



FÉDÉRALISME, CONFÉDÉRALISME ET SÉCURITÉ SOCIALE

Christian Deneve

**Ancien directeur du SPF Emploi, Travail et Concertation
sociale**

Secrétariat

Avenue Marnix 30 - 1000 Bruxelles
office@bplus.be
www.bplus.be

IBAN: BE75 0681 0595 5551 BIC: GKCCBEBB

Préface

À la lecture de l'accord de gouvernement fédéral du 31 janvier 2025, il ne semble pas qu'il ne soit actuellement question d'une grande réforme de l'État. Le soi-disant tournant confédéral, promu notamment par la N-VA, ne s'est pas concrétisé, tout simplement parce qu'aucune majorité suffisante n'a pu être trouvée à cet effet.

La Sixième Réforme de l'État, conclue politiquement fin 2011, demeure donc pour l'instant la dernière grande réforme, et tout indique que cela restera ainsi encore un certain temps.

Il est frappant de constater que cela fait désormais quelque 14 ans qu'aucune révision importante de la répartition des compétences n'a eu lieu. En principe, cela ne devrait pas étonner : comme disait Willy Claes, on ne change pas de structure d'État comme on change de chemise. Mais si l'on examine la chronologie des réformes de l'État en Belgique, on remarque que nous vivons actuellement la plus longue période sans grande réforme depuis le début du processus en 1970.

Cela montre combien les opinions sur la direction que devrait prendre notre pays lors d'une éventuelle nouvelle réforme de l'État se sont de plus en plus éloignées au fil des années. Il y a 20 ans, parler de « refédéralisation » des compétences revenait à prêcher dans le désert. Ce n'est plus le cas en 2025. Plusieurs grandes crises – la crise financière et économique, la crise migratoire, la crise du Covid, et maintenant encore la guerre en Ukraine et la crise énergétique qui en a découlé – ont démontré, non seulement en Belgique, mais aussi au sein de l'Union européenne, que davantage de coopération est indispensable.

Dans le contexte géopolitique actuel, un éclatement accru des compétences n'est heureusement plus au centre des préoccupations. La N-VA de Bart De Wever n'a d'ailleurs pas obtenu de mandat de l'électeur, le 9 juin 2024, pour diviser la Belgique. Cela ne signifie pas pour autant qu'il faille baisser la garde, tant que les principales formations politiques en Flandre souhaitent démanteler la Belgique ou, à tout le moins, la réduire à son strict minimum.

C'est dans ce contexte que B Plus se réjouit de présenter cet essai rédigé par Christian Deneve. Celui-ci se compose de trois parties. Dans une première partie, l'auteur examine quel type d'État est réellement la Belgique, en s'appuyant sur les définitions et caractéristiques courantes du fédéralisme et du confédéralisme.

Dans une deuxième partie, il analyse ce que l'on entend précisément par « sécurité sociale », ainsi que le niveau de pouvoir auquel cette compétence est généralement attribuée dans d'autres États fédéraux.

Enfin, il examine de manière argumentée quel sort devrait être réservé à la sécurité sociale en Belgique en cas de nouvelle réforme de l'État. Il réfute de manière convaincante de nombreux arguments souvent avancés en faveur de la scission, et conclut au contraire qu'une refédéralisation serait plus appropriée. Il fonde son raisonnement non seulement sur la valeur de la solidarité, mais aussi sur des principes d'efficacité et d'économie d'échelle.

Christian Deneve est particulièrement bien placé pour ce faire. Il est directeur général honoraire du Service public fédéral Emploi, Travail et Concertation sociale, et dispose, après une riche carrière, d'une expertise étendue et hautement pertinente sur le sujet.

Christian Deneve est également l'auteur de nombreuses publications sur le droit du travail international, le droit de la sécurité sociale, ainsi que sur le bien-être et la sécurité au travail.

Il fut aussi l'un des premiers signataires du Pacte pour la Belgique de B Plus et a également soutenu plusieurs autres manifestes et tribunes plaidant contre la scission et en faveur d'une coopération accrue ou d'une refédéralisation, notamment dans le domaine des soins de santé.

Je recommande chaleureusement la lecture de cet essai à toute personne intéressée par la matière, ainsi qu'à quiconque impliqué, tôt ou tard, à quelque niveau que ce soit, dans le débat sur l'avenir de la Belgique.

*Tony Van de Calseyde,
Président de B Plus*

La Belgique est un État fédéral, mais elle fonctionne comme une construction bipolaire dépourvue de réelle cohésion fédérale.

La sécurité sociale est essentielle à la solidarité et ne peut fonctionner efficacement qu'à l'échelle fédérale.

Une scission mènerait au chaos, à l'inégalité sociale et à la désintégration de l'État-providence.

B Plus plaide donc pour une refédéralisation de la sécurité sociale comme levier de solidarité, de stabilité et de bonne gouvernance.

Fédération ou confédération

Un État fédéral asymétrique

La Belgique est un État fédéral avec une construction asymétrique de 3 régions et 3 communautés. En réalité, nous faisons face à un État bipolaire avec deux régions et deux communautés pleinement développées, avec un droit de veto pour chaque région et chaque communauté [1]. La Région de Bruxelles-Capitale est une région avec des compétences limitées. En raison de la nature de la région, une métropole multiculturelle avec les difficultés internationales et métropolitaines typiques, qui est en outre trop petite tant qu'elle reste limitée aux 19 communes, cette région ne peut pas former une région complète comme les deux autres. La Communauté germanophone est encore plus petite en termes de population et de territoire et ne pourra donc jamais former une communauté complète, encore moins une région ou un État fédéré face aux deux autres [2]. La bipolarité de la fédération belge est renforcée par l'absence de partis fédéraux, un cas unique pour un État fédéral. La fédération belge n'a pas non plus de circonscription électorale fédérale. Dans la Constitution, la bipolarité est confirmée via les groupes linguistiques parlementaires et les diverses procédures de protection disponibles pour les groupes linguistiques. En pratique et en droit, chaque groupe linguistique possède donc un droit de veto, chaque groupe linguistique doit en outre se justifier uniquement devant sa propre communauté linguistique. Avec quelque exagération, on peut donc dire que les gouvernements fédéraux sont formés entre les deux communautés linguistiques.

Un État bipolaire

L'adjectif "bipolaire" n'est pas mal choisi. En général, la bipolarité peut se référer au phénomène de deux extrêmes opposés. En électricité, on parle des deux extrémités (pôles) dans un circuit électrique entre lesquels il existe une différence de potentiel. La bipolarité de l'État fédéral belge est la cause du développement centrifuge de notre structure étatique.

Une fédération d'États comme les États-Unis, la République fédérale d'Allemagne (bien qu'initialement un État centralisé) ou la Suisse - un État fédéral bien qu'il porte encore le nom de l'ancienne confédération - la *Confoederatio Helvetica*, sont des exemples d'États fédéraux développés à partir d'États souverains préexistants. C'est le développement normal d'États distincts vers une coopération de plus en plus étroite, un développement centripète. À l'origine, il s'agissait d'États souverains distincts qui voulaient coopérer dans un nombre limité de domaines et qui ont donc formé une confédération d'États égaux dans un traité, chacun avec des droits égaux et un droit de veto. Aujourd'hui, la seule confédération en Europe est l'État de Bosnie-Herzégovine [3] qui forme une confédération avec la république serbe de Bosnie. Une confédération qui, comme la plupart des confédérations, ne fonctionne pas vraiment et aura une courte durée de vie, à moins qu'il n'y ait une véritable coopération au sein d'une fédération entre ces deux entités.

La confédération

Une confédération est, comme le mot lui-même le révèle, une coopération entre États, entre États souverains. Étymologiquement, le mot nous est venu du latin *confoederatio*, formé de *cum* et *foederatio* : coopérer dans une alliance.

Juridiquement, une confédération a les caractéristiques principales suivantes^[4] : il s'agit d'États souverains (1) avec leur propre Constitution (2), qui conviennent dans un traité (3) d'exercer certaines compétences ensemble (4). Les caractéristiques secondaires sont : les institutions confédérales comprennent des représentants propres de chaque État (5), chacun avec un droit de veto (6), la confédération ne s'adresse pas à tous les citoyens, chaque État le fait séparément envers ses propres citoyens (7), il y a toujours possibilité de sécession, de se retirer de la confédération (8). La propre interprétation particulière 'belge ou flamande' de ce concept, est confuse, délibérément non transparente et va à l'encontre du droit international et comparé^[5].

Les confédérations ont en pratique une courte durée de vie, il s'agit en effet d'États souverains qui conviennent dans un traité de coopérer dans des domaines spécifiques, par exemple la défense ou les affaires étrangères. Chacun de ces États a un droit de veto, un consensus est donc nécessaire à chaque fois. En réalité, cette forme de coopération est une étape intermédiaire vers une coopération plus étroite (en optant pour une fédération) ou vers la désintégration.

La fédération

Les critères principaux de distinction entre une fédération et une confédération se trouvent en posant les questions suivantes :

1. la souveraineté (ou la "statualité") appartient-elle à l'ensemble ou aux parties ?
2. la "détermination des compétences" appartient-elle à la structure faîtière ou aux États fédérés et la répartition des compétences est-elle réalisée dans une constitution étatique ou dans un traité interétatique ?

Dans un État fédéral, la souveraineté appartient exclusivement à l'autorité fédérale. Un État fédéral est un État souverain (1), qui répartit les compétences (3) dans sa constitution (2) entre le niveau fédéral et le niveau des États fédérés. L'État belge remplit chacun de ces critères et est pour cette raison juridiquement un État fédéral.

Économiquement, une caractéristique d'un État fédéral est également l'union économique et monétaire. Bien qu'elle ait été en partie déplacée vers l'Union européenne, le droit de la concurrence, le droit du travail, le droit commercial et le droit des sociétés restent au sein de l'État membre Belgique, une compétence de la fédération belge.

Une fédération belge aux caractéristiques confédérales

Bien que la Fédération belge présente aujourd'hui des caractéristiques confédérales, elle reste juridiquement une fédération. Les caractéristiques confédérales sont notamment l'absence de partis fédéraux et d'une circonscription électorale fédérale, les collectivités fédérés vivent en quelque sorte par elles-mêmes. Toutefois, cette interprétation atypique de la fédération se fait (largement) sur la base de la Constitution fédérale. La fédération belge présente d'autres caractéristiques d'une confédération. La première est le droit de veto de chaque groupe linguistique et dans certains aspects de la prise de décision politique à l'intérieur et à l'extérieur du parlement et du gouvernement (voir ci-dessus). L'exclusivité des compétences législatives y contribue également, tout comme l'absence de hiérarchie entre l'État fédéral et les Régions/Communautés. Plus éloignée d'une fédération normale est également la compétence en matière de politique étrangère des régions et communautés.

Au sein de la fédération belge, il y a cependant aussi de nombreux éléments de liaison :

1. les éléments d'une union économique et monétaire qui sont restés la compétence des États membres de l'UE (voir ci-dessus)
2. les mécanismes de redistribution et de solidarité
3. les institutions et procédures de coopération (constitutionnelles)
4. la loyauté fédérale constitutionnellement fixée
5. les principes juridiques généraux de bonne foi, d'équité et de proportionnalité
6. les lois linguistiques,
7. la Cour constitutionnelle
8. les élections éventuellement simultanées^[6].

Les vêtements de l'Empereur

Bien qu'une véritable confédération au sein de la Belgique ne soit pas juridiquement possible, pour cela il faudrait d'abord créer de véritables États souverains, il est possible de déshabiller l'État fédéral, avec ou sans l'article 35 de la Constitution. Mais c'est une autre histoire, l'histoire des 'Vêtements de l'Empereur'. Dans un développement centrifuge, cela pourrait alors être une dernière étape pour l'évolution vers des États souverains. Mais puisqu'il s'agit ici d'États voisins et que l'on ne peut (encore) pas changer leur géographie, on ressentirait les conséquences de la désintégration du réseau économique entre les anciens États fédérés de Belgique. Avec pour conséquence possible une concurrence à la baisse des conditions de travail, des salaires et de la protection sociale dans un ou plusieurs des anciennes collectivités fédérées, ce qui se ferait inévitablement sentir dans les autres.

Répartition par la sécurité sociale

Définition de la sécurité sociale

Les mécanismes de redistribution au sein de l'impôt sur le revenu et de la sécurité sociale sont des éléments de l'union économique et monétaire qui sont restés nationaux et constituent donc une compétence de l'État fédéral au sein de l'État membre de l'UE, la Belgique. L'un des éléments qui auraient conduit à l'incertitude et au transfert de certaines parties de la sécurité sociale vers les États fédérés est la définition incertaine de la sécurité sociale^[7]. Cependant, on peut douter que cette incertitude, notamment concernant les revenus complémentaires et leur rôle au sein ou non de la sécurité sociale, était justifiée. Examinons donc deux points d'ancrage clairs.

1. L'arrêté-loi du 28 décembre 1944

Le premier élément est la législation belge en la matière, plus précisément l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 qui a introduit la sécurité sociale en tant que concept juridique. Cet arrêté-loi était conforme à ce que les partenaires sociaux avaient convenu au préalable. Il convient de rappeler ce que Larocque, le père de la 'sécurité sociale' française, a dit en 1945, mais qui aurait également pu être dit par Achille Van Acker, le père de la sécurité sociale belge :

« La tradition française dans le domaine de la Sécurité Sociale n'est pas une tradition d'étatisme bureaucratique; c'est une tradition d'entraide volontaire, c'est la tradition d'un effort désintéressé et généreux d'assistance mutuelle, c'est la tradition de la mutualité, c'est la tradition du syndicalisme » (P. Larocque)

Dans le projet de Convention Paritaire de Solidarité Sociale de 1944 qui a conduit à l'arrêté-loi du 28 décembre 1944, les partenaires sociaux ont déclaré que : « Ce système de sécurité sociale comprendrait cinq secteurs : les pensions de retraite et de survie, l'assurance maladie et invalidité, l'assurance chômage, les allocations familiales et les vacances annuelles. Il était donc prévu d'introduire pour la première fois également une assurance maladie et invalidité obligatoire et une assurance chômage obligatoire. » Le projet impliquait une rationalisation approfondie des assurances sociales en Belgique. Plusieurs principes de base de la sécurité sociale ont été solidement ancrés :

1. Le système repose sur une solidarité entre les travailleurs et les employeurs.
2. Les représentants de ces deux groupes ont joué un rôle important dans la gestion (paritaire) de la sécurité sociale.
3. Les droits à la sécurité sociale étaient en principe acquis par le paiement obligatoire de cotisations sociales.
4. Ces cotisations sociales étaient réparties par un service central de collecte, l'Office National de Sécurité Sociale, parmi les services nationaux responsables de la gestion des différents secteurs de la sécurité sociale.

Cette description de la sécurité sociale et les principes qui la régissent sont restés pratiquement inchangés en Belgique fédérale. Ainsi, nous trouvons dans l'article 3 de la loi du 29 juin 1981 portant les principes généraux de la sécurité sociale des travailleurs :

« La sécurité sociale des travailleurs comprend l'ensemble des prestations sociales auxquelles ont droit les assurés sociaux et qui visent à remplacer ou compléter le revenu du travailleur afin de le protéger contre les conséquences de certains risques professionnels, de certaines circonstances familiales et de vie et de risques sociaux selon les régimes énumérés à l'article 21 »

2. Le droit européen

De plus - et c'est le deuxième point d'ancrage - on retrouve cette description presque identique dans le droit européen. L'article 3 du Règlement (CE) n° 883/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 relatif à la coordination des systèmes de sécurité sociale, définit le champ d'application matériel du règlement et détermine donc ce que l'UE entend par sécurité sociale :

Champ d'application matériel

1. Ce règlement s'applique à toute législation relative aux branches suivantes de la sécurité sociale :

- a) prestations en cas de maladie;*
- b) prestations de maternité et prestations parentales équivalentes;*
- c) prestations en cas d'invalidité;*
- d) prestations de vieillesse;*
- e) prestations aux survivants;*
- f) prestations en cas d'accidents du travail et de maladies professionnelles;*
- g) prestations en cas de décès;*
- h) prestations de chômage;*
- i) prestations en cas de préretraite;*
- j) allocations familiales.*

2. Sauf disposition contraire de l'annexe XI, ce règlement s'applique aux régimes généraux et spéciaux de sécurité sociale, qu'ils soient basés ou non sur des cotisations ou des primes, ainsi qu'aux régimes relatifs aux obligations d'un employeur ou d'un armateur...

Il ne peut donc y avoir de débat, tant les prestations que les prestations sont prises en compte, financées par des contributions ou par des fonds généraux. Toutes les branches mentionnées dans la législation belge sont présentes dans le règlement, à l'exception des congés annuels. Les accidents du travail et les maladies professionnelles sont également inclus, ce qui est également le cas en Belgique, bien qu'ils soient régis par une législation distincte. Et bien sûr, le secteur des allocations familiales et le secteur des soins de santé en font également partie.

Le doute sur la définition de la sécurité sociale en Belgique et au niveau européen n'est donc pas justifié et le Conseil d'État a statué de même concernant les allocations familiales. Mais cela n'a pas été pris en compte et bien sûr, la législation et les définitions juridiques peuvent toujours être modifiées.

Compétence fédérale?

Jetons un coup d'œil sur trois autres États fédéraux.

1. Allemagne

*„Die gesetzliche Krankenversicherung (GKV) ist eine Form der Krankenversicherung in **Deutschland**. Sie ist ein wesentlicher Bestandteil des deutschen Gesundheitssystems. Zusammen mit der Renten-, Arbeitslosen-, Unfall- und Pflegeversicherung bildet sie das deutsche Sozialversicherungssystem. Die GKV ist grundsätzlich eine verpflichtende Versicherung für alle Personen in Deutschland, die als nicht versicherungsfrei eingestuft werden und die keinen anderweitigen Anspruch auf Absicherung im Krankheitsfall haben. Die Mitgliedschaft kann unter bestimmten Voraussetzungen auch freiwillig erworben werden.“*

2. Suisse

*« Die Sozialversicherung ist in der **Schweiz** die wichtigste Institution der sozialen Sicherung. Sie ist meistens eine obligatorische Versicherung, für die Bewohner besteht also oft eine Versicherungspflicht. Dazu gehören: Unfallversicherung (UV), Krankenversicherung (KV), Berufliche Vorsorge (BVG), Militärversicherung (MV), Mutterschaftsversicherung (MV), seit 2005 integriert in die Erwerbsersatzordnung (EO), Familienzulagen, Arbeitslosenversicherung (ALV) »*

3. Et aux États-Unis?

*“Social Security is the term used for the Old-Age, Survivors, and Disability Insurance (OASDI) program in the **United States**, run by the Social Security Administration (SSA), which is a federal agency. Though it is best known for retirement benefits, it also provides survivor benefits and disability income.” “The U.S. Department of Labor's unemployment insurance programs provide unemployment benefits to eligible workers who become unemployed through no fault of their own and meet certain other eligibility requirements. Unemployment insurance is a joint state-federal program that provides cash benefits to eligible workers. Each state administers a separate unemployment insurance program, but all states follow the same guidelines established by federal law.” “There are no federal legal requirements for paid sick leave. For companies subject to the Family and Medical Leave Act (FMLA), the Act does require unpaid sick leave. FMLA provides for up to 12*

weeks of unpaid leave for certain medical situations for either the employee or a member of the employee's immediate family. In many instances paid leave may be substituted for unpaid FMLA leave." "There is no universal healthcare. The U.S. government does not provide health benefits to citizens or visitors. Any time you get medical care, someone has to pay for it."

Conclusion : dans les États fédéraux, la sécurité sociale est donc normalement une compétence fédérale.

L'importance d'une sécurité sociale fédérale et la refédéralisation de ce qui a été divisé

1. Économie d'échelle : plus il y a de primes (revenus), plus il y a de chances d'avoir des prestations et des performances

Le premier principe est l'économie d'échelle. Chaque assureur sait que plus le nombre de payeurs de primes est grand, plus il est facile de payer pour les risques. Cela vaut également lorsqu'on opte pour un paiement à partir des ressources générales plutôt que pour un système d'assurance. Aujourd'hui, on entend des appels à limiter les dépenses de la sécurité sociale en raison du manque de revenus. Un complément était nécessaire à partir des ressources générales, d'une part parce que le champ d'application de la sécurité sociale a été progressivement étendu aux non-assurés, et d'autre part parce qu'une exemption a été accordée pour le paiement des primes sur le salaire de certains employés (par exemple, chèques-service) ou sur certains composants du salaire (par exemple, chèques-repas, voitures de société). Ce déficit ne ferait qu'augmenter si la sécurité sociale était divisée. Cela vaut d'autant plus pour les collectivités fédérées avec une population active limitée. Dans les modèles proposés d'une Belgique à trois ou quatre "régions complètes", ni la Communauté (ou région) germanophone ni la Région de Bruxelles-Capitale ne seraient capables de maintenir la sécurité sociale actuelle; la Wallonie rencontrerait également des difficultés. Seule la réduction des prestations et de la protection sociale apporterait un remède, mais conduirait inévitablement à une évolution salariale négative. Cette évolution aurait sans aucun doute des conséquences pour leur principal partenaire économique, la Flandre.

2. Scission de l'application, tout en conservant le financement fédéral ?

Certains reconnaissent cette difficulté et voient donc la solution dans le maintien du financement de la sécurité sociale au niveau fédéral. Cependant, la législation et son application seraient transférées aux entités fédérées. Le fait de confier l'exécution et la réglementation aux entités fédérées pose cependant des problèmes. Tôt ou tard, cela conduirait à des différences sensibles dans cette législation et son exécution, sans que le "donateur" (le gouvernement fédéral) ne puisse s'y opposer.

La question est donc de savoir combien de temps une telle scission pourrait survivre. Le déséquilibre entre les cotisations et les revenus resterait inchangé car le nombre de payeurs de cotisations est tout simplement le plus élevé en Flandre^[8]. Au niveau fédéral, les revenus seraient répartis entre les entités fédérées. Cela pourrait se faire via le *système actuel de redistribution interpersonnelle*. Chaque chômeur, retraité, ou malade a droit à la prestation ou à l'allocation à laquelle il a droit selon la

législation de la région où il réside. Le problème est que chaque collectivité fédérée pourrait déterminer de manière autonome les conditions pour avoir droit aux prestations et le montant des prestations.

Supposons qu'en Flandre, une majorité se dégage pour relever l'âge de la retraite à 70 ans. Et que, dans les autres entités fédérées, la législation actuelle soit maintenue, voire que l'âge légal de la retraite soit ramené à 65 ou même à 60 ans. Il est immédiatement évident qu'une telle situation serait intenable et inacceptable pour la Flandre — nul besoin d'être expert en droit social ou en réforme institutionnelle pour s'en rendre compte.

On pourrait bien sûr convenir, au moment de la scission, que les conditions d'octroi de la sécurité sociale ne peuvent être modifiées, qu'elles seraient en quelque sorte figées, ou que l'autorité fédérale conserverait un droit de regard en la matière. Mais en dehors du fait qu'un tel gel reviendrait à bloquer tout progrès social, la question se pose alors : quel serait, en fin de compte, l'intérêt même d'une telle scission ?

3. Solidarité interpersonnelle *versus* solidarité interrégionale

Il existe cependant une deuxième possibilité. Au lieu de la solidarité interpersonnelle, on pourrait opter pour la *solidarité interrégionale*. Un peu comme le fait actuellement l'UE, car l'UE (ou ses États membres) n'a pas réussi à harmoniser la sécurité sociale au niveau européen.

Le 3 mars 1999, le Parlement flamand a adopté une résolution concernant les principes généraux et les objectifs de la Flandre pour la prochaine réforme de l'État, dans laquelle le point 5° disposait:

« La solidarité doit être préservée, sur la base de mécanismes objectifs, clairs et transparents et de réversibilité. Un tel mécanisme ne doit pas avoir pour conséquence que la région réceptrice per capita reçoive plus que la région payante. »

Actuellement, la sécurité sociale est basée sur une redistribution interpersonnelle des personnes en bonne santé vers les malades, des travailleurs vers les chômeurs, des actifs vers les personnes âgées, des familles sans enfants vers les familles nombreuses... La résolution de 1999 révèle une grande méfiance à l'égard d'un tel système, on semble supposer qu'il n'est par définition ni objectif, ni clair, ni transparent. Un mécanisme de redistribution interpersonnelle fonctionne en quelque sorte automatiquement. S'il y a plus de chômeurs, de malades ou d'orphelins en Wallonie, elle recevra plus de la sécurité sociale. Il en va de même si le Limbourg compte plus de chômeurs que le Brabant wallon, il recevra plus de prestations. Le système s'adapte donc automatiquement aux circonstances changeantes. Même si une catastrophe devait survenir demain à Anvers, faisant de nombreuses victimes et blessés, la sécurité sociale y répondrait de manière adéquate et automatique. Cette solidarité interpersonnelle tient compte de la capacité de paiement (masse salariale), des besoins en termes de pensions, des changements de morbidité et de natalité, de l'éducation, des changements structurels et conjoncturels sur le marché du travail^[9]. Cependant, de telles circonstances et événements changeants ne peuvent être prévus dans aucun modèle rationnel, une dotation entre

régions sera donc toujours en retard, car elle repose sur le passé. La question est donc de savoir si de meilleurs "mécanismes objectifs, clairs et transparents" existent, et produiraient un meilleur résultat que la solidarité interpersonnelle. Vu sous cet angle, la sécurité sociale collective actuelle assure une redistribution régionale transparente basée sur des "risques sociaux" et des "contributions" convenus en commun. Le mode de perception, l'organisation démocratique et experte par une consultation préalable entre les parties prenantes (syndicats, mutuelles, associations d'employeurs...) et la décentralisation de l'exécution renforcent idéalement l'implication des citoyens.

Une redistribution interrégionale, aussi bien et équitablement conçue soit-elle, ne pourra jamais redistribuer de manière aussi objective, quasi automatique et directe que la solidarité interpersonnelle. De plus, les critères de répartition et les "discussions annuelles" à ce sujet dans un système bipolaire (voir ci-dessus) conduiraient tôt ou tard à une scission totale, y compris du financement.

Un dernier point, la formation actuelle en couches de la législation et de son exécution, qui doit d'abord passer par le filtre des partenaires sociaux, fait en sorte que les dirigeants politiques ne doivent pas marcher en tête et se retrouver en première ligne. C'est certainement un avantage indéniable dans notre modèle bipolaire.

4. Paquets homogènes et prévention dans la sécurité sociale

La sécurité sociale belge est - ou était jusqu'à récemment - une compétence parfaitement homogène qui a été affaiblie à chaque transfert de matières vers les régions ou les communautés, que ce soit pour les allocations familiales ou les aspects des soins de santé, ou encore pour la prévention des maladies, de la vieillesse ou du chômage. Au lieu de paquets homogènes, on a donc morcellé. La logique est difficile à trouver. À moins que le principe des paquets homogènes ne s'appliquerait-il que dans une direction, à savoir lorsqu'on régionalise ?

5. Flux financiers entre les entités fédérées

Les flux financiers alimentent l'appel à plus de compétences pour les régions et les communautés, notamment en matière de sécurité sociale. Il peut y avoir deux types de flux financiers entre les entités fédérées :

1. sur la base de la capacité financière inégale, lorsque la masse salariale dans une entité fédérée est plus élevée que dans l'autre, elle contribuera davantage à la sécurité sociale. Ceci est basé sur le principe de la solidarité verticale du riche vers le pauvre ;
2. sur la base de besoins plus importants, lorsqu'une entité fédérée compte plus de chômeurs, de malades ou de retraités, il recevra davantage de revenus de la sécurité sociale.

Les transferts entre les entités fédérées via la solidarité interpersonnelle organisée au niveau fédéral évitent la concurrence entre ces entités avec un dumping social (performances) et des effets négatifs de débordement.

Les études de transfert examinent dans quelle mesure les 'contribuables' d'une collectivité fédérées voient leur 'argent fiscal' revenir dans leur région. Les flux financiers commencent par les impôts et les cotisations sociales payés, passent en partie par les dotations fédérales aux États fédérés et reviennent par le biais des prestations sociales, des pensions et d'autres dépenses gouvernementales fédérales. La différence entre ce qui est payé et ce qui revient sont les transferts.

Selon les estimations les plus fiables, il s'agirait en 2020 d'un transfert (impôt sur le revenu et cotisations sociales) de la Flandre vers la Wallonie de un peu plus de 1 pour cent du PIB de la Flandre selon le critère du lieu de travail, et de un peu plus de 3 pour cent selon le critère du domicile [\[10\]](#). La méthode de calcul est donc très importante et peut entraîner des différences se chiffrant en milliards. Au sein de l'UE et selon le droit international en général, les cotisations sociales sont normalement payées là où l'on travaille, sauf pour les détachés et les emplois exceptionnels et temporaires. Le paiement des impôts est régi par des traités fiscaux bilatéraux qui choisissent parfois le pays de résidence (Belgique-France) et parfois le pays de travail (Pays-Bas-Allemagne) comme pays où les impôts doivent être payés. Économiquement, il semble logique de toujours suivre le système qui s'applique aux cotisations sociales (notamment au sein de l'UE), c'est-à-dire de choisir le pays de travail, car c'est là que la valeur ajoutée est créée [\[11\]](#). Cela signifie que les flux financiers entre la Flandre et la Wallonie (2020) en raison de la redistribution seraient limités à 1 % du PIB de la Flandre. Cela semble être un pourcentage acceptable. Si vous souhaitez encore limiter cela, vous approchez les limites de la solidarité entre une entité fédérée riche et une autre moins riche. Au sein de l'UE, des

mécanismes de solidarité jouent également, si la Flandre et la Wallonie devenaient des États indépendants, il y aurait toujours un flux financier de l'État de Flandre vers l'État de Wallonie...

6. Où reste la solidarité, la sécurité sociale?

On peut cependant se demander si de tels raisonnements ne sont pas en flagrante contradiction ou ne témoignent pas tout au moins de méfiance vis-à-vis de l'idée de solidarité qui caractérise la sécurité sociale. La redistribution du riche vers le pauvre, des travailleurs vers les chômeurs, des bien-portants vers les malades, etc.... Une redistribution qui forme en outre la base de l'économie et de l'État-providence occidental actuel. Lorsque vous calculez ce qui va de la Flandre vers la Wallonie ou vice versa, vous êtes évidemment très loin de cette idée et méconnaissiez l'idée de la sécurité sociale et de la solidarité qu'elle véhicule. Vous pourriez tout aussi bien vérifier ce qui va d'Anvers à Bruxelles ou à Bruges... ou vice versa. En revanche, vous reconnaissez l'idée lorsque vous constatez que les contributions vont à ceux qui n'en ont pas besoin ou qui en font un usage abusif ou inapproprié, et que vous prenez les mesures et sanctions appropriées pour l'empêcher. L'effet Matthieu développé par Herman Deleeck est un bel exemple d'une utilisation inappropriée ou incorrecte des prestations sociales ou des performances. Ce type de 'déformations' mine la sécurité sociale et doit être abordé *au sein des institutions fédérales*.

7. Revenus complémentaires et de remplacement

Traditionnellement, on distingue les revenus complémentaires (allocations familiales et soins de santé) et les revenus de remplacement. Les revenus complémentaires ont été partiellement transférés aux entités fédérées avec la sixième réforme de l'État. La première 'allocation familiale' a été versée en France à la fin du XIXe siècle. L'objectif était d'augmenter les revenus des familles à faibles salaires sans augmenter les salaires en tant que tels. Cette objectif politique salariale originelle est devenu par la suite moins important. La répartition des charges liées à l'éducation des enfants sur l'ensemble de la population est devenue plus importante. Cela justifie la redistribution horizontale des familles sans enfants vers les familles nombreuses par des allocations universelles égales pour chaque enfant, quel que soit le revenu – bas ou élevé – de la famille qui l'élève. Une deuxième justification réside dans la lutte contre la pauvreté, par des allocations plus élevées pour les familles qui doivent vivre longtemps d'une prestation sociale et, par excellence, par le biais de l' 'Allocation Familiale Garantie' (en liant à la situation de travail, disparaît avec la liaison au domicile). L'objectif de 'lutte contre la pauvreté' est réalisé par la solidarité verticale, des familles à revenus élevés vers les familles à faibles revenus : les revenus plus élevés paient des contributions proportionnelles sur l'ensemble de leur salaire, avec lesquelles sont payées, entre autres, les allocations sociales pour les bénéficiaires de prestations [\[12\]](#). La solidarité prime dans ces objectifs, la *solidarité interpersonnelle*, pour être clair, et non par des dotations. Il ne s'agit évidemment pas d'un revenu de remplacement, mais bien d'un revenu complémentaire qui réalise la redistribution des revenus au sein d'un système d'assurance collective solidaire. Que cet objectif ultime soit mieux atteint au sein d'un système fédéral de véritable sécurité sociale avec solidarité interpersonnelle a déjà été démontré en Flandre où la solidarité verticale mentionnée a déjà été restreinte. Il en va de même pour les soins de santé qui pour les malades graves et/ou chroniques ne peuvent en aucun cas être considérés comme des extras et où la solidarité entre les malades et les bien-portants devrait jouer au maximum.

8. Prévention au sein de la sécurité sociale

Pour la sécurité sociale, des moyens préventifs sont normalement nécessaires pour maintenir les prestations et les performances sous contrôle. Ici, nous parlons de la sécurité sociale au sens large. Idéalement, ces moyens se trouvent au même niveau, mais ce n'est plus le cas dans la Belgique fédérale. Ainsi, l'intermédiation et la politique de l'emploi ont été transférées, tout comme la formation professionnelle, les soins de santé, l'aide aux personnes, etc. Parfois sous l'étiquette de matières régionales, parfois sous celle des communautés avec le concept général de 'matières personnalisables'. Faut-il s'étonner que l'enthousiasme pour prendre des mesures préventives ne soit pas encouragé par les entités fédérées, maintenant que les bénéfices en reviennent à la caisse fédérale de sécurité sociale ?

Faut-il alors élaborer un mécanisme de compensation? De quoi s'agit-il? Par exemple, pour les chômeurs qui, grâce à une médiation et une politique de l'emploi efficaces, ainsi qu'à une formation professionnelle, peuvent retourner au travail. Pour les malades qui, grâce à de bons soins de santé, reprennent le travail et prennent leur retraite plus tard. On ne peut nier que cela profite à la sécurité sociale qui doit dépenser moins et reçoit plus de cotisations. Toutefois, ne sont-ce pas les communautés et les régions concernées qui reçoivent le plus de bénéfices, y compris financiers, du nombre accru de travailleurs? De plus, des mesures préventives efficaces font partie de la solidarité et des moyens correspondants ont été alloués, qui se trouvaient autrefois dans le pot national.

Conclusion

Au cœur du débat sur l'avenir de la Belgique en tant qu'État fédéral réside la question essentielle de la valeur de la solidarité interpersonnelle. Cette forme de solidarité, fondamentale pour notre État-providence, a été soigneusement construite au cours du XXe siècle, après les ravages des deux guerres mondiales. Elle a conduit à une société où le soutien et la protection des plus vulnérables occupent une place centrale. Si la Belgique devait toutefois évoluer vers un modèle confédéral, cela risquerait de saper cette solidarité profondément enracinée.. Cela pourrait conduire à une fragmentation des liens sociaux autrefois solides au sein de la fédération belge. Dans ce scénario, non seulement la cohésion au sein de la fédération diminuerait, mais surtout, le soin des moins nantis, qui a toujours été une priorité historique, pourrait être compromis. Par conséquent, il est crucial, lors de futures décisions concernant la structure de l'État belge, de reconnaître et de protéger la valeur et l'importance de la solidarité interpersonnelle, comme fondement de notre avenir et bien-être communs.

Christian Deneve

Ancien directeur du SPF Emploi, Travail et Concertation sociale

Bibliographie

[1] en Flandre, les institutions communautaires et régionales sont fusionnées

[2] Du côté du PS (Magnette), l'idée suivante a été avancée (2020) : il souhaite simplifier fortement la Belgique (?), avec trois ou quatre régions à part entière : Flandre, Bruxelles, Wallonie et une région germanophone. Immédiatement, les compétences des communautés à Bruxelles pourraient être supprimées, et Bruxelles (selon Magnette) pourrait vraiment devenir une région à part entière. L'éducation et la culture à Bruxelles deviendraient alors bilingues, bruxelloises. Il n'est pas clair si les partis flamands peuvent s'y retrouver, ni si le PS, qui semble divisé à l'interne, envisage encore ces quatre régions au sein d'un État fédéral...

[3] Elle se compose de la Fédération de Bosnie-Herzégovine et de la République serbe de Bosnie : Srpska

[4] J.VELAERS, *Federalisme/confederalisme, en de weg er naar toe*, Koninklijke Vlaamse Academie van België voor Wetenschappen en Kunsten, Klasse Menswetenschappen, 2013, Standpunten 20

[5] Les propositions les plus avancées viennent de la N-VA qui, lors d'un congrès en février 2014, a posé les bases de ses plans confédéraux. Le modèle N-VA prévoit une Belgique confédérale qui ne s'occuperait plus que de la défense, d'une partie de la sécurité, des affaires étrangères et du remboursement de la dette publique. Le reste des compétences serait chez les États fédérés, notamment en Flandre et en Wallonie, car Bruxelles n'est pas un État fédéré à part entière et recevrait un statut spécial.

[6] P. POPELIER et D. SINARDET, "Stabilité et instabilité dans la structure étatique fédérale belge", dans P. POPELIER, D. SINARDET, J. VELAERS et B. CANTILLON (éditeurs), *Belgique, quo vadis ? Où aller après la sixième réforme de l'État ?* Intersentia, Anvers, Cambridge, 2012

[7] P. POPELIER et D. SINARDET, l.c., p. 26

[8] Aussi parce que celui/celle qui habite en Flandre mais travaille par exemple à Bruxelles et paie des cotisations est compté comme contributeur en Flandre dans les études sur les flux financiers (De Coster et Sas 2017, p. 78)

[9] B. CANTILLON, "Quo vadis sociale zekerheid?" in P. POPELIER, D. SINARDET, J. VELAERS et B. CANTILLON (eds.), *België, quo vadis? Waarheen na de zesde staatshervorming?* Intersentia, Antwerpen, Cambridge, 2012

[10] Comme on l'a vu, la plupart des études sur les flux financiers appliquent le principe du pays de résidence, une personne qui travaille à Bruxelles mais habite en Wallonie est considérée comme payant des cotisations en Wallonie, Sas et De Coster 2017, p. 76

[11] ibidem

[12] B. CANTILLON en T. GOEDEME, *De kinderbijslag in het werknemersstelsel: een terugblik in de toekomst. reflecties bij 75 jaar kinderbijslag*, BTSZ, 2006/1