



DEFEDERALISER LA SECURITE SOCIALE ? (II)

Une des questions des négociations institutionnelles sur les politiques de l'emploi

Transferts injustifiés, compétences homogènes, différences culturelles, diversité des situations,... les arguments, pertinents ou non, ne manquent pas de la part des partisans d'une défédéralisation des soins de santé ou de la politique de l'emploi. D'autres arguments plaident en faveur d'une sécurité sociale fédérale et d'une solidarité interpersonnelle au niveau le plus large. Qu'en pensent les économistes ? Nous poursuivons notre analyse par cette deuxième partie consacrée aux arguments plus fréquemment utilisés en matière de politique de l'emploi, à savoir celui de la diversité des situations et celui de la responsabilisation, arguments qui souvent sont entendus du côté francophone même s'ils suscitent des controverses et surtout l'expression d'une préoccupation qui est aussi une position de principe, celle de maintenir la solidarité interpersonnelle fédérale. Ce pourquoi cette question de la solidarité est ensuite abordée. Si l'intérêt de l'analyse universitaire réside dans son potentiel de dépassionalisation du débat, cette rationalisation ne doit en effet pas faire oublier la question du renforcement de la solidarité, une question qui, sinon, risquerait de faire les frais de la recherche de « solutions opérationnelles ».

A

DIVERSITÉ DES SITUATIONS

Dans le domaine de l'emploi, les problèmes sont différents d'une région à l'autre : taux de chômage plus bas en Flandre et pénuries particulières de main d'œuvre surtout dans certains arrondissements, taux de chômage plus important en Wallonie et à Bruxelles et en particulier celui des jeunes. Ces différences nécessiteraient de différencier les politiques. Les blocages ou la difficulté d'arriver à des compromis fédéraux en témoigneraient, n'étant qu'en partie seulement liées à des différences de

contexte politique (lancement des chèques-services, pacte de solidarité entre générations, ...) (2). Le fédéral ne pourrait différencier sa politique entre les régions, car ce serait considéré comme discriminatoire par les bénéficiaires potentiels des mesures auxquels ils n'auraient pas accès. La régionalisation pourrait introduire une différenciation mais sans poser un tel problème juridique.

Si cette nécessité de différencier devient presque une évidence dans le champs politique, il est aussi fait observer que nombre de problèmes sont identiques (faible taux d'emploi des plus de 50 ans) et que des problèmes sont « complémentaires » (pénurie de travailleurs en Flandre/ manque

d'emplois en Wallonie), qui devraient inciter les Régions à coopérer, notamment pour stimuler la mobilité entre régions. (2) La mobilité et l'intensification des politiques actives constitueraient une alternative à la différenciation et surtout à la concurrence salariale, sorte de solution de dernier recours pour certains, mais qui risque de mettre en cause le maintien de la sécurité sociale fédérale. Il y a aussi des problèmes qui sont simplement plus importants dans une région que dans l'autre (par exemple en soins de santé : surconsommation ou sous-consommation médicale dans certains secteurs de soins), ou plus précoces (vieillesse) (1). Si certains considèrent qu'il y aurait une perte de ressources à focaliser les mêmes groupes cibles (jeunes, plus de 50 ans), d'autres considèrent que ces groupes cibles méritent une intervention dans toutes les régions, et que ces interventions ne sont pas concurrentes (par exemple, promouvoir l'emploi des plus de 50 ans ne serait pas contraire à l'emploi des jeunes). (1)

Les différences d'intensité de certains problèmes rendent-ils nécessaires des politiques différenciées ou des intensités différentes d'application d'une même politique ? Le problème ne se pose-t-il pas aussi entre arrondissements wallons en matière d'emploi et de chômage ? Est-il inacceptable que les services du Forem soient renforcés, notamment en personnel dans les arrondissements où le taux de chômage est relativement élevé ? En somme, la régionalisation est-elle nécessaire et suffisante pour répondre aux besoins de différenciation et/ou de modulation d'intensité des politiques ?

B

RESPONSABILISER

Les économistes qui s'expriment sur le sujet sont presque unanimes à plaider pour des systèmes de responsabilisation, comportant généralement, mais pas toujours, une incitation financière. Ils ne signalent quasi jamais que la bonne gouvernance puisse être promue à travers le rôle du Parlement et notamment de l'opposition, celui des acteurs sociaux et des associations, celui de la presse, par la

sanction de l'électeur, ou grâce au sens de l'intérêt général qui doit inspirer les mandataires politiques. Un auteur fait tout de même remarquer que les Communautés font de la prévention même si cela leur coûte sans leur rapporter sur le plan financier. Mais par ailleurs il laisse entendre que la solidarité fédérale pourrait empêcher la Région la plus pauvre de mener des politiques qui amélioreraient sa situation, même si une meilleure croissance régionale a des effets-retour notamment sur les recettes régionales.

La régionalisation/communautarisation de matières fédérales est la manière la plus radicale de responsabiliser les entités fédérées. Sa mise en œuvre éventuelle suscite cependant des controverses en Flandre. Lors de l'adoption des résolutions du Parlement flamand, il n'y a pas eu de consensus flamand à propos de la manière de financer les matières transférées (budgets normatifs sur des critères « objectifs » éventuellement scientifiquement fondés, impôt régional). Des économistes néerlandophones et francophones préconisent aujourd'hui l'introduction d'une responsabilisation financière des Régions sur base de critères objectifs. Cela se ferait moyennant le maintien de la solidarité interpersonnelle, et donc du financement fédéral, le transfert de budgets aux Régions et la prise en charge des éventuels dépassements par les moyens propres de la Région ou des contributions des assurés qui y habitent. Ce système pourrait être appliqué en matière d'activation, et peut-être de prépension, de crédit-temps, d'augmentation de la pension légale des fonctionnaires régionaux suite à l'augmentation de leurs rémunérations, d'impact de mesures dans l'enseignement sur la durée de versement des allocations familiales (par exemple, master en deux ans plutôt qu'en un), etc. (3). Il est vrai qu'aujourd'hui les Régions utilisent des budgets du fédéral pour l'activation sans devoir rendre des comptes, et que leurs efforts ne sont pas récompensés proportionnellement aux économies dont bénéficie le fédéral.

Ils prônent aussi une véritable coopération entre Régions et État fédéral en matière d'emploi, qui détermineraient des objectifs en commun et des engagements en matière d'échange d'informations,

de sanctions des chômeurs, etc., et un système d'évaluation annuelle « de réalisation des objectifs » (obligation de moyens mais pas d'obligation de résultats), par des instances appropriées (par exemple, le Conseil central de l'économie et le Conseil supérieur de l'emploi) et des bonus malus. (2)

Responsabiliser les Régions pour le financement de la totalité des allocations de chômage n'aurait que peu de sens, selon eux, car une partie de l'évolution du chômage échappe à leur contrôle (conjoncture, chocs : fermetures, délocalisations, secteur en crise,...) (3) En matière d'activation des chômeurs de longue durée (ceux-ci constituent tout de même la moitié des chômeurs), une responsabilisation financière partielle aurait du sens vu que les instruments se situent principalement au niveau des Régions, à condition de veiller à choisir des indicateurs de performance appropriés. Il s'agirait de transférer des moyens fédéraux d'activation moyennant évaluations annuelles et modalités de coordination via un accord de coopération entre Etat fédéral et Régions. (3) Par contre Robert Deschamps défend que le niveau et la durée des allocations de chômage devraient rester de compétence fédérale, pour ne pas influencer le niveau des salaires dans les négociations interprofessionnelles et ne pas entraîner à terme une régionalisation de l'ensemble de la sécurité sociale. (2)

Vu que d'autres facteurs que la politique régionale influencent les indicateurs, et qu'il est difficile de le mesurer, certains se demandent comment se mettre d'accord sur la qualité des politiques (plutôt que sur leurs résultats), estimant qu'à défaut, il faut au moins rechercher la transparence et le débat critique, car la légitimité de la solidarité requiert de rendre des comptes, sans ingérence. (1) La phrase suivante jette un peu plus de doutes : « Tant la différenciation que la responsabilisation ouvrent la porte à une double déperdition en termes de solidarité, réduisant les transferts interrégionaux et en attisant la concurrence sociale, sans être une garantie de gains d'efficacité. » (1)



MAINTENIR LA SOLIDARITÉ INTERPERSONNELLE ?

Le maintien de la solidarité interpersonnelle est défendu comme balise, semble-t-il par la plupart des acteurs politiques et socio-économiques et des universitaires flamands, parfois sous conditions plus ou moins fortes ou nombreuses. Les économistes reconnaissent qu'elle constitue la pierre angulaire de la structure fédérale s'agissant des transferts les plus importants entre Régions. Souvent, on oublie cependant qu'il existe d'autres éléments de solidarité moins fondamentaux mais très importants dans un Etat fédéral comme les transferts de financement de ses composantes. De tels mécanismes de transfert qui persistent au travers de la loi de financement des Régions et Communautés, pourraient être pour partie mis en cause et modifiés dans le cadre d'un compromis communautaire, peut-être sans guère de publicité, et cela en dépit des conséquences sociales de leur réduction progressive. (3)

Au sein d'un Etat, il est certainement préférable de maintenir l'organisation de la solidarité dont la sécurité sociale au niveau le plus large (suivant la théorie classique du fédéralisme fiscal), afin d'éviter la concurrence « par le bas » via des réductions de cotisations ou d'impôts, et d'éviter qu'une amélioration des revenus de remplacement décidée dans une seule Région ne donne lieu pour celle-ci qu'à de faibles effets retour en terme d'activité économique régionale, vu qu'une partie importante de l'impact positif sur la consommation se traduirait par des « importations » supplémentaires en provenance des autres régions. Il s'agit également de répartir les risques et de limiter la sensibilité du système à des chocs locaux (comme une crise dans l'automobile), de maintenir des économies d'échelle dans l'administration des assurances sociales, d'éviter les obstacles administratifs à la mobilité professionnelle, et de permettre le plus haut niveau de protection dans les Régions qui ne pourraient se le permettre isolément. (1)

Une autre approche consiste à maintenir la solidarité fédérale tout en incitant les Régions à faire en sorte que les risques sociaux se réduisent et que les capacités contributives augmentent, et en leur permettant de mener des politiques répondant à leurs potentialités, besoins et préférences, ce qui peut conduire à une défédéralisation partielle des dépenses, voire des recettes. D'une part, le fait de permettre à la Région la plus riche de faire profiter à ses habitants ses potentialités, conduirait à améliorer leur protection sociale en se réservant une partie des moyens qui ainsi échapperait au pot commun de la sécurité sociale fédérale. D'autre part, on peut craindre qu'une réforme n'entraîne des revendications plus fortes de régionalisation des prestations, notamment si une régionalisation du marché du travail entraîne des salaires relativement plus élevés encore en Flandre et donc une encore plus grande contribution des Flamands au financement de la sécurité sociale. Pour éviter cela, un auteur propose de conditionner une réforme au « bétonnage » de la solidarité (loi à majorité spéciale). (1) Mais un « bétonnage » pourrait être perçu comme une remise en cause en sursis. Surtout si les attentes de la Région la plus riche vis-à-vis des autres Régions en termes de réduction des besoins en prestations sociales, de relèvement de la richesse économique et donc de capacité de leurs

entreprises, travailleurs et contribuables à financer la sécurité sociale, étaient interprétées comme des conditions du maintien de cette solidarité.

On le voit : les économistes ont un apport ambivalent. Ils tentent de rationaliser le débat, de rapprocher les points de vue et de trouver des solutions opérationnelles. Mais ils contribuent à légitimer une approche de responsabilisation et d'incitation financière, et cela sans prôner un renforcement de la solidarité dont devraient bénéficier les régions en décrochage économique et/ou social, probablement en raison du contexte belge actuel de crise communautaire. D'ailleurs, d'aucuns reconnaissent ou semblent accepter que le degré de solidarité dépend de la proximité culturelle et du sentiment « national », alors que d'autres estiment que les institutions ont pour rôle de transcender ces motivations.

Patrick FELTESSE*

* La présente analyse est une version plus complète d'un article paru dans la revue « Démocratie » n°10, 15 mai 2008 : « Avenir institutionnel de la Belgique. Défédéraliser la sécurité sociale ? ». www.revue-democratie.be

Notes

- (1) Etienne de Callataÿ, *Réformer la solidarité dans un Etat réformé*, 12 sept 2007, intervention lors de la journée d'étude « Réflexions sur le fédéralisme social », Université d'Anvers, octobre 2007, 14 p.
- (2) Robert Deschamps, *La politique de l'emploi et la négociation salariale dans l'Etat fédéral belge*, oct 2007, intervention lors de la journée d'étude « Réflexions sur le fédéralisme social », Université d'Anvers, octobre 2007, 20 p.
- (3) Collectif, *Questions en suspens dans le débat relatif à la réforme de l'Etat*, intervention lors de la journée d'étude « Réflexions sur le fédéralisme social », Université d'Anvers, octobre 2007, 4 p.

Bibliographie

pour qui souhaite approfondir la question de la défédéralisation de la sécurité sociale

- Olivier Meunier, Michel Mignolet et Marie-Eve Mulquin, « Exagérez, exagérez, il en restera toujours quelque chose... », *Les transferts en Belgique : discussion du « Manifeste pour une Flandre indépendante »*, Working Paper, Points de vue, n°35-2006/3, CREW (FUNDP), sept 2006.
- Kristian Orsini, *La défédéralisation des soins de santé : existe-t-il un consensus dans les revendications flamandes ?*, Reflets et Perspectives de la vie économique, XLIII, 2004/3, pp 115-127.
- Giuseppe Pagano, Miguel Verbeke et Aurélien Accaputo, *Le manifeste du groupe In de Warande*, CRISP, CH n°1913-1914, 2006, 63 p.
- Reflets et Perspectives, *Sécurité sociale : transferts interrégionaux et perspectives d'avenir*, 2è trim, 1996.
- Philippe Van Parijs, *Y a-t-il des limites à la prise en charge des soins de santé par la solidarité ?*, in J.Hallet, J.Hermesse, D.Sauer (eds.), *Solidarité-Santé-Ethique*, Garant, 1994, pp 57-68.
- Paul Palsterman, *Régionaliser la politique de l'emploi ?*, CRISP, CH n°1958-1959, 2007, 78 p.
- Paul Palsterman, *Défédéraliser la sécurité sociale ?*, CRISP, CH n°1899, 2005.
- Philippe Pochet et Pierre Reman, *Entre régionalisation et européanisation*, FTU, Notes d'Education Permanente, n°14-octobre 2006, 14 p.
- Patrick Feltesse et Pierre Reman, *Comprendre la sécurité sociale pour la défendre*, FEC-FTU-Couleur livres, Bruxelles, 2006.

Interventions lors de la journée d'étude « Réflexions sur le fédéralisme social »

Journée d'étude organisée par le *Centrum voor sociaal beleid* de l'Université d'Anvers le 26 octobre 2007, aussi in B.Cantillon et V.De Maeschalck (dir), *Gedachten over Sociaal Federalism - Réflexions sur le fédéralisme social*, ACCO, 2008.

- Filip Abraham, *Federale of regionale loonvorming*, 14 p.
- Bea Cantillon, *Sociale zekerheid, transferten en federalisme in België*, intervention lors de la journée d'étude « Réflexions sur le fédéralisme social », 25 p.
- (1) Etienne de Callataÿ, *Réformer la solidarité dans un Etat réformé*, 12 sept 2007, intervention lors de la journée d'étude « Réflexions sur le fédéralisme social », 14 p.
- (2) Robert Deschamps, *La politique de l'emploi et la négociation salariale dans l'Etat fédéral belge*, oct 2007, intervention lors de la journée d'étude « Réflexions sur le fédéralisme social », 20 p.
- Erik Schokkaert, Carine Van de Voorde, *Defederalisering van de Belgische gezondheidszorg ?*, intervention lors de la journée d'étude « Réflexions sur le fédéralisme social », mai 2007, 21 p.
- Bruno Van der Linden, « *Quelles réformes pour nos institutions du marché du travail ? Réflexions autour d'un certain nombre de pistes* », (version du 8 nov 2007), 27 p.
- Paul Van Rompuy, *Werkloosheidsverzekering in een federale staat met een toepassing op België*, 13 p.
- (3) Collectif, *Questions en suspens dans le débat relatif à la réforme de l'Etat*, 4 p.

Interventions lors du 17 ème Congrès des économistes belges de langue française

Congrès organisé les 21 et 22 novembre 2007, « Nos Régions en Europe : voies d'impasse, voies d'avenir – Quel développement pour la Wallonie et Bruxelles ? »

- Hervé Avalosse, Koen Cornélis, Karolien Geurts, Raf Mertens, Jean Hermesse, *Les différences de consommation de soins de santé en Belgique. Où sont les vrais enjeux ?*, pp 671-692.
- Etienne de Callataÿ et Philippe Cattoir, *Les transferts interrégionaux en Belgique : de quoi parlons-nous ?*, pp 599-624.
- Olivier Meunier, Michel Mignolet et Marie-Eve Mulquin, *Une mesure des transferts interrégionaux en Belgique entre 1955 et 1968*, pp 655-670.

Voir aussi l'ouvrage de **Benoît Bayenet, Henri Capron et Philippe Liégeois (Eds), *L'espace Wallonie-Bruxelles, Voyage au bout de la Belgique***, IWEPS- Ed.De Boeck Université, 2007, 407 p.

- Introduction : La Belgique à la croisée des chemins, pp 13-36.
- Benoît Bayenet, Henri Capron et Philippe Liégeois, *La sécurité sociale, coûts et découpages : la fin de la solidarité ?*, pp 249-282.
- Benoît Bayenet, Henri Capron et Philippe Liégeois, *Voyage au cœur de la Belgique fédérale*, pp 349-388.
- Benoît Bayenet et Giuseppe Pagano, *Vivre ensemble ou séparément...les leçons du fédéralisme financier*, pp 79-102.
- Robert Deschamps, *Fédéralisme ou scission du pays : l'enjeu des finances publiques régionales*, pp 307-325.
- Olivier Meunier, Michel Mignolet et Marie-Eve Mulquin, *Les transferts interrégionaux en Belgique*, pp 283-306.



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