



LES LIBERAUX FACE A LA SOCIAL-DEMOCRATIE

Comment les libéraux belges (et francophones en particulier) ont-ils pensé la question sociale ? Quelles réponses politiques ont-ils proposé face aux risques sociaux, comment se sont-ils démarqués de leurs adversaires politiques sur un terrain où ils étaient tenus de faire la différence ? En soixante ans d'existence et de transformations, entre la période de construction et de développement de la sécurité sociale, les années de crise et la période actuelle marquée par le sceau de l'État social actif, la pensée du social par les libéraux a constamment oscillé entre le libéralisme social et le néo-libéralisme tout en gardant constamment une ligne antitravailleuse.

Il y a un peu plus de 60 ans, le système belge de sécurité sociale prenait les formes institutionnelles qui sont encore les siennes aujourd'hui. En 1944 se concluait une longue et clandestine négociation entre des représentants patronaux et syndicaux soucieux de « prendre, dès le retour du pays à l'indépendance, une série de mesures d'urgence propres à réparer les misères subies pendant l'occupation par la grande masse des travailleurs salariés. [...] Ces mesures visent le régime des salaires, l'institution d'un système complet de sécurité sociale reposant sur la solidarité nationale et la restauration des méthodes de collaboration paritaire entre organisations d'employeurs et de travailleurs ». Le 28 décembre 1944 un arrêté-loi jette les bases de la sécurité sociale des travailleurs en traduisant cet accord en décision qui rend obligatoire l'assurance maladie et l'assurance-chômage et crée l'Office national de la sécurité sociale.

On aurait pu s'attendre à ce que le parti libéral adopte une attitude hostile par rapport à des dispositifs dont l'esprit tournait le dos au « laisser faire, laisser aller ». Il n'en fut rien. Ils adoptèrent une attitude bienveillante par rapport à cet accord et aux décisions qui ont suivi. Plusieurs éléments expliquent ce positionnement. Le premier fait appel à « l'air du temps » et aux idées keynésiennes de politique macro-économique autour desquelles un relatif consensus entre les élites économiques, sociales et intellectuelles s'était établi. La régulation du capitalisme s'imposait comme nécessité dans le contexte de la reconstruction d'après guerre : chacun avait encore en mémoire les conséquences d'un laisser aller dans les années 30 sur le plan économique, social et politique. Pour autant, les formes institutionnelles de la régulation opposaient les acteurs entre eux. Ainsi, les tensions ont été vives entre les partisans d'une sécurité sociale de type bismarckien basé sur les principes d'assurance sociale et de paritarisme et ceux qui préconisaient de s'inspirer du modèle beveridgien de protection universelle organisée par l'Etat (1).

UNE ADHÉSION MOLLE ET PRAGMATIQUE AU CONSENSUS

En accord avec leur idéologie, les libéraux auraient pu trouver matière à redire au contenu du projet d'accord de solidarité sociale et à l'arrêté loi tous deux d'inspiration bismarckienne. Le caractère obligatoire de la sécurité sociale, la dimension publique ou parapublique des institutions de sécurité sociale et les pouvoirs accordés aux interlocuteurs sociaux (en particulier aux mutualités et aux syndicats) constituaient autant d'entorses aux mécanismes du marché. Cependant, les libéraux ne se démarquèrent pas, considérant que le changement n'allait pas dans le sens d'une économie dirigée mais simplement « organisée ». Replacée dans le contexte des débats d'avant guerre sur le rôle de l'État dans la société en général et dans l'économie en particulier, cette distinction était pour eux essentielle. Les libéraux firent en effet partie de ceux qui s'opposèrent au développement du « planisme » préconisé par Hendrik De Man même s'ils adhéraient au principe même d'une plus grande intervention de l'État dans la vie économique et sociale.

En d'autres termes, c'est sur les limites et formes de l'intervention de l'État que les acteurs se sont opposés et non pas sur la légitimité de cette intervention. L'esprit du « pacte social » et de la concertation était donc perçu par les libéraux comme une voie alternative à l'économie dirigée, mais aussi comme une sorte d'assurance pour le développement du capitalisme. C'est ce que souligne le commentaire de J. Hannes, lorsqu'il évoque le rôle important de l'industriel Bekaert dans la négociation du pacte social : « l'économie de la concertation fut donc préparée partiellement sous la menace de possibles émeutes de gauche après la guerre mais également parce que la stratégie économique avait changé : l'économie de la concertation comportait en effet une garantie de l'État pour le capital, garantie qui avait été totalement absente dans le libéralisme économique affaibli » (2).

Le soutien des libéraux au développement de la sécurité sociale tient aussi au fait qu'ils étaient partie prenante de la majorité gouvernementale non seulement au moment où la guerre a éclaté mais aussi dans les gouvernements Pierlot et Van Acker qui ont jeté les bases de la « reconstruction nationale » (bataille du charbon, opération Gutt, plan Marshall...). C'est en regard de l'ensemble de ces dispositifs alors mis en place que l'on peut comprendre le positionnement des acteurs.

Enfin, le troisième élément d'explication tient au fait qu'à l'intérieur du parti libéral, une aile progressiste

revendiquait explicitement l'orientation prise. L'adoption d'une charte sociale en 1945 exprime bien cette tendance : « si le XIXème siècle a été celui de la démocratie politique, nous croyons que le XXème doit être celui de la démocratie économique et sociale. Nous voulons un esprit nouveau. Nous voulons un régime social où la solidarité se substitue à l'assistance. Nous croyons que si de grands progrès sociaux ont été accomplis depuis deux générations, la libération de l'Homme des servitudes de l'argent et de la machine est encore à réaliser » (3).

Chose curieuse, on ne trouve donc pas, au sein du monde libéral, de traces de débats sur les formes institutionnelles que devrait revêtir la sécurité sociale, alors qu'au sein du mode chrétien et du monde socialiste et entre ceux-ci, cette question a été particulièrement épineuse. Les modèles beveridgien et bismarckien avaient chacun leurs partisans et le maintien du pluralisme institutionnel fondé sur le principe de la liberté subventionnée avait également des adeptes mais aussi des détracteurs qui considéraient que l'horizon pour la sécurité sociale devait être basé sur les principes d'universalité et d'unicité de la sécurité sociale. Est-ce parce que le modèle beveridgien paraissait trop dirigiste ou parce que les libéraux ne voulaient pas trop se démarquer du patronat qui avait décidé, par crainte de nationalisations ou par peur de conflits sociaux, de jouer la carte de la concertation sociale, qu'ils adoptèrent cette position d'acceptation des réformes sociales sur le fond (assurance et solidarité) et sur la forme (gestion paritaire).

Sans doute, ces deux raisons ont joué au point que dix ans après la conclusion du pacte social, les libéraux rendent public un programme économique en phase avec la « Déclaration commune sur la productivité » signée par les interlocuteurs sociaux. Qualifié de néolibéral (ce qui à l'époque voulait dire le contraire de ce que ce terme signifie aujourd'hui), ce programme proclamait que les Pouvoirs publics ne pouvaient se désintéresser de la politique économique. « Au contraire, celle-ci doit être exercée, en tout état de cause, pour régulariser autant que possible le niveau de la production, des prix et de l'emploi. Mais les moyens d'une telle politique doivent orienter les décisions individuelles sans imposer aux personnes de contraintes ni de contrôles déprimants. Ces moyens sont essentiellement la politique monétaire, budgétaire, fiscale et douanière » (4). Bref, il s'agit de remèdes keynésiens qui s'accrochent d'une politique sociale « qui assure dans la mesure où celle-ci est équitable et utile, la "redistribution" d'une partie du revenu national par le jeu de l'impôt et de la sécurité sociale » (5).

Comment résumer l'attitude des libéraux face à la création de la sécurité sociale ? Attitude conciliante vis à vis d'une réforme perçue comme nécessaire pour rompre avec les erreurs du passé qui ont conduit à la crise et à la guerre. Attitude pragmatique face au pacte conclu entre les organisations patronales et syndicales en faveur de l'élaboration d'un système de concertation sociale et d'assurances sociales obligatoires. Mais, attitude statique selon Clepner qui « a détourné de lui une partie importante de la jeunesse intellectuelle, qui a trouvé plus de dynamisme dans le socialisme ou dans la démocratie chrétienne. Une partie de la jeunesse qui, dans d'autres circonstances historiques, se serait ralliée au libéralisme, a rejoint les rangs socialistes, parce qu'elle a eu l'impression qu'entre le néo-libéralisme et le socialisme,- le socialisme belge du moins,- il y a une différence de degré plus qu'une différence de nature. Mais le socialisme lui a paru plus dynamique, plus riche en potentialités » (6).

En tout cas, le positionnement réformiste du parti ne fut pas assumé par l'ensemble des courants qui y sont présents. Accordant peu d'importance au courant progressiste, Manu Ruys présente le parti libéral dans les années d'après-guerre comme un parti entièrement sous la coupe d'une bourgeoisie ultra-libérale et anticléricale d'industriels, de négociants, d'avocats et de médecins qui « végétait comme un groupe parlementaire d'importance modeste et qui perdait des sièges au fil de sélections » (7). De fait la stratégie de ce parti fut loin de séduire l'électeur libéral et dès 1946 : les libéraux allaient chuter de façon importante au point d'être relégué, avec moins de 10% des voix, comme quatrième parti derrière le parti social chrétien, le parti socialiste et le parti communiste. Les libéraux en tirèrent partiellement les conséquences et dans la perspective des élections de 1949, ils menèrent campagne sur le thème de la « fiscalité dévorante » et le « fisc spoliateur ». Du coup, note Jean Stengers, on aura pour les libéraux dans les milieux à la fois de la bourgeoisie et des classes moyennes ce que l'on peut appeler sans exagération un véritable coup de foudre » (6) qui leur donnera un gain de 5% des voix et de 12 sièges. La leçon ne sera jamais oubliée : c'est sur le thème de la fiscalité que les libéraux seront acculés de marquer leurs différences.

Cela explique donc que le message social des libéraux fut très discret durant dans la période d'extension de la sécurité sociale. Pour eux, le social était le domaine privilégié de la concertation sociale et le terrain de prédilection du parti socialiste et de la démocratie chrétienne. Il valait mieux s'abstenir que de faire pâle figure ou de se déchirer en interne sur la question. La conviction s'impose qu'il est plus rentable sur le plan

électoral de se concentrer sur un axe particulier où l'électorat fait un lien entre une cause et un acteur. Si dans le jeu des socialistes, la carte sociale est l'atout, comme la famille l'est dans le jeu des chrétiens, alors ce sera la fiscalité qui sera mise dorénavant sur la table par les libéraux.

C'est sans doute pour ces raisons que l'on trouve peu d'ouvrages doctrinaux ou théoriques sur la position libérale face à la question sociale et à la régulation du clivage social au sein de ce qu'on appelé par la suite le compromis fordiste. Ni d'ailleurs sur les autres clivages qui s'exprimèrent dans le champ de la protection sociale. Or, le clivage « philosophique » entre le monde chrétien et le monde laïque fut particulièrement aigu dans cette période d'essor de la sécurité sociale, non seulement parce que le contexte de la question royale et la guerre scolaire attisait les tensions mais aussi parce que les formes institutionnelles de la sécurité sociale n'étaient pas encore stabilisées. Une des expressions de cette tension fut l'impossibilité pour le Commissaire royal, le socialiste Henri Fuss et son adjoint, le catholique Walter Leën de signer un rapport commun sur la réforme de la sécurité sociale en 1949. Les oppositions concernaient la place de l'État, le paritarisme, le pluralisme institutionnel et le principe de liberté subventionnée. Bref, des divergences fondamentales qui ont été traitées essentiellement par les partis social-chrétien et socialiste qui, chacun dans leur camp, ont fini par faire prévaloir la nécessité de construire un système basé sur une alliance forte entre les mondes chrétiens et socialistes, exigeant des compromis importants de part et d'autre.

LE POSITIONNEMENT ANTI-TRAVAILLISTE DU PLP-PVV

Dans la foulée du pacte scolaire de 1958, les tensions de principe en matière de sécurité sociale entre le monde chrétien et le monde socialiste mais aussi au sein de chacun de ceux-ci s'estompèrent progressivement au profit d'une attitude fonctionnelle. L'heure de la gestion et du développement avait sonné. François-Xavier Merrien souligne l'intérêt de « distinguer les périodes "normales" à l'intérieur desquelles les désaccords portent sur des questions mineures, ou tout au moins susceptibles d'être résolues dans le cadre du paradigme dominant et les périodes de crise révolutionnaire dans lesquelles des groupes d'acteurs de plus en plus influents font part de leurs désaccords de plus en plus profonds à l'égard du paradigme ancien et préconisent des solutions nouvelles jusqu'à atteindre

le cœur même, le noyau de l'ancien système » (8). En prenant à notre compte cette distinction, on peut parler d'une période « normale » qui s'étalera de 1960 à la fin des années 1970 et qui sera marquée du sceau de la consolidation et du développement.

Cette période gestionnaire doit beaucoup aux évolutions respectives des « piliers » chrétiens et socialistes. Dans le monde chrétien, la CSC gagne en importance suite au progrès de l'industrialisation en Flandre et à la tertiairisation croissante de l'économie. Elle prend une place de plus en plus conséquente dans le système des relations collectives et aura une influence décisive dans l'adhésion globale du « monde chrétien » à l'essor d'une sociale-démocratie à la belge. Une génération plus « moderne » s'installe au sein des mutualités chrétiennes et les réserves « conservatrices » émises à l'encontre de l'assurance obligatoire se taisent progressivement. Dans le monde socialiste, la tendance sociale-démocrate s'affirme au sein du parti socialiste et la F.G.T.B. joue pleinement le jeu de la concertation sociale et de la négociation interprofessionnelle. L'alliance entre les démocrates-chrétiens et les socialistes connut son apogée avec le gouvernement Lefevre-Spaak qui succéda à la coalition chrétienne-libérale après la grande grève des années 1960. Ce gouvernement a pu mener à bien une réforme de l'assurance maladie, sous la houlette d'Edmond Leburton, en mettant au cœur du dispositif le principe des conventions médico-mutualistes et une réforme fiscale à grande ambition redistributive. De 1961 à 1980, la Belgique connut 12 gouvernements de coalition dont 10 furent à participation socialiste et sociale chrétienne et durant ces 20 ans tous les ministres des Affaires sociales furent soit socialistes soit issus de la famille démocrate-chrétienne au sein du ou des partis sociaux chrétiens.

Outre la présence des gouvernements de coalition, avec une dominante chrétienne-socialiste, un autre facteur favorisa l'essor du modèle : les accords interprofessionnels conclus tous les deux ans entre les interlocuteurs sociaux et ce sans interruption de 1960 à 1977. Alors que l'immédiat après-guerre avait été l'époque d'un intense tripartisme (gouvernement, patronat, syndicat) sur le modèle des multiples « Conférences nationales du travail », les accords interprofessionnels consacrent l'évolution du système belge de relations collectives vers le bipartisme. Le gouvernement limite de plus en plus sa participation à un rôle de « notaire », se bornant à étendre la force obligatoire des conventions collectives et à traduire en textes légaux les orientations définies en commun par les interlocuteurs sociaux dans les secteurs et sur le plan interprofessionnel.

Comment les libéraux se positionnèrent-ils à cette époque ? Essentiellement sur trois axes politiques : l'unitarisme, le pluralisme et l'anti-travaillisme. L'unitarisme belgo-belge faisait partie de la tradition libérale. « Certes, note Manu Ruys, la famille libérale avait toujours compté parmi les siens des flamingants mais ceux-ci se cantonnaient généralement dans les milieux académiques et culturels » (9). Le pluralisme s'imposait dans l'esprit des libéraux pour élargir leur électorat en attirant dans leurs rangs des chrétiens conservateurs jusque-là réticents à rejoindre une formation dont l'anticléricalisme était nettement affiché. Outre son côté doctrinaire, l'anti-travaillisme (10) devait placer le parti à la droite de l'échiquier politique.

L'abandon progressif d'un lien qui pouvait fonder une alliance avec le parti socialiste s'accompagnait donc d'une affirmation d'identité sur le terrain socio-économique qui devait séduire un électorat chrétien conservateur opposé aux thèses et à la stratégie de la démocratie chrétienne.

Ce positionnement nouveau s'est en outre manifesté au moment de l'élaboration de la « loi unique » qui prévoyait des impôts nouveaux mais aussi des restrictions dans les dépenses de sécurité sociale et d'enseignement pour faire face à des difficultés financières au lendemain de l'accession du Congo à l'indépendance. Ce sont les libéraux qui imposèrent cette méthode de globalisation, se disant « hostiles à tout accroissement de la fiscalité qui ne seraient pas étroitement lié à des économies budgétaires à opérer dans le secteur social » (11). C'est sous la direction d'Omer Vanaudenhove que cette orientation se concrétisera non plus sous la bannière de « parti libéral » mais celle de « parti de la liberté et du progrès » fondé en 1961. Les libéraux, venaient de rentrer dans l'opposition suite à l'échec électoral qu'il a subi avec l'autre parti qui était au pouvoir durant la grande grève de l'hiver 60-61, le parti social chrétien.

La période 1960 à 1975 fut une période de développement important de la sécurité sociale dans deux directions. Son champ d'application s'étendit à diverses catégories particulières (étudiants, handicapés, personnel domestique clergé). La couverture sociale s'améliora aussi notamment grâce à l'introduction du système de répartition comme mode de financement des pensions, l'indexation automatique des prestations sociales et leur adaptation au bien-être et enfin par l'enrichissement constant de la nomenclature des soins médicaux couverts par l'assurance maladie. Cette évolution positive concerna aussi d'autres catégories comme celle des indépendants qui bénéficièrent d'un statut social en 1967 sous un

gouvernement à participation libérale (Vanden boeynants- Declercq). Cependant, si l'on en croit Herman Deleeck, « ce sont les ministres sociaux-chrétiens, avec l'appui de l'Organisation chrétienne des classes moyennes, qui ont joué un rôle moteur à cet égard » (12).

Quel infléchissement du système peut-on mettre au crédit donc de la stratégie des libéraux de 1961 à 1979, c'est à dire des 18 ans où ils ont agi d'abord sous la bannière du PLP-PVV unitaire (jusqu'en 1972), puis sous des bannières séparées régionalement ? Le bilan est assez modeste, étant donné la position minoritaire de la famille libérale en termes de voix et de sièges au parlement, malgré les succès importants de 1965 et 1968, étant donné aussi sa faible participation gouvernementale. Sur les six élections qui ont eu lieu durant la période, les libéraux ont enregistré (pour le Sénat) 21% des voix en 1965 et 1968, contre seulement 12 % en 1961, 14% en 1971 et 16% en 1974 et 1978. Cette faiblesse relative dans les rapports de force entre les trois grandes familles politiques s'est également exprimée dans le petit nombre d'années où les libéraux ont participé à des gouvernements de coalition : 3 ans et 6 mois sur les 18 ans et sans détenir non plus de portefeuilles sociaux tels que l'Emploi ou les Affaires sociales.

De plus, l'influence libérale a peu pesé sur le dialogue social qui connaissait une période d'essor dans un contexte de paritarisme avancé. C'est sans doute que le lien entre parti et syndicat était moins structuré dans la famille libérale. Du reste, le syndicalisme libéral était loin de faire une percée dans le monde du travail et la mutualité libérale occupait une place modeste dans le système mutualiste. Mais surtout, jouant pleinement le jeu de la concertation, le patronat donna peu l'occasion aux libéraux d'exprimer dans le champ politique des propositions qui auraient pu rendre les négociations plus difficiles. Les libéraux ont été acculés ou se sont placés dans une posture isolée d'opposition : opposition par rapport aux coalitions chrétienne-socialiste taxées de travaillistes, opposition au développement d'un Etat social qui adaptait -à la hausse- les recettes aux dépenses plutôt que le contraire. Opposition également au fédéralisme jusqu'à la fin des années 1960 de la part d'un parti qui en 1968 menait sa dernière campagne comme formation unitaire sur le thème : « Votez belge, votez PLP » et « Mon parti, c'est mon pays ».

Ceci dit, cette stratégie d'affirmation sur les axes « communautaire » et socio-économique s'accompagna (et servit même) de réelles offensives et victoires sur d'autres terrains. Offensive d'ouverture de séduction vis-à-vis de personnalités et d'un électorat de droite qui

ne se trouvaient désormais plus contraints de cautionner l'anti-cléricalisme qu'affichait naguère le parti libéral et qui avait été jusqu'à fonder, durant les années 50, la présentation de liste de cartel avec les socialistes. Cette ouverture à droite fut un réel succès dans les années 1960 : non seulement des petits partis indépendants rejoignirent le PLP mais aussi des personnalités catholiques conservatrices. À l'issue des élections de 1965, « huit des quarante-huit députés PLP étaient des "nouveaux" élus catholiques, tout comme huit parmi les quarante sénateurs » (13). Enfin, comme dans le cas des autres partis, les libéraux ont géré la régionalisation du PLP-PVV dans les années 1970, 1971 étant la dernière année étant les dernières où ils se sont présentés sur des listes unitaires » (14). La division linguistique du parti n'empêcha pas l'expression d'objectifs communs dont le moindre ne fut pas de tenter d'équilibrer le rapport de forces avec des socialistes et des sociaux-chrétiens dans le but de s'imposer et de peser dans une coalition gouvernementale.

UN POSITIONNEMENT NÉO-LIBÉRAL

Sur le plan international, la fin des années 70 fait voir émerger acteurs et discours plaidant en faveur de mesures de flexibilité et de dérégulation dans une série de domaines parmi lesquels la protection sociale. Dans les années 1980, note François-Xavier Merrien, « les grandes organisations financières internationales deviennent les meilleurs défenseurs des analyses néo-libérales, au sens où nous l'entendons aujourd'hui. » Le « consensus de Washington » s'applique également dans le domaine du social et de la santé. Dans les deux domaines, cet alignement idéologique conduit à une analyse très critique des politiques étatiques (défaillances de l'État), tout en sous-estimant les effets pervers de politiques de marché (défaillances du marché). Le tout revenait à préconiser des stratégies risquées de privatisation, d'individualisation, de contractualisation et de ciblage. Les politiques publiques de protection sociale des travailleurs défendues par L'Organisation Internationale du Travail sont l'objet d'une intense campagne de délégitimation. » (15)

Avec les élections du 8 novembre 1981 et la formation du gouvernement Martens V (premier gouvernement Martens-Gol), s'ouvre pour les libéraux une ère plus offensive. Le discours anti-travailliste laisse la place à un discours plus normatif à connotation néo-libérale.

Plusieurs signes avant-coureurs s'étaient déjà manifestés dès avant les élections. Fin des années 1970 déjà, le clivage se fait plus tranché et les positions des partis libéraux prennent une coloration nettement plus radicale. Avec la création du PRLW en 1976 et enfin du PRL en 1979, le mot libéral retrouve sa place dans l'appellation du parti réformateur libéral et la « charte des libéraux réformateurs » rédigée dans la foulée de la création du PRL est l'occasion pour les libéraux de préciser leur approche socio-économique qui, sans renier l'héritage du passé, s'inspire nettement des idées néo-libérales. Il faut dire que celles-ci ont le vent en poupe en Angleterre et aux USA, mais aussi dans les institutions économiques internationales et dans une partie du patronat belge. Marc D'Hoore relève que cette inspiration néo-libérale au sens contemporain du terme se traduit par l'expression de thèmes comme « relever le défi économique et social grâce à une politique de libre entreprise, redéfinir le rôle de l'Etat qui s'occupe de tout sans régler l'essentiel, réorganiser les finances publiques, par la limitation des dépenses, réduire une fiscalité inique et stérilisante et combattre les actions irresponsables des groupes de pression » (16).

Présidée par Roger Dillemans, la Commission royale chargée de codifier, d'harmoniser et de simplifier la sécurité sociale enregistre des positions radicales de la part des principaux acteurs, partis politiques et interlocuteurs sociaux. Clairement s'amorçait là une rupture par rapport au système social. Il s'agissait non plus non plus de formuler des critiques et des propositions de réforme à l'intérieur d'un cadre convenu, mais de dénoncer l'essence du modèle lui-même et ses « effets pervers » et de plaider pour une alternative radicale. Ce sont les libéraux flamands qui ont été les plus loin dans la critique d'une sécurité sociale qui, selon eux, « manque d'efficacité à cause du peu de sélectivité qu'elle opère dans l'attribution de ses prestations, développe une bureaucratie lourde, permet une absence de concurrence et de responsabilité financières des caisses d'assurance et des mutualités et favorise la gratuité qui annihile la conscience du coût chez les consommateurs et les pousse à la surconsommation » (17).

À terme, pour les libéraux flamands, la sécurité sociale devrait être remplacée par un système d'impôt négatif, fondé sur deux principes : celui de la priorité à l'assistance aux plus démunis sous forme d'allocations minimales et celui de la responsabilité individuelle soutenue fiscalement pour les détenteurs de revenus se situant au-delà du seuil de pauvreté. Moins radicaux que leurs collègues flamands, les libéraux francophones mettent sur la table des propositions allant

néanmoins dans le même sens : application du principe d'enquête sur les ressources dans l'assurance chômage, pour certaines allocations familiales et dans les soins de santé par le biais d'une franchise annuelle et privatisation des pensions au-delà d'une pension nationale de base. Assistance pour les « vrais malheureux » et assurances privées pour les autres, c'est véritablement une structure duale en rupture avec les principes de l'assurance sociale généralisée qui se pose en alternative. Avec la poussée libérale aux élections européennes de 1979 qui se confirme lors des élections législatives de 81, le programme néo-libéral réussit son examen électoral et une coalition de rupture se met donc en place avec les sociaux-chrétiens.

Quelques mois après son entrée en fonction, en février 1982, le gouvernement Martens-Gol dévalue le franc belge de 8,5 % au sein du système européen et adopte dans le cadre de pouvoirs spéciaux une série de mesures dites d'accompagnement de la politique monétaire pour neutraliser les conséquences inflationnistes de la dévaluation. En fait, cette « politique de redressement » visait d'abord à rétablir les profits des entreprises, passage obligé selon le gouvernement, pour restaurer les grands équilibres de l'économie (balance commerciale, chômage, inflation et déficit des finances publiques).

Sous le titre du « rétro-changement », La Revue Nouvelle constatait alors la rupture avec les politiques menées jusque là. « L'action de Martens V aura résolument tourné le dos au paradigme travailliste qui a peu ou prou, marqué les années 50-70 (si l'on accepte la parenthèse de MM. Vanden Boeynants et Declercq au milieu des années 60). La démocratie économique (illustrée par le modèle de concertation sociale) et les mécanismes de redistribution liés à la croissance économique ont vécu. Il est vrai que le travaillisme à la belge n'était pas une construction institutionnelle ou politique cohérente mais plutôt un édifice construit sur des compromis instables dont le garant était la croissance économique. N'empêche que le souffle généreux d'un certain nombre des inspirateurs de cette orientation politique- on pense à un Théo Lefèvre- fait cruellement défaut aujourd'hui » (18).

De souffle généreux, il n'en fut pas question. Au contraire, une série impressionnante de mesures furent prises allant dans le sens des orientations du « consensus de Washington » : la diminution généralisée des allocations sociales par la suppression de trois indexations, relèvement des tickets modérateurs et imposition de ceux-ci pour les actes médico-techniques dans les soins de santé, la diminution de la pensions légale et développement

d'avantages fiscaux aux plans d'épargne pension privés et la réduction des allocations de chômage pour les isolés et cohabitants et augmentation du nombre d'exclusion de l'assurance chômage etc.. Néanmoins, cette période se caractérisa également par une augmentation des recettes pour faire face au déficit de la sécurité sociale (l'équilibre sera rétabli en 1984), tout en compensant le manque à gagner venant des diminutions des cotisations patronales de sécurité sociale et des transferts de l'État.

L'influence des libéraux dans les gouvernements Martens V et Martens VI fut incontestable et importante et il ne fait aucun doute que « la politique de redressement mis en œuvre s'inspire dans une large mesure des programmes des deux partis libéraux » (19). Ceci étant, ils ont dû composer avec la présence de démocrates chrétien qui détenaient les portefeuilles sociaux de l'emploi et des affaires sociales. La stratégie des sociaux-chrétien et en particulier de Jean-Luc Dehaene a été de participer à la politique dite de redressement en tentant de contenir la poussée libérale pour éviter une situation trop conflictuelle entre les partis sociaux-chrétiens et les organisations du mouvement ouvrier chrétien flamand et francophone.

« La politique menée par le ministre Dehaene a eu comme objectif le maintien de la sécurité sociale ainsi que sa réforme partielle. Il s'agissait de s'opposer à la fois à la tendance libérale à prendre des mesures drastiques et à la contestation syndicale et socialiste (20) ». Tel est le point de vue d' Herman Deleeck qui constatait que si les organisations syndicales ne ménageaient pas leurs critiques vis à vis de la politique dite de redressement, jugées néo-libérales, elles ont adopté –la CSC en tout cas- une attitude d'opposition moins prononcée concernant les politiques d'emploi menées par Michel Hansenne et les politiques de sécurité sociale menées par Jean-Luc Dehaene. A posteriori, note H. Deleeck, « on ne peut se défaire de l'impression que dans ces années de crise les plus graves, la protestation syndicale s'est traduite par un silence qui constitua en quelques sorte un soutien tacite à la politique menée par Dehaene » (21) Il est vrai que la politique menée n'a pas épousé totalement les thèses d'un néo-libéralisme qui ne ménageait pas ses critiques vis-à-vis d'un système qui aurait fait son temps et qui devrait être remplacé à moyen terme par un système d'impôt négatif. Mais elle n'a pas non plus rassuré ceux qui, à gauche, dénonçaient la dérive de l'assurance vers l'assistance et l'accroissement de la privatisation.

La stratégie des partis libéraux a différé entre le PRL et le PVV. Les libéraux francophones et en particulier

Jean Gol ont bien perçu le positionnement délicat des ministres sociaux chrétiens et ont adopté une attitude assez pragmatique par rapport aux dossiers qui étaient de leurs compétences. Par contre, les libéraux flamands gardaient une ligne néo-libérale pure et dure qui provoqua une déchirure fatale au sein du gouvernement Martens VI. Celui-ci choisit comme point de chute l'affaire des Fourons, mais le vrai motif, fut révélé par le Président de la CSC, Jef Houthuys était tout autre : « Happart n'était qu'un prétexte, le vrai coupable c'était le ministre Guy Verhofstadt qui voulait faire de l'action gouvernementale des victoires libérales » (22). Entre-temps, la conjoncture économique s'était redressée. Les élections du 13 décembre 1987 donnent aux socialistes la position de première famille politique et pour les libéraux commence une longue période d'opposition dont ils ne furent tirés que par le gouvernement arc-en-ciel de 1999.

Manifestement durant ces années 81-87, une page s'est tournée. Les manières de faire et de penser la protection sociale ont été profondément redéfinies. Le souci d'adapter les recettes aux dépenses publiques jugées indispensables a laissé place au souci d'adapter les dépenses recettes lesquelles sont de plus en plus soumises, lorsqu'il s'agit des cotisations sociales à la contrainte de compétitivité des entreprises et, lorsqu'il s'agit des subventions de l'État, à la contrainte d'assainissement des finances publiques. Cette politique de « quasi-rationnement » explique le recours croissant à des techniques de sélectivité dans la sécurité sociale et de privatisation à la périphérie de celle-ci.

Plusieurs formes de sélectivité ont été utilisées : sélectivité selon la situation familiale (chômage et invalidité), selon la durée (chômage) et, enfin, selon les revenus (exemption des mesures de restriction aux détenteurs de bas revenus). La conséquence de cette évolution est triple. D'une part, les écarts entre les minima et maxima se sont réduits au point de toucher au principe d'assurance. D'autre part, la différence entre les revenus de l'aide sociale et de la sécurité sociale s'est amenuisée. Enfin, l'objectif de redistribution verticale (« des riches vers les pauvres ») a glissé de l'amont vers l'aval, c'est-à-dire du mode de financement vers le mode de distribution des prestations. Ce qui a provoqué un tassement des prestations sociales dans le revenu national.

Cette évolution s'est également accompagnée d'une chute importante des ratios de remplacement moyens calculés par le Ministère des Affaires sociales. « Depuis le début des années 80 – déjà depuis le milieu des

années 70 pour ce qui est du chômage –, nous percevons une longue tendance à la baisse. Jusqu'au début des années 90, cette baisse est particulièrement brutale. Ce sont les années des mesures d'austérité dans la sécurité sociale avec entre autres les interventions sur les mécanismes d'indexation, l'introduction du barème « cohabitant » dans le chômage et l'invalidité et la sévérité accrue des conditions d'attribution dans divers régimes (23).

Incontestablement, les idées libérales ont eu une influence majeure sur le changement opéré : l'objectif de lutte contre la pauvreté s'est imposé par rapport à l'objectif d'assurer une large distribution des revenus ; des techniques de sélectivité et de ciblage ont été instituées et la concertation sociale a été muselée. Cependant, on n'a pas assisté à un remplacement d'un modèle d'inspiration sociale-démocrate au profit d'un modèle libéral pur. Même amoindris, les mécanismes d'assurance et de redistribution horizontale ont été maintenus et le principe de l'enquête sur les revenus n'a pas atteint l'ensemble du système. En d'autres termes, la logique d'assistance ne s'est pas imposée dans le système. La privatisation s'est développée mais est restée confinée à la périphérie de la sécurité sociale. Cela s'explique par les résistances des acteurs collectifs dans le champ social et politique qui se sont organisés, y compris au sein du gouvernement de coalition, lorsqu'il leur semblait que les libéraux poussaient le bouchon trop loin.

VERS LE LIBÉRALISME SOCIAL ?

Pendant plus de dix ans, les libéraux sont demeurés dans l'opposition au niveau fédéral. Cette décennie (1988-1999) fut importante pour la sécurité sociale. Le début de celle-ci a été marqué par les politiques dites de « retour du cœur » c'est à dire de politiques visant à réorienter la sécurité sociale dans un autre sens que celui qui avait prévalu dans les années Martens-Gol. Les prestations sociales les plus basses furent augmentées et l'adaptation des pensions au bien-être fut rétablie en 1990 et 1991. Des réformes de structures furent annoncées particulièrement en assurance maladie. Cependant, elles n'ont pas conduit à une simple restauration, comme si les années 1980-1988 n'avaient été qu'une parenthèse. On s'en est vite rendu compte lorsqu'en 1993, une tentative de conclure un nouveau pacte entre les interlocuteurs échoua pour laisser place au « Plan global sur l'emploi, la compétitivité et la sécurité sociale » dont beaucoup de mesures s'inscrivaient dans une logique de continuité

davantage que dans une logique de rupture par rapport aux politiques menées par les coalitions libérales-sociales chrétiennes des années 1980.

C'est donc à un processus d'« hybridation » que l'on a assisté sous l'intitulé de « modernisation de la sécurité sociale ». C'est d'ailleurs en ces termes que la déclaration gouvernementale de septembre 1995 annonçait un plan qui prendra la forme d'une loi-cadre votée au parlement en juillet 1996. Les principes fondateurs du système, c'est-à-dire la solidarité et l'assurance sont confirmés mais en intégrant des orientations prises dès le début des années 1980, à savoir, faire du mode de financement de la sécurité sociale un instrument au service de la politique de l'emploi et en accentuant la dimension de « solidarité » en faveur des allocataires sociaux les moins favorisés par des mesures de sélectivité et de ciblage.

Comment, sur le plan social, les libéraux se sont positionnés dans ces années d'opposition ? Essentiellement en continuant à se profiler comme anti-travailleurs mais pas anti-sociaux, comme libéraux mais pas libertariens, et en souscrivant aux lignes directrices européennes sur les politiques actives du marché du travail. C'est une ligne socio-économique « chiraquienne » qui est adoptée et que revendique Jean Gol : « La comparaison avec Jacques Chirac n'est pas déshonorante. Comme lui, nous refusons d'être des mollassons. Nous tenons un discours clair et précis sur les orientations, avec des accents sociaux qui ne sont pas un simple look. Cela surprend. Tant mieux. On va peut-être se rendre compte que les libéraux ont une générosité et le souci des gens » (24). La commémoration du 50ème anniversaire de la sécurité sociale est l'occasion pour le PRL de présenter « le message social des libéraux » (25).

C'est un message résolument libéral dans le sens où il suggère de renforcer la logique d'assistance pour les plus démunis et de privatisation. A la question de savoir : « si la sécurité sociale a pour finalité de redistribuer ses recettes fiscales et parafiscales surtout entre le plus grand nombre de bénéficiaires, c'est-à-dire n'être qu'un vaste mécanisme de distribution de moyens financiers ou bien s'il convient d'introduire des critères de sélectivité dans l'octroi des prestations sociales, afin de rencontrer décemment, c'est-à-dire correctement, les difficultés d'existence de ceux qui sont correctement dans une situation de besoins » (26), la réponse est claire. Le PRL propose de « fonder une réforme de la sécurité sociale sur la sélectivité des avantages octroyés (...) en lui rendant son véritable rôle : la solidarité à l'égard des plus défavorisés » (27). Parallèlement à cette politique de sélectivité, il

importe pour les libéraux que l'on encourage une logique de privatisation en brisant le monopole des mutuelles dans l'assurance maladie obligatoire et en « permettant l'ouverture à la concurrence du secteur privé des assurances et, dans le domaine des pensions, d'encourager le développement des assurances groupe et des assurances individuelles ».

Le message social des libéraux garde une ligne anti-travailleuse dans le sens où il s'en prend aux organisations sociales présentes dans les structures de gestion de la sécurité sociale et en particulier les organisations syndicales et mutualistes. Il n'est pas normal disent-ils que « les associations qui manipulent des fonds publics importants ou dont les représentants siègent dans les organes de gestion des organismes publics ne soient soumises à aucun contrôle ou se gardent bien de disposer de la personnalité juridiques en se réservant le « statut » confortable d'associations de fait » (28). Voilà pour les syndicats. Quant aux mutualités dont le monopole serait mis en cause, il s'agirait de limiter leurs rôles à ceux d'organismes assureurs de l'assurance maladie obligatoire. Elles ne pourraient plus être prestataires de soins (polyclinique, hôpitaux et pharmacies) ni actives dans le domaine des assurances complémentaires qui seraient soumises à la concurrence.

Enfin, les libéraux placent résolument leur programme dans la logique des « politiques actives du marché du travail » en « favorisant un environnement créateur d'emplois pour le plus grand nombre, en ce y compris en utilisant, pour partie, les énormes flux budgétaires, actuellement affectés au financement des régimes sociaux, davantage dans une optique de soutien ou de création d'emplois que d'indemnisation passive par la redistribution quasi systématique de ces moyens budgétaires en de multiples allocations sociales » (29). En 1995, le concept d'Etat social actif n'existait pas encore mais sa version libérale commençait à s'exprimer.

Quatre ans après, les libéraux, les socialistes et les écologistes forment un gouvernement de coalition dit « arc-en-ciel en ciel » et l'accord de gouvernement intitulé : « La voie vers le XXI^e siècle » situe sous le label « L'Etat social actif » les propositions concernant la fiscalité et sous le label « Une sécurité sociale moderne » les propositions concernant la protection sociale et la lutte contre la pauvreté ». On se rend immédiatement compte que derrière le concept d'Etat social actif exprime à la fois la volonté commune aux trois familles politiques de s'inscrire dans des politiques actives du marché du travail tout en gardant une certaine latitude dans la version que chacun donne de l'Etat social actif. Dans les faits, on se partage les

tâches : aux libéraux la responsabilité de définir la version fiscale de l'Etat social actif et aux socialistes la version sociale. C'est ainsi que les libéraux ont laissé le champ libre à Frank Vandembroucke pour développer son action et son discours de renouveau de la sociale-démocratie au nom de l'Etat social actif. En contrepartie, la version sociale-libérale évitera des considérations anti-travailleuses qui ont été fatales au gouvernement Martens VI pour s'exprimer principalement dans leur domaine de prédilection : la fiscalité. Le gouvernement arc-en-ciel a tenté de concilier les deux versions de l'Etat social actif tant bien que mal. Mais les limites de ce compromis sont évidentes : il risque d'achopper sur la question du financement alternatif de la sécurité sociale dans un contexte de réduction des cotisations sociales décidées pour promouvoir l'emploi.

CONCLUSION

Sur une période de 60 ans, les libéraux se sont positionnés en matière sociale avec des accents qui ont varié dans le temps mais aussi avec des « fondamentaux » qui permettent de définir une ligne politique. En partie, les accents différents correspondent à l'air du temps et aux fluctuations des grands courants idéologiques et socio-politiques. A la sortie de la guerre, le parti libéral s'est positionné en phase avec les politiques keynésiennes et a adopté une attitude positive vis à vis d'une régulation du capitalisme par l'Etat. Le développement de la concertation sociale et l'intégration plus prononcée des partenaires sociaux dans le processus de décision n'a pas provoqué dans un premier temps d'opposition radicale. Le fait que cette évolution institutionnelle soit le résultat d'un grand compromis conclu avec le patronat explique ce positionnement. La deuxième raison tient à leur conviction que les réformes institutionnelles choisies la Belgique ne vont pas dans le sens d'une économie dirigée par l'Etat. Rapidement, cependant les libéraux ont voulu marquer leur différence avec le parti socialiste qui paraissait à l'opinion publique être, à travers les figures d'un Van Acquer ou d'un Troclet, dépositaire de la sécurité sociale en construction. C'est le thème de la fiscalité –excessive, débordante, spoliatrice- qui sera choisi comme le signe distinctif du programme libéral et comme élément de séduction vis à vis des classes moyennes. La fiscalité sera la première constante. La seconde sera l'« anti-travailleuse » même si le concept est moins utilisé aujourd'hui. Se positionnant comme tels après la constitution du PLP, les libéraux –et c'est logique- se situent comme le parti d'opposition des

coalitions chrétiennes-socialistes qu'ils considèrent inféodées aux organisations syndicales et mutualistes. Ce faisant, ils tenteront en permanence de séduire un électorat chrétien-conservateur mal à l'aise avec les positions de la démocratie chrétienne au sein du ou des partis sociaux chrétiens.

Dans les années 1980, l'air du temps sur le plan international était clairement néo-libéral. Rapidement les partis libéraux, surtout en Flandre où le patronat suivait le même chemin, ont durci leurs positions au point de mener la critique non plus à l'intérieur du cadre institutionnel donné mais en proposant une révolution du cadre. Il s'agissait véritablement d'un projet de révolution conservatrice au sens « reaganien » du terme. Participant au gouvernement Martens V et Martens VI, les libéraux ont appliqué leur programme mais en partie seulement, les sociaux chrétiens ne désirant pas que la politique dite de redressement qu'ils cautionnaient conduisent à une privatisation radicale de la sécurité sociale et au démantèlement du système de concertation sociale. On pourrait résumer ce programme de la façon suivante. Afin de maintenir les prélèvements obligatoires dans des limites raisonnables, les dépenses de la sécurité sociale doivent être distribuées de façon sélective en privilégiant les personnes les plus démunies frappées par les aléas de la vie dont elles sont nullement coupables. Parallèlement à cela au nom du principe de responsabilité il s'agirait de laisser le maximum d'individus la liberté de souscrire à des assurances privées et à les encourager à le faire. En d'autres termes, les libéraux proposent de faire une distinction nette entre le principe d'assurance et de solidarité au lieu de combiner ces principes à l'intérieur des mêmes

dispositifs de redistribution. Parallèlement à cela ils suggèrent de revoir le mode de décision en réduisant le champ d'action des organisations mutualistes et syndicales au profit de l'Etat pour les politiques à l'égard des plus démunis et au aux acteurs marchands pour le développement des assurances.

A l'heure actuelle, l'air du temps a changé et les positions se déclinent de plus en plus par rapport aux idées véhiculées par rapport à une approche désignées soit le tracé d'une troisième voie blairiste, soit comme la manifestation du social libéralisme soit enfin comme l'expression d'un État social actif. En Europe et en Belgique, les libéraux adhèrent aux principes et aux normes qui traversent ces principaux courants : relèvement des taux d'emploi, lutte contre les pièges à l'emploi, responsabilisation des acteurs et des individus, ciblage et discrimination positive. Ceci étant, c'est essentiellement dans le camp socialiste que le débat sur l'État social actif est mené, l'enjeu étant les lignes de forces d'un travail de rénovation de la sociale démocratie. Sous le gouvernement arc en ciel, l'application des lignes directrices européennes sur l'emploi, la décision de réformes en matière de soins de santé et de sécurité sociale et la réforme fiscale ont été prises sous le sceau de l'Etat social actif, ce qui aurait pu faire penser que les versions libérales et sociale démocrate de l'Etat social actif pouvaient être conciliables. On voit aujourd'hui de cette conciliation par juxtaposition des compétences, le fiscal aux libéraux, le social et l'emploi aux socialistes atteint rapidement ses limites lorsque le débat porte sur des décisions transversales s'imposent, comme le financement alternatif de la sécurité sociale.

Pierre REMAN

Sources

- (1) P. Reman et P. Feltesse, L'évolution de la gestion paritaire de la sécurité sociale en Belgique, in L'évolution des relations sociales en Belgique, Reflets et Perspectives de la vie économique, de boeck, 2003, n°4.
- (2) J. Hannes, le libéralisme économique : théorie et pratique, in Le libéralisme en Belgique, deux cents ans d'histoire, Centre Paul Hymans, 1989, p173. Cité par B.-S Clepner, Cent ans d'histoire sociale, Editions de L'ULB,1972, p.354.
- (3) Néo-libéralisme, Programme économique, mars 1954, Cité par B.-S Clepner, op cit, p.357.
- (4) B.-S Clepner op cit p.358.
- (5) B.-S Clepner, op cit p 358-359.

- (6) J. Stengers, Le parti confronté au suffrage universel pur et simple (1919-1961), in Le libéralisme en Belgique, op cit, p 128.
- (7) M. Ruys, Bas les masques, Apparences et réalités du pouvoir en Belgique, Editions Racine, 1996, p.154.
- (8) F.-X Merrien, L'Etat providence, PUF, 1997, p.73.
- (9) M. Ruys, op cit p.154.
- (10) Le travaillisme est la doctrine politique et sociale du Labour Party au Royaume-Uni. Elle plaide pour une étroite collaboration entre et le syndicat et le parti, celui-ci ayant pour vocation d'appliquer le champ politique le programme syndical.
- (11) X.Mabille, Histoire politique de la Belgique, Crisp, 2000, p.326.
- (12) H. Deleeck, La politique sociale, in C-F Nothomb et F Swaelen, Un parti dans l'histoire, 1945-1995, 50 ans d'action du parti social chrétien, Duculot, 1996, p.452..
- (13) W. Prevenier et L.Pareyn, La fondation du PLP-PVV et ses conséquence (1958-1969) in Le libéralisme en Belgique, op cit p.336
- (14) Pour une description des itinéraires séparés des libéralismes flamands, wallons et bruxellois, voir Marc D'Hoore, Du PLP-PVV au PRL FDF, 1961-1992, Courrier hebdomadaire du CRISP, 1997, n° 1554-1555.
- (15) F-X. Merrien, L'Etat social face à la globalisation. Une perspective internationale comparée, Exposé réalisé lors du trentième anniversaire de la Fopes, Septembre 2004, p.8
- (16) M. D'Hoore, op cit, p.33.
- (17) PVV, De verzorgingstaat aan hervorming toe, 16 juillet 1982, cité par P. Defeyt et P. Reman, Les partis politiques face à la réforme de la sécurité sociale, Courrier hebdomadaire du CRISP, 1041-1042, 1984, P8.
- (18) M. Molitor, Les limites de la restauration, La Revue Nouvelle, septembre 1985, p.117
- (19) M. Dhoore, op cit, p.37
- (20) H.Deleeck, de architectuur van de welvaartstaat opnieuw bekeken, Acco, 2001, P.462.
- (21) H. Deleeck, op citp. 462.
- (22) Cité par H. Deridder, Le cas Martens, Duculot, 191 p.154 et 155 in M. D'Hoore, op cit p.43.
- (23) Le Soir, 15 septembre 1992, cité par J.F. Furnemont, Jean Gol, le pirate devenu amiral, Editions Luc Pire, 1997, p.198.
- (24) Ministère des Affaires sociales, Analyse des forces et faiblesses de la protection sociale des salariés en Belgique, Note préparatoire à la table ronde sur la sécurité sociale, Projet, 8 novembre 2001, p.26.
- (25) Cité par J.F Furnemont, p.198
- (26) PRL, Le message social des libéraux, in 50 ans de sécurité sociale...et après, volume 10, Bruxelles 1995, P.63 à 78.
- (27) PRL, Le message social des libéraux, op cit p.64.
- (28) PRL, Le message social des libéraux, op cit, p.65.
- (29) PRL, Le message social des libéraux, op cit, p.68

Ce texte a fait l'objet d'une publication dans le n° 10 de la Revue Nouvelle, octobre 2005, pp. 25-41.



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