

# La sécu dans la tourmente

Il y a trois temps à la sécurité sociale. Parcourons-les.

**Premier temps.** La référence qui conviendrait le mieux pour fêter l'anniversaire de la sécurité sociale, serait sans doute l'adoption, en décembre 1903, de la loi sur les accidents de travail. Celle-ci instaurera le premier régime obligatoire de la sécurité sociale. Cette assurance mettait en œuvre une logique nouvelle. La notion de responsabilité, notion centrale de la pensée libérale, était en effet remplacée par celle du risque.

Du fait de son activité professionnelle, l'ouvrier est considéré comme soumis à des risques. Dès lors, ainsi que le montre François Ewald<sup>1</sup>, tout comme un dommage causé à autrui doit être réparé par celui qui en est responsable, les préjudices subis par l'ouvrier en raison des risques professionnels, inhérents à son activité (accident, maladie, chômage...), doivent être dédommagés par la société. Le référent par rapport au dommage subi n'est plus un individu, mais la collectivité, et la logique n'est plus celle de la responsabilité, mais celle du risque. En conséquence, nous trouvons-nous au point de départ des assurances sociales.

Sous la poussée des coalitions ouvrières qui s'imposaient et des caisses de prévoyance syndicale qui se développaient, on n'acceptait plus que la maladie, l'accident, la vieillesse, la perte d'emploi mènent les salariés à une paupérisation irréversible. L'assurance sociale permettait désormais de répartir sur le groupe la charge des dommages individuels et surtout d'effectuer cette répartition non plus sous forme de secours et de charité, mais selon une règle de justice qui est une règle de droit.

**Deuxième temps.** Les différents régimes de la sécurité sociale se sont mis progressivement en place à travers une histoire sociale conflictuelle. Il faudra cependant attendre l'arrêté-loi de décembre 1944 – 60<sup>e</sup> anniversaire qui est à l'origine de ce dossier – pour que, dans un deuxième moment, les différentes assurances sociales forment en quelque sorte un système. Alors que les communistes sortaient renforcés de la résistance, que les «renardistes», partisans d'un syndicalisme d'action directe, paraissaient majoritaires dans les bassins industriels wallons et que l'URSS exerçait une forte attraction auprès des travailleurs, la droite s'était résignée, dans ce nouveau rapport de forces, à accepter un partage équitable des résultats de la croissance à travers la négociation salariale et la sécurité sociale.

**Troisième temps.** À partir du milieu des années septante et surtout du début des années quatre-vingts, sous l'effet d'un chômage massif et durable et des transformations géopolitiques, une droite toujours plus à droite engage désormais une campagne idéologique prônant l'austérité, la remise en cause de l'indexation des salaires et la dénonciation des dépenses publiques. Surtout, l'offensive contre les cotisations sociales, désignées désormais

comme des «charges», sapera, sans en avoir l'air, la légitimité du système de protection sociale en fragilisant son financement.

Dans ces conditions, par l'entremise de la FEB qui plaide pour une «thérapie de choc»<sup>2</sup>, la droite exige de nouvelles économies, une cure d'austérité pour «maîtriser les dépenses» de la sécu, la limitation des remboursements de santé aux soins de base de manière à confier le reste à des assurances privées. Le patronat flamand, plus direct, exige une régionalisation de la sécurité sociale pour permettre sa privatisation. En d'autres termes, il s'agit pour ses adversaires, selon le ministre des Affaires sociales Rudy Demotte, de rompre avec un système de protection sociale «accessible à tous, de haute qualité et moins cher que les autres».

**D**eux contributions sur l'histoire de la sécu entament cet anniversaire. Alors que **Guy Vanthemsche** nous décrit

le contexte politique et social dans lequel s'est déroulé l'accord de 1944, **Hedwige Peemans-Poulet** rappelle les assises ouvrières de la sécurité sociale, qui remontent au XIX<sup>e</sup> siècle. En dialoguant à distance, **Anne-Françoise Theunissen** et **François Martou** cernent l'actualité, toujours différée, d'une ancienne revendication des femmes dans la sécurité sociale : l'individualisation des droits.

Depuis plusieurs années, le modèle social belge et sa gestion paritaire (patrons/syndicats) est mis sous tension : de l'extérieur, par la mondialisation généralisée et les orientations

sociales européennes pro-libérale, et, de l'intérieur, par les visions divergentes du nord et du sud du pays sur son fonctionnement. Si **Michel Jadot** explique les enjeux globaux des méthodes de gouvernance, **Pierre Reman** s'attarde sur les principes de l'État social actif, qu'il ne condamne pas d'entrée de jeu.

Impossible de parler sécurité sociale sans parler de son financement. **Nicole Fasquelle** a donc interprété les chiffres du Bureau du Plan pour nous conter les évolutions passées et futures des caisses de la sécu. Contrairement à certains discours, elle ne tire pas la sonnette d'alarme.

Acteurs sociaux incontournables, les syndicats sont constamment au chevet de la protection sociale. Et pour cause, celle-ci subit des attaques frontales qu'ils sont les premiers à dénoncer. Nous avons rencontré les chefs de file de la CSC et de FGVB, **Luc Cortebeek** et **André Mordant**.

Enfin, les deux dernières contributions se tournent vers l'Europe. D'abord, **Gabrielle Clotuche** expose la manière dont celle-ci promeut la «modernisation» des systèmes sociaux. Mais au fait, quelle modernisation? Ensuite, **Mateo Alaluf** montre comment les États européens se sont épris, volontairement ou non, d'un nouveau discours social néolibéral qui bute néanmoins sur de nombreuses et fortes résistances qui ne semblent pas prêtes à s'apaiser. ■

Le **THÈME** a été coordonné par Anne-Françoise Theunissen et Mateo Alaluf.

## 1944, le patchwork social

L'ONSS naît en 1944. Si la sécurité sociale existait déjà de facto depuis le siècle précédent, elle est enfin inscrite dans la législation. Dans quel contexte? Avec quels acteurs, défendant quels intérêts? Flash-back.

**GUY VANTHEMSCHE**

Guy Vanthemsche est historien et professeur à la VUB

**L**es anniversaires ont un indéniable avantage : ils permettent de se pencher sur le passé et de se rappeler les jours heureux. Mais certains d'entre eux peuvent également se teinter d'angoisses, en particulier si l'état de santé de l'individu fêté ou de l'institution célébrée inspire des craintes. C'est précisément le cas de la Sécurité sociale qui, ce mois-ci, fête ses soixante ans. L'ambiance n'est pas vraiment festive, car cette vénérable institution ne se porte pas très bien. On nous assure qu'elle dépense trop et que ses charges sont trop lourdes. L'heure de sa (pré)retraite aurait-elle sonné? Devrait-elle passer la main à un mécanisme entièrement repensé?

Le but de cet article n'est pas de répondre à ces questions, certes très importantes, mais plutôt de les situer dans une perspective historique plus large et donc d'aborder les enjeux actuels sous un autre angle. Bizarrement, la santé financière de la Sécurité sociale a pratiquement toujours suscité des craintes. Bien plus : lors de sa naissance on ne lui prêtait pas langue

vie ; on l'avait même considérée comme «provisoire». Malgré cela, elle a fait preuve d'une belle robustesse, traversant de nombreuses épreuves tout au long de ses six décennies d'existence. Autre élément intrigant : on suspecte la vieille dame d'avoir menti sur son âge réel. Est-elle bien née en décembre 1944? Dans une certaine mesure, ces deux aspects – la vitalité inattendue de la «Sécu» et l'incertitude quant à sa naissance – sont liés, comme nous essayerons de l'expliquer plus loin.

Le système de protection sociale actuel n'est pas né soudainement, «out of the blue», lors de la publication de l'arrêté-loi du 28 décembre 1944. Ses racines plongent jusqu'au cœur du XIX<sup>e</sup> siècle, période d'exploitation et de misère ouvrières. À l'époque, seules l'assistance publique ou la charité privée permettent aux nécessiteux de tenir tête, tant bien que mal, aux épreuves de la vie, telles que la maladie, l'invalidité, le chômage ou la vieillesse. Aux yeux des élites sociales, ces «inévitables» aléas leur permettent d'être touchées de compassion et donc de renforcer (ou de rétablir) les liens de reconnaissance qui existent (ou doivent exister) entre le

<sup>1</sup> François Ewald, *L'État providence*, Grasset, Paris, 1986.

<sup>2</sup> *Le Soir*, 29/10/2004.



riche et le pauvre. Par contre, aux yeux des masses populaires, cette assistance, qui permet à peine de survivre, est ressentie comme une humiliation et une sujétion intolérables. La lutte ouvrière n'a donc pas pour seul objet la confrontation directe avec l'employeur, le combat pour des salaires ou des conditions de travail meilleurs. Elle vise également la refonte des liens entre les salariés et ceux qui, à leur corps défendant, sont exclus du marché du travail et donc de tout revenu.

### Un système mosaïqué

La protection sociale peut fonctionner de différentes manières. On peut soit faire appel à l'État, qui s'occupe de son financement grâce aux impôts prélevés sur la collectivité. Dans ce cas, les institutions de soutien sont gérées par des fonctionnaires. Soit les travailleurs prennent en main leur propre protection, en y mettant de leur poche. Par conséquent, ils restent maîtres de leurs œuvres sociales. Ces deux solutions ne sont évidemment pas incompatibles. L'intervention publique et l'initiative privée peuvent s'entrecroiser de différentes façons et à des degrés divers.

C'est précisément ce qui se passa en Belgique vers la fin du XIX<sup>e</sup> et le début du XX<sup>e</sup> siècle. Grâce à leurs maigres moyens, les travailleurs créent et gèrent des mutualités (qui atténuent les conséquences financières désastreuses de la maladie et de l'invalidité) et surtout des caisses de chômage syndicales, qui, pendant quelques semaines, permettent de tenir tête à la perte d'emploi. Fait capital : le mouvement ouvrier belge considère la protection sociale non seulement comme un terrain mais également comme un instrument de lutte sociale. Elle permet en effet de renforcer son pouvoir d'attraction et sa cohésion interne. La riposte ne se fait pas attendre. Certains patrons plus ou moins «sociaux», ainsi que des bourgeois, plus ou moins conservateurs, veulent également investir le terrain de la protection sociale. Leur but, avoué ou non, est de couper l'herbe sous le pied du mouvement ouvrier, de contrôler les masses ouvrières et de s'attirer la sympathie des travailleurs «reconnaisants». Les années 1880-1920 voient donc la création de nombreuses caisses d'usine, d'allocations

familiales, de pension, de secours mutuels... L'esprit de prévoyance semble un excellent antidote contre le poison révolutionnaire. Les gouvernements de l'époque, largement dominés par les forces patronales et conservatrices, commencent à distribuer des subsides pour soutenir les initiatives qui garantissent le maintien de l'ordre social. Les pouvoirs publics s'abstiennent toutefois de se mêler de la gestion des œuvres privées : c'est le régime de la «liberté subsidiée». À l'issue de la Première Guerre mondiale, le jeu se corse. Les représentants du mouvement ouvrier réussissent enfin à accéder au gouvernement. Ils se hâtent d'orienter une partie de cette manne financière publique vers leurs propres institutions de protection sociale, en particulier vers les caisses de chômage syndicales.

Pendant l'entre-deux-guerres, la protection sociale offre donc une image particulièrement complexe. L'assurance-chômage, contrôlée par le mouvement ouvrier, renforce le pouvoir syndical. Le terrain de l'assurance-maladie invalidité est partagé entre des institutions ouvrières (mutualités socialistes et démocrates-chrétiennes) et des caisses patronales et conservatrices (avec, entre autres, les mutualités dites «professionnelles»). Par contre, les caisses d'allocations familiales se trouvent fermement aux mains du patronat. Enfin, l'essentiel du secteur des pensions est géré par des institutions publiques. Le tout ressemble donc davantage à un gigantesque patchwork qu'à un édifice conçu par un seul et même architecte. À l'aube de la Seconde Guerre mondiale, la protection sociale belge reflète surtout les positions de force occupées par les grandes forces rivales antagonistes de la société belge. À la confrontation entre le patronat et les organisations ouvrières se superpose la rivalité entre chrétiens et laïcs (surtout représentés par les socialistes) et qui divise, parfois très profondément, le monde des mutualités et des caisses de chômage syndicales.

### Le Pacte social, en attendant mieux...

Cette mosaïque comporte toutefois de nombreuses et de graves lacunes. L'une d'entre elles concerne l'étendue de la protection sociale. Les différentes caisses d'assurance reposent



W. Wolstjans 04

*Jeuse aimé vivre au près d'une jeune géante  
[...]  
Baccharis à loisir ses magnifiques formes  
Rampier sur le versant de ses genoux énormes  
[...]  
Dormir nonchalamment à l'ombre de ses seins  
(BAUDELAIRE)*

surtout sur les contributions financières de leurs membres, mais l'affiliation à celles-ci est facultative. De nombreux travailleurs belges, qui ne peuvent ou ne veulent pas s'assurer, ne jouissent donc d'aucune protection sociale (mis à part l'assistance publique). L'autre lacune concerne la modicité du soutien financier offert par ces caisses facultatives. La vie reste très dure, même lorsque l'on bénéficie des allocations de telle ou telle caisse.

Cet ensemble hétéroclite et lacunaire semble donc appeler une réforme profonde. Mais y toucher risque de bouleverser les positions de force que tel ou tel groupe social antagoniste a réussi à occuper. Car qui serait responsable de la gestion et du financement du nouveau système de protection sociale? Au fil des ans, de nombreux projets de réforme ont vu le jour, mais ils étaient souvent diamétralement opposés. Telle proposition renforcerait le pouvoir du mouvement ouvrier, telle autre celui du patronat; telle conception avantagerait

la puissance de l'État, telle autre laisserait les coudees franches aux organisations chrétiennes. En 1940, aucun compromis n'a réussi à s'imposer : la situation paraît complètement bloquée. La guerre et l'occupation allemande changent le contexte, mais pas les données fondamentales du problème. Dans la clandestinité, des représentants des organisations syndicales et patronales se rencontrent pour élaborer un nouveau système de protection sociale pour la Belgique libérée. Ces négociateurs sont des éléments modérés, recherchant volontiers le compromis. Les radicaux, tant de droite que de gauche, ne sont pas conviés à la table de négociation. On n'y retrouve donc ni les communistes et les socialistes de gauche (qui préconisent soit l'étatisation complète, soit le monopole pour les organisations ouvrières), ni les patrons et les

conservateurs (qui envisagent, en particulier, des solutions de type corporatiste, muselant le mouvement ouvrier). La peur d'éventuels troubles d'après-guerre est toutefois présente dans l'esprit des négociateurs clandestins. En août 1944, Henri Pauwels, le président de la CSC, écrit au cardinal Van Roey, primat de Belgique, que faute de solution, «il faut craindre que notre pays souffre de graves convulsions sociales qui feront le jeu des extrémistes et de pêcheurs en eau trouble». Cette année-là, les négociateurs aboutissent donc à la conclusion du soi-disant «Pacte social», qui servira de base à l'arrêté-loi du 28 décembre.

Les concepteurs du Pacte innoveront surtout sur trois points. Primo : dorénavant, les salariés sont obligés de s'affilier à une des caisses d'assurance sociale existantes. Secundo : les patrons doivent également cotiser. Tertio : les

cotisations des employeurs et des salariés (prélevées par précompte) sont directement transmises à une nouvelle institution publique centrale, l'ONSS. Mais pour le reste, les positions de force respectives des protagonistes sociaux se maintiennent. Il n'y a donc pas de grand chambardement du patchwork existant : la nouvelle «sécurité sociale» est basée sur les différentes initiatives privées, financées par les cotisations des membres et soutenues par les subsides publics. En 1944, cette solution est considérée comme «provisoire» : on annonce que la véritable réforme de la protection sociale aura lieu bientôt. Mais ce «provisoire» s'est en fait maintenu jusqu'à nos jours.

Même si la signification originelle des différents organismes participants (services syndicaux de chômage, mutualités diverses, caisse d'allocations familiales patronales)

s'est peu à peu estompée, le ciment essentiel de ce «provisoire durable» réside dans le fait que les deux principaux financiers, les salariés et les employeurs, représentés par leurs organisations respectives, exercent une grande influence sur le système actuel, en tant que gestionnaires paritaires des différentes institutions publiques. Comme jadis, une réforme profonde (en particulier des modes de financement) est une opération à hauts risques : elle pourrait déstabiliser les rapports de force existants. ■

GUY VANTHEMSCHE

# La construction ouvrière d'un monument social

Les premiers pas de la sécurité sociale belge suivent de peu la naissance du Royaume. Évoquer son passé, c'est donc se plonger dans une histoire dont les fondations du XIX<sup>e</sup> siècle n'annonçaient pas la vaste construction sociale de 1944, avec la généralisation du principe de l'assurance obligatoire et la création de l'ONSS.

HEDWIGE PEEMANS-POULLET

Hedwige Peemans-Poullet est membre de l'université des femmes

**D**ésigner l'arrêté-loi de 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs comme un acte fondateur, c'est raccourcir l'histoire : «*Bien avant l'arrêté-loi du 28 décembre 1944[...] la Belgique bénéficiait d'un ensemble de dispositions législatives qui avaient pour but de protéger le travailleur salarié, ouvrier ou employé, contre les aléas de l'existence*», redisait encore en 1951 le rapport sur la réforme de la Sécurité sociale<sup>1</sup>. Associer la naissance de la Sécurité sociale à la libération risque de détourner l'attention de l'action des organisations sociales et oublier «*son positionnement dans le champ de forces sociales, plus particulièrement son enracinement dans les luttes entre patronat et salariés*», comme le dit Guy Vanthemsche<sup>2</sup>. Le rapport au Régent, qui introduit cet arrêté, souligne que la Belgique veut rester au premier rang des nations démocratiques qui cherchent à répartir plus justement les fruits du travail commun. La sécurité sociale s'inscrit clairement dans le conflit entre le capital et le travail au sujet de la répartition du profit. Cette répartition plus juste doit aller vers les travailleurs, d'un côté, par le relèvement progressif de leurs salaires et leurs adaptations au coût de la vie, et, de l'autre, par le développement des droits de la sécurité sociale : une «*pension convenable pour ne pas être réduit à l'indigence ou mis à la charge de ses enfants*», la protection contre l'accident, la maladie (incapacité «primaire» et soins de santé), l'invalidité, le chômage (y compris «*l'aspiration à un régime économique où toute personne capable de travailler trouve dans son labeur la possibilité de gagner sa vie, autrement dit, l'aspiration à un*

*régime de droit au travail*») et la protection contre «*l'insuffisance du salaire relativement aux charges d'enfants, qui rend si difficile la vie des familles nombreuses*».

## La généralisation de l'obligation

L'arrêté-loi ne modifie pas les lois existantes en matière de pensions et d'allocations familiales, pour lesquelles il faut prévoir des majorations, mais il innove en rendant obligatoires l'assurance maladie-invalidité et un régime provisoire de soutien aux chômeurs.

L'arrêté-loi affiche clairement sa fidélité au système de protection sociale qui

s'est développé depuis le milieu du XIX<sup>e</sup> siècle et une reconnaissance du rôle des principaux acteurs de ce processus. Avant la guerre en effet, la Belgique était déjà couverte par tout un réseau de filets<sup>3</sup> de protection sociale, les uns obligatoires, les autres libres.

Une assurance obligatoire contre la vieillesse, le décès prématuré, la maladie et l'invalidité existe déjà, depuis 1844, pour les marins de la marine marchande, c'est notre première loi de sécurité sociale. L'assurance obligatoire contre la vieillesse et le décès prématuré des ouvriers mineurs remonte à 1911. Depuis 1920, les habitants d'Eupen et Malmédy avaient pu, malgré leur rattachement à la Belgique, conserver le système obligatoire allemand. L'assurance obligatoire pour

les pensions des ouvriers remonte à 1924, celle pour les pensions des employés à 1925, celle pour les maladies professionnelles à 1927 et celle pour les allocations familiales à 1930. L'assurance obligatoire contre les accidents du travail est quant à elle devenue générale en 1930.

Restaient donc en rade de l'obligation, l'assurance maladie-invalidité et l'assurance-chômage. Mais les débats à leurs sujets avaient été récurrents.

L'idée de rendre obligatoire l'assurance maladie-invalidité et décès prématuré s'est trouvée sur la table du Parlement dès la fin du XIX<sup>e</sup> siècle. En 1897, Hector Denis avait déposé une proposition de

loi qui n'a pas été discutée par le Parlement. Il y décrit déjà le principe du salaire différé et par conséquent de la transformation du travail en emploi : «*Le lien de solidarité doit s'étendre entre le patron et l'ouvrier au-delà de la période d'activité productive, et le salaire normal doit comprendre les primes d'assurance contre la maladie, l'invalidité, contre tous les risques du travail : le système obligatoire en généralise graduellement l'introduction*». Il considère que l'obligation empêche que «*le patron généreux soit sacrifié au patron égoïste, en les plaçant dans des conditions identiques de concurrence*».

En 1912, le gouvernement catholique adopte, à l'initiative des mutualités chrétiennes et du député Jean-Baptiste de Ghel- linck<sup>4</sup>, un projet de loi instituant l'assurance obligatoire pour la maladie, l'invalidité prématurée et la vieillesse. Ce projet est voté à la Chambre mais l'entrée en guerre le 4 août 1914 empêche le Sénat d'en faire autant. En défendant la proposition en question, de Ghel- linck s'exprime longuement sur la différence entre «obligation» et «étatisme» et énonce les grands principes des assurances sociales obligatoires : libre choix de la mutualité, financement tripartite, responsabilité financière des organismes assureurs et gestion par les représentants des assurés. C'est ce qui fera dire à Jérôme Dejardin en 1950 : «*La structure même de l'organisation actuelle de l'assurance maladie-invalidité était déjà contenue dans la proposition de loi [...] en 1912*»<sup>5</sup>.

Au cours des longs débats à la Chambre, d'autres propositions de loi ont été déposées par Édouard

Pécher, député libéral, puis par Camille Huysmans et Emile Vandervelde, députés socialistes. À partir de cette époque, on peut considérer que l'idée d'obligation est quasiment acquise mais les modalités de l'organisation de cette assurance obligatoire vont profondément diviser tant les organisations sociales que les parlementaires. Jusqu'au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, la couverture de la maladie (soins de santé et incapacité primaire) et de l'invalidité reste donc aux bons soins des assurances sociales libres.

Les tribulations de l'«obligation» au sujet de l'assurance-chômage<sup>6</sup> ont été au moins aussi importantes. Depuis la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, les organisations syndicales avaient créé des caisses d'assurance-chômage. L'affiliation à une telle caisse était encouragée par des subventions publiques selon deux conceptions différentes (l'une dite «gantaise», l'autre dite «liégeoise»<sup>7</sup>). Quand les droits des chômeurs assurés étaient épuisés ou quand les caisses d'assurance étaient en cessation de paiement, les chômeurs pouvaient recourir à l'assistance publique auprès de leur commune. Le temps de couverture de l'assurance et le montant de l'indemnisation variaient de caisse à caisse. La crise des années trente a montré les faiblesses d'un système d'assurances libres face à un chômage de masse et de longue durée.

À la veille de la Deuxième Guerre mondiale, les travailleurs salariés assurés librement contre la maladie-invalidité et contre le chômage étaient cependant déjà très nombreux. Ensemble, mutualistes et syndicalistes représentaient un

mouvement social impressionnant. En 1939, on comptait 1.282.117 assurés contre l'incapacité primaire et 3.430.792 bénéficiaires de l'assurance-soins de santé, tandis que plus d'un million de travailleurs étaient affiliés aux caisses syndicales d'assurance-chômage. Or, en 1939, 17,3% de ces assurés étaient en chômage complet<sup>8</sup>.

Au cours de la guerre, des responsables syndicaux ont poursuivi une activité sociale dans la clandestinité. En août 1941, à l'initiative de Henri Fuss<sup>9</sup>, les anciens membres du comité de gestion de l'Office national du placement et du chômage dissous par les Allemands, se sont réunis en secret et ont convenu des objectifs de leurs réunions (accord de coopération paritaire, en avril 1942) qui aboutiront, deux ans plus tard, au «Projet d'accord de solidarité sociale»<sup>10</sup> sur la base duquel repose l'arrêté-loi de 1944.

La composition même de ce petit groupe, intitulé «Comité patronal-ouvrier», est déterminante tant pour l'adhésion au principe de «gestion paritaire» ou pour l'accord sur l'assurance-chômage obligatoire que pour le déséquilibre qui s'installe alors entre le pouvoir des organisations syndicales et celui des organisations mutualistes. En effet, avant la guerre, les unions nationales de mutualités, gérées à travers leurs fédérations par des représentants de leurs membres, avaient tout pouvoir de décider des ressources nécessaires à la couverture de leurs dépenses et les membres payaient les cotisations ainsi décidées. À partir des réunions du Comité patronal-ouvrier, les organisations syndicales inter-



<sup>1</sup> Rapport sur la réforme de la Sécurité sociale, Bruxelles, 1951, p.5.

<sup>2</sup> Guy Vanthemsche, «Le patronat, le mouvement ouvrier et la protection sociale en Belgique (de la fin du XIX<sup>e</sup> siècle aux années 1960)», dans *Un siècle de protection sociale en Europe*, éd. Comité d'histoire de la sécurité sociale, Paris, Association pour l'étude de l'histoire de la sécurité sociale, 2001, pp.131-161.

<sup>3</sup> Nous n'évoquons pas ici l'évolution de l'assistance sociale.

<sup>4</sup> À ce moment il est aussi vice-président de l'Alliance nationale des mutualités chrétiennes.

<sup>5</sup> J. Dejardin, *L'assurance maladie invalidité*, Éditions «Le Travail», Verviers, 1950, p.16.

<sup>6</sup> G. Vanthemsche, *De werkloosheid in België (1929-1940)*, uitg. EPO, 1989. (existe en traduction française).

<sup>7</sup> En 1897, la province de Liège a voté un crédit destiné à financer les «caisses de chômage» au prorata du nombre de chômeurs affiliés, du montant des cotisations perçues et du montant des allocations versées. Ce système, beaucoup moins «renommé» que celui qui suit a cependant été adopté par la majorité des provinces et s'est imposé comme modèle de subsidiation des caisses syndicales. En 1900, à l'initiative du libéral progressiste Louis Varlez, le conseil communal de Gand a créé un Fonds de chômage qui subsidie les chômeurs individuellement pour peu qu'ils aient pris des mesures (épargne, assurance...) contre le chômage. La subsidiation consiste alors en une majoration de la prestation que reçoit le chômeur par suite des dispositions qu'il a prises. Ce système s'est largement répandu sous forme de fonds intercommunaux.

<sup>8</sup> Banque nationale, *Statistiques économiques, 1929-1940*, p.378.

<sup>9</sup> Directeur du ministère du travail démis de ses fonctions par les Allemands.

<sup>10</sup> Souvent intitulé «Pacte social».



viendront en tant que membres des divers comités de gestion de la Sécurité sociale dans ce processus décisionnel, notamment par la fixation des cotisations et donc des recettes.

## La création de l'ONSS et la gestion paritaire

Une des créations de cet arrêté est l'instauration d'une institution-chapeau de perception globale des recettes, l'Office national de sécurité sociale (ONSS). À vrai dire, l'idée n'est pas tout à fait neuve. La nécessité d'une simplification du prélèvement des cotisations et d'une centralisation de leur versement avait déjà été abordée, avant la guerre, dans une des commissions du Centre d'études pour la réforme de l'État. Achille Van Acker<sup>11</sup>, qui y participait, était particulièrement attaché à cette question. Aussi, certains voient en lui le «père de l'ONSS» plus que le «père de la sécurité sociale»<sup>12</sup>. La création d'une telle institution se retrouvait donc assez naturellement dans le Projet d'accord de solidarité sociale puis dans l'arrêté-loi.

L'ONSS recueille le produit des coti-

sations sociales prélevées à la source (tant la part patronale que la part salariale) et versées trimestriellement par les employeurs. Il recueille aussi les subsides de l'État. Il répartit le produit de ces recettes aux différentes branches de la Sécurité sociale en fonction de taux préétablis par branche. Ce fonctionnement ne sera profondément modifié qu'en 1994, avec l'instauration de la gestion financière globale de l'ONSS, désormais responsable de la répartition des ressources en fonction des besoins de chaque branche.

Autre aspect majeur de la nouvelle législation : la gestion paritaire. Le Projet d'accord de solidarité sociale avait insisté sur la «restauration ou l'instauration des méthodes de collaboration paritaire entre les organisations d'employeurs et organisations de travailleurs»; il annonçait que ces organisations demanderaient à être représentées paritairement dans tous les conseils consultatifs ou exécutifs institués notamment pour le traitement des questions de travail ou de prévoyance sociale. Le comité de gestion de l'ONSS, composé d'un nombre égal de représentants des organisations patronales et des organisations syndicales ainsi que d'un président indépendant,

contrôlé par diverses commissions composées de la même manière, est une parfaite application de ce principe à la sécurité sociale. Cette gestion paritaire présente l'immense avantage, entrevu dès avant la guerre, de faire échapper la sécurité sociale aux aléas d'un pouvoir politique changeant et soumis à des pressions idéologiques et économiques qui peuvent devenir défavorables, comme on le voit aujourd'hui.

Toutefois... En septembre 1944, le gouvernement convoqua une Conférence nationale du travail (CNT) et comme les organisations patronales et les organisations syndicales étaient divisées<sup>13</sup> au sujet du bien-fondé d'un système intégré de sécurité sociale tel que proposé dans le Projet, celui-ci n'y fut pas mis en débat. L'arrêté-loi sera donc préparé, sans concertation sociale officielle, à l'initiative d'Achille Van Acker, alors ministre du Travail et de la Prévoyance sociale, et probablement rédigé par Henri Fuss, redevenu secrétaire-général du ministère du Travail. Mais les structures de la Sécurité sociale, mises sur pied à ce moment, sont administrées par des conseils ou comités paritaires.

Le Fonds provisoire de soutien aux

chômeurs involontaires ainsi que le FNAMI (Fonds national d'assurance maladie-invalidité, ancêtre de l'INAMI) fonctionnent également avec un conseil composé en nombre égal de membres représentant les organisations patronales et les organisations syndicales. Les représentants des mutualités seront aussi associés au FNAMI.

## La vision familialiste l'emporte

L'arrêté-loi de 1944 s'attache prioritairement à la couverture sociale des travailleurs salariés tout en annonçant que les autres catégories de travailleurs devront faire l'objet de mesures analogues : «Le mot d'ordre de cette époque est de développer la sécurité sociale, de soustraire aussi complètement que possible aux craintes de la misère, les hommes et les femmes laborieux. La sécurité sociale doit être garantie à tous, aux travailleurs indépendants<sup>14</sup>, artisans, commerçants ou aux personnes des professions libérales aussi bien qu'aux travailleurs salariés. Le présent projet n'est toutefois consacré qu'à ces derniers».

Ainsi, en 1944, l'idée de généralisation de la sécurité sociale concerne essentiellement la population active<sup>15</sup> ou l'ayant été. Toute la population n'est donc pas intégrée dans le projet. L'articulation claire entre les deux filets de la protection sociale, la sécurité sociale au sens strict et l'assistance sociale, fait ici défaut. Elle avait cependant été clairement énoncée, dès avant la guerre, notamment dans la loi organique de l'Assistance publique. Or, cette articulation est fondamentale pour atteindre une protection sociale universelle. Dans la pratique, l'articulation reste toujours importante après la guerre puisque les commissions d'assistance publique peuvent, notamment, favoriser l'affiliation des personnes secourues à des institutions de prévoyance comme les mutualités.

Les acteurs sociaux des années quarante ont opté pour une extension du champ d'application de la sécurité sociale sur une base familialiste. En effet, chaque branche de la sécurité sociale comportera désormais l'octroi – à titre gratuit<sup>16</sup> – de droits dérivés au travailleur qui a des personnes à sa charge et/ou à celles-ci. Cette orientation s'écarte de la philosophie des assurances sociales libres (assurance mutualiste en soins de santé) et de l'assurance obligatoire vieillesse des ouvriers (10/12/1924). Les premières prévoyances des cotisations sociales multiples mais dégressives à payer par le titulaire pour assurer les soins de santé de son épouse, de ses enfants, voire des parents vivant sous son toit. La seconde se basait sur des cotisations forfaitaires nettement plus élevées à payer par les ouvriers<sup>17</sup> masculins pour assurer non seulement leur propre pension de vieillesse, mais aussi une pension de vieillesse à verser en mains propres à leur femme à 65 ans<sup>18</sup> et, en outre, le cas échéant, une pension de survie. Il est vrai que la loi sur l'assurance-vieillesse obligatoire des employés (10/03/1925), dont les cotisations sont proportionnelles à une rémunération plafonnée, annonce déjà, en ce qui concerne la pension de survie, la philosophie des droits dérivés gratuits.

En ce qui concerne les allocations de chômage, l'arrêté-loi veut rompre radicalement avec la pratique de l'«assistance aux pauvres» qui avait été imposée par l'occupant. L'assurance-chômage devient obligatoire. C'est le chômage involontaire qui ouvre le droit aux allocations et non plus l'état de besoin. À partir de 1944 cependant, en moins d'une dizaine d'années, tout

un faisceau de discriminations, avantageuses pour les hommes mariés mais défavorables à toutes les femmes, qu'elles soient célibataires, mariées ou cohabitantes, instaure un droit aux allocations différent pour les hommes et pour les femmes. Le droit des chômeuses est de plus en plus soumis à quantité de conditions qui font plus penser au système de l'assistance, tellement décrié... pour les hommes, qu'à celui de la sécurité sociale. Les femmes cotisent selon le même principe que les autres travailleurs mais, dès cette époque, une limitation de la durée d'indemnisation pour les chômeuses mariées ou concubines (instructions n°3 du 12/11/1953) est instaurée. Les allocations forfaitaires sont théoriquement fixées par référence à des salaires moyens, mais en réalité, les écarts entre les allocations de chômage des femmes et celles des hommes sont toujours plus importants que les écarts entre les rémunérations moyennes des unes et des autres. Ainsi, les chômeuses adultes percevaient les mêmes montants que les chômeurs masculins célibataires âgés de 18 à 20 ans. À cela s'ajoutent des majorations attribuées aux hommes «dont l'épouse ou la personne avec qui ils vivent s'occupe exclusivement des soins du ménage».

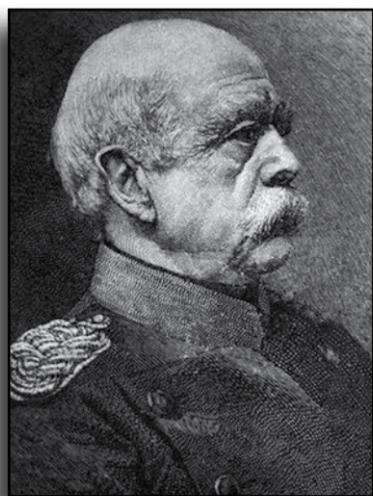
La gestion paritaire mise en place à cette époque est profondément marquée par une entente patriarcale entre les représentants des organisations patronales et des organisations syndicales. Aujourd'hui, la gestion paritaire est brimée par les interventions arbitraires des gouvernements successifs mais l'entente patriarcale semble rester intacte. Les écarts entre les droits des tra-

vailleuses et ceux des travailleurs sont aussi importants qu'il y a soixante ans.

## Souffler des bougies ?

La sécurité sociale est assié-gée de toutes parts mais elle résiste. Des prophètes de malheur annoncent régulièrement sa fin. Maintenant, disent-ils, avec l'élargissement de l'Europe, les délocalisations, les nouvelles modernités du capitalisme, il faudrait envisager tout autre chose... En réalité, la sécurité sociale a dépassé tous les espoirs qu'on avait mis en elle. Personne ne pouvait imaginer qu'elle résisterait à de si longues crises de l'emploi, qu'elle ferait face à un tel allongement de l'espérance de vie. Or, il s'avère que depuis trente ans, elle garantit des prestations – certes insuffisantes mais viables – à des centaines de milliers de chômeurs; que, malgré les multiples initiatives en vue de détricoter le système des pensions par répartition, elle continue à fournir l'essentiel des revenus des pensionnés. Il s'avère que, malgré les rentes d'innovation exigées par les producteurs de médicaments ou de technologies médicales, elle fournit des soins de santé de qualité à l'ensemble de la population sans que l'inégalité des revenus détermine trop sensiblement l'accès aux soins. La sécurité sociale, mise en chantier depuis le milieu du XIX<sup>e</sup> siècle, consolidée et étoffée à la sortie de la deuxième guerre, apporte, jour après jour, toutes les preuves de son efficacité sociale. ■

HEDWIGE PEEMANS-POULLET



## Les deux modèles : Bismarck et Beveridge

Le Chancelier **Bismarck** met sur pied en Allemagne dans les années 1880-1890 un ensemble de lois sociales destinées à contenir la montée du socialisme et qui constitueront le premier système d'assurances sociales. On entend aujourd'hui dans cette tradition **un système de protection sociale financé par des cotisations prélevées sur les salaires, contrôlé par l'État, mais géré paritairement par les syndicats et le patronat**. Il s'agit d'un système professionnel basé sur la solidarité entre les travailleurs.

**Lord Beveridge** rédigea en 1942 un rapport à la demande du gouvernement anglais. Il proposait d'instaurer un système universel de protection sociale pour tout citoyen, indépendamment de sa situation professionnelle. On entend aujourd'hui dans cette tradition **un système de protection sociale financé par l'impôt et placé sous l'autorité de l'État**.

Ces deux systèmes de protection sociale ont influencé tous les pays européens. L'Europe continentale est considérée comme plus bismarckienne et l'Europe du Nord beveridgienne. La Belgique s'inscrit dans la tradition bismarckienne. Mais aujourd'hui, comme bien d'autres pays, elle relève en fait des deux modèles à la fois. ■ (M. A.)



<sup>11</sup> À plusieurs reprises ministre et Premier ministre, socialiste, après la guerre.

<sup>12</sup> Guy Spitaels et Pierre Van der Vorst, «Achille Van Acker, père de la sécurité sociale?» dans *Cent ans de Droit social belge*, 2<sup>e</sup> éd., Bruxelles, 1988 et Marc Galle en Sylvain Loccuifer (red), *Facetten van 100 jaar politieke, economische en sociale geschiedenis. Herdenking geboorte Achiel Van Acker 1898-1998*, VUBpress, 2000.

<sup>13</sup> Dans les organisations patronales, la division oppose les modernistes aux traditionalistes/paternalistes; au sein des organisations socialistes, les partisans d'une solution étatique s'opposent aux partisans d'un système social-démocrate (avec maintien du rôle des organisations sociales); au sein des organisations chrétiennes certains trouvent le projet trop étatique.

<sup>14</sup> Dans les années trente, l'instauration d'une assurance obligatoire pour les indépendants a échoué.

<sup>15</sup> Occupée et demandeuse d'emploi.

<sup>16</sup> Les allocations familiales sont des droits dérivés contributifs.

<sup>17</sup> Part patronale et part salariale. Le subside de l'État est proportionnel. Il y a des modalités particulières si sa femme est personnellement assurée par son travail.

<sup>18</sup> Réglementation complexe pour le cas où l'épouse cotise elle-même pour une pension de vieillesse.

# Individualisation des droits : actualité d'un combat

Étendard du combat féministe depuis 15 ans, le principe d'individualisation des droits en sécurité sociale n'a toujours pas été avalisé par les partenaires sociaux. Pire, aujourd'hui, il doit prendre garde de ne pas sortir de l'agenda politique et social.

Deux commentaires engagés.

## Un agenda politique sans les femmes

ANNE-FRANÇOISE THEUNISSEN

Ces deux dernières décennies ont été marquées par d'importantes évolutions sociologiques qui ne sont pas sans conséquences sur les évolutions de la Sécurité sociale. La féminisation croissante des marchés du travail ne peut se traiter comme un effet passager. De même en est-il des changements profonds dans les compositions des familles : mariages en baisse, divorces en hausse, accroissement du nombre de familles monoparentales dont la majorité ont pour chef de famille la mère, développement des familles recomposées, sont autant de phénomènes qui ne produisent pas de discours et de décisions nouvelles. Toutes ces évolutions ne se marquent pas dans les différents domaines de la sécurité sociale, lorsqu'elle prend un compte un modèle familial désormais dépassé : le mariage et un revenu unique. Si le droit au travail et à la protection sociale des femmes se sont

progressivement imposés, les discriminations qu'elles ont subies ont persisté, voire ont été renforcées.

Ainsi les revendications des femmes sur leurs droits en sécurité sociale ont comme objectif l'instauration d'une réelle égalité entre les hommes et les femmes, quelle que soit leur situation familiale. Cette réelle égalité se construit dans l'individualisation des droits et le renforcement de notre système de sécurité sociale basé sur l'assurance et la solidarité. Que ce soit dans le secteur de l'assurance chômage, dans le secteur des pensions, ou encore dans le secteur de l'assurance maladie-invalidité, la combinaison des droits dérivés et de la sélectivité familiale est le vecteur principal des inégalités de traitement dans la sécurité sociale. Ceci s'appuie sur la négation de l'apport des travailleuses et de leur influence dans la vie sociale et économique, mais également leur apport dans la vie familiale.

Porté par un courant féministe de femmes engagées dans des associations féministes, dans les syndicats, dans les partis politiques, l'individualisation des droits recouvre des objectifs qui n'ont pas été repris dans les revendications des organisations sociales et politiques. Or ces objectifs ont toujours été inscrits dans les principes assurantiels et de solidarité de la sécurité sociale. Il s'agit :

- De supprimer toutes les formes de discriminations qui existent entre les hommes et les femmes, qu'elles soient directes ou indirectes, par l'usage de la référence à la situation familiale. En effet, comment peut-on légitimer les prestations nettement inférieures

octroyées aux cohabitants au regard de la catégorie des chefs de ménage en assurance chômage alors que la cotisation en sécurité sociale est définie en fonction du salaire individuel qui est le résultat d'un travail salarié individualisé ?

- De garantir aux femmes travailleuses, quel que soit leur statut civil, des droits directs et proportionnels à leur activité économique. Or, paradoxalement, la situation actuelle procure aux travailleuses, mariées ou cohabitantes, des prestations sociales en pension de retraite dont les montants sont en moyenne inférieurs aux prestations attribuées en vertu des droits dérivés<sup>1</sup> octroyés aux femmes n'exerçant pas d'activités professionnelles, notamment les pensions de survie dans le régime salarié et dans les services publics.

- De garantir aux adultes n'exerçant pas d'activité professionnelle (principalement les jeunes et les femmes au foyer), l'autonomie sociale que procure les droits directs en sécurité sociale. Pour ces bénéficiaires des droits dérivés, la rupture du lien familial ou conjugal menace, voire supprime, l'allocation dont ils bénéficiaient. Cet objectif, certes le plus difficile, a trouvé nombre de propositions qui toutes se sont inscrites dans la contribution de tous les individus au financement de la sécurité sociale et dans leur réalisation inscrite dans le temps. Pour les féministes, les mesures à prendre en matière de pension ne pouvaient démarrer qu'avec les nouvelles générations entrant sur le marché du travail.

Non seulement ces objectifs n'ont pas trouvé d'écho, mais les mesures, pointues et partielles qui sont prises depuis

1981 (introduction de trois catégories de prestataires en assurance chômage) s'inscrivent résolument à contre courant de la montée en légitimité d'un discours promouvant l'égalité entre les hommes et les femmes et son inscription en droit à la faveur des directives européennes<sup>2</sup>.

Depuis 1981, ce qui s'est opéré au travers de ces mesures, c'est la structuration d'arbitrages et de choix de politique sociale dans un contexte où s'est construite la rareté du financement de la sécurité sociale (diminution des cotisations patronales, diminution de l'intervention de l'État), particulièrement en assurance chômage. Ces mesures ont trouvé leur légitimité dans le pragmatisme gestionnaire.

Donner vie à de nouvelles formes de solidarité, garantir à chacun et chacune une réelle sécurité d'existence, rendre justice aux travailleuses, qui malgré leur apport à la sécurité sociale, continuent à faire l'objet de discriminations, élargir la base de financement de la sécurité sociale, sont les termes sur lesquels les féministes ont porté des projets dans leur différentes organisations.

Et pourtant, ces revendications n'ont jamais été inscrite à l'agenda politique. ■

### ENTRETIEN AVEC FRANÇOIS MARTOU

François Martou est président du Mouvement ouvrier chrétien

**Le principe d'individualiser des droits fut approuvé par le Conseil central du MOC en 1991. Depuis, cette décision n'a pas été insérée dans l'agenda politique. Pourquoi ?**

La position du MOC de 1991 avait le mérite de la clarté. Nous étions clairement en faveur de l'individualisation des droits. Cependant, ne cachons pas qu'il existe deux façons de se montrer favorable à un tel principe : soit en se prononçant pour, tout en sachant que de toute manière la revendication ne sera pas inscrite à l'ordre du jour des lieux où les décisions se prennent – gouvernement et ONSS; soit en faisant des propositions pour que l'individualisation des droits soit concrétisée dans des projets.

La sécurité sociale est composée de grands principes qui nécessitent une foule de négociations et, au fond, le modèle social européen de la sécurité sociale hérité de Beveridge et de Bismarck, c'est l'éloge de la complexité. Quand on dit qu'on veut garantir la santé de tout le monde, il faut ensuite arriver à l'organiser en fonction de catégories de personnes, de cotisants, de non-cotisants. Il faut donc s'immiscer dans le vif de milliers de sujets, et, parmi eux, parvenir à définir des priorités. L'individualisation des droits en Belgique n'est donc pas un absolu, mais bien un principe qui nécessite de réexaminer différentes situations (pensions, cohabitants...).

Et puis, en Belgique, la sécurité sociale est co-gérée par le comité de gestion de la Sécurité sociale et les interlocuteurs sociaux (patrons et syndicats), et non par les instances du MOC ou les organisations féministes ! À ce sujet, rappelons qu'en 1994, lors d'un congrès de la CSC, qui a suivi celui du MOC, seulement une minorité de ses membres (42%) a voté en faveur de l'individualisation des droits. Néanmoins, les résultats du vote ont montré que le débat méritait d'être posé.

**Les féministes et les femmes à l'intérieur de la CSC ont pourtant beaucoup travaillé pour tenter de faire avancer le débat, non ?**

Certes, mais il faut prendre de la hauteur et se rappeler du contexte politique de l'époque. L'agenda social européen des années nonante visait la fragilisation de la sécurité sociale via la diminution de ses cotisations. La Belgique a relativement bien résisté mais son combat fut trop défensif. Or il est plus facile de prendre des mesures nouvelles allant

dans le sens de l'individualisation des droits quand il existe des marges budgétaires que quand il n'y en a pas.

Le contexte n'était donc pas du tout propice et c'est seulement le 20 mai 2001 que les organisations sociales de Belgique se sont remises en route pour mettre un frein au tout au fiscal et rien au social.

**Comment faire alors pour remettre le sujet à l'ordre du jour ?**

Il faut bien se rendre compte qu'on ne pourra revenir avec l'individualisation des droits que le jour où la question du financement alternatif de la sécurité sociale sera à l'agenda politique et social. À ce moment-là, on devra aborder des problèmes non encore résolus tels que ceux des carrières incomplètes, des problèmes de discriminations en matière de genre. Je pense qu'on doit aller vers l'individualisation des droits, qu'on a besoin d'un agenda, que dans cet agenda il y a des priorités qui sont d'abord financières. Là-dessus, il ne doit y avoir aucun doute entre tous et toutes. Maintenant, on doit avoir des conceptions générales qui restent convergentes. On peut marcher très longtemps en parallèle quand on est sûr qu'on va dans la même direction. Mais quand, en cours de route, on découvre que les chemins se séparent, cela ne va plus. Un exemple : les féministes doivent accepter que le modèle suédois fonctionne mieux, du point de vue du genre, que le système belge. Et cela parce que, là-bas, on se préoccupe plus de la participation des femmes au marché du travail que de la définition du système de la sécurité sociale.

Depuis 1991, nous n'avons pas avancé énormément sur la réalisation des droits individuels pour des raisons de contraintes financières et des raisons de stratégies des acteurs impliqués. Il est donc utile que toute la société fasse son examen de conscience sur cette question. Je ne pense pas qu'il y ait eu un consensus suffisant entre les féministes et les organisations sociales sur les priorités à mettre en œuvre. Aujourd'hui, pour avancer, l'individualisation des droits doit s'inscrire dans la lutte des mouvements sociaux pour le renforcement de la sécurité sociale. Tel doit être l'ordre du jour des mouvements sociaux. ■

*Propos recueillis par Jérémie Detober et Anne-Françoise Theunissen*

# Le modèle social belge décompte-t-il ses heures?

La gestion paritaire et le partage de la richesse, piliers du modèle social belge, sont-ils encore d'actualité? Bousculé de toutes parts — critères européens contraignants, mondialisation de l'économie, émergence de nouveaux acteurs sociaux, communautarisation — quel est le chemin à emprunter pour le dialogue social?

MICHEL JADOT

Michel Jadot est président du Comité de direction du Service public fédéral *Emploi, Travail et Concertation sociale*. Il préside aussi le Conseil général de l'INAMI.

**E**n Belgique, tout le monde est pour la concertation sociale. Il s'agit d'une position de principe dans la mesure où l'on estime que sur les questions d'intérêt commun, il est préférable que les interlocuteurs sociaux trouvent eux-mêmes un terrain d'entente plutôt que d'attendre un règlement de leurs problèmes par l'entremise de l'intervention de l'État ou du politique.

La plupart des acteurs de la vie économique et sociale réaffirment périodiquement leur volonté de préserver notre modèle social. Mais quel est ce modèle social?

Peut-on toujours se référer au projet de pacte social de 1944 et de son concept : le partage d'une richesse croissante? En effet, l'objet de la concertation sociale comme les structures de cette concertation, articulées autour de la réalité sectorielle, connaissent nombre d'évolutions qui annoncent le basculement vers un autre modèle social.

Entre-temps, notre pays s'est résolument inscrit dans le processus de globalisation de l'économie et l'Europe offre un cadre nouveau à la mise en œuvre d'une politique sociale «harmonisée», notamment au travers de la stratégie européenne en matière d'emploi.

## Le modèle social belge du Pacte de 1944

Le Pacte social de 1944 énonce plusieurs principes fondamentaux. Il y a d'abord la reconnaissance

que la prospérité économique, c'est-à-dire la croissance de la richesse, passe par le marché.

Ensuite, il est clairement formulé que la croissance économique n'a de sens que dans la mesure où le surcroît de richesses profite à tout le monde, ce qui emporte l'idée d'un partage équitable à travers la négociation salariale et la sécurité sociale.

Enfin, il y a accord sur une méthode pour partager ce «surcroît de richesses»; les négociateurs de l'époque ont en effet pris soin de détailler dans le fameux Pacte social toute la méthodologie de la négociation paritaire (patrons-travailleurs).

Pour éviter toute concurrence déloyale au profit d'une entreprise qui tenterait d'échapper au principe de ce partage, les conventions collectives peuvent être rendues obligatoires et s'imposent alors de la même façon à tous les employeurs d'une même industrie.

La concurrence entre les entreprises d'un secteur ne peut donc passer par les conditions sociales, notamment salariales, qui sont faites aux travailleurs salariés, y compris le financement de la Sécurité sociale dont tous les régimes sont rendus obligatoires.

La déclaration commune sur la productivité du 4 mai 1954, qui tient en une seule page, s'inscrit purement et simplement dans le Pacte de 1944, dans la mesure où elle rappelle que les fruits de l'accroissement de la productivité doivent revenir dans une mesure équitable à l'entreprise et aux travailleurs, et cela, alors que la conjoncture est morose, au moment où la Belgique vient d'entrer dans la CECA<sup>1</sup> et où l'urgence est désormais à la modernisation de notre appareil de production. En ef-

fet, on découvre à l'époque déjà toutes les contraintes liées à l'ouverture du marché du charbon et de l'acier.

## LES ÉVOLUTIONS

### Le contenu de la concertation

Pendant longtemps, la concertation sociale, spécialement au niveau du secteur et de l'entreprise, s'est cantonnée au partage des gains de productivité, que ce soit par le biais d'augmentations de salaires ou de réductions de la durée du travail.

À la fin des années septante, dans un

pays confronté à une grave crise de l'emploi, et singulièrement sous l'influence de la modération salariale imposée suite à la dévaluation du franc belge de février 1982, la substance traditionnelle de la concertation disparaît. C'est la sortie de la logique du partage des gains de productivité dès lors que les autorités gouvernementales ont décidé d'ajuster, au nom des contraintes de compétitivité, les évolutions salariales en Belgique par rapport à ce qui se passe chez nos voisins.

La concertation sur le coût du travail est désormais bien balisée en Belgique. C'est l'objectif de la loi du 26 juillet 1996 relative à la promotion de l'emploi et à la sauvegarde préventive de la compétitivité. Cette loi a une longue histoire; elle succède en effet à la loi du 6 janvier 1989 qui visait le même objectif. Elle précise que la

surveillance et l'encadrement de la négociation salariale passe par la définition d'une norme, c'est la fameuse norme salariale. Cette norme salariale est calculée par le Conseil central de l'Économie en prenant comme seule référence les évolutions des salaires chez nos trois principaux partenaires commerciaux, c'est-à-dire la France, l'Allemagne et les Pays-Bas. On est donc amené à comparer l'évolution des salaires en Belgique avec l'évolution des salaires dans des pays proches, aux caractéristiques socio-économiques similaires. Il n'est donc pas question d'invoquer la hauteur des salaires en Tchéquie, en Thaïlande ou encore en Chine pour peser sur la négociation salariale en Belgique.

Parallèlement, les gouvernements successifs ont assigné de nouveaux objectifs à la concertation. Ceux-ci n'ont plus de rapport

immédiat avec le partage de la richesse, tels notamment le partage du travail en faveur de l'emploi en 1983 (le plan 5.3.3.), la conclusion d'accords pour l'emploi avec des réductions de cotisation de sécurité sociale, les dispositifs de redistribution du travail, la formation des travailleurs ou la flexibilité du travail...

D'autre part, avec la montée du chômage au milieu des années septante, les missions de l'assurance-chômage ont été sensiblement étendues pour colmater les ruptures dans le modèle de l'emploi normal. On relèvera à cet égard la mise en place des régimes de préretraite et d'interruption de carrière ou encore des dispositifs visant à l'activation des allocations de chômage.

En bref, le contenu de la concertation sociale s'est considérablement modifié vers un interventionnisme de l'État de plus en plus accentué. Le tripartisme remplace progressivement le bipartisme : il suffit d'ailleurs de se référer aux divers accords interprofessionnels pour constater cette évolution.

Dans le domaine de la sécurité sociale, dans le cadre de sa gestion globale, le tripartisme s'impose également progressivement avec une représentation gouvernementale au Comité de gestion de la Sécurité sociale et au Conseil général de l'assurance soins de santé de l'INAMI.

### Le niveau de la concertation

Pendant longtemps, le niveau de négociation en matière de conditions de travail a été le secteur, la règle étant que toutes les entreprises d'un secteur travaillent selon des modèles communs.

Dans un ensemble de matières qui font l'objet de la concertation sociale, on constate une évolution

qui consiste à privilégier la négociation au niveau de l'entreprise, même lorsque ces matières sont encadrées par une négociation sectorielle. C'est très clairement le cas en matière d'aménagement du temps de travail : on comprendra aisément que la mise en place d'horaires flexibles ne peut être négociée qu'au niveau de l'entreprise. C'est encore le cas lorsque l'on négocie certaines formes de rémunération, telles les participations bénéficiaires ou l'instauration de fonds de pension.

Par ailleurs, compte tenu des réformes institutionnelles successives et des transferts de compétences de l'État fédéral vers les Régions et les Communautés, les organisations syndicales et patronales négocient désormais à ce niveau avec un large degré d'autonomie. Certains, au nord du pays, avaient d'ailleurs l'ambition de permettre la négociation et la conclusion de conventions collectives, rendues obligatoires par l'Exécutif compétent, et cela en toute autonomie. Heureusement, dans un arrêt récent, la Cour d'arbitrage a annulé un décret de la Communauté flamande qui n'avait d'autre objectif que de régionaliser la concertation sociale.

La loi du 5 décembre 1968 qui régite tout notre système de commissions paritaires et de conventions collectives reste bien une compétence fédérale, ce qui est évidemment fondamental pour éviter les distorsions de compétence.

Enfin, depuis plusieurs années, on sait que la définition de notre politique financière, budgétaire, économique et sociale n'est plus un exercice purement national. C'est l'Europe qui redéfinit les règles, au moyen de règlements, de directives, de stratégies en matière d'emploi, d'exclusion sociale, de pensions, de soins de santé, avec des lignes directrices et des recommandations.



<sup>1</sup> Communauté économique du charbon et de l'acier

## La sécu dans la tourmente

“Les arguments en faveur de la communautarisation cachent un plaidoyer pour un modèle d'organisation des soins de santé basé sur d'autres valeurs que la solidarité.”



Or, cette évolution ne coïncide pas nécessairement avec nos concepts socio-économiques, avec nos traditions de dialogue social, bref avec notre modèle social. À titre d'exemple, les lignes directrices de l'Union européenne en matière d'emploi ont pour objectif explicite de favoriser une croissance plus intensive en emplois, ce qui est à mille lieues de la philosophie du modèle de 1944 qui parlait plutôt de croissance et de répartition de la richesse. De plus, la mise en œuvre de ces lignes directrices est pour l'essentiel du ressort des gouvernements, même si la concertation avec les partenaires sociaux est explicitement requise. On est donc de fait sorti du bipartisme.

Et ce n'est pas sans inquiétude que l'on doit relever que le dialogue social ne parvient pas à trouver sa voie dans le dédale des mécanismes européens, en raison de la complexité des procédures, de la multiplicité des organes et de l'absence d'accord sur les enjeux au niveau des organisations des États-membres. Avec cette conséquence immédiate que les directives européennes, conçues à l'origine dans le souci de protéger les travailleurs, deviennent de plus en plus des instruments de flexibilité et parfois de dérégulation. Comme par exemple le projet de directive sur la libéralisation des services dans le marché intérieur.

### LES ENJEUX

Les institutions qui avaient été façonnées pour partager la croissance économique sont tenues maintenant de favoriser une «croissance plus intensive en emplois». On demande aujourd'hui à ces mêmes monuments de notre histoire sociale de servir à d'autres fins que celles pour lesquelles ils ont été bâtis.

### Que peut-on encore négocier?

On constate que la négociation porte désormais très peu sur des augmentations de salaires ou sur la réduction de la durée du travail sans perte de salaire (quoi qu'on en dise,

norme salariale oblige) mais plutôt sur l'emploi et la formation, les dispositifs de retrait du marché du travail et parfois la mise en œuvre des lignes directrices du processus de Luxembourg<sup>2</sup>.

Cela signifie que les mécanismes du partage de la richesse échappent de plus en plus aux interlocuteurs sociaux, cela en raison d'impératifs économiques dictés par l'Europe du marché unique et de la monnaie unique. Dans les secteurs où les gains de productivité sont importants, on constate que, sous la pression d'une concurrence mondialisée, une fraction substantielle de ceux-ci est redistribuée directement aux consommateurs par le système des prix et non plus aux travailleurs du secteur via des hausses de salaires, via la réduction de la durée du travail ou la promotion de l'emploi.

### Quelle structure de concertation, dans quel monde?

Pour toutes sortes de raisons, à la sortie de la guerre, l'horizon sectoriel national était le seul «monde économique» dont il s'agissait de se préoccuper dans une négociation sociale.

Ce n'est évidemment plus le cas aujourd'hui. On vit dans un monde économique global et une négociation sectorielle ici ne nous prémunit pas, loin s'en faut, d'une concurrence sur base de normes sociales moins favorables dans d'autres pays. À ce propos, on pourrait se poser des questions sur l'ambition des partenaires sociaux européens d'essayer de construire une négociation sectorielle au niveau européen.

En fait, les interlocuteurs sociaux sont donc condamnés à se montrer extrêmement modestes sur le plan du partage de la richesse. Leur défi est de découvrir comment investir les nouvelles missions pour lesquelles ils sont sollicités par les gouvernements et de plus en plus par l'Europe elle-même : la croissance du taux d'emploi, notamment des plus âgés, la problématique des fins de carrière, l'insertion professionnelle, la formation... Et cela dans un contexte marqué par la mondialisation de l'économie.

### Partenaires sociaux et nouvelles questions sociales

Cette distorsion entre les structures de concertation qui sont faites pour partager les richesses sur une base sectorielle et les nouveaux devoirs dont on charge les partenaires sociaux pose certains problèmes de légitimité aux organisations syndicales et dans une moindre mesure aux organisations patronales. Paradoxalement, au fur et à mesure que les partenaires sociaux deviendraient les opérateurs obligés d'un ensemble de solutions aux problèmes d'emploi, ils en viendraient à perdre ce qui fonde en grande partie leur légitimité historique.

On doit dès lors se poser la question de savoir sur quelles missions les organisations syndicales comptent pour affirmer leur spécificité et donc leur légitimité.

Il apparaît de plus en plus clairement que divers aspects de la politique sociale, comme le temps de travail, les problèmes de mobilité, les temps de formation, de loisirs – autant d'éléments qui font partie d'une approche large du bien-être au travail – ne restent plus dans le domaine réservé aux seuls partenaires sociaux. Ils concernent de nouveaux acteurs, l'État bien sûr, mais aussi la société civile au sens large.

En retour, cela pose le problème de la représentativité et de la légitimité des acteurs de la société civile, des organisations non gouvernementales, qui entendent avoir leur mot à dire sur ces questions et qui étaient jusqu'à présent totalement absents à la table de la concertation sociale traditionnelle, et cela à tous les niveaux, national, européen et mondial.

### Et l'institutionnel dans tout cela?

Le dialogue social reste un élément fondamental de notre vie socio-économique; il conditionne même l'évolution du progrès socio-économique. Les économistes les plus conservateurs reconnaissent d'ailleurs les vertus du dialogue social pour promouvoir la croissance.

D'autre part, qu'on le veuille ou non, on est désormais passé à une concertation tripartite et le gouvernement joue désormais un rôle essentiel dans la recherche du consensus.

Dans le cadre européen de plus en plus envahissant, il est nécessaire de renforcer la légitimité des organisations patronales et syndicales au niveau de l'Union européenne. Celles-ci doivent constituer un réel contre-pouvoir par rapport à la Commission et au Parlement.

Enfin, dans notre contexte belge, les organisations syndicales et patronales restent les garants d'un système socio-économique basé sur l'unité et la solidarité. C'est notre meilleur atout en matière de croissance économique et de progrès social. Il en va d'ailleurs de même en matière de sécurité sociale.

Lors du «forum institutionnel» qui vient d'être inauguré en cet automne 2004, la question de la communautarisation de certains secteurs de la Sécurité sociale, notamment les soins de santé, va, sans aucun doute, refaire surface au sein des débats politiques. Les arguments invoqués par les partisans de cette thèse sont d'ordres divers : dépenses et transferts injustifiés, différences culturelles, efficacité plus grande via la responsabilité régionale. Or ces arguments ne résistent pas à l'analyse et à la réalité des chiffres. Depuis les travaux menés au sein du

Conseil général de l'INAMI dans le cadre de l'application uniforme de la législation et de la responsabilisation des organismes assureurs, on sait que les différences de dépenses en soins de santé sont en grande partie explicables par des facteurs comme l'âge, le sexe, le chômage, la situation socio-économique, le taux d'urbanisation, l'offre médicale... La distribution de ces facteurs n'est évidemment pas uniforme sur les trois Régions. En appliquant un modèle explicatif des dépenses reprenant le poids de ces différents facteurs dans chaque région, on constate que les écarts de dépenses seraient non seulement complètement expliqués mais même qu'ils s'inverseraient. De plus, l'analyse des écarts régionaux totaux cache des écarts intra-régionaux (entre provinces, arrondissements, hôpitaux) bien plus importants, dont il apparaît de plus en plus nettement au fil des diverses analyses réalisées au moyen de données toujours plus précises, qu'ils sont essentiellement liés à des différences de pratiques constatées au niveau des prestataires de soins.

GROUPE ARCO



## Investissez dans un monde meilleur

900.000 coopérateurs font confiance au Groupe ARCO. En tant que groupe financier, il participe dans Dexia, groupe bancaire et d'assurance, dans la distribution d'énergie, dans l'épuration des eaux et dans la distribution pharmaceutique. Il est également actif dans le secteur non marchand.

### Attention, privatisation!

Sur un autre plan, les conséquences négatives de la communautarisation pour les patients, les prestataires et au niveau des coûts administratifs, ne sont jamais envisagées. Et il est évident que la communautarisation des soins de santé conduirait inévitablement à une plus grande complexité administrative au détriment de la qualité des soins.

En fait, les arguments en faveur de la communautarisation cachent un plaidoyer pour un modèle d'organisation des soins de santé basé sur d'autres valeurs que la solidarité alors que seule la solidarité peut offrir une couverture efficace dans la mesure où on observe une forte concentration des dépenses sur une frange limitée de la population.

Le principe de solidarité étant mis en cause par la communautarisation, on peut donc en déduire que ses partisans prônent d'autres principes pour l'organisation et le financement des soins de santé.

S'agit-il d'un système de soins privatisés avec sa logique commerciale, impliquant sélectivité, exclusion et médecine duale? Faut-il exclure les personnes âgées, sanctionner les comportements atypiques, responsabiliser les fumeurs, les alcooliques, les malades du sida? Avec ce paradoxe que, plus vous êtes en bonne santé, plus vous avez le droit d'être soigné!

Si on rejette le principe de solidarité pour organiser les soins de santé, il faut en même temps avoir le courage et l'honnêteté d'expliquer la portée de l'alternative proposée.

Car la communautarisation ne changerait rien quant à la croissance des dépenses, à l'évolution des technologies médicales et pharmaceutiques, à l'allongement de l'espérance de vie, aux améliorations sociales en termes d'accès et aux augmentations salariales du personnel soignant. ■

MICHEL JADOT

<sup>2</sup> Rappelons que c'est au Conseil européen de Luxembourg, en 1997 qu'a été mise au point la stratégie européenne pour l'emploi qui veille à l'orientation et à la coordination de la politique de l'emploi des États-membres.

# L'État social actif, avatar du néolibéralisme ?

**Si les tensions autour du pluralisme institutionnel se sont estompées entre les mondes chrétien et socialiste, le clivage communautaire n'a jamais été aussi vif sur l'avenir de la sécu. Insidieusement, il exacerbe les oppositions traditionnelles entre ses conceptions libérales et assurantielles. L'État social actif constituerait-il un projet de dépassement de ces clivages ?**

## ENTRETIEN AVEC PIERRE REMAN

Pierre Reman est directeur de la Faculté ouverte de politique économique et sociale (FOPES).

**Avec l'émergence du concept d'État social actif, n'est-on pas en train de pousser le modèle de protection sociale belge vers sa libéralisation ?**

Répondre oui à la question serait le signe d'une méconnaissance de ce qui caractérise un modèle libéral de sécurité sociale. Celui-ci suppose un État social minimal qui n'intervient qu'en complément du marché en ciblant ses interventions vers les plus démunis via des méthodes d'assistance (enquête sur les ressources, sélectivité forte...). Or, on ne trouve pas dans les discours sur l'État social actif des propositions allant dans le sens d'un État minimal et on ne perçoit pas non plus une volonté de limiter les interventions de l'État à la seule lutte contre la pauvreté. Ceci étant, le projet d'État social actif se différencie également du modèle assurantiel qui est le nôtre. En effet, pour les partisans de l'ESA, la question que doit se poser l'État est moins de savoir comment réduire les inégalités par une politique de redistribution des revenus, que de permettre à chacun d'exercer ses droits économiques et sociaux et plus particulièrement son droit de participation. Pour eux, l'efficacité de l'État social se mesure plus par les taux d'emploi que par les taux de pauvreté et d'inégalités. C'est cette posture d'une double distance par rapport au néolibéralisme et au modèle assurantiel qui explique que les regards sont orientés vers le modèle social-démocrate, qui caractérise les pays scandinaves qui connaissent un haut taux de protection sociale et d'emploi.

**Sauf que les pays scandinaves appliquent le modèle d'ESA dans son intégralité alors qu'en Belgique, on s'est arrêté au milieu du gué. L'État ne propose par exemple pas du travail aux chômeurs.**

C'est exact. En Belgique, le projet d'État social actif a été popularisé par l'ancien ministre des affaires sociales Franck Vandebroucke et, à sa suite, le gouvernement arc-en-ciel qui s'est saisi de ce concept comme élément fédérateur entre ses composantes socialistes et libérales pour mener des politiques d'emploi, de réduction de la fiscalité et de protection sociale. Avec du recul, on peut dire aujourd'hui que le modèle n'a pas été au bout de sa logique. Non pas tant parce qu'il y a eu des résistances mais surtout parce que les moyens n'ont pas été à la mesure de l'ambition annoncée. Quand Franck Vandebroucke avoue qu'il est politiquement impensable de revoir le financement de la Sécurité sociale puisque cela n'a pas été prévu par l'accord de gouvernement, c'est tout un pan essentiel du projet qui ne peut être – et n'a pas été – construit. En conséquence, le projet d'État social actif a semblé se réduire au seul renforcement des contrôles des chômeurs et des bénéficiaires de l'aide sociale. En tout cas on ne retrouvait pas dans les faits cette préoccupation d'envisager, comme le dit VDB «non seulement la rhétorique commode au sujet des responsabilités morales des pauvres et des faibles mais aussi une rhétorique plus malaisée concernant les obligations sociales des riches et des puissants»<sup>1</sup>.

**L'ESA est-il indissociable d'une privatisation, même partielle, de la Sécurité sociale? Certains voudraient le condamner. Est-ce envisageable ?**

Certes on assiste à une privatisation larvée de la Sécurité sociale. Cette idée remonte déjà au début des années quatre-vingts mais elle ne se trouve pas dans le discours de ceux qui défendent l'ESA. Celui-ci n'est pas un discours en faveur de la privatisation, bien au contraire. Dans les intentions de l'ESA, la privatisation n'est pas proposée comme solution, à l'inverse du programme libéral. C'est un discours qui s'oppose même radicalement à un modèle assistantiel qui entérine le fait qu'il y a des gens qui «naturellement» restent au bord de la route et que, par conséquent, la responsabilité de l'État est de les assister. Pour les partisans de l'ESA, il importe que l'État ne se limite pas

à la garantie des ressources minimales aux plus démunis mais vise aussi à intégrer le maximum de personnes par le travail. On observe, sur ce point, une proximité de point de vue avec le mouvement ouvrier pour lequel l'intégration dans la société passe par le travail et tout ce qu'il permet en termes de relations collectives et de protection sociale. Bien entendu, entre le discours et la réalité il y a plus qu'une marge.

Identifier une version progressiste de l'ESA et une version conservatrice est tout à fait sensé<sup>2</sup>. Si l'on rejette l'ESA, quelle que soit sa version, on se fait involontairement, mais objectivement, le compagnon de route d'une conception purement libérale de la sécurité sociale. L'antimodèle de la protection sociale par excellence, c'est le modèle assistantiel et c'est pour cela que qu'il ne faut pas rejeter en bloc toutes les références au modèle d'ESA. S'il est conséquent avec lui-même en termes de financement, de responsabilité collective des plus nantis et de lutte radicale contre le chômage, pourquoi ne pas en faire un levier de changement? Par contre, s'il limite ses ambitions à la seule égalité des chances et au contrôle social des plus défavorisés, il faut le dénoncer.

**La modernisation de la Sécurité sociale n'avance-t-elle pas à contre courant du concept de qualité de vie tant défendu par les acteurs sociaux ?**

Aujourd'hui, la question de la modernisation de la protection sociale se pose en lien avec les indications de la méthode ouverte de coordination<sup>3</sup> et la stratégie européenne de l'emploi. Or cette dernière est entièrement focalisée sur les taux d'emploi. Dans ce domaine aussi, il convient d'aller au-delà du consensus sur la nécessité d'augmenter le taux d'emploi en Belgique pour obtenir une meilleure assise du financement de la Sécurité sociale. En effet, on se trouve devant différents scénarios. Pour augmenter le taux d'emploi, on peut privilégier des politiques de diminution du taux de chômage, ce qui nécessite des politiques macro-économiques de croissance et parallèlement des dispositions en faveur des demandeurs d'emploi (formation, accompagnement...). On peut prendre aussi le chemin qui ne donne pas la priorité à la baisse du taux de chômage mais bien à la flexibilité et aux restrictions en matière de prépensions.

Sous la pression des forces progressistes, le thème de la qualité de l'emploi a fait son apparition dans les lignes directrices euro-

péennes pour contrer l'idée que tout emploi est bon en soi. On sent donc bien une tension autour du statut et de la qualité du travail. C'est une question importante et délicate qui traverse la gauche et qui oppose ceux qui sont partisans de donner un statut à une «activité» découplée du marché du travail, et ceux qui avertissent que cette utopie, aveugle aux rapports de force présents dans la société, fragilisera encore plus le rapport salarial. La question est importante quand on sait que le vieillissement démographique va susciter une forte augmentation des besoins dans le domaine des soins et des services. ■

*Propos recueillis par Anne-Françoise Theunissen et Jérémie Detober.*

<sup>2</sup> Voir, sur ce point, C. Arnsberger, «L'État social actif, solidarité ou mascarade», *La Revue Nouvelle*, avril 2001.

<sup>3</sup> Il s'agit d'une méthode lancée par le Conseil européen de Lisbonne qui vise à faire converger les politiques nationales même dans des domaines où il n'y a pas de règles européennes obligatoires. Les questions de pauvreté, d'emploi et d'inclusion sociale relèvent de cette méthode. Voir aussi l'entretien avec Gabrielle Clotuche dans ce numéro.

Les nouvelles mesures sur le contrôle des demandeurs d'emploi de longue durée ont «inspiré» à Anne-Françoise Theunissen ce poème.

## Hymne à l'État social actif

Il y a des jours sans / Et des jours avec  
Des boîtes vides de lettres / Des lettres dans la boîte

Un jour avec, je le savais / Prévenue par une gentille  
J'ai l'âge des contrôles / Et toutes les conditions

Elle est là dans la boîte / Les marques visibles  
Fermée sur les consignes / Du job à trouver

Trois ans déjà / Mon petit bout ballottée  
De personne en personne / Calme et consolante

Pour un job / Toujours refusé  
La petite et moi seule / Je ne peux l'étouffer

La lettre dans la boîte / Ne m'apporte rien  
Je me couche étouffée / Sous la râpeuse de nuit

Mes cris dessous / Ne portent pas  
Les larmes / Me glacent

C'est le vide / Et puis...



<sup>1</sup> F. Vandebroucke, «L'État social actif : une ambition européenne», Exposé Den Uyl, 1999.

# Histoire et perspectives financières

Pour la première fois de son histoire, la Sécurité sociale a connu un déficit en 2003. Or, selon les prévisions, l'embellie économique prévue d'ici à 2010 s'accompagnera d'une augmentation de certaines dépenses sociales. Puis, viendra le papy-boom... Raison pour laquelle la question du (re)financement de la Sécu est plus que jamais d'actualité..

NICOLE FASQUELLE

Nicole Fasquelle est attachée au Bureau fédéral du Plan<sup>1</sup>.

**M**ême si la sécurité sociale belge est bien plus ancienne, on s'apprête à fêter ses 60 ans car c'est

l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 qui instaure le régime de sécurité sociale pour tous les travailleurs. En plus de l'assurance contre la vieillesse, le décès prématuré, les allocations familiales et les vacances annuelles, cet arrêté-loi a rendu obligatoire l'assurance-maladie et invalidité et l'assurance-chômage. Par la suite, d'autres extensions ont encore eu lieu.

Il serait dès lors intéressant de pouvoir illustrer les grandes tendances financières de la Sécurité sociale belge de 1944 à nos jours. Malheureusement, des statistiques cohérentes ne sont disponibles dans la comptabilité nationale belge qu'à partir de 1970. Remonter plus loin dans le temps n'est certes pas impossible mais implique des ruptures pour certaines séries statistiques suite à des changements de définitions ou à des données manquantes.

Aussi les finances du système de sécurité sociale belge seront présentées de 1970 à 2003 et complétées par quelques perspectives possibles d'avenir jusque 2050, tout en les replaçant dans leur contexte global de finances publiques.

En ce qui concerne les perspectives d'avenir, celles-ci sous-entendent immanquablement hypothèses, scénarios, modélisation et choix parfois relativement arbitraires<sup>2</sup>. C'est pourquoi ces perspectives ne prétendent absolument pas détenir «la» réelle évolution financière future, surtout avec un horizon aussi lointain que 2050. Leurs objectifs sont simplement de tenter de baliser

l'avenir et d'identifier certains paramètres essentiels à la soutenabilité financière de notre système de sécurité sociale.

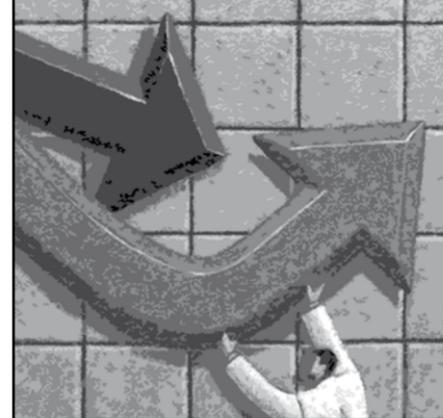
## Importance et influence de la «Sécu» sur les finances publiques

Le système de sécurité sociale a déjà donné lieu à de nombreux débats : par exemple sur la place qu'elle occupe (trop ou pas assez importante) ou sur son impact sur les finances publiques (véritable menace ou défi gérable). Ces interrogations vont être illustrées au travers de différents indicateurs financiers communément utilisés. En ce qui concerne l'importance de la Sécurité sociale, il s'agit du rapport entre les prestations de sécurité sociale et le Produit intérieur brut (PIB) qui représente la richesse du

pays. Il est en effet nécessaire de comparer les dépenses sociales avec une référence acceptée de tous. Par rapport aux finances publiques, des indicateurs bien connus tels que le solde primaire, le solde de financement ou la dette publique (voir encadré ci-dessous) seront également rapportés au PIB.

## 1970-1983, des années noires

Le système de sécurité sociale belge a occupé de plus en plus de place entre 1970 et 1983, passant de 11% à 20% du PIB. L'année 1983 représente d'ailleurs un maximum historique pour le passé. Pendant la première moitié des années septante, ce sont les pensions et les soins de santé qui tirent cette croissance des dépenses sociales. Par contre, à partir de 1975, les effets des difficultés économiques se font sentir à travers



l'accroissement du poids des allocations de chômage, renforcé par l'apparition du système de prépension en 1976.

Cette augmentation importante des prestations de sécurité sociale a-t-elle eu une influence négative sur les finances publiques belges ? La réponse est, dans une large mesure, oui. Car, pendant cette période, si le solde du compte de la Sécurité sociale est presque tout le temps positif, c'est grâce à des transferts massifs en provenance du pouvoir fédéral qui ont permis de financer ce surcroît de prestations sociales. Sans ces transferts, la Sécurité sociale aurait été largement en déficit. L'augmentation des dépenses sociales mais aussi du poids des rémunérations des travailleurs du secteur public<sup>3</sup> (dans une moindre ampleur) en-

traînent ainsi une détérioration très importante du surplus primaire de l'ensemble des pouvoirs publics qui devient largement négatif. L'État emprunte, ce qui augmente les charges d'intérêts de la dette publique et élargit le déficit global des finances publiques belges (celui-ci connaît un déficit record de près de 16% du PIB en 1981). Parallèlement la dette publique commence un effet «boule de neige» en doublant quasiment en l'espace de 13 ans : elle passe de 57% du PIB en 1970 à 100% en 1983.

## 1983-1993, une croissance au beau fixe

De 1983 à 1990, les prestations sociales se réduisent de 2,6 points de pourcen-

tage du PIB principalement en raison de la branche chômage. En effet, pendant cette période, la croissance économique se montre performante (croissance annuelle moyenne de 3,4%) et permet notamment de diminuer le nombre de chômeurs complets d'environ 100.000 unités. D'autre part, des mesures d'économies touchant toutes les dépenses sociales sont également prises : sauts d'index, absence d'adaptation au bien-être en termes réels, blocage du plafond salarial.

Le solde de financement du compte de la Sécurité sociale est constamment positif pendant cette période sans avoir recours à d'importants transferts en provenance du pouvoir fédéral. Au contraire, ceux-ci se réduisent jusqu'à leur niveau d'avant la crise de 1974. Pour les finances publiques globales, la croissance économique et des mesures d'économies (dans les dépenses sociales comme indiqué ci-avant mais également dans les investissements publics) permettent au surplus primaire d'opérer un redressement spectaculaire : il passe de -4,9% du PIB en 1983 à +5,1% en 1990 ! Le solde de financement global se réduit de moitié mais demeure cependant négatif (-7% du PIB) à cause des charges d'intérêts qui continuent de croître en raison de l'effet boule-de-neige de la dette publique (celle-ci s'élève à 121% du PIB en 1990).

Le début des années nonante connaît à nouveau une période troublée : la dépression économique alourdit le poids de presque toutes les prestations de sécurité sociale et elle entraîne évidemment une très large augmentation du nombre de chômeurs. De plus, les soins de santé enregistrent une forte croissance de leurs dépenses. Les transferts venant du pouvoir fédéral continuent de se réduire et les autres recettes de la Sécurité sociale n'augmentent pas aussi rapidement que les dépenses, ce qui donne un solde de financement du compte de la Sécurité sociale légèrement négatif pendant cette période.

Le solde primaire et le solde de financement de l'ensemble des administrations publiques se détériorent donc légèrement, les charges d'intérêts de la dette publique demeurant relativement stables. L'effet «boule de neige» de la dette publique se poursuit encore jusqu'à 1993 qui enregistre un niveau maximum historique de 133% du PIB.

## Le Plan global d'austérité

Par contre, de 1994 à 2000, la situation financière de la Belgique connaît une amélioration remarquable : le solde primaire vole vers des sommets historiques encore jamais atteints (respectivement 6,9% et 7% du PIB en 2000 et 2001), la dette publique commence à décroître (effet «boule de neige» inverse) et entraîne une large baisse des charges d'intérêts, ce qui produit un solde de financement positif (+0,1% du PIB) en l'an 2000, ce que l'on n'avait plus observé en Belgique depuis des décennies<sup>4</sup>.

Alors qu'a-t-il bien pu se produire pendant cette période ? Certes la croissance économique est de retour avec une croissance annuelle moyenne de 2,3%, mais surtout de multiples mesures gouvernementales sont prises, notamment lors du Plan global de 1994, mesures qui soit augmentent les recettes soit diminuent les dépenses. Pour bien comprendre le pourquoi de ces mesures, il est utile de rappeler le contexte dans lequel elles ont été prises. En 1992, le Traité de Maastricht est signé et donne naissance à la marche vers l'Union économique et monétaire européenne. Divers critères de convergence sont établis, notamment ne pas excéder un déficit budgétaire de 3% du PIB et une dette de 60% du PIB (sauf si cette dernière tend à descendre vers ce niveau). Les 15 pays européens ont jusqu'à mai 1998 pour satisfaire ces critères, date à laquelle les ministres des finances des Quinze établissent la liste des pays remplissant les conditions de passage à la monnaie unique. Dans ce cadre, la Belgique a pleinement rempli son contrat puisqu'elle enregistre un déficit de seulement 2% du PIB en 1997 et que sa dette publique entame en effet une décroissance.

Le prix à payer est une période d'austérité budgétaire avec des mesures qui augmentent les recettes via divers impôts touchant principalement les travailleurs (instauration de la cotisation complémentaire de crise, augmentation du précompte mobilier, non-indexation des barèmes fiscaux) et beaucoup de mesures d'économies dans le domaine des dépenses sociales. On peut citer en vrac l'intro-

## Quelques définitions

Le compte de l'ensemble des pouvoirs publics est la somme des comptes relatifs à 4 niveaux de pouvoir : la Sécurité sociale, le pouvoir fédéral, les pouvoirs locaux (communes et provinces) et les Communautés et Régions (à partir de 1989).

Dans chaque compte, on trouve :

- les recettes (cotisations, impôts, transferts en provenance d'autres niveaux de pouvoir...)
- les dépenses primaires, c'est-à-dire hors charges d'intérêts de la dette publique (dépenses sociales, rémunérations des travailleurs du secteur public, transferts vers d'autres niveaux de pouvoirs...)
- le solde primaire : recettes - dépenses primaires
- les charges d'intérêts de la dette publique (considérées comme des dépenses)
- le solde de financement (solde primaire - charges d'intérêts)

La dette publique représente l'accumulation des soldes de financement. Un solde de financement positif (surplus budgétaire) permet de réduire la dette publique tandis qu'un solde négatif (déficit budgétaire) l'augmente.



<sup>3</sup> Suite aux politiques d'embauche dans le secteur public pendant les années septante.

<sup>4</sup> D'après d'anciennes données statistiques qui n'ont pas été utilisées pour cet article, le solde de financement de la Belgique n'aurait été positif que pendant quelques années vers la fin des années cinquante.



“Même si les dépenses de pensions demeurent relativement modérées, il n’en reste pas moins que l’augmentation des dépenses de sécurité sociale fait plonger le compte de la Sécurité sociale dans le rouge à partir de 2018.”

<sup>5</sup> Tel n’est pas notre propos dans cet article, le lecteur davantage intéressé peut consulter les références bibliographiques.

<sup>6</sup> Dans le système bismarckien d’assurance, les prestations sociales sont destinées à maintenir les revenus des travailleurs qui ne peuvent plus travailler ou qui prennent leur retraite. Elles sont directement liées à des cotisations, versées par les travailleurs et les employeurs, qui leur permettent de bénéficier d’allocations sociales en cas de besoin.

<sup>7</sup> Le taux de remplacement représente un indicateur de la soutenabilité sociale du système légal de pension lorsque celle-ci est définie comme la mesure dans laquelle ce système permet au travailleur de conserver un certain niveau de vie lorsqu’il prend sa retraite.



duction de l’indice-santé, des mesures restrictives pour les allocations de chômage (renforcement de l’article 80 concernant les exclusions, modification de la législation pour les chômeurs à temps partiel involontaire), la norme de croissance réelle de 1,5% pour les soins de santé à partir de 1996 (mais celle-ci a toujours été dépassée), la réforme des pensions des régimes salariés et indépendants entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 1997, la poursuite de l’absence d’adaptation au bien-être et du blocage du plafond salarial (mis à part quelques exceptions)... Le solde du compte de la Sécurité sociale demeure positif grâce à cette baisse des dépenses sociales mais aussi à l’apparition du financement alternatif, c’est-à-dire une partie de la TVA prélevée par le pouvoir fédéral qui est ensuite transférée à la Sécurité sociale. Ce financement alternatif compense partiellement la baisse des cotisations de sécurité sociale (suite aux diverses réductions de cotisations patronales), malgré la poursuite de la diminution des transferts du pouvoir fédéral en pour-cent du PIB.

Le début du troisième millénaire est donc abordé avec une situation financière assainie. Des mesures plus généreuses sont alors prises, notamment dans les pensions (adaptations sélectives au bien-être), l’assurance-dépendance apparaît en Flandre et les soins de santé connaissent à nouveau une forte hausse, mais dans un contexte de croissance économique moins favorable qui augmente le nombre de chômeurs et par là les dépenses de chômage. Le solde du compte de la Sécurité sociale parvient à rester positif en 2001 et 2002 mais pas en 2003 suite à une nouvelle diminution des cotisations et à l’augmentation des dépenses sociales. Globalement, la situation des finances publiques belges demeure satisfaisante avec une dette publique qui continue de se réduire et un solde de financement qui demeure légèrement positif. Il faut cependant

remarquer qu’en 2003, ce solde positif (0,3% du PIB) est dû à une opération ponctuelle, à savoir la reprise du Fonds de pension de Belgacom qui fournit une recette en capital exceptionnelle (1,9% du PIB) aux pouvoirs publics.

## Des perspectives financières en demi-teinte

À partir de 2004, on entre dans le domaine des perspectives, avec d’abord un futur proche (2004-2010) où différentes mesures gouvernementales prévues pour la législature actuelle sont prises en compte, puis un futur plus éloigné (de 2010 à 2050) basé sur des hypothèses et des scénarios qui pourraient prêter à discussion<sup>5</sup>.

De 2004 à 2010, une embellie économique est prévue avec une croissance annuelle moyenne du PIB de 2,5%. Les dépenses de sécurité sociale se stabilisent aux alentours de 18,5% du PIB, en tenant compte d’un grand nombre de facteurs exerçant des effets en sens inverse. Dans les économies, on peut notamment attendre une diminution des dépenses de pension suite à l’entrée en pension d’une génération peu importante (celle née pendant la guerre) et à la réforme des pensions qui relève l’âge de la retraite des femmes jusqu’à 65 ans en 2009. Les dépenses de chômage devraient également se réduire sous l’effet de la reprise économique, ainsi que les allocations familiales du fait de l’évolution à la baisse du nombre de jeunes. Par contre, des coûts supplémentaires sont projetés tels que d’autres adaptations sélectives au bien-être pour les pensionnés et surtout d’importantes augmentations des dépenses de santé. L’intégration des petits risques dans l’assurance-maladie obligatoire pour les indépendants est réalisée à partir de 2006 et on suppose une croissance réelle des soins de santé de 4,5% par an pendant la durée de la législature.

À partir de 2010, le défi qui se pose aux finances publiques belges est le vieillissement marqué de la population, particulièrement entre 2010 et 2030 : moins de jeunes et davantage de personnes âgées qui, en outre, vivront plus longtemps. Traduit en termes financiers, ce constat démographique pourrait se résumer ainsi : une croissance très forte des dépenses de pensions et de soins de santé par rapport à une diminution des recettes de cotisations sociales, censées financer ces dépenses dans un régime bismarckien d’assurance sociale<sup>6</sup> comme celui de la Belgique. Cependant la démographie est loin d’être le seul facteur influençant les dépenses sociales, il faut également tenir compte du mode de calcul de ces dépenses et de divers autres paramètres. Précisons rapidement quelques hypothèses cruciales de ces perspectives de très long terme : une croissance économique annuelle d’environ 1,75%, hypothèse que retiennent également certaines organisations internationales (OCDE, UE) ; une croissance des taux d’activité féminins mais modérée (ceux-ci ne rejoignent jamais les niveaux des taux masculins) ; une réduction du taux de chômage structurel de long terme qui implique un emploi stable en moyenne ; l’absence d’adaptation au bien-être et la liaison du plafond salarial à la croissance des salaires conventionnels.

## Augmentation de certaines dépenses sociales

Dans ce cadre, les dépenses de sécurité sociale augmentent de près de 4% du PIB entre 2010 et 2050, avec des accroissements importants des pensions (+2,6% du PIB) et des soins de santé (+2,8% du PIB). Cependant des réductions sont enregistrées dans les dépenses de chômage et les autres prestations (notamment les allocations familiales). Si l’on ajoute aux prestations de sécurité sociale, les

autres dépenses sociales payées par les autres niveaux de pouvoirs (principalement les pensions des fonctionnaires de l’État), le coût budgétaire du vieillissement ou la variation de l’ensemble des dépenses sociales s’élève à 4,7% du PIB entre 2010 et 2050.

Par rapport au défi démographique, il faut cependant remarquer que les dépenses de pensions ne connaissent qu’une croissance modérée. Le coefficient de dépendance démographique qui rapporte le nombre de personnes de plus de 65 ans à la population entre 15 et 64 ans passe de 27 à 45 entre 2010 et 2050 soit une croissance de 71%. Par contre, le rapport entre la masse des pensions et la masse salariale ne s’accroît que de 42% pendant la même période. Différents facteurs expliquent cette hausse modérée des dépenses de pension : le blocage du plafond salarial dans le régime salarié de 1982 à 1998 exercera encore des effets à très long terme ; en projection, les hypothèses en matière d’évolution des plafonds salariaux et de l’adaptation au bien-être laissent subsister certains écarts avec la croissance des salaires ; la réforme des pensions de 1996 génère globalement des économies ; enfin, dans le régime des travailleurs salariés, de plus en plus d’épouses choisissent de prendre leur propre pension de retraite (au taux isolé de 60%) plutôt qu’une pension de retraite calculée pour l’ensemble du ménage (au taux ménage de 75%). Ceci augmente le nombre de pensionnés mais ne double pas le montant des revenus du ménage. Dans le régime salarié, l’ensemble de ces motifs entraîne une dégradation du taux de remplacement (rapport entre la pension salariée moyenne et le salaire moyen brut)<sup>7</sup>. Celle-ci est cependant limitée et ne se produit

qu’à très long terme lorsque le taux de remplacement est calculé par unité de population couverte, c’est-à-dire en considérant que la pension calculée au taux ménage couvre deux personnes et non pas un seul titulaire.

Même si les dépenses de pensions demeurent relativement modérées, il n’en reste pas moins que l’augmentation des dépenses de sécurité sociale fait plonger le compte de la Sécurité sociale dans le rouge à partir de 2018. Avec une hypothèse de taux de cotisations inchangés et un emploi stable, les recettes de la Sécurité sociale restent constantes en pourcentage du PIB mais sont cependant insuffisantes pour financer le surcroît de dépenses.

## Comment financer les futures dépenses ?

On peut se tourner à nouveau vers l’évolution des finances publiques globales belges. C’est ce qui est d’ailleurs prévu par la loi du 5 septembre 2001 qui garanti une réduction continue de la dette publique et la création d’un Fonds de vieillissement. Si la dette publique diminue, la réduction des charges d’intérêts qui va de pair engendre des moyens pour financer par exemple les dépenses sociales. Comme la baisse des charges d’intérêts n’aura peut-être pas lieu en même temps, ni ne sera dans une même ampleur, que la hausse des dépenses sociales, le Fonds de vieillissement est créé pour engranger à l’avance des moyens pour les financer au moment crucial.

Pour présenter l’évolution future des finances publiques, le choix d’une stratégie budgétaire imposée en matière de solde de finance-

ment a été retenu car il permet de construire un indicateur, en l’occurrence les marges budgétaires, qui résume le défi des finances publiques. Les marges budgétaires, selon qu’elles sont positives ou négatives, représentent soit les fonds disponibles soit les économies à réaliser pour atteindre ces objectifs.

La stratégie budgétaire est issue du Programme de stabilité de la Belgique 2004-2007, à savoir à partir d’un équilibre budgétaire de 2004 à 2006 pour atteindre graduellement un solde de financement de 1,5% en 2013. Ce surplus est maintenu jusqu’en 2018 puis se réduit progressivement jusqu’à l’équilibre budgétaire. L’idée d’accumuler des soldes de financement positifs a pour but d’accélérer la réduction de la dette publique et de les verser dans le Fonds de vieillissement avant que les dépenses sociales ne s’accroissent fortement.

Dans ce contexte, les résultats sont en demi-teinte. En effet, de 2004 à 2010, des économies non négligeables devraient être réalisées sinon le solde de financement sera négatif. Ce résultat n’est absolument pas dû aux dépenses sociales mais bien à une baisse importante des recettes publiques (réforme de l’impôt des personnes physiques, poursuite de la politique de réduction des charges sociales). Ensuite de 2010 à 2030, quelques marges budgétaires positives apparaissent, c’est-à-dire des fonds disponibles pour de nouvelles initiatives, mais elles restent très limitées. Enfin de 2030 à 2050, des économies devraient à nouveau être réalisées si l’on veut respecter l’équilibre budgétaire.

Il faut souligner qu’il suffit de peu de choses pour détériorer ou améliorer la situation. Un scénario où

une certaine adaptation au bien-être est accordée, ce qui est tout à fait envisageable dans une société vieillissante, augmente les dépenses sociales et engendre des marges négatives sur toute la période. Par contre une augmentation de la croissance économique, surtout si elle provient d’une hausse du taux d’emploi, permet de financer plus aisément les dépenses sociales.

La soutenabilité financière de la Sécurité sociale et de l’ensemble des pouvoirs publics belges à long terme reste donc un sujet d’actualité, susceptible d’alimenter de nombreux débats. ■

## NICOLE FASQUELLE

### Références bibliographiques

Toutes les références sont disponibles sur le site web du Bureau fédéral du Plan : [www.plan.be](http://www.plan.be)

Bureau fédéral du Plan, «Vieillesse démographique et financement de la sécurité sociale : un défi soutenable?», *Actes du Colloque organisé par le Bureau fédéral du Plan à Bruxelles, les 2 et 3 décembre 1997*, Planning Paper 86, Bureau fédéral du Plan, juillet 1999.

Conseil supérieur des finances, Comité d’étude sur le vieillissement, *Rapport annuel*, avril 2004.

M. Englert, N. Fasquelle, M.-J. Festjens, M. Lambrecht, M. Saintrain, C. Streeet et S. Weemaes, *Perspectives financières de la sécurité sociale 2000-2050. Le vieillissement et la viabilité du système légal des pensions*, Planning Paper 91, Bureau fédéral du Plan, janvier 2002.

N. Fasquelle et S. Weemaes, *Perspectives financières de la Sécurité sociale à l’horizon 2050*, Planning Paper 83, Bureau fédéral du Plan, novembre 1997.

# “Certains veulent aller plus loin que la régionalisation”

ENTRETIEN AVEC LUC CORTEBEECK

Luc Cortebecq est président de la CSC

**Vos déclarations en faveur du maintien d'une Sécurité sociale unie vont à contre sens d'une majorité de discours politiques en Flandre. Quels sont les points d'appui d'un tel discours ?**

Je compte beaucoup sur nos permanents et nos militants. En Flandre, chez les militants de la CSC, je peux vous assurer que la scission de la Sécu n'est pas en discussion. Le problème vient surtout des médias et des hommes politiques flamands. Ceux-ci forment les mentalités. Pour la sécurité des travailleurs et le système de sécurité sociale, ce n'est pas du tout une bonne chose. Heureusement, nos membres pensent différemment qu'eux. Parce qu'ils ont des collègues wallons, parce que, à l'intérieur de la CSC, ils peuvent facilement rencontrer des personnes de l'autre communauté. Les secrétaires de fédération de Wallonie, par exemple, rendent régulièrement visite à leurs collègues du nord, et vice-versa. Ils voient des différences entre les deux régions et ils se rendent compte que la plupart des différences sont explicables, qu'elles sont objectives et qu'il faut donc les reconnaître. Quant aux autres différences, il faut les résoudre.

**Pourquoi êtes-vous contre la régionalisation de certains pans de la Sécurité sociale, comme les soins de santé ou les allocations familiales ?**

Je ne vais pas dire que la régionalisation n'est pas un bon principe (elle a montré de bonnes choses en ce qui concerne l'enseignement ou les politiques d'emploi) mais celle-ci ne doit pas concerner la protection sociale, qui assure une protection aux gens faibles de la société. La Sécurité sociale, ça marche ! Elle a des faiblesses certes, comme le fait que certaines allocations restent trop basses, mais elle fonctionne. Si on crée de nouvelles institutions, cela va compliquer la vie de beaucoup de gens. En tout cas, cela ne va pas améliorer leur quotidien ! Certains Flamands veulent augmenter leurs recettes communautaires en les

régionalisant, mais ils sous-estiment le poids d'autres éléments. Actuellement, il y a plus de dépenses en Wallonie en ce qui concerne le chômage et les soins de santé alors que les prévisions et les crédits-temps sont beaucoup plus importants en Flandre. Par ailleurs, si on régionalise le système, que fera-t-on avec l'argent soi-disant gagné ? Est-ce qu'on le ré-injectera dans la Sécurité sociale ? Je n'en suis pas du tout certain.

Je crois que beaucoup de ceux qui veulent régionaliser certaines branches de la Sécurité sociale ont d'autres idées derrière la tête. Ils veulent profiter de la situation pour changer le système. Si j'écoute le président des patrons flamands, il veut un système de sécurité sociale libéral, avec une couverture de base et, pour ceux qui peuvent se le permettre, une couverture privée. C'est ainsi que certains voudraient mettre les mutuelles et les assurances privées sur pied d'égalité... Bref, parmi ceux qui veulent fédéraliser la Sécurité sociale, il y en a certainement qui veulent sa privatisation.

**Que dire, enfin, de la question du (re)financement de la Sécurité sociale ?**

On n'échappera pas à cette discussion. Différents éléments sont à mettre dans la balance. La démographie montre que, jusqu'à 2010, on aura encore suffisamment de jeunes mais qu'après, l'augmentation des personnes âgées sera massive et que les jeunes ne seront plus en suffisance pour faire tourner l'économie. N'essayons pas de nier cette réalité. Comme syndicaliste, je crois qu'il est important de parler de la fin de carrière mais pas seulement pour la génération des pensionnés à court et moyen terme.

Nous n'avons rien contre le fait que tous les groupes de travailleurs aient les mêmes droits en ce qui concerne les allocations familiales ou les soins de santé. C'est assez normal : tous les enfants sont égaux, ils ont donc les mêmes droits. C'est la même chose pour les soins de santé. Mais à ce moment-là, tout le monde doit cotiser, ce qui n'agrée pas toutes les catégories de travailleurs, qu'ils soient salariés ou

indépendants.

En fait, actuellement, on sanctionne les entreprises qui ont beaucoup d'emploi, ce qui n'a pas beaucoup de sens. De plus, parce qu'elles mettent le système en difficulté en diminuant son financement, les décisions qui concernent la diminution des charges sociales par les cotisations ne fonctionnent plus non plus. Ce système n'a plus de raison d'être, il faut donc chercher plus loin. Si, il y a quelques années, on n'avait pas pris cette mesure en faveur des entreprises, la Sécurité sociale serait en équilibre aujourd'hui. On voit, dans les hypothèses qui sont avancées, que la TVA est un système injuste. Alors, CSG ou autre formule ? En tout cas un refinancement par les revenus du capital et de l'énergie est à envisager. ■

*Propos recueillis par Jérémie Detober et Anne-Françoise Theunissen*



# Refinancement : “le choix appartient au politique”

ENTRETIEN AVEC ANDRÉ MORDANT

André Mordant est secrétaire général de la FGTB

**Jusqu'en 1983, le budget de la Sécurité sociale a augmenté nettement plus vite que le PIB. Depuis, la tendance s'est inversée. En 2003, pour la première fois, on rencontre des problèmes de financement. Qu'en pensez-vous ?**

Les problèmes de financement sont aussi vieux que la sécurité sociale et nécessitent des ajustements constants. Le problème c'est que beaucoup des décisions prises ces dernières années ont réduit les recettes et augmenté les dépenses sans prévoir de financement parallèle. Ainsi, les réductions de cotisations patronales ont privé la Sécu de plus de 4 milliards d'euros en 2004. Et une réduction supplémentaire d'un milliard d'euros est annoncée pour 2005. Le gouvernement permet par ailleurs au budget des soins de santé de croître de 4,5% par an en plus de l'index. Or, dans ce secteur, le coût de la solidarité – soins des minimexés, des handicapés... – est entièrement à charge des salariés, alors qu'il devrait être payé par l'impôt. Notez que, précédemment, si la norme d'augmentation était moins élevée, on gardait un poste pour les «facteurs exogènes» (épidémie exceptionnelle et évolution des salaires du personnel soignant notamment). Cette fois, les 4,5% ont été utilisés entièrement et il ne reste rien pour les revendications justes du personnel.

Par rapport aux années trente, nous avons gagné 20 ans de vie, ce qui a un coût au niveau des pensions et des soins de santé. Nous disons donc aux politiques qu'ils doivent en tirer les conséquences budgétaires qui s'imposent. Pour que ces 20 ans gagnés restent une formidable conquête et ne tournent pas au drame.

**Ne faut-il pas prévoir un financement structurel pour l'avenir ?**

Une étude du Bureau du Plan parue en 2004 faisait état d'un déficit cumulé de 3 milliards d'euros d'ici 2007. Il est donc urgent de trouver d'autres sources de financement. D'autant qu'il est indispensable de revaloriser les pensions et les allocations qui, au cours des vingt ou trente dernières années ont «décroché» des salaires. D'où notre revendication d'une liaison au bien-être, qu'il faudra évidemment financer.

À ce sujet, nous avons deux propositions ciblées. Celle d'une CSG qui ne devrait pas s'appliquer sur les plus bas revenus, qui ne devrait pas faire en sorte que les salariés doivent contribuer davantage (depuis 1994, ils payent déjà une cotisation spéciale de sécurité sociale qui, cette année, a rapporté 790 millions d'euros) mais une CSG qui serait étendue aux revenus de la propriété, de la fortune, du mobilier et à l'impôt des sociétés.

Deuxième piste : la Belgique, le Luxembourg et l'Autriche ont décidé de prélever un précompte de 15% sur les revenus de l'épargne placée sur leurs territoires par des non-résidents et ce dès le premier juillet 2005. La Belgique va donc prélever 15% sur les revenus placés sur son territoire : elle conservera 25% des sommes obtenues, les 75% restant étant ristournés aux pays d'origine ; en retour, elle recevra 75% des précomptes prélevés sur l'épargne belge placée en Autriche et au Luxembourg. Ce précompte pourrait rapporter 500 millions d'euros, rien que sur les sommes belges placées au Luxembourg. Cet argent devrait être affecté à la Sécurité sociale.

**Est-ce que la FGTB est unie sur la défense de la Sécurité sociale solidaire à tous les travailleurs en Belgique ?**

Tout à fait ! Une Sécurité sociale fédérale sans aucune scission mais avec des moyens nouveaux.

**Et avec la CSC, y a-t-il une unité de vue ?**

Oui, du moins en principe, car, pour la CSC, les allocations familiales et les soins de santé seraient l'objet d'un financement par l'impôt. Ils ne suivraient donc pas le principe de perception unique de l'arrêté de 1944, que nous défendons. ■

*Propos recueillis par Jérémie Detober et Mateo Alaluf.*

# Quand l'Europe donne le ton

Sur le continent, les systèmes de protection sociale sont de la compétence stricte des États. Or l'ombre de Bruxelles ne cesse de s'agrandir sur ceux-ci. Avec des projets de «modernisation» qui bousculent fortement les anciennes conceptions de la sécurité sociale. Le débat fait donc rage. Et les issues restent incertaines.

## ENTRETIEN AVEC GABRIELLE CLOTUCHE

Gabrielle Clotuche est professeur de protection sociale comparée dans l'Union européenne à l'Institut supérieur de travail (UCL). Elle est également conseillère à la Confédération européenne des syndicats.

### Quelles sont les marges de manœuvres des États par rapport au poids des orientations européennes en matière sociale ?

La réflexion menée par les pays européens sur leur système de protection sociale et les réformes mises en œuvre dépendent en effet du débat européen. Pour le comprendre, il convient de retourner quelque peu en arrière. Vers le milieu des années quatre-vingts, l'adoption de l'Acte unique (1986) décide de la mise en place du marché unique au plus tard le 1<sup>er</sup> janvier 1993. Simultanément le président de la Commission européenne, Jacques Delors, lance une vaste réflexion quant à l'impact du marché unique – à venir – sur les politiques sociales. C'est la première fois que s'ouvre un débat, au sein de l'UE, sur l'avenir des systèmes de protection sociale. L'idée de Delors est de préserver le modèle social européen et les valeurs qui le fondent.

Cette réflexion aboutit en décembre 1989 à la déclaration solennelle<sup>1</sup> adop-

tée par onze chefs d'État ou de gouvernement européens mais refusée par Margaret Thatcher. Il s'ensuivra néanmoins un programme de travail ambitieux de la Commission notamment en matière de protection sociale.

Il faut souligner deux recommandations adoptées en juillet 1992. La première sur la convergence des objectifs et des politiques de protection sociale en Europe, la seconde sur les critères communs relatifs aux ressources et aux prestations suffisantes dans les systèmes de protection sociale. Deux recommandations alors que l'objectif était d'aboutir à des directives... Or, les recommandations, tout le monde le sait, sont des références non obligatoires puisqu'elles n'ont pas force de loi.

Mais le mot «convergence» est mis sur la table. Il faut le mettre en parallèle avec les critères de convergence de Maastricht en matière économique et monétaire (lesquels ont un impact majeur en termes de contrainte sur la capacité des États-membres à financer leurs politiques sociales), mais en matière sociale, ces objectifs ne sont pas dotés de moyens politiques réels au niveau européen. Subsidiarité oblige, les États restent maîtres de l'organisation et du financement de leur système de protection sociale. C'est une chose qu'on répète à souhait pour rassurer les populations<sup>2</sup>. De même un Protocole social, souhaité par la Commission Delors en même temps que le Traité de Maastricht établissant le Marché unique (1992) – qui est le résultat de la réflexion menée depuis 1986 –, sera ratifié par l'ensemble des États-membres de l'époque à l'exception du Royaume-Uni. C'est dire s'il fut ignoré dans son application.

Il faudra attendre que le pouvoir poli-

tique change un peu partout en Europe pour que le Traité d'Amsterdam (1997) intègre le Protocole social (d'ailleurs amélioré) et le Sommet de Lisbonne (en mars 2000) pour voir la mise sur pied d'une stratégie globale pour l'Union, exigeant une coordination entre les politiques menées en matières économique, sociale et d'emploi.

Mais Lisbonne n'a pas répondu à tous les espoirs : toutes les thèses du début des années quatre-vingts sont revenues sur la table. On reproduisait au niveau européen le clivage souvent observé au niveau national. D'un côté les économistes purs et durs de l'Union et l'idéologie financière, de l'autre, tous ceux qui défendaient la convergence vers le haut des systèmes de protection sociale, les responsables sociaux auxquels il faut ajouter les environnementaux revendiquant à juste titre un contexte plus large de développement durable.

### Quelles seront les orientations de la nouvelle Commission européenne présidée par José Manuel Barroso ?

Il est aujourd'hui trop tôt pour se prononcer mais il faudra rester attentif.

Le rapport remis le 3 novembre 2004 à la Commission sur l'avenir de la stratégie de Lisbonne<sup>3</sup> omet dans ses recommandations le volet social. Pour la Confédération européenne des syndicats, l'Europe sociale doit être le moteur de la croissance économique et Lisbonne doit être pris dans sa totalité. Alors que l'intégration économique se fait de plus en plus forte au niveau européen et qu'une coordination européenne des politiques d'emploi inscrite dans les Traités se met en place, la capacité d'avancer sur les matières sociales est cruciale mais réduite.

### Quels sont aujourd'hui, en matière de protection sociale, les objectifs européens et leurs implications sur la Belgique ?

Concernant la protection sociale, la Commission a proposé en 1999 une stratégie concertée comptant quatre axes d'intervention : la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, la garantie de pensions sûres et viables, le développement des soins de qualité, accessibles et durables et le renforcement de l'attrait financier du travail.

Acceptés en 2000 à Lisbonne par les chefs d'État ou de gouvernement, la mise en œuvre de cette stratégie à l'aide de la méthode ouverte de coordination<sup>4</sup> progresse axe par axe.

La stratégie a débuté en 2000 par la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Sur ce point, en Belgique, une coordination plus grande entre État fédéral, Régions et Communautés, a eu lieu. Les partenaires sociaux et les organisations non gouvernementales se sont impliqués conjointement de manière constructive dans l'élaboration du plan national. En termes de résultats, le bilan est plus mitigé. Il faut toutefois insister sur le rôle de la présidence belge de l'Union au second semestre 2001 dans la définition et l'établissement d'indicateurs communs dans le domaine<sup>5</sup>.

Le processus concernant les pensions a été lancé en 2001 sous la présidence belge de l'Union. Trois groupes d'objectifs étaient assignés aux États-membres qui devaient établir leurs plans stratégiques : adéquation des pensions, viabilité financière des systèmes et modernisation de ceux-ci. Le premier rappelle l'importance des objectifs sociaux des systèmes de retraite, à savoir à la fois l'accès pour tous à une retraite d'un montant qui garantit un niveau de vie décent mais aussi la solidarité intra et intergénérationnelle. En abordant la question de la viabilité financière des pensions, ce groupe d'objectifs insiste d'abord sur le rôle de l'emploi et en particulier sur l'urgence à améliorer le taux d'activité des travailleurs les plus âgés<sup>6</sup>. Ceci explique dès lors le débat actuel en Belgique et ailleurs, sur la remise en cause des systèmes de préretraites et sur le maintien au travail des personnes

jusqu'à l'âge effectif de départ à la retraite. La réponse n'est pas simple et doit nécessairement aborder les conditions de travail dans leur ensemble. Enfin, la modernisation des systèmes de pension, troisième groupe d'objectifs, renvoie au contexte économique, sociétal et individuel qui est différent de celui où tous les systèmes européens de pensions ont été mis en place<sup>7</sup>. L'individualisation des droits n'est pas explicitement mentionnée mais dans un système tel que celui que connaît la Belgique on ne peut l'ignorer dans le débat.

Troisième axe, la santé. Au printemps 2004, le processus a été lancé en vue de définir les objectifs communs avant la fin de l'année. Ici l'accent est mis sur l'accès aux soins, la qualité des soins et la viabilité des soins accessibles et de qualité. Les principes d'universalité, d'équité et de solidarité sont rappelés par la Commission dans ses propositions au débat<sup>8</sup>.

Enfin, quatrième et dernier axe, qui rejoint en partie celui lié aux pensions, la liaison entre protection sociale et emploi; comment maintenir un système de protection sociale globalement généreux et définir des politiques d'emploi qui donnent du travail aux gens. Le débat sur un État social actif initié en Belgique par le ministre Vandebroucke rejoint cette question. Les partenaires sociaux ont un rôle décisif dans les orientations qui sont prises ici. Ce n'est que le début d'une réflexion au plan européen mais les États l'ont déjà entamée largement chez eux.

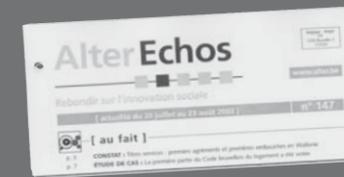
Pour conclure, il faut noter que ces différents axes montrent l'extrême importance de l'implication des acteurs tant dans le débat national qu'européen. Or, actuellement, pour ne parler que du débat européen, ce sont surtout les représentants des États qui discutent de ces questions, peu ou pas assez avec les partenaires sociaux qui sont consultés comme le sont les organisations non gouvernementales d'ailleurs. Un absent dans ce débat : le Parlement européen qui n'est jusqu'ici pas impliqué; c'est une lacune extrêmement grave qui devrait être corrigée. ■

Propos recueillis par Jérémie Detober et Anne-Françoise Theunissen.

## La Cour d'arbitrage modifie la loi anti-discrimination

Dossier publié dans le n° 173 d'Alter Echos

## Besoin d'y voir plus clair ?



Abonnez-vous à Alter Echos ! Bimensuel spécialisé sur l'actualité sociale

Des clés pour comprendre l'actualité et être innovant !

Tous les 15 jours, le journal Alter Echos décode avec vous les enjeux liés à l'emploi et la formation, l'insertion, l'aide sociale, le logement, etc.

Découvrez le dernier sommaire sur [www.alter.be](http://www.alter.be). Abonnement à partir de 70 € / an. Infos : [alter.echos@alter.be](mailto:alter.echos@alter.be)

Alter Educ  
S'informer pour innover

<sup>1</sup> Charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs.

<sup>2</sup> À l'époque, les Danois étaient sans aucun doute les plus opposés à une directive car ils craignaient très fort que leur système social ne soit tiré vers le bas. Ils ont donc rejoints la Grande-Bretagne dans leur refus mais pour des raisons extrêmement différentes.

<sup>3</sup> «Facing the challenge – The Lisbon strategy for growth and employment», Report from the High Level Group chaired by Wim Kok, november 2004.

<sup>4</sup> La méthode ouverte de coordination combine des objectifs communs, des plans d'action nationaux en vue d'atteindre ces objectifs, un examen conjoint de ces plans par la Commission et les

pairs, assorti d'indicateurs communs en vue d'évaluer l'effectivité des politiques annoncées dans les plans.

<sup>5</sup> Indicateurs dits «de Laeken» de pauvreté et d'exclusion sociale.

<sup>6</sup> Le taux d'activité des personnes âgées de 50 à 65 ans est en effet très faible (inférieur à 40%) et la volonté affichée est de tendre pour 2010 à un taux moyen de 50%; en Belgique le taux moyen pour ces tranches d'âge est de 26,5%.

<sup>7</sup> Au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, les économies nationales se reconstruisaient, les couples et les carrières étaient plus stables et très souvent une famille vivait d'un seul revenu.

<sup>8</sup> Une communication d'avril 2004 soutient celui-ci : COM(2004)304 final.

LE "THÈME" CONTINUE À LA PAGE 36

# La modernisation sociale à l'épreuve de la mondialisation libérale

Depuis vingt ans, poussés dans le dos par une grande vague néolibérale, les pays européens se sont accommodés de nouveaux schémas de protection sociale. Globalement, ceux-ci constituent une attaque en règle contre les droits sociaux et les modes de négociation collective. Et pourtant, le corps social produit ses propres anticorps. Il résiste.

MATEO ALALUF

Jusque dans les années quatre-vingts, dans les pays occidentaux, le capitalisme s'accommodait du progrès social. De manière certes conflictuelle, il avait permis, après la Deuxième Guerre mondiale, un enchaînement vertueux conjuguant croissance économique, négociations collectives et protection sociale, que certains auteurs, comme Michel Aglietta, Robert Boyer et d'autres, ont qualifié de «régime de régulation fordiste».

Depuis lors cependant, on a assisté progressivement à une panne, suivie d'une érosion des systèmes de protection sociale qui s'étaient constitués dès les débuts de l'industrialisation. À l'opposé du plein emploi qui caractérisait précédemment les politiques gouvernementales, à partir des années quatre-vingts, c'est le chômage qui monopolisera l'attention. Ce n'est plus le travail qui transforme ceux qui l'exercent ni l'emploi qui leur procure un statut et des projets qui sont au centre des analyses, mais bien le chômage qui prive précisément de travail des fractions croissantes de la population. Dès lors, des notions aussi ambiguës que floues, comme polyvalence, multifonctionnalité, flexibilité et compétence suffiront pour désigner des situations de travail insaisissables, alors que pour le reste, c'est à travers le chômage, c'est-à-dire par son absence, que sera vu le travail. Les protections par rapport aux risques sociaux se sont trouvées non seulement amoindries pendant cette période, mais aussi contestées quant à leur légitimité.

En se fragilisant, le statut de l'emploi a perdu ses protections vis-à-vis des

aléas du marché. La priorité n'était plus de préserver la relation salariale des incertitudes du marché, mais au contraire de la rendre perméable à ses fluctuations pour améliorer la compétitivité. Le salaire était dès lors à nouveau perçu comme un prix plutôt qu'un barème, défini collectivement par la négociation collective et à valeur transversale. De plus, l'apparition spectaculaire d'une nouvelle catégorie de risques industriels, sanitaires, alimentaires ou encore écologiques, liés aux conséquences incontrôlées des sciences et des technologies, a nourri une nouvelle insécurité face à l'avenir.

## Diagnosics et remèdes

Deux raisons sont habituellement invoquées pour expliquer cette évolution<sup>1</sup>. La première met en avant la globalisation et la mondialisation des échanges. Elle prend acte de l'affaiblissement de l'État social. Dès lors, les politiques sociales qui avaient connu leur âge d'or dans le mode de régulation «fordiste» de l'après-guerre, ne résisteraient plus aux contraintes de la compétitivité. Confrontées aux marchés mondialisés, elles n'auraient plus d'autre choix que de s'adapter à la nouvelle société globalisée, au risque de disparaître.

La deuxième raison serait la tendance profonde à l'individualisation, et en particulier à l'individualisation des relations de travail, qui mettrait à mal les régulations collectives. Il en résulterait tout à la fois une diversification des formes d'emploi et le déclin des groupes qui réglaient naguère la définition collective des mécanismes salariaux. Ainsi, d'une part, l'hétérogé-

néité des emplois (à durée déterminée, à temps partiel, intérimaires...) se substituerait à leur homogénéité antérieure, et, d'autre part, les syndicats perdraient de leur capacité d'intervention, alors que les partis politiques représentant les intérêts des salariés, soit s'affaibliraient jusqu'à leur disparition, soit rompraient avec leur base sociale, de manière à se donner un profil «inter-classiste» plutôt qu'à représenter les intérêts collectifs des salariés.

L'énoncé même de ce diagnostic, qui se présente comme consensuel, appelle ses propres solutions. Il y a d'abord les solutions qui s'éliminent d'elles-mêmes. Il en est ainsi de la tentation d'un retour au «fordisme» : or, n'est-ce pas précisément l'État providence considéré désormais comme anachronique et inadapté à un monde globalisé qui aujourd'hui rendrait impossible tout retour en arrière ? Les tenants de cette solution, assimilée au conservatisme, ne feraient qu'accélérer l'écroulement des protections sociales. Le champ serait laissé alors libre pour la seconde solution, elle aussi à éliminer, celle du libéralisme sauvage, entraînant la dérégulation complète du marché du travail, et à sa suite, une très forte augmentation des inégalités.

Comme la seule énumération de ces solutions devrait suffire à les écarter, on peut dès lors présenter comme seule solution raisonnable l'adaptation des systèmes de protection sociale aux changements (supposés) de la société. Mais l'accompagnement des changements peut encore, dans cette hypothèse, revêtir deux variantes, parmi lesquelles nous serions amenés à choisir<sup>2</sup>. Il s'agirait, d'une part, dans la présentation de Jérôme Gautié, d'un

État «social libéral» (ou patrimonial), marqué par un fort individualisme, la modestie extrême des régulations collectives et la très grande flexibilité et mobilité du travail. Une protection sociale limitée à des filets de sécurité serait conditionnée, dans le modèle social libéral, à des prestations de travail (*work fare*), de formation (*training fare*) ou tout au moins des dispositifs d'accompagnement (*work first*). D'autre part, la version «néo-social-démocrate» de ce modèle serait caractérisée par un individualisme de citoyenneté participative, la sécurisation des mobilités et des transitions dans un cadre négocié et co-organisé par la négociation collective<sup>3</sup>. La protection sociale serait élaborée par des procédures de négociation, elle serait de type universel et les régulations collectives seraient largement territorialisées. C'est ce modèle, qui se réfère notamment aux décisions prises par le Conseil européen de Lisbonne en 2000, qui sert en quelque sorte de matrice pour définir le devenir des politiques sociales en Europe.

On le voit, le choix du diagnostic conditionne les remèdes proposés. Or, le diagnostic n'est pas présenté comme un choix opéré par les acteurs mais comme la conséquence normale des évolutions sociales (individualisation) et économiques (mondialisation) qui dessineraient notre avenir probable. Comme l'ont montré beaucoup de sociologues<sup>4</sup>, la définition d'un avenir comme probable conditionne les jugements, les

comportements et les actions du moment présent. Dès lors, la seule acceptation de situations, même imaginaires, comme réelles, fait en sorte qu'elles deviennent bien réelles dans leurs conséquences. Si l'énoncé d'un avenir probable vise à conditionner les jugements et les comportements actuels, on comprend mieux l'importance que prennent les énoncés (ou paradigmes) dominants non seulement sur les décisions des acteurs mais également sur celui des chercheurs qui les théorisent.

## Des prémices discutables

La modernité est supposée décomposer les fondements collectifs de l'identité (métier, classe, religion, appartenance politique...) et renvoyer les individus à eux-mêmes. La montée de l'individualisme expliquerait la désyndicalisation et l'augmentation des risques sociaux et en particulier d'exclusion, qui résulteraient de l'affaiblissement des liens unissant les individus à la société. L'hétérogénéité croissante des statuts d'emploi et des situations de travail en serait la conséquence.

Cette «balkanisation de la relation salariale», selon l'expression utilisée par Jérôme Gautié, pourrait cependant aussi être interprétée non pas en termes de complexité et de diversité croissante, mais au contraire, dans les termes d'une simplification et d'une homogénéisation. En effet, comme le suggère Pierre Rollet<sup>5</sup>, l'observation de l'hétérogénéité croissante de l'em-

<sup>1</sup> J. Gautié, «Marché du travail et protection sociale : quelles voies pour l'après-fordisme», in *Esprit*, N°11, novembre 2003, pp. 78-115. Cet article synthétise bien les approches s'inscrivant dans cette perspective.

<sup>2</sup> Nous nous référons ici au raisonnement développé par Jérôme Gautié, op. cit.

<sup>3</sup> J. Gautié, op. cit., se réfère ici principalement à : B. Gazier, *Tous sublimes*, Paris, Flammarion, 2003 ; G. Schmid, *L'activation des politiques de l'emploi : combiner la flexibilité et la sécurité dans les marchés du travail professionnels*, J.-Ph. Touffut et AL., *Institutions et croissance*, Paris, Albin Michel, 2001 ; A. Supiot, *Critique du droit du travail*, Paris, PUF, 1994.

<sup>4</sup> Voir notamment à ce sujet Pierre Bourdieu avec la notion de «causalité probable» et Robert Merton avec celle de «self fulfilling prophecy».

<sup>5</sup> P. Rollet, *Saisir l'activité humaine. Qualité du travail, qualification, compétence*, A. Dupray, Ch. Guittou, S. Monchatre, *Réfléchir la compétence*, Octares, Toulouse, 2003, pp. 77-88.

<sup>6</sup> R. Castel, *L'insécurité sociale*, Seuil, Paris, 2003, p. 22.



exprimée aujourd'hui par Robert Castel : «Parce que l'individu y est survalorisé et qu'il se sent en même temps fragile et vulnérable, il exige de l'État qu'il le protège. Ainsi, la "demande d'État" apparaît-elle plus forte dans les sociétés modernes que dans les sociétés qui les ont précédées»<sup>6</sup>.

N'est-ce pas aussi à partir de cette considération que l'on peut comprendre l'exceptionnel succès qu'ont rencontré les mécanismes de la Sécurité sociale ? On n'hésite pas aujourd'hui à caractériser la distribution des prestations homogènes comme impersonnelle et bureaucratique. Pourtant les principes de fonctionnement de la protection sociale réalisent une très grande solidarité entre ceux qui y participent tout en sauvegardant l'individualité complète de chaque bénéficiaire. Il en est ainsi des assurés contre la maladie, la vieillesse, le chômage... Rien n'oblige entre eux les assurés : ils ne se connaissent pas, ils ne se réunissent pas, ils ne se contrôlent pas. Ils bénéficient pourtant d'une grande sécurité résultant de leur apport réciproque à son financement. Au fond, plus la solidarité est forte entre les assurés, plus leur individualité s'en trouve préservée.

Dès lors on ne peut se contenter de l'explication fataliste qui déduit l'affaiblissement des syndicats et la fragilisation de la protection sociale de l'individualisation du travail. Si on examine le passé, en se gardant d'y voir un paradis perdu mythifié, on





doit bien constater que les collectifs ont toujours constitué des coalitions circonstancielles et forcées des intérêts des salariés sous l'égide de l'État. Les collectifs ne s'effacent donc pas forcément lorsque les individus s'affirment.

Plutôt qu'attribuer le déclin des syndicats au réveil des égoïsmes individuels et à un manque d'adaptation aux évolutions qui sont censées en résulter, ne devrait-on pas s'intéresser au contraire aux conditions politiques et sociales qui les rendent possibles? C'est alors, dans l'affaiblissement des régulations étatiques et dans la montée du néolibéralisme que nous devrions chercher les raisons du recul des formes collectives de représentation des salariés.

### Territorialisation, individualisation et moralisation

Deux dimensions paraissent déterminantes dans les impulsions récentes données aux politiques sociales. D'une part, la mondialisation des échanges et la territorialisation des mesures sociales et, d'autre part, l'individualisation qui consiste à lier l'octroi d'une prestation à la prise en compte de la conduite personnelle des bénéficiaires et en conséquence, la moralisation des populations concernées.

Si les systèmes de protection sociale

avaient pris dans le passé des formes institutionnelles différentes jusqu'à s'organiser dans des configurations singulières, à présent leurs espaces territorial, économique, social et politique se trouvent profondément transformés. En effet, les marchandises, les services, les capitaux et les informations sont désormais mobiles dans l'espace mondial alors que le travail comme les ressources naturelles restent relativement immobiles. Dès lors la compétition marchande traditionnelle se double d'une compétition entre les territoires pour attirer les investisseurs. Pour être attractifs, les États, les régions et les entités locales sont tenus de fournir les conditions les plus favorables aux investisseurs potentiels en termes de main-d'œuvre bien formée et peu coûteuse, d'un faible taux de prélèvement fiscal et pour ce faire, d'un niveau peu élevé de dépenses publiques. Le libéralisme qui imprègne désormais les politiques gouvernementales ne met pas tant en concurrence les entreprises, mais permet au contraire à celles-ci, en situation de monopole ou de concurrence oligopolistique, de mettre en concurrence les territoires et les États. Les politiques publiques se trouvent en conséquence réduites à déstabiliser l'emploi et à démanteler les protections sociales.

La prise en charge des publics qui ont décroché des protections procurées par l'emploi, ou encore de ceux qui n'y

parviennent pas à s'y inscrire, se fait principalement à travers les politiques territoriales mises en place depuis le début des années quatre-vingts. La création d'emploi étant tributaire de l'attrait à l'égard des investisseurs potentiels, ce n'est que par le coût salarial peu élevé et le peu d'exigence en termes de conditions de travail de la main-d'œuvre locale que les taux d'emploi pourront augmenter. La gestion locale de la «nouvelle question sociale» selon les termes de Robert Castel, qui est focalisée sur les dispositifs d'insertion, se fait en conséquence sur le mode de contreparties aux droits sociaux, de manière à faire de l'emploi non pas une ressource permettant l'intégration de ceux qui en sont privés, mais une injonction obligeant les chômeurs comme les autres bénéficiaires d'aide sociale d'accepter des emplois de moindre qualité. La mise en synergie des pratiques qui visent la réintégration des groupes en difficulté au niveau du territoire en termes de ressources matérielles et d'accompagnement psychologique ne paraissent cependant pas de nature, jusqu'à présent, à enrayer une discrimination structurelle qui frappe des publics et des territoires relégués et précarisés<sup>7</sup>.

En fait, en mettant davantage l'accent sur les conditions d'accès aux prestations sociales et sur la responsabilisation des bénéficiaires, les nouvelles politiques sociales définissent des droits qui ne peuvent être exercés que si les «bénéficiaires» se plient à des obligations préalables. Il faudra désormais, pour avoir «droit aux droits», se faire accompagner par un dispositif, qui suppose l'incapacité des personnes ainsi mises sous tutelle. Le Conseil européen de Lisbonne en 2000 avait fixé comme objectif un taux d'emploi de 70% pour 2010. L'approche active du chômage qui était préconisée devait permettre d'apprécier les comportements individuels positifs et négatifs des chômeurs. Les stages de formation participent dans bien des cas de cet environnement de contrainte et conduisent moins à l'emploi qu'à l'employabilité. Il existe par exemple en Belgique des stages de «guidance budgétaire» destinés à apprendre aux pauvres à consommer pauvrement. La formation se situe alors dans l'ordre du comportement et de la moralisation que dans celui de

**“Il faudra désormais, pour avoir «droit aux droits», se faire accompagner par un dispositif, qui suppose l'incapacité des personnes ainsi mis sous tutelle.”**

l'acquisition des connaissances. L'augmentation du taux d'emploi préconisé résulte donc moins de la création d'emplois «normaux» que de l'utilisation d'une main-d'œuvre appauvrie pour créer des emplois précaires et moins bien rémunérés. Au fond, des emplois adaptés aux «normaux d'emploi» ne peuvent être que des «emplois anormaux»<sup>8</sup>.

À force de vouloir émanciper ceux que l'on considère comme «assistés», on finit par les mettre sous tutelle. Comment ne pas soupçonner les pauvres d'être en fin de compte peu méritants puisqu'ils ne parviennent pas précisément à sortir de la pauvreté? Ne doit-on pas, pour leur bien, leur faire la leçon à travers les dispositifs

d'accompagnement pour les rendre conformes aux exigences des employeurs? C'est au nom des valeurs que l'on peut faire la morale aux «peu qualifiés» pour qu'ils soient réceptifs aux exigences des employeurs en vue de leur normalisation.

### Réformes et contre-réformes

La distinction entre continuité et rupture est toujours problématique. Il nous paraît toutefois que les nouvelles politiques sociales s'inscrivent en rupture par rapport aux réformes sociales qui ont accompagné, tout au long de l'industrialisation, la

croissance économique. D'abord l'élargissement progressif de l'engagement économique et social de l'État (le *Welfare state*) et la priorité accordée à la maîtrise des mécanismes du marché sont à présent remis en cause. C'est le rôle redistributeur de l'État, au cœur des logiques de protection sociale, qui se trouve ainsi atteint. La valorisation du marché s'accompagne ensuite de politiques de privatisation qui touchent également la sécurité sociale. En conséquence, à l'opposé des principes qui avaient présidé à leur développement, les nouvelles politiques sociales sont censées se déployer dans un espace subordonné au marché.

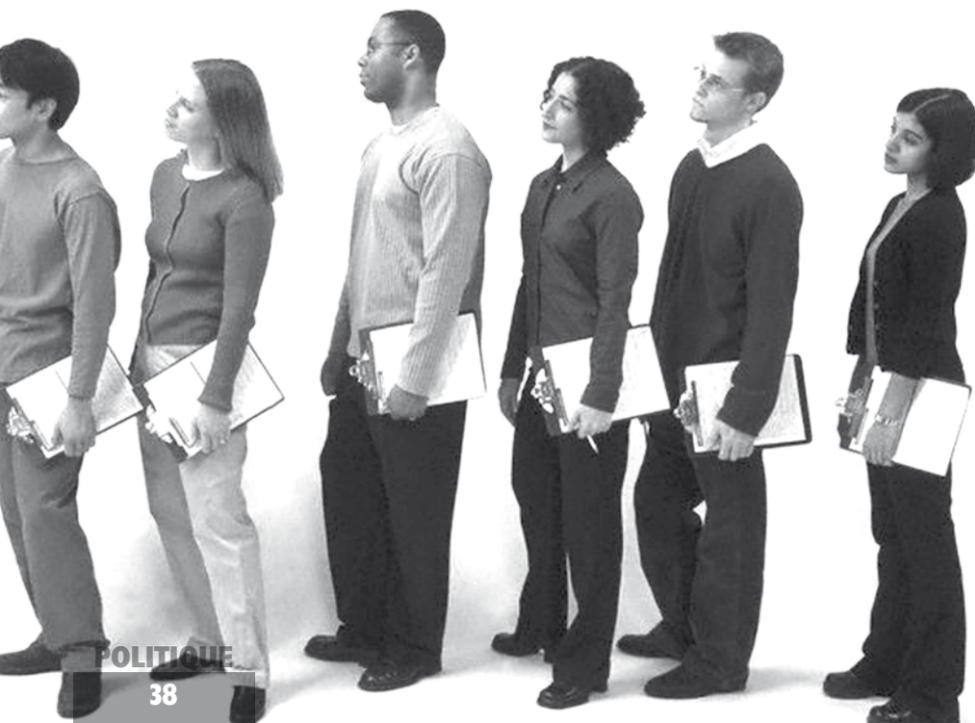
Or, comme l'explique très bien

Robert Castel, «*L'État social en procurant à l'individu des protections collectives consistantes, a agi comme un puissant facteur d'individualisation. (...) Lorsque ces protections se fissurent, cet individu devient fragile et exigeant parce qu'il est habitué à la sécurité et rongé par la peur de la perdre. Il n'est pas exagéré de dire que le besoin de protection fait partie de la "nature" sociale de l'homme contemporain, comme si l'état de sécurité était devenu une seconde nature, et même l'état naturel de l'homme social*»<sup>9</sup>.

Si l'on replace cependant la remise en cause du rôle essentiel attribué à l'État, en rapport avec l'intériorisation

<sup>7</sup> M. Hamzaoui, *Le travail social territorialisé*, Éditions de l'Université de Bruxelles, 2002.

<sup>8</sup> Voir à ce sujet la recherche comparative sur les politiques sociales européennes : C. Lévy, *Vivre au minimum*, Éd. La dispute, Paris, 2003.



# La Mutualité socialiste

## Une Mutualité pour tous les âges !

Première garante des valeurs de solidarité et d'entraide, la Mutualité socialiste offre une série d'avantages et de services adaptés à chaque âge et situation de vie.

[www.fmsb.be](http://www.fmsb.be)

**Fédération des mutualités socialistes du Brabant**  
Rue du Midi, 111 - 1000 Bruxelles > tél. : 02 506 96 11 > e-mail : mail@fmsb.be



de ces systèmes de sécurisation montés par l'État et qui se sont imposés jusqu'à être complètement intériorisés par les individus, on se rend compte que la rupture considérée comme inéluctable par ses promoteurs, est très loin d'être acquise. Si nous assistons bien à un effritement, voire à une érosion des droits sociaux ordinaires, nous sommes heureusement très loin d'un effondrement. Les résistances du corps social que les promoteurs des «nouvelles» politiques assimilent à la «résistance au changement» sinon au conservatisme, s'avèrent bien plus grandes que prévues. Si bien que c'est toujours autour du travail que s'organise le destin de la sécurité sociale, même si la précarisation de l'emploi et la permanence du chômage induisent un doute, soigneusement distillé d'ailleurs, quant à la viabilité à long terme de ses mécanismes.

La question n'est pas de savoir s'il convient ou non de conserver en l'état un modèle de protection sociale. Celui-ci s'est construit, depuis plus d'un siècle, progressivement, à coups de réformes, et s'est continuellement transformé. Aujourd'hui le conflit est celui des intérêts qui prévaudront aux transformations futures des politiques sociales. Paradoxalement, comme pour la «question sociale» naguère, les réformes de la politique sociale sont à nouveau au centre des controverses qui divisent la société.

Loin d'être une fin en soi, à l'époque, les réformes, impulsées principalement par les courants socialistes, étaient considérées comme autant d'étapes devant conduire à une transformation en profondeur de la société. Le réformisme qui a par la suite dominé les politiques sociales a été théorisé

a posteriori en termes de «compromis social-démocrate» ou «fordiste» fondé sur la conciliation du marché et de la justice distributive.

Aujourd'hui les réformes ont changé de sens. Avec la crise économique, à partir du milieu des années septante, l'accroissement important du chômage en 1981, les transformations géopolitiques entraînées par la chute des régimes du socialisme réellement existant, la situation est devenue toute différente. L'État qui avait auparavant apporté assez largement son soutien au mouvement de réformes, se fait désormais le garant de la modération salariale et, sous couvert de modernisation, prône des restrictions à la Sécurité sociale.

Au fond, tout comme dans la période «réformiste» où les réformes étaient portées par les syndicats et partis de gauche et par d'autres secteurs de l'opinion, il en va de même à présent pour les «contre-réformes». Elles sont portées par la vague néolibérale qui a marqué les politiques économiques depuis le début des années quatre-vingts. Elles ne trouvent pas seulement leurs assises parmi les libéraux et les autres partis de droite et du centre, mais également dans les partis et syndicats socialistes. C'est l'heure de la «Troisième voie» proposée par Tony Blair et du «nouveau centre» de Gerhard Schröder. Alors que naguère les réformes socialistes voulaient changer la société, à présent les contre réformes libérales visent à adapter la société aux règles de la compétitivité. Ce «mouvement réactionnaire», selon les termes d'Albert Hirschman, a pu être consolidé en Europe grâce à la contribution des gouvernements sociaux-démocrates<sup>10</sup>.

## Régulation par le marché ou régulation du marché ?

Les transformations du capitalisme sous l'effet de la mondialisation des échanges, de l'exacerbation de la concurrence et des conditions de l'unification européenne, ont entraîné des formes de dé-collectivisation et mis fin aux réformes de répartition qui avaient marqué la période précédente. L'État se montre désormais incapable d'endiguer le marché et ne réalise plus l'équilibre social antérieur.

Les politiques sociales tendent alors à s'écarter de leur noyau dur, à savoir des droits sociaux générés par le travail, pour se centrer sur les laissés pour compte de la protection sociale. Ainsi sont promus les minima sociaux sous condition de ressource, les politiques locales d'insertion, des dispositifs d'accompagnement et d'aide à l'emploi et des secours aux plus démunis. À travers les notions de «contrat», de «projet» et de «partenariat», on vise l'implication personnalisée des bénéficiaires dans les dispositifs auxquels ils participent. Dès lors il s'agira de passer avec les nouvelles procédures, des prestations classiques considérées comme «passives» (indemnisation du chômage...), à la mobilisation «active» des bénéficiaires. L'individualisation ainsi amorcée modifie également la notion même de protection qui se trouve focalisée sur la prise en charge des malheureux.

Les différentes mesures d'activation sous couvert de responsabilisation, d'autonomie et de participation, abouissent à demander beaucoup à ceux qui sont les plus démunis. Les conduites «moralisatrices» à l'égard des «bénéficiaires» d'aide sociale visent à modifier leur conduite en les incitant à adopter les comportements adaptés aux injonctions des employeurs. Ainsi sont-ils amenés à assumer eux-mêmes la responsabilité de la situation dans laquelle ils se trouvent.

Dans cette perspective, il ne s'agirait plus de protéger collectivement les travailleurs contre les risques sociaux, mais bien de concentrer les dépenses sociales sur un secteur résiduel de la vie sociale, celui des pauvres. À moins d'une régression sociale considérable qui consisterait à réduire la protection sociale à une aide de médiocre qualité réservée aux plus démunis, il est exclu que ces « nouvelles » politiques

“En se ralliant à l'«État social actif», la social-démocratie se rallie en même temps à un mode de régulation néolibéral modéré.”

sociales puissent présenter une logique alternative aux protections antérieures.

Le choix des politiques sociales ne concerne pas seulement une modalité spécifique de la protection des personnes face aux risques. Elle engage en fait le devenir de nos sociétés dans leur ensemble. Les réformes impulsées par ce que l'on a appelé le mouvement ouvrier avaient permis de domestiquer dans une certaine mesure le marché en prenant en charge la défense des intérêts des salariés à travers les grandes formes d'organisations collectives. Pour ceux qui sont démunis de moyens matériels mais également de ressources sociales et culturelles, les protections ne peuvent se concevoir qu'en termes collectifs. Si bien que notre système demeure largement dominé par les assurances attachées au travail et financées par des cotisations prélevées sur le travail.

La transaction social-démocrate, faite d'une dialectique subtile entre mouvement social et organisations syndicales et politiques, d'une part, et entre celles-ci et l'État, d'autre part, qui avait fait le succès des réformes sociales, s'est progressivement distendue. C'était pourtant ce compromis, qui avait trouvé ses fondements dans l'État social moderne et avait permis la prise en considération des intérêts des classes populaires. Cette forme d'accord n'était rendu possible que par la mise en cause de la toute puissance des marchés.

En se ralliant à l'«État social actif», la social-démocratie se rallie en même temps à un mode de régulation néolibéral modéré. De ce fait, comme l'analyse justement Gerassimos Moschonas, elle remet en cause son noyau central : «l'attribution d'un rôle important à l'état, le maintien et l'affirmation

<sup>9</sup> R. Castel, op. cit., pp. 65-66.

<sup>10</sup> Albert Hirschman, distingue trois grands mouvements réactionnaires dans l'histoire contemporaine : celui qui s'est opposé à la révolution française, celui qui s'est opposé au suffrage universel, et celui qui s'oppose à l'État providence et au capitalisme social. Deux siècles de rhétorique réactionnaire, Fayard, Paris, 1991, p. 20.

<sup>11</sup> G. Moschonas, *In the Name of Social Democracy, The Great Transformation : 1945 to the Present*, Verso, London, New York, 2002.

<sup>12</sup> G. Moschonas, *La social-démocratie de 1945 à nos jours*, Montchrestien, Paris, 1994, pp. 9 et 152.

<sup>13</sup> M. Canto-Sperber, avec N. Urbinati, *Le socialisme libéral. Une anthologie : Europe-États-Unis*, Éd. Esprit, Paris, 2003.

du lien de représentation entre social-démocratie et couches ouvrières populaires<sup>11</sup>. Dès lors, les liens entre partis et syndicats socialistes sont remis en question. Le réalignement électoral des partis socialistes revient aussi à l'avant-plan. Ce réalignement devrait-il les conduire à rompre avec leur base sociale traditionnelle et, entraînés par leur pragmatisme, en faire «des partis attrape-tout»<sup>12</sup>? Le choix néolibéral cesserait alors d'être assumé comme une contrainte par les socialistes pour devenir une composante centrale de leur orientation. En prônant l'abandon de l'ancrage social traditionnel de la social-démocratie au profit d'une morale qui précisément transcende les différents groupes sociaux, c'est cette perspective que le social-libéralisme tente à présent de théoriser<sup>13</sup>.

Au fond, le cœur du débat autour des politiques sociales peut s'énoncer très simplement. Le droit

à la protection sociale peut-il prendre l'aspect d'un échange marchand entre les plus démunis et la société? Dans ce cas l'aide devrait être contractualisée, les contreparties clairement définies et toute subvention subordonnée à la réalisation d'un projet professionnel, de formation ou d'intégration. La protection sociale ne serait plus alors qu'un secours conditionnel destiné aux pauvres et non plus un droit, qui permet à chacun d'appartenir à la société tout en le libérant précisément de sa dépendance à l'égard des communautés intermédiaires. Renoncer à cette citoyenneté sociale serait accepter une régression considérable. ■

MATEO ALALUF

## • Nouveautés octobre 2004 •

TRACE

Collection dirigée par Hugues Le Paige

Éditions Labor  
Quai du Commerce 29  
1000 Bruxelles  
Fax : 02/217 71 97  
Tél : 02/250 06 70  
Site : <http://www.labor.be>



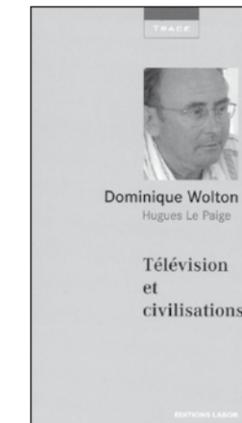
Entre passion et résistance

Bernard Focroulle  
Pierre Delrock  
2-8040-1937-3 • 15 €



Justice, médias, pouvoir : un triangle infernal

Christian Panier  
Jean-Jacques Jespers  
2-8040-1939-X • 14 €



Télévision et civilisations

Dominique Wolton  
Hugues Le Paige  
2-8040-1938-1 • 14 €