendra l'action après 2003 ?
11.	Quels moyens budgétaires ont -ils été libérés pour l'action ?
2001	
2002	
2003	
12.	Y a-t-il une différence entre les moyens budgétés et les moyens effectivement consacrés ? Si oui, pourquoi ?
13.	De quelle manière a été diffusée l'information sur l'action et à qui ?
2001	
2002	
2003	
14.	Qui sont les acteurs concernés et comment ont -ils été concernés lors de l'exécution de l'action ?
Acteurs	
2001	
2002	
2003	
15.	Quelle est l'importance du groupe cible de l'action ? Combien de personnes, l'action a-t-elle touchées ?
16.	L'action a-t-elle eu des répercussions sur les hommes et les femmes ?
17.	L'action a-t-elle eu des répercussions spécifiques sur les immigrants ?
18.	L'action a-t-elle eu des répercussions spécifiques sur les compétences d'autres instances administratives ? Touche-t-elle d'autres domaines politiques ? Si oui, veuillez en faire une description précise.
19.	Quels sont les indicateurs utilisés pour mettre en carte le problème auquel répond l'action ? Veuillez les décrire de façon précise.
20.	A-t-on fait usage d'objectifs quantitatifs pour assurer le suivi de l'exécution de l'action et pour en mesurer les effets ? Si oui, veuillez en faire une description précise.
21.	Y a-t-il eu une évaluation de l'application de l'action par le service lui-même ou par des tiers ? Si oui, quel a été le résultat de l'évaluation ? Quelles sont les références des documents politiques et des documents d'évaluation ? Où l'évaluation peut-elle être demandée ?
22.	Espace pour d'éventuelles remarques ou d'éventuels commentaires.

Source : CD-ROM SPP Intégration sociale.

FIGURE 5 : FICHE DE SUIVI ETENDUE PAN IS 2003-2005

Plan d'Action National Inclusion Sociale 2003-2005 Fiche d'indication pour de nouvelles actions	
1.	Objectif dans lequel s'inscrit l'action (voir la structure jointe)
2.	Niveau administratif compétent (région, communauté ou niveau fédéral)
3.	Nom de l'action
4.	Ministre compétent
5.	Administration compétente
	Données de la personne pouvant fournir des informations complémentaires sur le déroulement de l'action.
	<i>Nom :</i>
	<i>Fonction :</i>
	<i>E-mail :</i>
	<i>Numéro de téléphone :</i>
6.	Description de l'action
7.	Toile de fond de l'action (problématique, législation existante, mesures ou programmes dans lesquels cadre l'action, ...)
8.	Acteurs concernés et description de la manière dont ils seront impliqués dans l'action
9.	Répercussion spécifique sur les hommes et les femmes
10.	Répercussion spécifique sur les immigrants
11.	Timing et phases éventuelles de l'action

12.	Quels moyens budgétaires seront-ils libérés pour l'action ?
13.	De quelle manière sera diffusée l'information sur l'action ?
14.	Quels indicateurs sont utilisés pour mettre en carte le problème auquel répond l'action ?
15.	Fait-on usage d'objectifs quantitatifs pour assurer le suivi de l'exécution de l'action et pour en mesurer les effets et les résultats ?

Source : CD-ROM SPP Intégration sociale.

ANNEXE 3 : UNE CLASSIFICATION EN FONCTION DES INSTRUMENTS POLITIQUES ET DE L'IMMEDIATETE DE L'IMPACT D'UNE MESURE SUR LE REVENU D'UN MENAGE

En tout premier lieu, les mesures ont été placées sous le mécanisme de répartition ou instrument politique (sécurité sociale, fiscalité, ...) et ensuite seulement sous le domaine politique (enseignement, emploi, ...). Certaines mesures ont également été scindées en fonction des instruments de redistribution parce qu'elles recouraient à plusieurs instruments. Le domaine politique sous lequel la mesure a été décrite dans le PAN IS a été conservé sauf pour les mesures se rapportant au ménage du PAN IS 2001-2003. Le domaine ménage a été créé en plus.

Pour les mesures relatives à l'emploi, nous opérons une distinction entre mesures d'activation et mesures visant à rendre le travail plus rémunérateur ou d'autres mesures relatives à l'emploi. Les mesures parafiscales pour les employeurs sont placées sous les mesures d'activation, tout comme les mesures visant à mieux rémunérer le travail (et non sous parafiscalité) parce qu'elles se présentent souvent dans un paquet global de mesures et que nous avons uniquement groupé les mesures parafiscales pour les travailleurs salariés et les mesures fiscales ayant un impact sur le ménage. Les mesures qui ont été adoptées pour rendre le travail rémunérateur en recourant aux mécanismes de redistribution [fiscalité (avec un impact direct sur le revenu d'un ménage), parafiscalité (pour les travailleurs salariés) ou sécurité sociale] sont ventilées sous celle-ci. Les mesures qui ne tombent pas sous la fiscalité (avec impact direct sur le revenu d'un ménage), la parafiscalité pour les travailleurs salariés, les transferts de sécurité sociale, les mesures d'activation et de « make work pay » ou les mesures ayant un impact sur le revenu d'un ménage des communautés et des régions ne sont énumérées de manière exhaustive (par exemple les mesures se rapportant à l'enseignement, au logement,). Les mesures de ces domaines politiques sont indiquées en guise d'illustration.

La première colonne des tableaux mentionne si la mesure exerce un effet direct sur le revenu d'un ménage (=D) ou un impact indirect (=I) (38). Dans la deuxième colonne, figure – pour le PAN IS 2001-2003 – le numéro de la mesure dans la liste contenant les fiches de suivi et, dans la troisième colonne, le numéro de la page. La quatrième colonne livre une brève description de la mesure sur la base des informations figurant dans le PAN IS. Si, dans le PAN IS ou sur les fiches de suivi, des informations sont présentes sur le nombre de personnes concernées par la mesure, ceci est restitué entre parenthèses. Si la date d'entrée en vigueur de la mesure a été signalée, elle est intégrée à la description. Les trois dernières colonnes restituent respectivement le budget pour 2001, 2002 et 2003. Le tableau pour le PAN IS 2003-2005 a été constitué de manière analogue. Pour le PAN IS 2003-2005, nous notons uniquement le numéro de la mesure et non la page. Les budgets dans les dernières colonnes portent respectivement sur 2003, 2004 et 2005.

Les budgets ont d'abord été complétés sur la base des fiches de suivi et du texte du PAN IS. Ensuite, les budgets manquants ont été complétés à l'aide d'informations issues d'autres sources e.a. le PAN emploi 2002 (indiqué par ?) et le Plan d'Action flamand Lutte contre la pauvreté 2004. '–' signifie que la mesure n'a pas encore été exécutée au cours de cette année. Une case vide indique que l'on ne dispose pas d'informations sur les budgets. Les budgets mentionnés doivent être lus avec la prudence nécessaire parce que leur interprétation n'est pas univoque. Les budgets sont exprimés en millions d'EUR, arrondis à deux chiffres après la virgule si les données étaient diffusées jusqu'à un tel niveau de précision. Si les montants effectivement consacrés étaient disponibles, l'on a utilisé ces derniers. S'il n'était pas clair pour quelle année les moyens décrits étaient programmés, ils ont été respectivement attribués à l'année 2001 et à l'année 2003 pour les PAN IS 2001-2003 et 2003-2005 (à moins qu'il n'apparaisse clairement que les mesures ne soient entrées ultérieurement en vigueur).

(38) Nous n'avons pas attribué de valeur aux accords de coopération.

TABLEAU 3 : MESURES INSTITUTIONNELLES PAN IS 2001-2003 (39)

			Budget pour l'année		
N°	Page	Description mesure	2001	2002	2003
Gouvernement fédéral					
124	p. 61	Organisation d'une mesure régulière de la pauvreté cfr. normes UE			
181	p. 61	Développement ultérieur d'un set d'indicateurs quantitatifs et qualitatifs pour mesurer la pauvreté et l'exclusion sociale			
237	p. 61	Rédaction à intervalles réguliers d'un Rapport général relatif à la pauvreté			
236	p. 61	Mise en place du dialogue avec des associations dans lesquelles les pauvres prennent la parole			
223	p. 61	Renforcement du Steunpunt tot bestrijding van armoede, sociale insluiting en bestaansonzekerheid ⁽⁴⁰⁾			
Flandre					
296	p. 62	Mise en place d'une concertation permanente sur la pauvreté et de forums semestriels			
297	p. 62	Décret sur la pauvreté	0,02		
299 300	p. 62	Formation et insertion des médiateurs de terrain en matière de pauvreté et ancrage du principe des médiateurs de terrain dans le décret sur la pauvreté			
294	p. 62	Investissement dans un système efficace de collecte des données			
295	p. 6	Actualisation annuelle du Plan d'Action flamand de lutte contre la pauvreté			
Région wallonne					
346	p. 62	Etablissement d'un rapport sur la cohésion sociale			
331	p. 63	Décret sur les plans sociaux intégrés			

(39) Les mesures du premier PAN IS qui promeuvent la participation des pauvres (cfr. Ventilation en fonction des droits fondamentaux) sont ventilées sous mesures institutionnelles (sauf que les CPAS peuvent engager des médiateurs de terrain en matière de pauvreté).

(40) Non exécuté selon les fiches de suivi.

TABEAU 4 : MESURES POLITIQUES ET ACCORDS DE COOPERATION DU PAN IS 2001-2003

Mesures fiscales (avec impact sur le revenu d'un ménage) (gouvernement fédéral)						
D	84	p. 35	Réforme de l'impôt sur les personnes physiques : introduction d'un crédit d'impôt remboursable de 496,3 EUR par an pour bas salaires	450		
D	85	p. 35	Adaptation de la manière de supprimer la cotisation de crise			
D	64	p. 38	Augmentation de la déductibilité fiscale de 80 à 100 % des frais de garde d'enfants âgés de moins de 3 ans			
D	86 87 112	p. 38 p. 44	Réforme de l'impôt sur les personnes physiques : pour rembourser les crédits d'impôts pour enfants à charge à partir de 2002	-	74,36	
D	86 88	p. 38	Réforme de l'impôt sur les personnes physiques : relèvement du plafond des revenus pour enfants à charge de familles monoparentales à partir de 2002	-		
D	86 89	p. 38	Réforme de l'impôt sur les personnes physiques : supplément additionnel à la somme exonérée d'impôts pour familles monoparentales à partir de 2002	-	50	
D	114	p. 50	Augmentation du montant exonéré de revenus du travail pour personnes handicapées de 14.512 EUR à 17.355 EUR à partir de juillet 2002	-	0,01	
Mesures parafiscales (pour travailleurs salariés) (gouvernement fédéral)						
D	141	p. 35	Diminution des cotisations de sécurité sociale personnelles pour bas salaires à partir du 1 ^{er} avril 2000 pour les salariés du secteur privé et à partir de du 1 ^{er} juillet 2000 pour les contractuels des services publics (revenu net augmenté de maximum 62 EUR)	116,88		
D	168	p. 43	Diminution des cotisations de sécurité sociale personnelles pour bas salaires à partir du 1 ^{er} janvier 2000	105		
Mesures en relation avec la sécurité sociale (gouvernement fédéral)						
Fonctionnement et financement de la sécurité sociale						
I	101	p. 42	Constitution systématique de réserves dans le Fonds de vieillissement	619,7		
I	116	p. 43	Modernisation des points de vue du contenu, de l'administration, de la législation et des finances du droit au minimum vital (2001)			
I	117	p. 43	Modernisation des points de vue du contenu, de l'administration, de la législation et des finances du droit au minimum vital (2002)	-		
I	38	p. 48	Simplification administrative du régime du tiers payant et sensibilisation pour un usage plus fréquent du régime du tiers payant			

I	125	p. 62	Les CPAS peuvent engager des médiateurs de terrain en matière de pauvreté ⁽⁴¹⁾	0,02	-	-
---	-----	-------	---	------	---	---

(41) Non exécuté selon les fiches de suivi.

PAN IS 2001-2003						
Protection surminimale						
Revenus de remplacement						
<i>Pensions</i>						
D	95	p. 42	Adaptation à la prospérité des pensions (de survie) des salariés et des indépendants : augmentation de 1 % à partir du 1 ^{er} janvier 2002 des pensions antérieures à 1993	-		
<i>Chômage</i>						
D	149	p. 36	A partir du 1 ^{er} juillet 2000, utilisation du salaire le plus avantageux pour le calcul de l'allocation de chômage en cas de rechute dans le chômage			
D	151	p. 36	A partir du 1 ^{er} juillet 2000, les chômeurs qui retournent au chômage après avoir exercé un emploi à temps partiel perçoivent une allocation complète si, au cours des 36 derniers mois, ils ont au moins travaillé 24 mois	8,06		
D	132	p. 36	Sous certaines conditions, un chômeur peut commencer ou continuer une activité artistique tout en conservant son allocation			
D	157	p. 40	A partir de janvier 2002, relèvement progressif du seuil salarial dans l'assurance-chômage	-	12,39	
D	137	p. 40	Accélération et renforcement (de 44 % à 45 % à partir du 1 ^{er} avril 2001) du relèvement des allocations aux chômeurs isolés après 1 année de chômage			
<i>Maladie et invalidité et accidents du travail et maladies professionnelles</i>						
D	77 153 166 167	p. 41 p. 54	Réforme du système 'travail autorisé' pour malades et invalides à partir du 1 ^{er} janvier 2002 : - Dans le régime de cumul allocation/revenu du travail est pris en considération à partir du 1 ^{er} janvier 2002 le revenu du travail net (au lieu du montant brut) - le revenu du travail qui excède une exonération uniforme à la base est pris partiellement en considération, mais de manière accrue, pour la réduction de l'allocation	-	5,2	
D	136	p. 40	A partir du 1 ^{er} juillet 2002, allongement du congé de paternité et du congé d'adoption jusqu'à 10 jours (allocation payée pour les 7 derniers jours cf. maladie et invalidité)	-	16,1	

D	164	p. 41	Allocation d'intégration pour handicapés : – à partir du 1er juillet 2001, augmentation du plafond du revenu du partenaire d'une personne handicapée pour le calcul de l'allocation d'intégration – en cas de dépassement du revenu autorisé, l'allocation est diminuée de moitié (au lieu de proportionnellement)	4,98		
D	160a 75a	p. 41	Attribution d'une indemnité mensuelle forfaitaire aux travailleurs réguliers en invalidité depuis le 1er janvier 2001	3		
D	75b 160b	p. 54	A partir du 1er janvier 2000 pour l'allocation complémentaire d'aide de tiers : – augmentation de l'allocation complémentaire pour invalides qui ont besoin de l'aide d'autrui dans leur vie quotidienne – attribution aux personnes qui sont en incapacité de travail depuis 4 mois	3,04		

PAN IS 2001-2003						
Revenus complémentaires						
<i>Assurance-maladie</i>						
D	69	p. 48	Remboursement à 100 % de l'examen de mammographie et de l'examen visant à détecter l'hépatite B dans le cadre de l'assurance-maladie depuis 2001	8,43		
D	66	p. 48	A partir du 1 ^{er} mai 2001, diminution du ticket modérateur pour consultation chez un médecin généraliste	8,06		
D	67	p. 48	A partir du 1 ^{er} juin 2001 diminution du ticket modérateur pour les visites à domicile pour malades chroniques et personnes âgées à mobilité réduite	8,06		
D	76	p. 54	Introduction du maximum à facturer à partir du 1 ^{er} janvier 2001 (progressivement)	34,69		
<i>Allocations familiales</i>						
D	14 2	p. 35	Les allocations familiales majorées sont conservées pendant 6 mois lorsqu'un chômeur (de longue durée) retravaille (ou reperd son travail par la suite)			
D	10 2	p. 43	Le droit à un supplément social d'allocations familiales pour les chômeurs de longue durée et les invalides est trimestrialisé (lorsque le droit est acquis, il reste acquis pour le reste du trimestre en cours et pour le trimestre suivant)			

PAN IS 2001-2003						
Protection minimale						
Revenus de remplacement						
<i>Pensions</i>						
D	93a	p. 42	Augmentation de la pension minimum garantie pour les salariés et les indépendants à partir du 1er juillet 2000	142,8		
<i>Invalidité et incapacité de travail</i>						
D	74	p. 54	Augmentation des minima pour invalidité à partir du 1er juillet 2002	-	29,62	29,62
D	161	p. 41	Suppression des différences quant aux minima pour invalidité chez les salariés irréguliers et chez les indépendants	14,6	29,6	
<i>Chômage</i>						
D	158	p. 41	L'allocation minimale pour salariés avec famille à charge est augmentée de 20,6 EUR par mois à partir du 1er janvier 2001	11,13	11,13	
D	159	p. 41	L'allocation minimale pour chômeurs isolés est majorée de 20,6 EUR à partir du 1er janvier 2001	6,04	6,04	
Revenus complémentaires						
<i>Allocations familiales</i>						
D	103	p. 43	Les jeunes majeurs qui poursuivent leurs études et font partie du ménage du demandeur conservent le droit à des allocations familiales garanties	0,29		
D	105	p. 43	Introduction des allocations familiales garanties pour orphelins	0,22 ⁽⁴²⁾		
D	104	p. 43	Lorsque des enfants d'un ménage qui percevait des allocations familiales garanties sont placés dans une institution, les parents perçoivent un montant fixe (47 EUR)	0,10 ⁽⁴³⁾		
D	106	p. 43	Relèvement du seuil des revenus pour le droit aux allocations familiales garanties depuis le 1 ^{er} juillet 2000			
D	107	p. 43	Suppression des seuils intermédiaires pour le droit aux allocations familiales garanties à partir du 1 ^{er} octobre 2001	0,04		

(42) 2001 : 637.159 EUR prévus, mais 221.109 EUR ont été effectivement versés. Il y a moins de cas que prévu.

(43) 2001 : 675.481 EUR prévus, mais seulement 96.242 EUR ont été effectivement versés (moins de cas que prévu).

Aide sociale						
D	108a 109	p. 43	Augmentation de 2 % pour l'allocation de remplacement du revenu pour handicapés (phase 1) à partir du 1 ^{er} juillet 2001	4,53		
D	108b 110	p. 43	Augmentation de 2 % pour l'allocation de remplacement de revenu pour handicapés (phase 2) à partir du 1 ^{er} janvier 2002	-	18	
D	108c 111	p. 43	Augmentation de 4 % pour le minimum vital et pour l'aide sociale (après réforme du régime d'accueil des candidats-réfugiés) à partir du 1 ^{er} janvier 2002	-	10	
D	96 97 93b 98	p. 42	Introduction de la garantie de revenu aux personnes âgées (GRAPA) au lieu du revenu garanti aux personnes âgées à partir du 1 ^{er} juin 2001 : - égalité de traitement des hommes et des femmes - augmentation de l'allocation de 50 % pour personnes isolées - augmentation des exonérations et adaptation des modes de calcul - augmentation de la GRAPA de 6, 4 %	10,1		
D	94	p. 42	Augmentation du revenu garanti pour personnes âgées à partir du 1 ^{er} juillet 2000			

PAN IS 2001 -2003							
Mesures d'activation de "make work pay"							
Accords de coopération							
	169 170 33 32 34	p. 33	Accord de coopération du gouvernement fédéral, des communautés et des régions en relation avec le parcours d'insertion pour jeunes peu qualifiés (conclusion d'un contrat d'insertion avec espoir d'un premier emploi)	Tot			
				Féd	29,6	30,5	
				Fl	3,02	13,37	
				Bxl	0,06		
				G			
				W	2,59	2,6	
	126	p. 33	Accord de coopération en liaison avec le contrat de première embauche (depuis avril 2000)	Tot			
				Féd	82,1	49,2	
				Fl	15,0	12,4	
				Bxl			
				W			
				G	2,21		
	253 342 37	p. 37	Accord de coopération entre l'état fédéral, les régions et la Communauté germanophone en vue de la réforme des programmes d'absorption du chômage – simplification des statuts – conversion en un statut de salarié à part entière	Tot			
				Féd (44)	173,5	173,5	
				Fl	105,7	121,7	
				W	18,1		
				Bxl	19,78		
				G			
	228 229 7 41	p. 39	Accord de coopération économie sociale entre l'état fédéral, les régions et la Communauté germanophone en vue de favoriser une représentation proportionnelle	Tot			
				Féd	12,4	14,9	
				Fl			
				W			
				Bxl			

(44) Mis à la disposition des régions.

			des bénéficiaires du minimum vital au sein de l'ensemble des mesures promouvant l'emploi par : - le redoublement du nombre d'emplois créés dans l'économie sociale à l'aide de stimuli financiers pour chômeurs, bénéficiaires du minimum vital et bénéficiaires de l'aide sociale - élargissement de l'accompagnement des demandeurs d'emploi	G			
	139	p. 55	Accord de coopération en relation avec l'introduction du regroupement d'employeurs (=réunion d'entreprises dans une structure juridique pour mettre à disposition de ce groupement des chômeurs de longue durée et des bénéficiaires du minimum vital) à partir du 1 ^{er} octobre 2000				

PAN IS 2001-2003						
Gouvernement fédéral						
I	127	p. 34	Equivalence du contrat de première embauche avec une période de chômage pour jeunes peu qualifiés en vue de stimuler l'embauche après un contrat de premier emploi par une réduction de la cotisation patronale	57,31		
I	128 130	p. 35	Maribel social (diminution des cotisations patronales dans le social marchand)	314,8	314,8	
I	129 130	p. 35	Diminution structurelle des cotisations patronales de sécurité sociale	2700 ⁽⁴⁵⁾		
D	143	p. 35	Attribution d'une prime de mobilité unique de 743,7 EUR pour les demandeurs d'emploi au chômage depuis plus d'un an et acceptant un travail qui n'est pas approprié à cause de la durée des déplacements (le temps de travail et la durée des déplacements représentent plus de 12 heures) à partir du 1 ^{er} juillet 2000	2,97		
D	144	p. 35	Attribution d'une prime pour les familles monoparentales de 747,7 EUR à des familles monoparentales chômeurs de longue durée qui retournent travailler (cumulable avec la prime de mobilité) à partir du 1 ^{er} juillet 2000	3,72		
I	146	p. 36	Elargissement du droit à des diminutions de cotisations dans le plan avantage à l'embauche et dans les plans +1, +2, +3 aux employeurs qui offrent un emploi à des personnes qui avaient quitté le marché de l'emploi ou à des chômeurs qui, à cause d'un chômage de longue durée, sont suspendus ou à des demandeurs d'emploi âgés de plus de 45 ans qui sont au chômage depuis au moins 1 an		87,96 ⁽⁴⁶⁾	
I	6 140	p. 36 p. 55	Attribution d'une prime de 248 EUR par mois pour la formation et l'encadrement d'un salarié en cas d'embauche d'un bénéficiaire du minimum vital ou d'un bénéficiaire d'une aide sociale financière			

(45) Pour la diminution des cotisations sociales en général, il était prévu en 2001 3,7 milliards.

(46) Coût pour la totalité des plans +1, +2, +3 selon le PAN emploi 2004, p. 105.

I	133	p. 36	Attribution d'une prime mensuelle de 496 EUR pendant 24 mois à une agence intérimaire qui engage un demandeur d'emploi de longue durée, un bénéficiaire du minimum vital ou un bénéficiaire de l'aide sociale financière			
I	154	p. 37	Attribution d'une prime mensuelle d'activation de 496 EUR pendant un an en cas d'embauche d'un chômeur au chômage depuis au moins 2 ans si ce dernier est âgé de moins de 45 ans ou s'il est âgé de plus de 45 ans s'il est au chômage depuis 6 mois		16,11	
I	125	p. 40	Rédaction de classifications de fonctions neutres envers les sexes et mesures fiscales pour les employeurs qui recourent à ces classifications de fonctions	0,06		
I	135	p. 40	Adaptation du temps de travail et réduction du temps de travail (législation + diminution des cotisations sociales pour les entreprises qui passent à ce système)	3,72		
Région de Bruxelles-Capitale						
I	35	p. 33	Création de 500 nouveaux postes de travail pour ceux qui sont au chômage depuis plus de 6 mois	19,8		
Communauté germanophone						
I	60	p. 33	Elargissement du groupe cible du contrat de première embauche			
I	61	p. 37	Programme en faveur des chômeurs de longue durée, des bénéficiaires du minimum vital et des personnes âgées de plus de 45 ans			
Flandre						
D	301	p. 40	Conversion des primes d'encouragement pour crédit de carrière et travail à temps partiel en crédit de formation et en crédit de soins pour favoriser à partir de 2001 la réinsertion des femmes sur le marché du travail et améliorer la conciliation travail-soins	4,42	3,9	
I	238	p. 34	Poursuite du développement des parcours d'insertion du VDAB			

PAN IS 2001-2003						
Région wallonne						
I	250	p. 33	Elargissement du groupe cible du contrat de première embauche à tous les demandeurs d'emploi âgés de moins de 30 ans			
I	338	p. 34	Accompagnement du parcours d'insertion via le "plan formation - insertion" : offrir un emploi au sein d'une entreprise à 8500 demandeurs d'emploi	9,42		
Autres mesures relatives à l'emploi (47) (non exhaustives)						
Accords de coopération						
	13	p. 39	Introduction de clauses sociales dans les dépenses publiques			
Gouvernement fédéral						
I	145	p. 36	Exonération d'impôt de la totalité de l'intervention de l'employeur dans les frais d'abonnement pour les déplacements domicile/travail à partir de l'année d'imposition 2001			
I	120	p. 39	Plan stratégique en matière d'égalité	0,16		
I	4	p. 40	Elaboration d'indicateurs sur l'égalité salariale entre hommes et femmes	0,10		
I	138	p. 51	Circulaire en vue de promouvoir l'accès au marché du travail pour les candidats régularisés			
I	123	p. 51	Plan visant à combattre le racisme et toute autre forme de discrimination	0,23		
Flandre						
I	254	p. 37	Plan compétences de base TIC	3,35		
I	249	p. 32	Plan d'action VESOC "allochtones"	6,79	3,85	
I	258 jusqu'à 270	p. 53	Revalorisation de l'enseignement technique et de l'enseignement professionnel			
Région wallonne						
I	332	p. 32	Projets de formation pour allochtones			
I	329	p. 54	Prise en charge des frais de transport afin qu'ils ne constituent pas une entrave à l'accès aux centres de compétences			

(47) Toutes les mesures qui sont présentées dans le PAN IS 2001-2003 sous la rubrique travail sont comptabilisées dans les mesures en faveur de l'emploi (excepté celles pour les ménages).

I	340	p. 34	Développement de cellules de reconversion	1,05		
Communauté française						
I	190	p. 32	Organisation de cours de néerlandais deuxième langue			
I	348	p. 51	Organisation d'activités d'intégration et d'alphabétisation			

PAN IS 2001-2003						
Mesures en liaison avec le ménage (non exhaustives)						
Communauté germanophone						
I	49	p. 38	Offre doublée des possibilités de garde d'enfants	0,6		
Communauté française						
D	284a	p. 38	Application des tarifs avantageux pour la garde d'enfants de familles monoparentales à bas revenu	-	-	
I	187	p. 38	Fixation des conditions pour une garde d'enfants généralisée de qualité en dehors de l'école	0,36		
Flandre						
D	285 286	p. 40	Augmentation du budget pour la garde à domicile de personnes à charge	13,4		
D	284b	p. 38	Elaboration d'une nouvelle échelle de cotisations pour les parents pour les infrastructures subventionnées de telle manière que les ménages à faible revenu paient moins	0,66		
I	279- 282	p. 38	Plan pour la garde des enfants	13		
Mesures liées à une rémunération équitable (non exhaustives)						
Gouvernement fédéral						
I	113	p. 44	Institution d'un service pour les créances alimentaires			
Mesures en liaison avec le logement (non exhaustives)						
Gouvernement fédéral						
I	79	p. 45	Abaissement du taux de TVA pour la construction d'habitations sociales et pour la rénovation sociale			
I	82	p. 52	Institution de commissions de médiation afin de traiter préventivement et curativement des litiges relatifs à la location			
Région de Bruxelles-Capitale						
I	23	p. 44	Gestion coordonnée des inscriptions et des dossiers			
I	27	p. 59	Renforcement de l'accompagnement social des locataires des sociétés de logement social	0,69		
Communauté germanophone						
I	47	p. 46	Attribution de subventions à des asbl qui assument la responsabilité pour les propriétaires de l'entretien et du paiement régulier des loyers	0,02		
Flandre						
D	241	p. 46	Révision du système des subsides de loyer			
I	242	p. 46	Développement et soutien aux agences de location sociale			
I	239	p. 45	Elargissement de l'offre de la location de logements sociaux			

Région wallonne						
I	317	p. 46	Réintégration des logements vides sur le marché de la location en développant des agences immobilières sociales	1,7		
I	316	p. 45	Plan pluriannuel pour les habitants de camping	0,17		
Mesures en liaison avec l'enseignement (non exhaustives)						
Communauté germanophone						
I	55	p. 55	Elaboration de mesures de soutien pour les étrangers présentant des problèmes linguistiques			
I	54	p. 56	Promotion de l'intégration dans l'enseignement régulier d'élèves affectés d'un handicap			
Communauté française						
D	189 215	p. 46	Relèvement de 14,5 % des montants seuils pour les bourses d'études			

PAN IS 2001 -2003						
D	192	p.47	Les étudiants sans -papier sont exonérés de droits d'inscription dans l'enseignement supérieur s'ils proviennent de pays hors de l'Union européenne			
I	193-198	p. 47	Discrimination positive des nouveaux arrivants	9,16 ⁽⁴⁸⁾		
I	204-205	p. 48	Institution de classes d'accueil pour les nouveaux arrivants	0,41	0,61	
I	206	p. 48	Etude sur les frais scolaires dans l'enseignement primaire	0,01		
I	207	p. 48	Etude sur l'accès à l'enseignement préscolaire	0,06		
Flandre						
D	256	p. 46	Optimisation des subventions d'études pour l'enseignement primaire, secondaire et supérieur (bourses joker)	52,3	67,97	72,56
D	255	p. 47	Natation scolaire gratuite dans l'enseignement primaire	3,94	3,94	3,94
Mesures en relation avec la santé (non exhaustives)						
Gouvernement fédéral						
I	62	p. 61	Evaluation qualitative de l'accessibilité des soins de santé			
Communauté germanophone						
I	45	p. 57	Organisation de cours de cuisine de base	0,03		
D	44	p. 48	Cofinancement des frais liés à la maladie pour les personnes gravement malades et qui sont insuffisamment couvertes par l'assurance - maladie	0,04		
Communauté française						
I	188	p. 58	Attention renforcée accordée à la santé dans les quartiers à problème			
Flandre						
I	276	p. 49	Elargissement de l'offre en centres pour mammographie	2,84		3,20

(48) Pour l'enseignement secondaire.

D	274	p. 48	Organisation d'une assurance-soins pour couvrir les frais non médicaux des personnes nécessitant des soins à partir du 1 ^{er} octobre 2001			
D	275	p. 49	Elargissement de la corbeille de vaccins gratuits			
I	290	p. 57	Rédaction d'un décret sur l'égalité des chances			

TABEAU 5 : MESURES POLITIQUES ET ACCORDS DE COOPERATION DU PAN IS 2003-2005

Mesures fiscales (exerçant un impact sur le revenu du ménage)					
Gouvernement fédéral					
D	23	Amélioration de la déductibilité fiscale des frais de garde des enfants âgés de 3 à 12 ans			
D	25	Stimulation fiscale de l'accueil dans la famille de certaines personnes âgées nécessitant des soins à partir de l'année d'imposition 2006 en ne prenant pas en compte une partie de leur pension pour le calcul de leurs moyens d'existence et par une augmentation supplémentaire de la somme exonérée d'impôts si ces personnes sont à charge	-	-	
D	55	Neutralisation des éventuelles conséquences négatives de l'augmentation des pensions de manière à ne pas perdre le statut VIPO			
D	156	Relèvement du crédit d'impôt pour les indépendants et pour les conjoints aidants à bas revenu			
D	177	Acquisition fiscalement plus attirante pour les personnes (et pour les entreprises) d'appareillages TIC et Internet			
D	245	Stimulants fiscaux pour promouvoir la propriété d'un logement et la rénovation	2		
Région wallonne					
D	24 26	"Diminution des impôts des ménages" – suppression de l'impôt sur les ordures ménagères – diminution de la redevance radio et TV et élargissement du champ d'exonération aux bénéficiaires du revenu d'intégration sociale, à la prestation de services sociaux ou à une pension minimum garantie, aux maisons de soins psychiatriques et aux maisons de repos pour personnes âgées, et à quelques institutions actives dans le domaine de la protection de la jeunesse, de la garde des enfants, de l'aide aux familles en difficulté et de	50		

		l'accompagnement, de la formation, de l'insertion des personnes handicapées - élargissement de la tranche exonérée des droits de succession en ligne directe entre époux et cohabitants légaux pour les ayants droit dont la part n'excède pas 125.000 EUR - réductions forfaitaires de 125 ou 250 EUR au lieu des réductions antérieures en matière de précompte immobilier sur les maisons d'habitation pour personnes à charge et /ou handicapées			
Mesures parafiscales (se rapportant aux travailleurs salariés) (gouvernement fédéral)					
D	52	Diminution du montant des cotisations personnelles à payer et élargissement du nombre de salariés entrant en ligne de compte à partir du 1 ^{er} janvier 2003 ⁽⁴⁹⁾	164,32		
D	156	Introduction du bonus à l'emploi à partir du 1 ^{er} janvier 2004 en vue de créer un avantage financier pour les bas revenus en sus du salaire horaire net. Le bonus à l'emploi s'efface progressivement au fur et à mesure que le revenu du travail augmente ⁽⁵⁰⁾ .	-	-	

(49) Cette mesure a été ultérieurement convertie en bonus de travail.

(50) Dans la pratique, le bonus de travail n'a été introduit qu'à partir du 1^{er} janvier 2005.

PAN IS 2003-2005					
Mesures en liaison avec la sécurité sociale (gouvernement fédéral)					
Fonctionnement et financement de la sécurité sociale					
I	13	Encouragement des CPAS à s'affilier à la Banque Carrefour de la sécurité sociale			
D/I	63	Poursuite de l'exécution du Plan Kafka en vue de réaliser une protection sociale accessible et conviviale pour les clients : - à partir du 1er janvier 2003, attribution automatique de pensions pour bénéficiaires d'allocations - attribution automatique d'un abonnement gratuit de De Lijn aux personnes handicapées - règlement automatique de l'impôt sur la pollution de l'eau - attribution automatique du supplément aux allocations familiales pour les bénéficiaires du revenu d'intégration			
D	112	Introduction d'un statut social pour les familles d'accueil subventionnées (10.000)	6,29 (51)		
D	56	Augmentation du seuil des revenus pour une personne à charge afin d'éviter les conséquences négatives pour les chefs de famille à la suite d'une augmentation des prestations (pensions, incapacité de travail, e.a.)			
Protection surminimale					
Revenus de remplacement					
Pensions					
D	54	Adaptation à la prospérité des plus petites pensions au 1er janvier 2003 : prise d'effet de la pension avant 1993 : + 1 % en 1993 : + 2 % en 1994 : + 2 % en 1995 + 2 %			

(51) Pour l'assurance-chômage.

D	57	Augmentation à partir du 1er janvier 2006 des seuils de revenus pour la prestation d'aide aux personnes âgées à concurrence de la pension minimum pour travailleurs salariés (36.500 personnes perçoivent jusqu'à 170 EUR de plus par mois)			
<i>Chômage</i>					
D	156	Introduction de l'allocation de garantie du revenu pour les travailleurs à temps partiel			
D	59	Introduction des corrections sociales pour les groupes spécifiques dans les allocations de chômage : - pour les chômeurs qui ont perdu leur emploi après une occupation dans une entreprise de travail adapté (régime général) - pour les jeunes ayant droit à une allocation d'attente (mais qui ne satisfont pas aux conditions des études ouvrant le droit)	0,4	1	
<i>Maladie et invalidité, accidents du travail et maladies professionnelles</i>					
D	53	Adaptations à la prospérité pour la période 2005-2007 : - adaptation des plafonds salariaux des accidents du travail et des maladies professionnelles à concurrence du niveau de l'invalidité, des accidents du travail et des maladies professionnelles avec + 2 % en 2005 - adaptation des indemnités pour pensions, maladies professionnelles, accidents du travail et invalidité pour les prestations de 8 ans et plus en 2005, 7 ans en 2006 et 6 ans et plus en 2007 - augmentation des plafonds d'indemnités pour invalidité afin que les chefs de famille perçoivent 65 % du manque à gagner et les personnes isolées 50 %	-	-	

PAN IS 2003-2005					
Revenus complémentaires					
<i>Assurance-maladie</i>					
D	55	Relèvement des seuils de l'assurance-maladie afin de contrecarrer les éventuelles conséquences négatives de l'adaptation à la prospérité des pensions de manière à ne pas perdre le statut VIPO			
D	266	- Elargissement de l'intervention du maximum à payer aux indépendants dans le cadre d'une assurance obligatoire contre les petits risques, aux frais des matériaux et des admissions hospitalières de longue durée - Imputation limitée de frais supplémentaires par les hôpitaux pour l'utilisation de matériaux			
D	267	Elargissement du paquet des soins remboursés (e.a. dentisterie, kinésithérapie, fauteuils roulants)			
<i>Allocations familiales</i>					
D	60	Attribution sous certaines conditions d'un supplément forfaitaire aux parents dont les enfants ont été placés chez des particuliers			
D	61	Réforme des allocations familiales majorées pour enfants handicapés à partir du 1er mai 2003 (temporairement encore uniquement pour les enfants nés après le 1 ^{er} janvier 1996)			
Protection des revenus minimale					
Revenus de remplacement					
<i>Pensions</i>					
D	54	Augmentation des pensions des personnes qui, malgré une carrière complète de 40 ou 45 ans, ne bénéficient que d'une pension minimale (5 à 600.000 pensionnés)			
D	55a	- Neutralisation des éventuelles conséquences négatives de l'adaptation à la prospérité des pensions de manière à ne pas perdre le statut de VIPO - Assouplissement de l'accès à la pension minimum pour les pensionnés ayant une carrière mixte comme indépendant et comme travailleur salarié. A partir du 1er avril 2003, ils ont droit à une pension minimum pour indépendants (plus de 61.000 pensionnés perçoivent désormais une pension à part entière)			

D	55b	Augmentation des pensions minimales pour les salariés, les indépendants et les fonctionnaires à partir du 1 ^{er} avril 2003			
Revenus complémentaires					
<i>Allocations familiales</i>					
D	60	Allocations familiales garanties pour les enfants élevés dans une famille bénéficiant du revenu d'insertion (sans influence d'éventuels droits qui peuvent être ouverts au nom d'ayants droit en dehors de la famille) (10.125 enfants)			
Aide sociale					
D	55c	Augmentation du montant de la garantie de revenu pour personnes âgées de 3,4 % (pour environ 80.000 personnes)			
D	79	Augmentation graduelle des montants du revenu d'insertion : 1 % au 1 ^{er} octobre 2004, 1 % au 1 ^{er} octobre 2006, 2 % ou 1 ^{er} octobre 2007	-		

PAN IS 2003-2005					
Mesures d'activation de "make work pay"					
Gouvernement fédéral					
	108	Création de 200.000 nouveaux emplois d'ici la fin de la législature (2007) via une réduction des charges pour groupes cibles, bonus à l'emploi, formation, restructurations, chèques-service, encadrement individuel lors du projet d'insertion, contrôle de la disponibilité des demandeurs d'emploi, création d'emplois dans l'économie sociale e.a.			
I	235	Diminutions des cotisations patronales. Diminution structurelle (une réduction forfaitaire des cotisations sociales pour tous les travailleurs salariés) et des réductions pour groupes cibles (une diminution forfaitaire pour jeunes, personnes âgées, inactifs de longue durée, redistribution du travail et entrepreneurs débutants)			
I	236	Renforcement de la diminution et augmentation du seuil salarial (élargissement aux revenus du travail inférieurs à 1956 EUR brut) pour la diminution des cotisations patronales pour les revenus les plus bas			179
I	236	Augmentation de la réduction structurelle par une remise supplémentaire sur les cotisations patronales à partir d'un salaire de 12.000 EUR brut. A partir du 1er janvier 2004, réduction de 1,73 %. A partir du 1er janvier 2005, diminution de 6 % sur le pourcentage de la cotisation.		79	279
I	237	Diminution des cotisations patronales pour la sécurité sociale de 50 à 75 % et, parfois, une prime d'activation de 500 EUR en cas de recrutement d'habitants de communes ayant un haut pourcentage de chômage et bénéficiant du revenu d'insertion ou d'une allocation de chômage par les communes, CPAS, asbl, sociétés immobilières publiques de sociétés de logement social, agences de logements sociaux ou sociétés à but social.	0,85		

I	238	Attribution d'une prime d'activation aux entreprises pour les emplois d'entrée dans une carrière (travail-apprentissage en alternance) dans l'industrie et dans le secteur des services			
I	239	- Exonération totale des cotisations patronales (pour les + 45 ans pour une période indéterminée) en cas de nouvel engagement de personnel de prévention et de sécurité via un contrat de travail ordinaire - Activation de 500 à 900 EUR en cas de nouvelle embauche de personnel de prévention et de sécurité			
I	240	Création de 25.000 services d'agents de proximité et de quartier. Introduction des chèques-service à partir du 1 ^{er} janvier 2004	-		
Région de Bruxelles-Capitale					
I	154	Dans le cadre du plan Rosetta, attribution de primes d'encouragement à des entreprises et à des organismes de formation qui développent au niveau sectoriel, en alternance, des parcours d'emploi et des parcours de formation			
Communauté germanophone					
D	155	Quinze jeunes peu qualifiés sont employés à temps partiel et suivent une formation à temps partiel dans le cadre du plan Rosetta	0,32	0,32	
I	176	Accord de coopération entre les CPAS et le service de placement : parcours individuel pour insertion dans le marché de l'emploi et dans la société			
Flandre					
I	136	Développement continu des entreprises et départements d'insertion (subside salarial dégressif)			

I	153	Amélioration des points noirs du programme WEP+			
I	168	“Inwerkingsdecreet” depuis le 4 juin 2003 (décret conditionnant l’allocation de chômage à l’apprentissage du néerlandais ou au suivi d’une formation)			
I	208	Développement d’une méthode d’accompagnement de parcours pour détenus sur la base d’une évaluation de projet d’essai			
Région wallonne					
I	139	Redéfinition du groupe cible des entreprises d’insertion et introduction de l’accompagnement social		2,8	
I	169	Décret relatif à la reconnaissance et à la subvention des institutions d’insertion socioprofessionnelle et des entreprises pour la formation par le travail (formation professionnelle pour personnes faiblement qualifiées)	8, 23		

PAN IS 2003-2005					
I	170	Nouveau décret en liaison avec l’accompagnement de parcours avec e.a. un crédit d’insertion			
I	241	Chèques-formation lors du lancement d’une entreprise	1,10	0,40	0,60
I	242	Approbation d’un arrêté d’exécution pour les titres-services	8,18		
D	243	Réforme des programmes visant à combattre le chômage			
Autres mesures relatives à l’emploi (non exhaustives)					
Gouvernement fédéral					
I		Suppression du pointage (contrôle)			
I	109	Encouragement des entreprises à établir des plans de diversité et amélioration de l’accès à la fonction publique pour les étrangers			
I	204	Encouragement des entreprises à prendre en service des travailleurs moins valides			
I	209	Loi visant à combattre la discrimination			
I	224	Fondation de l’institut pour l’égalité des hommes et des femmes			

I	231	Projet d'arrêté visant à fixer des critères minimaux quant à la neutralité vis-à-vis des sexes en matière de classification des fonctions (et pour rendre ceci fiscalement plus attractif)			
Région de Bruxelles-Capitale					
I	115	L'ORBEM ouvre une deuxième "Maison pour enfants" pour les demandeurs d'emploi			
I	174	L'ORBEM institue un nouveau service qui s'informe systématiquement auprès des entreprises pour collecter des offres de travail			
Communauté française					
I	111	Création d'un Fonds pour l'équipement pédagogique de l'enseignement technique et professionnel			
I	116	Coordination des actions des différents niveaux de compétence en vue de réaliser une politique cohérente conviviale pour les enfants et des services de garde de qualité des enfants	0,17	0,6	2,05
Flandre					
I	110	Mise à disposition de conseillers sectoriels et de managers de la diversité à des secteurs qui développent un plan d'action visant à combattre les points noirs du marché de l'emploi en Flandre			
I	137	Plans d'action flamands économie de services locaux			
D	159	Les demandeurs d'emploi peuvent prendre le train à un prix avantageux pour solliciter un emploi			
I	160	Projet de décret quant à la validation du titre de compétence professionnelle pour des compétences acquises ailleurs ou antérieurement			
I	167	Décret d'intégration ("inburgeringsdecreet")			

Région wallonne					
I	114	Intervention pour 80 % dans les investissements des employeurs en vue de l'accueil des enfants du personnel à partir de janvier 2004			
I	140	Soutien des structures qui accordent des microcrédits	0,02		
I	141	Sensibilisation des PME pour intégrer dans leur gestion quotidienne des valeurs telles que le développement durable et l'entreprise socialement justifiée	0,5		
I	189	Organisation d'un concours en vue de l'informatisation des bibliothèques	0,07	0,23	0,79

PAN IS 2003-2005					
Mesures en rapport avec la famille (non exhaustives)					
Gouvernement fédéral					
I	27	Le parlement instaure une sous-commission droit de la famille e.a. pour le droit à la coparenté, l'adoption par des couples homosexuels,			
I	23	Organisation des Etats généraux de la famille			
Communauté française					
I	26	Reconnaissance des services lien et développement d'un cadre légal permettant aux parents détenus de rester en contact avec leurs enfants	0,03	0,11	0,37
Mesures en rapport avec la justice (gouvernement fédéral) (non exhaustives)					
I	36	Elargissement de l'aide juridique : assouplissement des conditions de revenu, évaluation du système à points pour les interventions des avocats			
I	37	Modernisation de la loi sur la protection de la jeunesse			
I	39	Les dispositions de la circulaire relative au statut résidentiel des victimes du trafic d'êtres humains sont reprises dans la législation belge			
Mesures en liaison avec la culture, le sport et les loisirs (non exhaustives)					
Communauté française					
I	43	Arrêté visant à la reconnaissance et à la subvention des centres sportifs locaux	-	0,1	0,2
I	45	Programme de sensibilisation aux arts dans les locaux de garde des enfants			
Flandre					
I	49	Elaboration des arrêtés d'exécution du décret 'Tourisme pour tous' et mise en place du steunpunt (service de soutien) Vakantieparticipatie (participation aux vacances) comme cellule permanente auprès de Toerisme Vlaanderen			

Mesures se rapportant à une rémunération équitable (non exhaustives)					
Gouvernement fédéral					
I	72	Amélioration de la loi sur le règlement collectif des dettes			
Commission Communautaire Commune (COCOM)					
I	17	Rédaction d'ici 2004 d'un dépliant afin d'informer les clients du CPAS de leurs droits et de leurs devoirs, des objectifs et des missions du CPAS et des conditions d'attribution du revenu d'insertion	0,06		
Région wallonne					
I	77	Fondation d'écoles des consommateurs	0,23		
I	21	Développement d'une politique sociale par décret avec e.a. l'agrégation de "services d'intégration sociale" privés et publics, des agences intercommunales sociales et la création d'un forum régional pour l'inclusion sociale	4,3		
Mesures en rapport avec l'enseignement (non exhaustives)					
Communauté française					
I	82	Introduction d'un nouveau décret pour stimuler la discrimination positive (e.a. création d'un organe de régulation de quartier)	11,99	12,19	12,38
I	86	Généralisation de la psychomotricité dans l'enseignement maternel	0,48	1,7	5,82
D	93	Garantie de la gratuité de l'enseignement obligatoire par une suppression progressive de certains frais (photocopies, journal de classe, ...)			
D	94	Diminution des frais scolaires : revoir les suppléments scolaires pour l'enseignement secondaire et l'enseignement supérieur et introduire le maintien du supplément d'étude pour étudiants boursiers qui redoublent une année		0,65	2,04

PAN IS 2003-2005					
Flandre					
D/I	88 89 90	Suppression des seuils financiers dans l'enseignement primaire, dans l'enseignement secondaire et dans l'enseignement supérieur : - complémentarité du financement des études et des infrastructures pour étudiants dans l'enseignement supérieur - révision des priorités budgétaires pour l'enseignement primaire et secondaire			
I	99	Exécution de la nouvelle politique égalité des chances dans l'enseignement en 2003 (réalisation du droit à l'inscription, démarrage de la commission droits des élèves et des plates-formes locales de concertation dans l'enseignement primaire et secondaire et désignation de coordinateurs de soins dans l'enseignement primaire)			
Accord de coopération					
	106	Doublement en Belgique francophone du public alphabétisé pour atteindre 20.000 en 2010	5	5	5
Mesures en liaison avec le logement (non exhaustives)					
Gouvernement fédéral					
D	18	Elargissement des ayants droit à une prime à l'installation	13,2		
I	252	Evaluation de la loi sur les loyers			
Région de Bruxelles-Capitale					
I	256	Instauration des organes de concertation dans les sociétés de logement social			
Flandre					
I	15	Garantie du droit à une fourniture minimale d'électricité			
I	249	Agréation supplémentaire des agences de locations sociales			
I	248	Création de 15.000 logements locatifs sociaux supplémentaires			

Région wallonne					
I	260	Réforme de la législation relative aux centres d'accueil pour adultes			
I	245	Plan d'action pluriannuel pour le logement permanent sur un terrain de camping			
Mesures en liaison avec les soins de santé (non exhaustives)					
Gouvernement fédéral					
I	286	Création d'un centre d'observation belge des drogues et de l'assuétude aux drogues			
I	268	Promotion des soins de première ligne			
I	263	Création d'un centre fédéral de connaissance pour les soins de santé	4,2	4,2	4,2
Commission Communautaire Commune (COCOM)					
I	275	Organisation d'une campagne de mammographie	0,05		
Communauté française					
I	279	Renforcement du rôle de l'ONE (Office de la Naissance et de l'Enfance)	0,06	0,2	0,69
I	277	Amélioration des programmes médicaux de prévention	0,14	0,48	1,63
Flandre					
D	271	Elargissement du public cible de l'assurance-soins			
Mesures en liaison avec la participation (non exhaustives)					
Gouvernement fédéral					
I	1	Le Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale est renforcé et rendu plus autonome			
I	2	Organisation d'un vaste débat social sur la pauvreté et l'exclusion sociale pour commémorer le dixième anniversaire du Rapport général sur la pauvreté			
Flandre					
I	3	Décret sur la lutte contre la pauvreté	1,17	1,58	1,98
I	16	Garantie d'une offre minimale de transports publics et de possibilités de déplacement	25		

TABEAU 6 : MESURES DES COMMUNAUTES ET DES REGIONS DANS LE PAN IS 2001-2003 EXERCANT UN IMPACT DIRECT SUR LE REVENU D'UN MENAGE

Description dans le PANincl.			Budget sur une base annuelle en millions d'EUR		
N°	Page	Description de la mesure	2001	2002	2003
Communauté française					
284	p.38	Application de tarifs avantageux pour la garde d'enfants des familles monoparentales à bas revenu			
189 215	p.46	Relèvement de 14,5 % des montants seuils pour les bourses d'études			
192	p.47	Les étudiants sans-papier sont exonérés du droit d'inscription dans l'enseignement supérieur s'ils ne proviennent pas de l'Union européenne			
Flandre					
283	p.38	Elaboration d'une nouvelle échelle de cotisation pour les parents pour les infrastructures subventionnées de telle manière que les enfants de familles à faible revenu paient moins	0,66		
285 286	p.40	Augmentation du budget pour l'accueil à domicile de personnes à charge	13,4		
301	p.40	Conversion du système des primes d'encouragement pour crédit de carrière et travail à temps partiel en crédit de formation et en crédit soins afin d'améliorer le retour des femmes sur le marché du travail et la conciliation soins-travail	4,42	3,9	
274	p.48	Organisation d'une assurance-soins en vue de couvrir les frais non médicaux des personnes nécessitant des soins à partir du 1 ^{er} octobre 2001			
275	p.49	Elargissement de la corbeille des vaccinations gratuites			
256	p.46	Optimisation des suppléments d'étude pour l'enseignement primaire, secondaire et supérieur (bourses joker)	52,3	67,97	72,56

	p.46	Révision du système des subsides de loyer			
255	p.47	Natation scolaire gratuite dans l'enseignement primaire	3,94	3,94	3,94
Communauté germanophone					
44	p.48	Cofinancement des frais liés à la maladie pour des personnes gravement malades et qui sont insuffisamment couvertes par l'assurance -maladie	0,04		

TABEAU 7 : MESURES DES COMMUNAUTES ET DES REGIONS DANS LE PAN IS 2003-2005 AVEC UN IMPACT DIRECT SUR LE REVENU D'UN MENAGE

Description dans le PANincl.		Budget sur une base annuelle en millions d'EUR		
N°	Description de la mesure	2003	2004	2005
Flandre				
88 89 90	Suppression des seuils financiers dans l'enseignement primaire, dans l'enseignement secondaire et dans l'enseignement supérieur : - complémentarité du financement des études et des infrastructures pour étudiants dans l'enseignement supérieur - révision des priorités budgétaires pour l'enseignement primaire et pour l'enseignement secondaire			
271	Elargissement du public cible de l'assurance-soins			
159	Les demandeurs d'emploi peuvent prendre le train à un prix avantageux pour solliciter un emploi			
Communauté française				
93	Garantie de la gratuité de l'enseignement obligatoire par la suppression progressive de certains frais (photocopies, journal de classe, ...)			
94	Diminution des frais scolaires : révision des suppléments scolaires pour l'enseignement secondaire et supérieur et maintien de l'allocation d'études pour les étudiants boursiers qui redoublent une année		0,65	2,04

BIBLIOGRAPHIE

Cantillon, B., Est-elle encore sociale et sécurisante ? Réflexions sur l'avenir de la sécurité sociale en Belgique, in *Revue Belge de Sécurité Sociale*, n° 4, 2005, 2006.

Cantillon, B., Marx, I., Rottiers, S. et Van Rie, T., *Een vergelijking van België met de Europese kopgroep: Postremus inter pares*, Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck, Anvers, 2007.

Carpentier, S., Cantillon, B., Lefebure, S., Rombaut, K., Verbist, G. et Van den Bosch, K. (2005), *Het (potentiële) gebruik van de indicatoren in de Belgische Nationale Actieplannen Sociale Insluiting*, Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck, Anvers, 2005, <http://webhost.ua.ac.be/csb>, (10/09/06).

Carpentier, S., Cantillon, B. Van den Bosch, K. et G., Verbist, Analyse des conditions nécessaires permettant d'utiliser les indicateurs sous l'angle de l'analyse politique dans le cadre des plans d'action nationaux belges pour l'inclusion sociale, *Revue Belge de Sécurité Sociale*, n° 3, 2006.

Conseil de l'Union européenne, *Presidency note. Follow-up of the Lisbon European Council – the ongoing experience of the open method of coordination*, 14 juin 2000, 9088/00, Bruxelles, 2000.

SPF Emploi, Travail et concertation sociale, *PAN 2002. PAN emploi 2002 – Belgique*, 2002. <http://www.meta.fgov.be/pa/paa/framesetnld00.htm> (10/09/06).

Levin, H. et McEwan, P., *Cost-effectiveness analysis, 2ème édition*, Sage, Londres, 2001.

SPP Intégration sociale, *Plan d'action national pour l'inclusion sociale*, 2003. <http://www.mi-is.be/NL/Themes/AB/NAPincl-integraal-NL-VOLLEDIG11-6.doc> (05/09/06).

SPP Intégration sociale, *Plan d'action national belge pour l'inclusion sociale 2003-2005 (version mise à jour)*, juillet 2004. <http://www.mi-is.be/NL/content/NAP%202003-2005%20nl.pdf> (05/09/06).

SPP Intégration sociale, *Plan d'action national pour l'inclusion sociale 2001-2003, Plan d'action national pour l'inclusion sociale 2003-2005*, CD-rom, 2005.

Gouvernement flamand, *Vlaams actieplan armoedebestrijding*, 2004. http://www.wvc.vlaanderen.be/armoede/brochure/vap2004/actieplan_armoede2004.pdf, (10/09/06).

TABLE DES MATIERES

INVENTAIRE DE LA POLITIQUE DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETE POUR LA BELGIQUE DE 2001 A 2005 SELON LES PLANS D'ACTION NATIONAUX INCLUSION SOCIALE

1. INTRODUCTION	399
2. LA POLITIQUE DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETE EN CHIFFRES	401
2.1. OBSERVATIONS EN MARGE QUANT AUX DONNEES ET A LA METHODE	401
2.2. NOMBRE DE MESURES EN FONCTION DE L'ORGANE DECISIONNEL ET DU DROIT FONDAMENTAL	403
2.3. INSTRUMENTS POLITIQUES UTILISES	405
2.4. UNE ANALYSE BUDGETAIRE ABSENTE	407
3. ACCENT SUR L'ACTIVATION, LA RESPONSABILISATION ET L'INVESTISSEMENT	408
4. CONCLUSION	410
ANNEXES	413
ANNEXE 1 : DONNEES CHIFFREES DE LA FIGURE 1	413
ANNEXE 2 : FICHES DE SUIVI DU SYSTEME DE SUIVI INFORMATISE	414
ANNEXE 3 : UNE CLASSIFICATION EN FONCTION DES INSTRUMENTS POLITIQUES ET DE L'IMMEDIATETE DE L'IMPACT D'UNE MESURE SUR LE REVENU D'UN MENAGE	417
BIBLIOGRAPHIE	455

tives en matière de comparabilité. Ce matériau de base devrait permettre de se faire une idée des priorités de la politique de lutte contre la pauvreté et de la politique de l'inclusion sociale. Des analyses plus fouillées pour mieux se rendre compte de l'effet des mesures constituent alors une deuxième étape. Ce faisant, l'on peut vérifier dans quelle mesure les mesures prises récemment sont efficaces et effectives dans la lutte pour l'inclusion sociale.

En Belgique, la politique d'inclusion sociale est éparpillée entre différents niveaux administratifs compétents et organes décisionnels ainsi qu'entre des domaines politiques variés, des groupes cibles et des instruments politiques. Ceci constitue le résultat inévitable de la répartition des compétences dans un état fédéralisé et du fait que la lutte contre l'exclusion sociale doit être engagée à partir de divers domaines. Simultanément, la Belgique est devenue actuellement l'un des pays dont les prestations sur le plan des indicateurs de pauvreté et de répartition sont les plus mauvaises à l'intérieur du groupe des pays riches et doit être relativement égalitaires au sein de l'UE (Cantillon, 2006, pp. 3-7 ; Cantillon, Marx e.a., 2007). Vu la situation du budget et l'imminent vieillissement de la population, les moyens administratifs disponibles (en termes d'argent, de personnes et d'attention des décideurs politiques) doivent être engagés de la manière la plus efficace et la plus effective possible dans la lutte contre l'exclusion sociale. L'analyse de la politique sur la base d'une information appropriée et d'une perception des effets de la politique menée est pour cette raison cruciale si la Belgique ne veut pas continuer à s'enfoncer dans le bas du groupe des pays riches et égalitaires ou disparaître de ce groupe de tête.

(Traduction)

FORUM

**RENFORCEMENT DE LA DIMENSION SOCIALE DE LA STRATEGIE
DE LISBONNE**

459 |

RENFORCEMENT DE LA DIMENSION SOCIALE DE LA STRATEGIE DE LISBONNE *

PAR JONATHAN ZEITLIN

Professeur, Directeur du Centre d'excellence de l'Union européenne, Université de Wisconsin-Madison,
Etats-Unis

INTRODUCTION

Le présent article vise à lancer la discussion sur la manière de renforcer la dimension sociale de la Stratégie de Lisbonne. Il se focalise sur une question : comment au mieux mettre en oeuvre la conclusion du Conseil européen de printemps de 2007 soulignant que les « objectifs sociaux communs des Etats membres devraient être mieux pris en compte dans le programme de Lisbonne ». La première partie présente une série d'arguments en faveur du renforcement de la dimension sociale de la Stratégie de Lisbonne, basée sur l'expérience de ces deux dernières années avec les lignes directrices intégrées pour la croissance et l'emploi et les Programmes nationaux de réforme. La deuxième partie prend en considération certains sujets de préoccupation soulevés par la perspective d'une consolidation de la dimension sociale de la Stratégie de Lisbonne. Enfin, la dernière partie examine trois options politiques visant à renforcer la dimension sociale de la Stratégie de Lisbonne: (1) incorporer pleinement tant les Objectifs Communs de l'UE que la Méthode Ouverte de Coordination sur la protection sociale et l'inclusion sociale (MOC/PSIS) dans les lignes directrices intégrées en faveur de la croissance et de l'emploi et dans les programmes de réforme nationaux pour 2008-2010 ; (2) insérer un nouveau chapitre social dans les lignes directrices intégrées, tout en maintenant la MOC/PSIS comme outil distinct de coordination des politiques et processus d'établissement de rapports, basés sur les objectifs UE communs de cohésion/inclusion sociales ; et (3) maintenir en l'état la structure actuelle des Directives intégrées en faveur de la croissance et de l'emploi et la MOC/PSIS, tout en améliorant les dispositions visant à garantir un enrichissement mutuel (« feeding in/feeding out ») ** tant aux niveaux national que de l'UE. Après avoir examiné les avantages et les inconvénients de chacune de ces options, l'article préconise l'Option 2 (« incorporation partielle »)

* Article réalisé en vue de sa présentation lors d'une rencontre informelle du Comité de protection sociale (CPS) à Erfurt, en Allemagne le 23 mai 2007.

** « Feeding in » : façon dont la protection sociale et l'inclusion sociale rationalisées contribuent aux objectifs de Lisbonne ; « feeding out » : façon dont Lisbonne contribue à la protection sociale et à l'inclusion sociale.

comme l'approche la plus prometteuse à même à la fois de renforcer la dimension sociale de la Stratégie de Lisbonne et de préserver la visibilité et l'autonomie de la coordination des politiques sociales européennes. Il conclut ensuite en proposant un ensemble de changements organisationnels dans les lignes directrices intégrées et dans les programmes nationaux de réforme visant autant à sauvegarder l'intégrité et l'efficacité de la MOC/PSIS qu'à apporter une correction à certains problèmes mis à jour lors de la révision de la Stratégie de Lisbonne, tout particulièrement en liaison avec la Stratégie européenne pour l'emploi.

1. LE POURQUOI DU RENFORCEMENT DE LA DIMENSION SOCIALE DE LA STRATEGIE DE LISBONNE

1.1. ENGAGEMENT POLITIQUE

Depuis 2005, le Conseil européen n'a pas manqué de réaffirmer qu'une plus grande cohésion sociale et la lutte contre la pauvreté/l'exclusion sociale sont au centre des objectifs de la Stratégie de Lisbonne. Malgré cela, cet engagement politique en faveur de la dimension sociale de la Stratégie de Lisbonne n'est pas reflété dans les lignes directrices fournies aux Etats membres en vue de la préparation de leurs Programmes nationaux de réforme (PNR), ni dans l'évaluation des PNR eux-mêmes. Le Staff Working Paper de mai 2006 de la Commission sur « Working Together for Growth and Jobs : Further Steps in Implementing the Revised Lisbon Strategy », (1). (Travailler ensemble pour la croissance et l'emploi : étapes ultérieures de la mise en oeuvre de la Stratégie de Lisbonne révisée) était bien emblématique de ce vide, en ce que, d'aucune manière, il ne faisait écho aux objectifs de cohésion/inclusion sociales, mais définissait simultanément un itinéraire autoritaire pour la préparation des Rapports des Etats membres sur les progrès réalisés et un cadre méthodologique en vue de leur évaluation. En conséquence, le Conseil européen de printemps de 2007 soulignait : « les objectifs sociaux communs des Etats membres devraient être mieux pris en compte dans le programme de Lisbonne...afin que les citoyens de l'Union soutiennent sans relâche à l'intégration européenne ».

1.2. MODESTE EFFICACITE DU « FEEDING-IN » ET DU « FEEDING-OUT »

Conformément aux conclusions du Conseil européen du Printemps 2006, la Stratégie de Lisbonne révisée est conçue pour fournir « un cadre dans lequel la politique économique, la politique de l'emploi et la politique sociale se renforcent mutuellement, de sorte que des progrès sont accomplis simultanément dans les domaines de la création d'emplois, de la compétitivité et de la cohésion sociale, dans le respect des valeurs européennes ». Cette dynamique de renforcement mutuel au sein de la Stratégie de Lisbonne révisée est censée être réalisée par une relation réciproque entre la Méthode Ouverte de Coordination sur la protection sociale et l'inclusion sociale rationalisée (MOC/PSIS) et les lignes directrices intégrées en faveur de la

(1) SEC, p. 619, 24.05.2006, Bruxelles, 2006.

croissance et de l'emploi tant aux niveaux national qu'eupéen, à la suite de quoi la première « importe » (« feeds in ») dans les objectifs de croissance et d'emploi, alors que les dernières « exportent » (« feed out ») afin de faire avancer les objectifs de cohésion sociale.

Néanmoins, l'expérience du fonctionnement de la Stratégie de Lisbonne révisée au cours des deux premières années (2005-2006) démontre que l'efficacité de ce feed-back de renforcement mutuel entre les dimensions sociale, économique et d'emploi est restée décidément limitée, avec des différences très profondes entre les Etats membres. Ainsi, par exemple, dans les Rapports de mise en oeuvre des Programmes nationaux de réforme de 2006, dix Etats membres seulement ont inclus les objectifs de cohésion/inclusion sociales (y compris l'égalité entre les sexes) (2) parmi leurs priorités nationales ou y ont fait largement référence, tandis que les autres : reprenaient brièvement les formulations émises dans les Rapports stratégiques nationaux de protection sociale et d'inclusion sociale (RSNPSIS) de la MOC, soumis le mois précédent (9 EM) ; se référaient exclusivement à l'inclusion au marché du travail (4 EM) ; ou omettaient complètement toute mention de cohésion sociale (4 EM, y compris un EM jugé dans le Rapport Annuel de la Commission sur les Progrès réalisés comme faisant de « très bons progrès » en direction des objectifs de Lisbonne). Le peu de lien ressort également entre les objectifs de cohésion/d'inclusion sociales et les plans des Etats membres visant à utiliser les fonds structurels, en principe liés de plus en plus étroitement à l'Agenda de Lisbonne, représentant quelque 60-75% des dépenses. A ce jour, nous n'avons pas, non plus, vu beaucoup de preuves d'« exportation » (« feeding out ») explicite des lignes directrices intégrées et des PNR en direction de la MOC/PSIS, par exemple à travers des évaluations systématiques de l'impact des effets réels ou prospectifs des politiques économiques et de l'emploi des Etats membres sur les résultats de cohésion/inclusion sociales. Au niveau européen, le sous-groupe Indicateurs du CPS a été chargé de développer des indicateurs visant à superviser l'interaction entre les objectifs de l'UE de croissance/emploi et de protection/inclusion sociales.

Cette évaluation critique est confirmée par le rapport de synthèse du Réseau des Experts Indépendants sur l'inclusion sociale pour le second semestre de 2006 ; ce rapport souligne « l'extrême diversité de la manière dont se produit l'enrichissement mutuel (« feeding in » et « feeding out ») ... Certains Etats membres font apparaître que la dimension sociale a exercé une influence sur l'évolution du Programme national de réforme comme l'indiquent les Rapports de mise en oeuvre. D'autres EM soit font état d'une influence superficielle, avec une consultation limitée à certains interlocuteurs, soit ne prouvent quasiment pas que les priorités sociales aient été bel et

(2) A propos de la piètre attention accordée à l'égalité entre les hommes et les femmes au cours du premier round des PNR, voir Fagan, Colette, Grimshaw, Damian et Rubery, Jill, The Subordination of the Gender Equality Objective : The National Reform Programmes and 'Making Work Pay' Policies, *Industrial Relations Journal*, 37, 6, pp. 571-592, 2006, article basé sur les rapports nationaux du Réseau UE d'experts sur l'égalité entre hommes et femmes, l'Inclusion sociale et l'Emploi (EGGSIE).

bien traduites dans des objectifs clairement articulés dans les PNR. Dans un grand nombre de cas, l'on observe une absence gênante de fond commun entre les PNR et les Rapports stratégiques nationaux de protection sociale et inclusion sociale. Même là, où ils sont relativement intégrés, ils tendent à ne figurer que dans des domaines sélectionnés, tels que le fonctionnement du marché de l'emploi ou l'apprentissage durant toute la vie, alors que l'inclusion sociale est souvent absente. » (3). Le texte entre guillemets est une traduction fidèle d'un extrait du rapport par la rédaction de la RBSS.

1.3. AMELIORER LA COHERENCE POLITIQUE ET METTRE AU JOUR DES SYNERGIES

Actuellement, les systèmes européens de protection sociale exigent des réformes pour assurer leur adéquation, leur durabilité et leur adaptation aux nouveaux risques sociaux à la lumière des modèles d'emploi, des structures des ménages/familles et des tendances démographiques en mutation. Dès son origine, la MOC sur la Protection/inclusion sociales était spécifiquement conçue pour poursuivre ces objectifs aussi multiples qu'indispensables en incorporant des perspectives à la fois sociale et économique d'une manière équilibrée et cohérente, par exemple par une collaboration entre le CPS et le Comité de politique économique (CPE) dans le domaine des pensions. En effet, la MOC peut être considérée plus globalement comme une discipline itérative en vue de réconcilier des objectifs apparemment contradictoires (par exemple plus d'emplois de meilleure qualité, des pensions appropriées et durables, ou des soins de santé/soins de longue durée accessibles, de haute qualité et payables) en mettant à nu des synergies et des solutions gagnant-gagnant par le biais de la comparaison des différentes approches nationales visant à leur réalisation.

Toutefois, en excluant les objectifs de cohésion/inclusion sociales de l'UE des lignes directrices intégrées pour la croissance et l'emploi, l'Union en est effectivement revenue à la coordination unilatérale des politiques sociales des Etats membres à la poursuite d'une durabilité financière et d'une promotion de l'emploi que, dès sa conception, la MOC/PSIS avait pour but de surmonter. Ainsi, par exemple, dans les recommandations communes de 2007, basées sur le Rapport annuel de la Commission sur les progrès réalisés, huit Etats membres ont reçu des recommandations formelles pour accélérer la réforme de leurs systèmes de pensions et/ou de soins de santé afin de garantir la pérennité des finances publiques, tandis que trois autres Etats membres furent exhortés à intensifier la mise en œuvre des réformes des pensions et/ou des soins de santé restées en friche comme points supplémentaires de focalisation.

(3) Begg, Iain et Marlier, Eric, *Social Inclusion 2006: Second Semester Report. Independent Overview Based on National Report of Independent Experts*, UE Réseau des Experts indépendants sur l'Inclusion sociale, p. 5, Bruxelles, 1^{er} mai 2007.

Le texte entre guillemets est une traduction fidèle d'un extrait du rapport par la rédaction de la RBSS.

La plupart des approches innovatrices de l'UE de la modernisation du/des Modèle(s) social (sociaux) européen(s), ce qui est loin d'être secondaire, exigent une intégration et une coordination systématiques des réformes dans de multiples domaines politiques interdépendants, tels que l'activation du marché de l'emploi, l'apprentissage tout au long de la vie, la santé et la sécurité professionnelles, les droits antidiscriminatoires et les régimes de pensions/de handicap dans le cas du « vieillissement actif » ou des arrangements contractuels, l'activation, l'apprentissage tout au long de la vie et les systèmes de sécurité sociale dans le cas de la « flexicurité ». Semblable intégration politique horizontale et semblable gouvernance partagée peuvent uniquement être entravées par l'échec de l'incorporation des objectifs de cohésion/inclusion sociales – et des acteurs qui y sont associés – dans les Programmes nationaux de réforme d'un grand nombre d'Etats membres.

1.4. ACCROITRE L'APPROPRIATION NATIONALE ET ENCOURAGER LA PARTICIPATION DE LA SOCIÉTÉ CIVILE

Lors de la révision de la Stratégie de Lisbonne, la Commission poursuivait un objectif clé : accroître l'appropriation nationale et encourager la participation des acteurs non gouvernementaux dans l'agenda des réformes. La plupart des évaluations indépendantes, y compris un rapport officiel du Comité économique et social européen, constatent que ces ambitions n'ont pas été réalisées pendant l'ébauche des PNR de 2005, qui – fait-on valoir – représentaient un pas en arrière en termes de participation des acteurs de la société civile en comparaison aux précédents Plans d'action nationaux pour l'emploi (ou plus encore dans le domaine de l'Inclusion sociale) (4). En réponse à de telles critiques, la Commission a donné un élan majeur à l'accroissement de la l'appropriation nationale dans les processus de mise en œuvre des PNR 2006, avec pour effet la création de nouveaux corps de consultation/coordination, le renforcement du statut politique des coordinateurs issus de Lisbonne et une implication plus grande des parlements nationaux, des partenaires sociaux et des autorités locales/régionales dans un grand nombre d'Etats membres.

Toutefois, selon certaines sources indépendantes, le processus de mise en œuvre des PNR n'a cessé de manquer de visibilité publique dans la plupart des Etats membres, alors que l'implication des acteurs non gouvernementaux et subnationaux fut souvent confinée dans une consultation formelle et/ou des exercices d'information, n'offrant que peu d'opportunités d'influencer la direction ou le contenu politique de façon substantielle. D'après l'opinion générale, les acteurs de la société civile, comme les ONG et les associations de bénévoles, ont été nettement moins impliqués dans la plupart des Etats membres, souvent à cause de difficultés liées à l'accès aux processus de consultation et de coordination dominés par les ministères

(4) Comité économique et social, *Mise en œuvre de la stratégie de Lisbonne : Rapport résumé pour le Conseil européen (23 et 24 mars 2006)*, CESE 1468/2005 rev., Bruxelles. Pour un aperçu exhaustif des évaluations du premier round des PRN de Lisbonne, voir Begg, Iain, *Lisbon Relaunched: What Has Changed? Is It Working Better?*, Rapport spécial CEPS, Centre for European Policy Studies, Bruxelles, décembre 2006, basé sur une étude préparée pour le Parlement européen.

des Finances ou de l'Economie avec lesquels ils n'avaient que peu de contacts antérieurement (5). Mais, même si ces barrières procédurales à la participation de la société civile pouvaient être surmontées, il serait toujours difficile d'imaginer de quelle façon les Programmes nationaux de réforme pourraient recueillir un enthousiasme populaire largement répandu et renforcer le soutien à l'intégration européenne parmi les citoyens de l'Europe tout en continuant à négliger la poursuite des objectifs de cohésion/inclusion sociales qui, comme le démontrent les données des sondages d'opinion, demeurent centraux dans les préoccupations du public dans la plupart des Etats membres.

2. PREOCCUPATIONS DECOULANT DU RENFORCEMENT DE LA DIMENSION SOCIALE DE LA STRATEGIE DE LISBONNE

2.1. SUBSIDIARITE

Les Etats membres disposent de la compétence de base en matière d'organisation et de développement de leurs systèmes de protection sociale. On relève également de larges disparités au sein de l'UE quant aux structures institutionnelles et à la conception programmatique des Etats-Providence nationaux, dont la réforme est fréquemment un sujet hautement sensible dans la politique nationale. Dans ces conditions, les Etats membres continuent assez logiquement de faire preuve de peu d'enthousiasme pour aller au-delà de l'accord sur des objectifs communs et indicateurs de protection/inclusion sociales en vue de l'établissement de directives européennes et de recommandations particulières à certains pays, ce qui pourrait résulter de l'incorporation d'un chapitre social dans les lignes directrices intégrées pour la croissance et l'emploi.

Mais, comme nous l'avons vu, les Etats membres sont déjà soumis aux Directives européennes et aux recommandations ciblant davantage certains pays quant à la réforme de leurs systèmes de protection sociale dans la mesure où celle-ci peut être qualifiée d'indispensable pour assurer la pérennité des finances publiques et/ou réaliser des taux d'emploi plus élevés. En outre, le confinement territorial et l'autonomie des Etats-Providence nationaux ont été significativement mis au défi au cours de ces dernières années par la jurisprudence de la Cour européenne sur les soins de santé, les pensions complémentaires et (dans une moindre mesure) l'aide sociale. La question n'est dès lors pas de savoir *si* mais *comment*, l'UE devrait être impliquée dans la coordination des réponses des Etats membres aux défis communs de réforme de leurs systèmes de protection sociale, tout en respectant simultanément la

(5) Pour des aperçus d'ensemble de la consultation des acteurs non gouvernementaux dans la préparation des Rapports IPRN 2006, voir Begg et Marlier, *Social Inclusion 2006: Second Semester Report. Independent Overview Based on National Report of Independent Experts*, Réseau UE des Experts indépendants sur l'inclusion sociale, Tableau 3.1, pp. 12-14, Bruxelles, 1^{er} mai 2007 ; Réseau anti-pauvreté européen (EAPN), *Making Lisbon Deliver for People Experiencing Poverty : EAPN Response to 2006 Implementation Reports on the National Reform Programs*, EAPN, Bruxelles, janvier 2007.

légitime diversité nationale. Dans ce contexte, il semble préférable pour une telle coordination de l'UE d'être basée sur un mix intégré et équilibré d'objectifs sociaux, économiques, et occupationnels, même si cela signifie l'adoption de directives européennes et de recommandations spécifiques à certains pays dans le domaine de la protection/inclusion sociales.

Les directives et recommandations européennes ne mèneront pas, non plus, nécessairement à des opérations d'arrière-boutique pour harmoniser les systèmes nationaux de protection sociale par le biais de l'imposition de modèles politiques d'une « taille unique pour tous ». Ici, l'expérience de la Stratégie européenne pour l'emploi (SEE), le modèle original de la MOC, fournit un exemple largement positif. Dans une série d'itérations durant la décennie passée, les lignes directrices européennes pour l'emploi ont montré leurs bonnes capacités d'adaptation à la grande variété de systèmes d'emploi au sein de l'Union, encourageant la convergence des objectifs, de la performance et de larges approches politiques par l'évaluation contextualisée des performances, l'autoévaluation, le contrôle par les pairs, et l'échange de bonnes pratiques plutôt que par une harmonisation des institutions, des règles, ou des programmes. Bien que les recommandations particulières à certains pays demeurent davantage controversées, l'on peut néanmoins affirmer qu'elles ont aussi enrichi la définition des politiques nationales en réinjectant les résultats du processus d'évaluation européen dans les débats nationaux et en attirant l'attention sur des problèmes négligés même dans les Etats membres les plus performants. A un niveau plus profond, la SEE et plus généralement la MOC devraient être considérées comme une incorporation d'une nouvelle forme de subsidiarité dynamique, basée non sur une répartition rigide des compétences, mais – en lieu et place – sur la collaboration entre différents niveaux de gouvernance dans lesquels chaque unité participante contribue avec son expertise et ses ressources propres à aborder les problèmes communs en biaisant à travers les juridictions.

2.2. PERTE D'AUTONOMIE/AFFAIBLISSEMENT DE LA MOC/PSIS

Même les Etats favorables à un renforcement de la dimension sociale de la Stratégie de Lisbonne peuvent redouter que l'incorporation des objectifs UE communs de cohésion/inclusion sociales dans les directives intégrées en faveur de la croissance et de l'emploi entraîne un affaiblissement et une perte d'autonomie pour la MOC/PSIS. Il s'agit d'une préoccupation légitime, comme le suggère d'ailleurs l'expérience récente de la Stratégie européenne pour l'emploi. L'intégration des directives de politique de l'emploi et de politique économique a impliqué une certaine compression et une perte de spécificité pour les premiers, sans nécessairement réduire leur complexité ou éliminer les chevauchements avec les dernières. Simultanément, la transformation des Plans d'action nationaux pour l'emploi (PAN/empl) et le Rapport commun sur l'emploi dans les chapitres des PNR et le Rapport annuel sur les progrès réalisés de Lisbonne ont réduit la visibilité de la coordination de la politique de l'emploi tant aux niveaux national qu'euro-péen (UE).

Il n'en est pas moins significatif que les dispositifs de la Stratégie révisée de Lisbonne aient engendré une plus grande disparité dans les rapports sur la politique des Etats membres établis par eux-mêmes et une perte de la capacité de supervision au niveau européen. La plupart des Etats membres ne structurent pas les PNR en tenant compte des lignes directrices intégrées. Six seulement sur 25 incluent des données complètes sur les indicateurs européens d'emploi existants et peu d'Etats membres font état de progrès dans le domaine des cibles d'activation SEE, du Pacte d'égalité entre les hommes et les femmes du Conseil européen de 2006 ou des Stratégies pour l'apprentissage tout au long de la vie exigées par le Conseil européen du printemps de 2004. Afin de superviser les nouvelles directives pour l'emploi, le Groupe « indicateurs » du Comité pour l'emploi (EMCO) développe un ensemble réduit de quelque 25 indicateurs clés auxquels s'ajoute un nombre similaire d'indicateurs contextuels ; leur but est de mettre en perspective les politiques nationales et les performances, puisque les 14 indicateurs structurels, sous-tendant le rapport annuel de synthèse de la Commission qui évalue les progrès réalisés dans le domaine des objectifs de Lisbonne, sont jugés insuffisamment détaillés même pour mesurer les performances des Etats membres à l'égard des cibles SEE. Bien que l'EMCO ait renforcé son Programme d'apprentissage mutuel par des séminaires d'examens thématiques et des activités nationales de suivi ainsi que par des examens des bonnes pratiques par des pairs, le format variable et inégal des PNR a rendu plus difficiles la réimportation et la rationalisation des résultats de cet apprentissage mutuel dans la définition politique sur le plan national.

La dominance des acteurs de la politique économique dans la Stratégie révisée de Lisbonne en faveur de la croissance et de l'emploi tant aux niveaux européen que national est une source apparentée d'inquiétudes. Par exemple, la démarche proposée et la méthode d'évaluation pour les PNR 2006, déjà examinées ci-devant, s'avèrent avoir été dessinées par le CPE sans consultation préalable de l'EMCO, dont les membres se sont montrés extrêmement critiques sur plusieurs points : grille de mise en œuvre proposée, base de données de réforme du travail, évaluation de l'impact des moteurs de la réforme clé et exercice de modelage macroéconomique et doutent de la capacité de restituer avec précision les relations entre réformes nationales de l'emploi et résultats de la politique suivie. Au niveau des Etats membres, de manière similaire, les Ministères des Finances ou de l'Economie ont le plus souvent assumé la responsabilité d'organiser la production du PNR, bien que, parfois, le Coordinateur national de Lisbonne ait été désigné parmi les membres du cabinet ou de l'équipe du premier ministre.

Considérant l'impact des Directives intégrées sur la spécificité et le détail des objectifs et faisant état dans les rapports des processus au sein de la SEE, des changements similaires ont déjà été introduits dans les plages politiques distinctes de la MOC/PSIS comme conséquence de la rationalisation. Ainsi, nous avons pu observer une notable réduction non seulement dans le nombre mais encore dans la précision des objectifs communs de pension de la MOC passant de 11 en 2001 à 3 en 2006. De la même manière, les ONG sociales, comme le Réseau antipauvreté européen,

ont exprimé leur préoccupation sur le fait que la rationalisation des Rapports stratégiques nationaux sur la protection/inclusion sociales ait affaibli la prééminence des Plans d'action nationaux pour la protection/inclusion sociales (PAN/incl) et miné les améliorations de la gouvernance dans la coordination administrative et la consultation des acteurs que ces derniers avaient stimulées, même si certains Etats membres ont choisi de maintenir ou même d'accentuer l'importance des PAN/incl dans leur processus de définition politique. De plus, inviter les Etats membres à faire un usage cohérent des indicateurs européens plutôt que nationaux pour évaluer les performances reste un sujet épineux dans les RSNPSIS aussi bien dans les PAN/incl que dans les Rapports stratégiques nationaux sur les pensions. Ainsi, si la spécificité limitée, la précision et la cohérence des objectifs et des rapports sont problématiques pour la coordination des politiques de protection /inclusion sociales des Etats membres, ce problème devrait être affronté indépendamment du fait que, oui ou non, les objectifs sociaux communs sont incorporés dans le prochain ensemble de lignes directrices intégrées.

2.3. DE LA COORDINATION POLITIQUE MULTILATERALE AU DIALOGUE BILATERAL DE REFORME ?

Un grand nombre des problèmes auxquels la SEE a été confrontée dans le cadre de la Stratégie révisée de Lisbonne ne provient pas directement de l'intégration des lignes directrices relatives à l'emploi et à l'économie en soi, mais plutôt de l'objectif déclaré par la Commission de Barroso de faire glisser l'accent des discussions multilatérales sur les thèmes politiques sectoriels entre les Etats membres et la Commission (autrement dit, la manière dont elle entendait la MOC) vers un dialogue bilatéral entre la Commission et chacun des Etats membres sur leurs Programmes nationaux de réforme. Cet effort de plus grande efficacité de la Stratégie de Lisbonne, par la focalisation sur un ensemble plus réduit d'objectifs, et d'une augmentation de l'engagement national, en autorisant les Etats membres à formuler leurs propres priorités de réforme, s'est accompagné d'une perte de la spécificité et des détails dans les rapports en liaison avec les indicateurs communs nécessaires à la supervision, l'évaluation et à la coordination de domaines politiques complexes, comme l'on peut s'en rendre compte avec l'emploi par exemple. Incorporer les objectifs clés et les indicateurs des processus de coordination politique sectorielle tels que la MOC/PSIS dans la Stratégie de Lisbonne n'équivaut pas à ajouter des ornements superflus sur un arbre de Noël, comme l'a suggéré une métaphore largement utilisée, mais plutôt à équiper le cockpit d'un avion à grande vitesse avec l'ensemble complet des systèmes instrumentaux nécessaires pour éviter de voler à l'aveuglette.

Ce n'est donc guère surprenant si le Conseil européen s'est montré incapable de résister à l'ajout de nouvelles priorités aux 24 lignes directrices intégrées au fur et à mesure du changement des conditions, comme les quatre domaines transversaux prioritaires pour plus de croissance et d'emplois agréés lors du Conseil européen de

printemps 2006 (6). Il n'est pas non plus surprenant de constater que le Conseil européen et la Commission ont également lancé de nouveaux processus de coordination et des obligations d'établissement de rapports pour les Etats membres en réponse à ces priorités ainsi qu'à d'autres priorités émergentes telles que l'intégration des immigrants ou la réduction des charges administratives. Enfin, la Commission, elle-même, a reconnu les limites du dialogue bilatéral avec les Etats membres sur leurs PNR, comme l'on peut le voir, par exemple, dans ses efforts pour organiser des ateliers d'apprentissage mutuel au sein du Réseau des Coordinateurs nationaux de Lisbonne sur des sujets tels que les guichets uniques pour la création de nouvelles entreprises, la coopération entre université et industrie, l'allongement de la vie active des travailleurs âgés – même s'il en résulte quelque risque de dupliquer le travail des MOC sectorielles.

3. CAP SUR LISBONNE III : OPTIONS POLITIQUES POUR UNE DIMENSION SOCIALE PLUS FORTE

Renforcer la dimension sociale de la Stratégie de Lisbonne est devenu un enjeu vital pour réaliser les engagements déclarés de l'UE en vue d'une plus grande cohésion sociale et de la lutte contre la pauvreté/l'exclusion sociale ; c'est aussi indispensable pour améliorer la cohérence et l'efficacité de la Stratégie révisée elle-même. Trois larges options politiques peuvent être envisagées pour renforcer la dimension sociale de la Stratégie de Lisbonne :

- incorporer tout à la fois les objectifs de cohésion/inclusion sociales de l'UE et la MOC/PSIS dans les lignes directrices intégrées en faveur de la croissance et de l'emploi et les Programmes nationaux de réforme (« incorporation intégrale ») ;
- insérer un nouveau chapitre social dans les lignes directrices intégrées, tout en retenant la MOC/PSIS comme une politique distincte de coordination et d'élaboration des rapports, basés sur les objectifs communs de cohésion/inclusion sociales de l'UE (« incorporation partielle ») ;
- ne rien changer à la structure actuelle des lignes directrices intégrées en faveur de la croissance et de l'emploi et la MOC/PSIS, tout en améliorant les dispositifs d'enrichissement mutuel (« feeding-in » et « feeding-out ») tant aux niveaux national qu'europpéen (« statu quo amélioré »).

Chacune de ces options politiques visant à renforcer la dimension sociale de la Stratégie de Lisbonne s'accompagne d'avantages et d'inconvénients. L'on observe par ailleurs plusieurs domaines de chevauchement potentiel entre elles. Par exemple, la participation renforcée, le reporting et l'analyse d'impact proposés ci-dessous pour obtenir un meilleur fonctionnement de l'enrichissement mutuel (feeding in/ feeding out) sous l'Option 3 (« statu quo amélioré ») sera aussi nécessaire

(6) Ces quatre domaines transverses prioritaires sont : investir plus dans le savoir et l'innovation ; déblocage du potentiel industriel, particulièrement des PME ; plus grande adaptabilité des marchés du travail basée sur la flexicurité ; énergie et changements climatiques.

pour assurer l'efficacité de l'incorporation intégrale ou partielle des objectifs de cohésion/inclusion sociales dans les lignes directrices intégrées et les Programmes nationaux de réforme (Options 1 et 2).

En termes d'avantages ou de désavantages, l'Option 1 – incorporation intégrale des objectifs communs de cohésion/inclusion sociales de l'UE et de la MOC/PSIS dans les lignes directrices intégrées et les Programmes nationaux de réforme – est, à première vue, la solution la plus nette et la plus cohérente. Cette approche placerait, en principe, les objectifs sociaux de l'UE sur le même pied que ses engagements à poursuivre la croissance et l'emploi au sein de la Stratégie de Lisbonne et créerait un cadre institutionnel intégré pour résoudre les conflits et découvrir les synergies entre ces objectifs tant aux niveaux national qu'europpéen, réduisant ainsi le nombre de processus distincts de coordination de la politique et d'élaboration des rapports. Toutefois, comme le suggère l'expérience de la Stratégie européenne pour l'emploi examinée ci-dessus, une telle incorporation de la MOC/PSIS dans les lignes directrices intégrées et les Programmes nationaux de réforme ne serait pas exempte de risques sérieux d'affaiblir la coordination de la politique sociale de l'UE en réduisant sa visibilité et son autonomie tant aux niveaux national qu'europpéen.

L'Option 3 – améliorer les arrangements visant à l'enrichissement mutuel (« feeding-in » et « feeding out ») entre la MOC/PSIS et les lignes directrices intégrées en faveur de la croissance et de l'emploi sans modifier la structure de ces dernières – semblerait, dès lors, être la solution la plus simple et la moins risquée. Cette option pourrait avoir pour effet que des critères formels pour les Etats membres impliquent les acteurs sociaux (tant gouvernementaux que non gouvernementaux) dans l'élaboration de leurs PNR, afin de débattre explicitement de la manière dont leurs PNR font avancer les objectifs de cohésion/inclusion sociales de l'UE (y compris l'égalité entre les hommes et les femmes) et d'incorporer dans leurs PNR des évaluations systématiques de l'impact des effets réels et prospectifs des politiques économiques et de l'emploi sur les résultats de la cohésion/inclusion sociales. Ces deux derniers critères pourraient être étendus parallèlement du niveau national au niveau européen en tant que composantes du Rapport annuel de la commission sur les progrès réalisés dans la stratégie de Lisbonne (7). Un tel renforcement de la participation sociale, du processus d'élaboration des rapports et des critères d'analyse de l'impact est, en soi, souhaitable et serait nécessaire pour assurer l'efficacité du fonctionnement de toute incorporation intégrale ou partielle des objectifs de cohésion/inclusion sociales de l'UE dans les lignes directrices intégrées et dans les Programmes nationaux de réforme (Options 1 et 2). Toutefois, sans changements formels de la structure des lignes directrices intégrées, il est probable que les propositions d'amélioration de l'enrichissement mutuel (« feeding-in » et « feeding-out »)

(7) Pour une discussion plus complète sur semblables propositions visant à intégrer par des évaluations systématiques de l'impact (tant *ex ante* qu'*ex post*) les objectifs sociaux aux objectifs nationaux et à la définition de la politique européenne, voir Marlier, Eric, Atkinson, A.B., Cantillon, Bea et Nolan, Brian, *The EU and Social Inclusion: Facing the Challenges*, Policy Press, Bristol, 2006.

s'avèrent inefficaces. Ainsi, la plupart des Etats membres ont jusqu'à présent largement ignoré les exhortations du Conseil européen visant à mettre en valeur le processus d'enrichissement mutuel (« feeding-in » et « feeding-out ») dans leurs Programmes nationaux de réforme et rapports sur la mise en oeuvre, comme l'a fait la Commission elle-même dans son rapport annuel d'avancement, et il y a peu de raisons de croire que ce modèle s'améliore de manière significative dans le futur tant que les objectifs de cohésion/inclusion sociales resteront en dehors des lignes directrices intégrées elles-mêmes.

Il en résulte qu'une version de l'Option 2 (« incorporation partielle ») semble être l'approche la plus prometteuse pour renforcer la dimension sociale de la Stratégie de Lisbonne tout en préservant la visibilité et l'autonomie de la coordination de la politique sociale européenne. Cette option impliquerait l'incorporation d'un nouveau chapitre social dans les lignes directrices intégrées et le maintien de la MOC/PSIS au titre de coordination de la politique ainsi qu'un processus d'élaboration des rapports distincts et basés sur l'ensemble des 12 actuels objectifs communs pour la protection et l'inclusion sociales. Insérer un nouveau chapitre social dans les lignes directrices intégrées entraînera indubitablement quelques risques de réduction d'autonomie de la MOC/PSIS. Cependant, maintenir l'autonomie procédurale tout en sacrifiant l'influence politique en restant en dehors du cœur même de la Stratégie de Lisbonne est actuellement le danger le plus grand auquel est confrontée la MOC/PSIS, puisque les Etats membres sont déjà sujets à des recommandations spécifiques à certains pays quant à la réforme de leurs systèmes de protection sociale dans le cadre des lignes directrices intégrées en faveur de la croissance et de l'emploi dans la mesure où celles-ci sont censées être nécessaires pour des motifs de durabilité financière et/ou pour la promotion de l'emploi.

En revanche, l'incorporation d'un nouveau chapitre social dans les lignes directrices intégrées devrait s'accompagner de changements organisationnels dans la Stratégie de Lisbonne afin de préserver l'intégrité et l'efficacité de la MOC/PSIS (y compris celles de ses trois volets constitutifs) au titre de coordination de politique sectorielle et d'un processus d'établissement des rapports distinct. Ces changements organisationnels seraient bénéfiques pour la Stratégie de Lisbonne – généralement étant donné qu'elle entre dans une nouvelle phase – et devraient également s'appliquer à la Stratégie européenne de l'emploi pour corriger certains des problèmes expérimentés dans le cadre de Lisbonne II.

Dès lors, les lignes directrices intégrées et les Programmes nationaux de réforme devraient être repensés comme les apex jumeaux d'un processus de coordination de la politique servant de voûte élevée à partir des MOC sectorielles, comme des lieux où les priorités et les approches conflictuelles peuvent être réconciliées à titre provisoire, plutôt que comme des remplacements unifiés, centralisés pour les processus de coordination sectorielle eux-mêmes. Dans cet esprit, les Rapports stratégiques nationaux pour la protection sociale et pour l'inclusion sociale devraient être retenus comme des documents indépendants précédant et alimentant dans les Pro-

grammes nationaux de réforme, accompagnés des Plans d'action nationaux pour l'emploi, ravivés en conformité avec les dispositions du Traité d'Amsterdam. Pour certains, ceci pourrait être considéré comme une multiplication indésirable de processus de planification et d'élaboration des rapports ; mais comme nous l'avons déjà fait valoir plus haut, une telle spécificité sectorielle est indispensable pour arriver à une supervision, une évaluation, et une coordination efficaces de domaines politiques complexes tels que la protection/inclusion sociales et l'emploi.

Afin d'optimiser au mieux les opportunités d'apprentissage mutuel, les Etats membres devraient être obligés d'établir des rapports cohérents sur les progrès réalisés par rapport à chaque objectif et à chaque ligne directrice, en recourant dans toute la mesure du possible aux indicateurs européens communs. En accord avec les principes méthodologiques définis par le Sous-groupe Indicateurs du CPS, de tels indicateurs communs devraient être orientés sur les résultats, être en mesure de répondre aux interventions politiques, être sujets à une interprétation normative claire et acceptée, opportun, et révisables. Ils devraient également être suffisamment comparables et désagrégeables pour servir d'outils diagnostiques mettant en lumière les domaines sujets à amélioration et à des actions autocorrectrices par les acteurs nationaux et locaux, plutôt que des sanctions douces ou des mécanismes humiliants pour mettre en application la conformité des Etats membres avec les cibles européennes.

S'il y a lieu d'incorporer un nouveau chapitre social dans les lignes directrices intégrées en faveur de la croissance et de l'emploi, les acteurs sociaux devraient également être intégrés à la Stratégie de Lisbonne comme partenaires à part entière aux niveaux européen, national et régional. Par ailleurs, le CPS devrait rejoindre l'EMCO et l'EPC dans l'élaboration des lignes directrices, en supervisant les Programmes nationaux de réforme et évaluer leur mise en oeuvre, une étape qui renforcerait également les voix de DG EMPL et du Conseil de l'EPSCO dans leurs dialogues respectifs, d'une part, avec les DG ECFIN et Entreprise, et, d'autre part, avec les Conseils Ecofin et Compétitivité. Au niveau des Etats membres, les Coordinateurs nationaux de Lisbonne devraient être associés partout où cela s'avère possible avec les services ou avec le cabinet du premier ministre plutôt qu'avec les ministères des Finances ou de l'Economie. A défaut de cela, les représentants des ministères des Affaires sociales devraient être activement représentés dans la coordination et l'élaboration des PNR. Par ailleurs, une telle participation ne devrait pas non plus être confinée à des officiels du gouvernement central : au lieu de cela, les ONG sociales et autres groupes de la société civile devraient avoir toutes les opportunités pour contribuer aux Programmes nationaux de réforme, aux côtés des partenaires sociaux, des autorités locales/régionales, des parlements nationaux et autres acteurs.

Une fois ces changements organisationnels en place dans la prochaine phase de la Stratégie de Lisbonne, les politiques européennes sociale, économique et de l'emploi pourraient enfin commencer à travailler ensemble de manière à se renforcer

mutuellement pour aboutir plus rapidement à une croissance durable, à des emplois plus nombreux et de meilleure qualité et à une plus grande cohésion sociale – comme envisagé voici déjà sept ans par ses architectes.

(Traduction)

TABLE DES MATIERES

RENFORCEMENT DE LA DIMENSION SOCIALE DE LA STRATEGIE DE LISBONNE

INTRODUCTION	459
1. LE POURQUOI DU RENFORCEMENT DE LA DIMENSION SOCIALE DE LA STRATEGIE DE LISBONNE	460
1.1. ENGAGEMENT POLITIQUE	460
1.2. MODESTE EFFICACITE DU « FEEDING-IN » ET DU « FEEDING-OUT »	460
1.3. AMELIORER LA COHESION POLITIQUE ET METTRE AU JOUR DES SYNERGIES.	462
1.4. ACCROITRE L'APPROPRIATION NATIONALE ET ENCOURAGER LA PARTICIPATION DE LA SOCIETE CIVILE	463
2. PREOCCUPATIONS DECOULANT DU RENFORCEMENT DE LA DIMENSION SOCIALE DE LA STRATEGIE DE LISBONNE	464
2.1. SUBSIDIARITE	464
2.2. PERTE D'AUTONOMIE / AFFAIBLISSEMENT DE LA MOC/PSIS	465
2.3. DE LA COORDINATION POLITIQUE MULTILATERALE AU DIALOGUE BILATERAL DE REFORME ?	467
3. CAP SUR LISBONNE III : OPTIONS POLITIQUES POUR UNE DIMENSION SOCIALE PLUS FORTE	468

ABSTRACTS

ABSTRACTS

“Le coeur d’Hybride”*par Pierre Vandervorst*

Pour conclusions générales des XIXèmes Journées Juridiques Jean Dabin consacrées à la Sécurité sociale, à ses 60 ans, « Le Coeur d’Hybride » propose, en contre-épreuve des travaux, un instantané critique de notre protection sociale qui est nourri des quinze dernières années de changements organisationnels vécus par les institutions publiques et les institutions coopérantes de sécurité sociale ainsi que des quinze ans d’expérience managériale de son auteur à la tête de l’O.N.S.S., l’Office national de sécurité sociale.

Avec toutes les nuances qu’exige le sujet, avec une foison de références ou renvois d’actualité, ce bilan-tremplin ne manque pas d’aborder, sans se soustraire aux choix, les thèmes brûlants, les questions essentielles. Il relance par exemple, dans l’ensauvagement ambiant du Monde, dans l’espace universalisé en quête de régulation, la modernité de l’idée du « Serpent social européen » comme clé d’équilibre dans une Union à 25 qui socialement se cherche toujours. Autre exemple, il défend l’opportunité, dans l’hybridation belgo-belge et parallèlement à une redynamisation de la gestion paritaire dans sa dimension tripartite, de réorganiser notre système de protection sociale en deux vantaux, l’un qui s’appuie sur la profession, l’autre qui repose sur la citoyenneté antidote crédible aux scissions ourdies. On y retrouve aussi tant ce qui ouvre sur ce qu’il est convenu d’appeler un « modèle social européen tangible », sur ce qu’on conçoit comme devant devenir un « Etat social créatif », que ce qui plaide en faveur d’une évolution innovante des couvertures d’« assurance sociale » vers une « assurance – participation sociale » incluant le non-travail, l’« utilité sociale » et se saisissant donc de tout le cycle de vie. On y découvre encore tant ce qui préserve des marchandisations non pertinentes, aux parfums de mirages, que ce qui concourt, invite à l’écoute, urgente, des attentes communautaires justifiées des uns ainsi qu’à la mise au point de formules anallergiques (bonus-malus, droits de tirages appropriés...) capables de restaurer et d’entretenir la confiance, à même de soutenir, d’encourager, de garantir la volonté d’user des règles fédérales de solidarité d’une manière mutuellement acceptée et vérifiable.

“Le coeur d’Hybride”*by Pierre Vandervorst*

As the general conclusion of the 19th “Journées juridiques Jean Dabin”, dedicated to 60 years of social security, “Le coeur d’Hybride” proposes, as a counterproof of the proceedings, an instantaneous critique of our social protection, inspired by the last

fifteen years of organisational changes the public social security institutions and the co-operating institutions have experienced, as well as the author's fifteen years of managerial experience at the head of the National Office for Social Security.

With all the nuances the subject calls for, with abundant references and allusions to current affairs, this future-oriented retrospective tackles the burning themes and essential questions and does not hesitate to propose choices. For example, it reintroduces, in the context of the current brutalisation of the world and the universalised space in search of regulation, the modernity of the idea of the "European social snake" as a key to stability in the European Union of 25, which is still socially in search of itself. It also defends the opportunity, in the typically Belgian hybrid situation and parallel with a revivification of the joint administration in its tripartite dimension, to reorganise our social protection system with two components, one based on profession and the other one based on citizenship, a credible antidote for plotted split-ups. The article not only deals with what leads to a so-called "tangible European social model" and to what should become a "creative social State", but also with what pleads in favour of an innovative evolution of the "social insurance" coverage towards a "social insurance based on social participation" including non-employment and "social utility", which would thus cover the entire life cycle. The article further deals with what preserves the impertinent delusive commodisation and what invites to urgently hear the justified communal expectations as well as to develop hypoallergenic formulas (no claims bonus, appropriate drawing rights, ...) capable of restoring and maintaining confidence and even of supporting, encouraging and guaranteeing the will to use federal solidarity rules in a mutually accepted and verifiable way.

*
* *

"Sécurité sociale, transferts et fédéralisme en Belgique"

par Bea Cantillon et Veerle De Maesschalck

La première partie du présent article donne un aperçu des causes, de l'ampleur et des effets des transferts régionaux dans le domaine de la sécurité sociale (à l'exception de l'assurance soins de santé) sur la base d'enquêtes représentatives au sujet des revenus de la population belge. Les auteurs font une estimation de l'ampleur des écarts en matière de recettes et de dépenses de sécurité sociale entre la Flandre et la Wallonie, vérifient dans quelle mesure les flux sont attribuables à des différences objectives dans la structure sociodémographique et économique des régions et examinent les conséquences des flux financiers territoriaux en ce qui concerne les différences de niveau de bien-être, de pauvreté et d'inégalité des revenus entre et au sein des entités régionales.

Dans la seconde partie de cette contribution les auteurs émettent quelques considérations au sujet de la place de la sécurité sociale dans le modèle fédéral belge. Les auteurs tentent de définir sous quelles conditions et dans quelles circonstances les transferts de sécurité sociale s'avèrent problématiques (ou peuvent l'être) et formulent quelques pistes quant à la politique à suivre. Elles font valoir l'argument que, pour l'avenir, il est essentiel d'intégrer la sécurité sociale dans un modèle de 'fédéralisme social adulte' reposant sur trois piliers, à savoir : la responsabilisation, la décentralisation et la coordination.

“Social security, transfers and federalism in Belgium”

by Bea Cantillon and Veerle De Maesschalck

In the first part of this contribution the authors map the causes, the dimensions and the effects of regional social security transfers (excluding health insurance) on the basis of representative income surveys of the Belgian population. The authors estimate the size of the differences with regard to social security income and expenditures between Flanders and Wallonia, verify to which extent the flows can be attributed to objective differences in the social-demographic and economic regional structures and look at the consequences of the territorial cash flows on the differences in terms of prosperity, poverty and income inequality between and within the regional entities.

In the second part of this article, the authors reflect on the place of social security in the Belgian federal model. They try to define under which conditions and circumstances the regional social security transfers are or can be problematic and formulate a number of considerations for policy purposes. They argue that in the future, it will be important to integrate social security in a model of 'mature social federalism', based on three pillars, i.e. a sense of responsibility, decentralisation and coordination.

*
* *

“Inventaire de la politique de lutte contre la pauvreté pour la Belgique de 2001 à 2005 selon les plans d'action nationaux Inclusion sociale”

par Sarah Carpentier, Bea Cantillon et Karel Van den Bosch

Le présent article propose un inventaire synthétique de la politique de lutte contre la pauvreté pour la période de 2001 à 2005 selon les Plans d'action nationaux Inclusion sociale 2001-2003 et 2003-2005 et répond ainsi à deux questions. En premier lieu, comment s'effectue la répartition selon les niveaux de compétences, les domaines de la politique à mener et les instruments politiques et quels éléments

essentiels de la politique de lutte contre la pauvreté qui sont soulignés dans ces plans ? En deuxième lieu, le PAN IS est-il un instrument utile à l'analyse politique et, sinon, sous quelles conditions peut-il le devenir ?

Les auteurs constatent que la politique a été menée en fonction de l'Etat-providence actif en mettant l'accent sur l'activation, la responsabilisation et l'investissement. Les autres points prioritaires sont la politique d'égalité des chances dans l'enseignement et sur le marché de l'emploi, le maintien des coûts de l'enseignement et des soins de santé à un niveau acceptable, la protection des revenus et l'amélioration des conditions pour concilier la vie privée et la vie professionnelle et les soins nécessaires. Néanmoins, les préoccupations relatives à l'emploi dominent la politique de lutte contre la pauvreté. Ce domaine représente plus de la moitié des mesures prises en matière de pauvreté et d'inclusion sociale. Les autorités fédérales restent le niveau de compétences proposant le plus grand nombre de mesures quant à la redistribution des revenus et la lutte contre la pauvreté. Quasiment toutes les mesures s'adressent à des groupes cibles ou ont pour objectif de stimuler une activité spécifique. Les mesures universelles sont plutôt exceptionnelles.

Le PAN IS peut s'avérer un instrument intéressant pour analyser la politique et se faire une idée de la nature et des priorités de la politique suivie ou programmée. Malheureusement, la documentation des PAN IS 2001-2003 et 2003-2005 est insuffisante pour une analyse correcte. Les conditions minimales à cet effet – à savoir, une description exhaustive et le suivi de toutes les mesures (p. ex. en matière budgétaire) – ne sont pas réunies.

“Inventory of the Belgian poverty policy from 2001 to 2005 according to the national action plans for social inclusion[”

by Sarah Carpentier, Bea Cantillon and Karel Van den Bosch

This article presents a synthetic inventory of poverty policy for the period 2001-2005 according to the National Action Plans for Social Inclusion 2001-2003 and 2003-2005. As such, it answers two questions: firstly, which distribution as regards competence levels, policy domains and policy instruments, and which accents as regards content of poverty policy are highlighted in these plans? Secondly, is the NAP SI a useful instrument for policy analysis, and if not, under which conditions would it?

The authors found that a policy was implemented in function of the active welfare state, which emphasised on activation, responsabilisation and investment. Other points of interest were equal opportunities in education and in the labour market, bearable costs for education and healthcare, income protection and capitalising on the work-family combination and the need for care. Nevertheless, employment continues to dominate the poverty policy. This domain represents more than half of the measures with regard to poverty and social inclusion. The Federal Government

continues to be the competence level with the most measures as regards re-distribution and combating poverty. Almost all measures are oriented at target groups or aimed at stimulating a specific activity. Universal measures are largely exceptional.

The NAP SI could prove to be an interesting instrument for policy analysis in order to gain an insight in the nature and priorities of the scheduled or implemented policy. Unfortunately the documentation of the NAP's SI 2001-2003 and 2003-2005 has too many shortcomings for a sound policy analysis. The minimum conditions, i.e. a detailed description and follow-up of all measures (e.g. as regards budget), have not been fulfilled.

PRIX

Le numéro

En Belgique15,00 EUR

A l'étranger15,00 EUR + frais d'expédition

L'abonnement annuel (4 numéros)

En Belgique50,00 EUR

A l'étranger 50,00 EUR + frais d'expédition

ISSN : 0035-0834

C.C.P. : 679-2005863-97

**Les auteurs sont priés d'adresser leurs
manuscrits à Monsieur dr. Hendrik Larmuseau,
Directeur général, Service public fédéral
Sécurité sociale
Eurostation II
Place Victor Horta 40, Boîte 20 - 1060 Bruxelles
e-mail : hendrik.larmuseau@minsoc.fed.be**

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://socialsecurity.fgov.be/bib/index.htm>

CONSEIL DE REDACTION

PRESIDENT

Jef VAN LANGENDONCK, professeur Katholieke Universiteit Leuven (KU Leuven).

CONSEILLERS SCIENTIFIQUES

Jos BERGHMAN, professeur à la Katholieke Universiteit Leuven (KU Leuven);
Bea CANTILLON, professeur à l'Université Antwerpen (UA);
Gabrielle CLOTUCHE, professeur à l'Université Catholique de Louvain, conseiller à l'European Trade Union Confederation (ETUC);
Michel DISPERSYN, professeur à l'Université Libre de Bruxelles (U.L.B.);
Pierre PESTIEAU, professeur à l'Université de Liège, (U.Lg);
Bernd SCHULTE, professeur au Max Planck Institut München;
Pierre VAN DER VORST, professeur à l'Université Libre de Bruxelles (U.L.B.);
Willy VAN EECKHOUTTE, professeur à l'Université Gent (U.Gent);
Pascale VIELLE, professeur à l'Université Catholique de Louvain (U.C.L.).

Durant la période de 1995 à 2004, la présidence a été assurée par les Commissaires royaux honoraires Roger DILLEMANS et Pierre VAN DER VORST.

MEMBRES DE L'ADMINISTRATION

Frank VAN MASSENHOVE, président, Service public fédéral Sécurité sociale;
Tom AUWERS, directeur général, Service public fédéral Sécurité sociale;
Hendrik LARMUSEAU, directeur général, Service public fédéral Sécurité sociale;
Frank ROBBEN, administrateur général, Banque-carrefour de la sécurité sociale;

COMITE DE REDACTION

PRESIDENT

Hendrik LARMUSEAU, directeur général, Service public fédéral Sécurité sociale.

MEMBRES

Frank VAN MASSENHOVE, président, Service public fédéral Sécurité sociale;
directeurs généraux au Service public fédéral Sécurité sociale: Tom AUWERS, Jan BERTELS, Marie-Claire DUBUISSON et Hubert MONSEREZ;
conseillers généraux au Service public fédéral Sécurité sociale: Michel EGGERMONT, Muriel RABAU et Daniel TRESEGNIE.

COLLABORATEURS PERMANENTS

Roland VAN LAERE, Françoise GOSSIAU, Jean-Paul HAMOIR et Guy RINGOOT.