4
4e trimestre
2008
50e année

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

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

http://socialsecurity.fgov.be/FR/nieuws_publicaties/publicaties/btsz/index.htm

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

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

http://socialsecurity.fgov.be/NL/nieuws_publicaties/publicaties/btsz/index.htm

Service public fédéral Sécurite sociale
Finance Tower - Boulevard du Jardin
Botanique 50, bte. 1 - B-1000 Bruxelles
ISSN : 0035-0834

Revue belge de SECURITE SOCIALE

4
4e trimestre
2008
50e année

Revue belge de SECURITE SOCIALE

.be

ISSN 0035-0834

Les travaux signés ou reproduits sous le couvert d'une indication de source dans cette publication n'engagent que la responsabilité de leur auteur et ne reflètent pas nécessairement la position ou l'opinion du Service public fédéral Sécurité sociale.

SOMMAIRE

UN INDICATEUR DE L'ETENDUE ET DE L'EVOLUTION DU TRAVAIL AU NOIR EN BELGIQUE 437
JOZEF PACOLET, SERGIO PERELMAN, PERRE PEDTIEAU et KATLEEN BAYENS
avec la collaboration d'OUSMANE FAYE et BRUNO SOUMAGNE

LES MAISONS LOCALES DE L'EMPLOI EN FLANDRE COMME ORGANISATIONS DE RESEAU 463
LUDO STRUYVEN en LINE VAN HEMEL

LES IMMIGRES ET LA SECURITE SOCIALE EN BELGIQUE – LE CAS DES ACCIDENTS DU TRAVAIL 493
NINKE MUSSCHE

LES IMMIGRES ET LA SECURITE SOCIALE EN BELGIQUE – LE CAS DU PROGRAMME DES ALLOCATIONS FAMILIALES 519
NINKE MUSSCHE

FORUM

LA PERFORMANCE DE L SECURITE SOCIALE EN BELGIQUE : UNE MOYENNE A AMELIORER 549
BERNADETTE ADNET

ABSTRACTS

573

UN INDICATEUR DE L'ETENDUE ET DE L'EVOLUTION DU TRAVAIL AU NOIR EN BELGIQUE 437

LES MAISONS LOCALES DE L'EMPLOI EN FLANDRE COMME ORGANISATIONS DE RESEAU 463

LES IMMIGRES ET LA SECURITE SOCIALE EN BELGIQUE – LE CAS DES ACCIDENTS DU TRAVAIL 493

LES IMMIGRES ET LA SECURITE SOCIALE EN BELGIQUE – LE CAS DU PROGRAMME DES ALLOCATIONS FAMILIALES 519

UN INDICATEUR DE L'ETENDUE ET DE L'EVOLUTION DU TRAVAIL AU NOIR EN BELGIQUE*

PAR **JOZEF PACOLET, SERGIO PERELMAN, PIERRE PESTIEAU et KATLEEN BAYENS, avec la collaboration d'OUSMANE FAYE et BRUNO SOUMAGNE**

REMERCIEMENTS

Le présent rapport est le résumé d'une étude commandée par le SPP Politique et le SPF Emploi, afin d'examiner la faisabilité d'un indicateur univoque et exhaustif de la fraude sociale et du travail au noir en Belgique. L'étude est le résultat d'une collaboration entre le CREPP de l'ULg et le HIVA de la KUL qui se sont indépendamment penchés sur certains aspects particuliers avant d'arriver à des conclusions communes.

Nous remercions les commanditaires pour les moyens alloués à la mise en oeuvre de cette étude, les membres du comité directeur pour leurs commentaires dans le cadre du comité d'accompagnement, les administrations pour leur collaboration et les informations fournies. Nous souhaitons tout particulièrement remercier Tom Bevers du SPF ETCS, Didier Verbeke du SPF Sécurité sociale et Aziz Naji du SPP Politique scientifique pour la guidance du projet en accord avec les besoins d'information effectifs des autorités publiques, ainsi que pour l'intégration des résultats dans le débat politique et social garantissant ainsi des avancées durables dans ce domaine (1).

1. INTRODUCTION : FRAUDE, NOTION NON MESURABLE ET PHENOMENE CORIACE

Dans ses lignes directrices en matière d'emploi, la Commission Européenne a accordé une place considérable à la lutte contre le travail au noir. A l'origine, une identification et une quantification de ce travail étaient aussi demandées. A l'heure actuelle, il existe des estimations assez divergentes pour ce qui est du travail non déclaré en Belgique. Ces estimations vont de 3-4 % à 20 % du PNB. Ces chiffres très différents sont chacun repris par des institutions reconnues. C'est ainsi que pour la

* Résumé et recommandations politiques d'une étude commandée par le Service Public fédéral de Programmation Politique scientifique et le Service Public fédéral Emploi, Travail et Concertation sociale.

(1) Nous remercions également Marijke Borghgraef, Sigrid Merckx, Arnaud Vanbellingen et Wim Van Opstal pour la traduction de la synthèse.

Belgique, le chiffre de 4 % est cité dans une récente étude réalisée par l'Union européenne portant sur le travail non déclaré, évaluation à partir des comptes nationaux. De même, un article publié par la BCE rapporte l'estimation largement plus élevée de 20 % avancée par F. Schneider. Une de nos études passées concluait d'ailleurs que l'on ne sait pas s'il s'agit d'un problème "majeur" ou non, et encore moins si la situation s'améliore ou se détériore. Cette coexistence d'estimations très différentes n'est pas propre à la Belgique, elle se retrouve dans de nombreux autres pays. La cause de cela tient peut-être à des différences de définition ou aux différentes méthodes utilisées pour obtenir ces résultats.

Dans la deuxième section, nous présentons les différentes définitions existantes. Nous opterons pour une définition large. Nous poursuivrons en proposant un panorama et une évaluation des diverses méthodes traditionnelles utilisées pour appréhender l'économie souterraine sous l'angle du travail au noir. Le choix d'une définition large signifie que plusieurs méthodes vont devoir être parallèlement utilisées, méthodes qui impliqueront chacune l'exploitation de sources provenant de diverses instances. Une approche plus globale sera donc nécessaire en fin de parcours. Les sections trois et quatre traitent des différentes méthodes d'évaluation du travail au noir. Dans la cinquième section, nous appréhendons de manière plus spécifique la manière dont les instances administratives de contrôle peuvent être valorisées comme source d'information. La sixième section insistera sur l'importance de comparer ces informations avec les indicateurs utilisés dans la comptabilité nationale si l'on veut obtenir une estimation globale du phénomène. De plus, ces estimations doivent être périodiquement complétées par des enquêtes ad hoc auprès de la population impliquée dans le monde de l'entreprise ainsi qu'auprès des services d'inspection. De telles enquêtes n'ont pas indépendamment permis d'obtenir des estimations claires du travail au noir, cependant nous montrerons au point sept à quel type d'estimations de l'étendue de la fraude cela peut mener. La huitième section constitue un ensemble de recommandations pour la réalisation d'estimations systématiques, détaillées et exhaustives de l'économie souterraine et du travail au noir. La bonne mise en oeuvre de ces étapes successives va dépendre de la volonté politique, comme la dernière section le suggérera.

La mesure du travail au noir est un projet encore très controversé, peut-être parce trop peu d'attention a dans le passé été accordée au phénomène. Les contributions récentes sur la scène internationale se contentent encore de citer les résultats des différentes méthodes les uns après les autres et risquent d'amener le débat à un dialogue de sourds alimenté par la divergence entre les chiffres au lieu d'encourager à la réconciliation d'un certain nombre de méthodes. Cette indifférence n'est pas innocente.

L'économie souterraine et le travail au noir appartiennent à la sphère des phénomènes qui sont au mieux difficilement vérifiables. Il n'est donc pas étonnant que sur le sujet, qu'il s'agisse d'en évaluer l'importance ou d'en cerner les implications, on lit n'importe quoi. Ce n'importe quoi n'est d'ailleurs pas arbitraire; il correspond très

souvent aux opinions que l'on peut avoir du rôle de l'Etat dans la société. Ainsi pour certains, le travail au noir sera-t-il présenté comme une réponse légitime à l'appétit vorace du législateur. Ils lui trouveront toute une série de vertus insoupçonnées en termes d'efficacité, mais aussi d'équité. En revanche, pour les défenseurs de l'Etat-providence, le travail au noir, et plus largement l'économie souterraine, entraînent un manque à gagner préjudiciable à son bon fonctionnement et ils impliquent des distorsions qui compromettent l'efficacité économique et la redistribution sociale.

L'analyse économique et le bon sens statistique permettent cependant de baliser le champ de nos incertitudes. Comparer la taille de l'économie souterraine dans le temps comme dans l'espace est largement discutable. Affirmer que la taille de l'économie souterraine est passée de 10 à 21 % en 20 ans ou qu'elle est de 9 % aux Etats-Unis et de 26 % en Italie paraît largement fantaisiste pour qui connaît la réalité de ces pays. Affirmer que parce que ce sont les agents les plus productifs et les plus imaginatifs qui en profitent, le travail au noir et la fraude fiscale accroissent la productivité n'est guère sérieux.

En revanche, on peut facilement prouver que la concurrence déloyale qu'entraîne la fraude est économiquement inefficace et que son existence oblige les pouvoirs publics à imposer des taux de prélèvement plus élevés à la partie de l'économie qui opère "au blanc".

On sait aussi quels sont les secteurs les plus touchés par le travail au noir et la fraude fiscale : le secteur du nettoyage et celui du transport, l'agriculture, le bâtiment et la restauration.
Pour certains économistes l'existence du travail au noir dépendrait de la rigidité de l'économie formelle: taxes, cotisations, réglementations, délais, ... C'est sans doute vrai pour certains services, ce qui conduit les pouvoirs publics à blanchir certaines activités jusqu'à présent grises. Mais cela ne se vérifie pas dans tous les secteurs. Depuis plusieurs années nos économies deviennent de plus en plus flexibles et le travail au noir ne disparaît pas. L'ouverture des frontières y contribue sans aucun doute.

Dans ce rapport nous passons en revue les différents travaux visant à évaluer l'importance du travail au noir. Même si notre regard est critique, nous pensons qu'il est important de mieux cerner la matière du problème en se concentrant sur des secteurs particuliers et en procédant par enquêtes avec la collaboration des administrations concernées. La question lancinante que nous posons est celle de la volonté politique. Dans la lutte contre le travail au noir, comme dans celle contre la corruption, le piratage ou la pollution, il y a souvent une large marge entre la parole et l'action.

2. DEFINITION

2.1. UN PHENOMENE AUX FACETTES MULTIPLES

Les définitions et la terminologie font référence à des notions multiples au centre desquelles on retrouve la différence essentielle entre activités légales et illégales et activités déclarées et non. Le non-paiement de l'impôt et des contributions, le non respect des obligations de type administratif mais aussi la non-participation aux enquêtes structurelles obligatoires sont différentes facettes du travail au noir. Les différentes sources d'information seront plus ou moins ciblées sur certains de ces aspects et devront donc être utilisées parallèlement pour tendre vers une exhaustivité. La présence de ces approches diverses a certainement aussi sa part de responsabilité dans l'existence d'autant d'estimations différentes.

Notre rapport aboutit à une synthèse de l'information sur le travail au noir dans les termes macro-économiques de la comptabilité nationale. C'est pour cette raison, et afin de nous aider à situer le travail au noir dans l'économie souterraine, que nous commençons par présenter les normes les plus récentes en matière de statistiques macro-économiques : "The 1993 System of National Accounts" (2).

La classification proposée est la suivante :

- économie souterraine ou travail au noir :
  - activités visant à éviter le paiement de l'impôt sur les revenus, de la TVA ou d'autres types d'impôts ;
  - activités visant à éviter le paiement des contributions de sécurité sociale ;
  - activités visant au non respect d'autres règles législatives telles que le salaire minimum, le temps de travail, la sécurité du travail ;
  - activités visant au non respect d'autres obligations administratives ;
- production illégale :
  - production de biens et de services dont la production, la vente ou la détention sont interdites ;
  - une activité de production généralement légale mais qui devient illégale lorsqu'elle est effectuée par du personnel non autorisé ;
- économie informelle :
  des activités que l'on retrouve essentiellement dans les pays en voie de développement et qui se situent généralement aux premières étapes du processus de production. Le facteur travail associé est peu organisé, n'est soumis qu'à peu de régulation et est souvent occasionnel. Il s'organise à travers des groupes familiaux et des contacts sociaux plutôt que par des contrats de travail. Ces activités peuvent donc ne pas être souterraine ou illégales ;
- production domestique à usage personnel ;
- les activités économiques qui ne sont pas observées à cause d'une déficience de l'appareil statistique administratif. La raison peut être que les entités ne sont pas enregistrées, que leurs informations ne sont pas traitées ou qu'elles-mêmes ne documentent pas assez leurs activités.

(2) Ces normes sont également à la base des définitions de l'OCDE et d'Eurostat.

2.2. GARDER UNE DEFINITION LARGE

Quel doit être l'objet d'un indicateur du travail au noir ? La production informelle et domestique ainsi que les déficiences de la comptabilité nationale ne doivent pas être l'objet d'un tel indicateur.

A l'origine, la Commission Européenne souhaitait limiter le débat aux activités légales qui ont lieu sans déclaration du travail aux administrations sociales et fiscales. Le problème de définition est pourtant toujours bien présent. La théorie et la pratique de la lutte contre la fraude se heurtent par exemple aux limitations des définitions étroites : il existe toujours des formes d'activités qui appartiennent à une définition plus large. C'est ainsi que F. Schneider élargit la définition de l'économie de l'ombre à toutes les productions légales et illégales et toutes les transactions de biens ou de services, contre valeur monétaire ou par troc, qui ne sont pas enregistrées dans la comptabilité nationale.

Ces différentes notions mènent à des mesures divergentes de l'économie souterraine, de la fraude sociale et fiscale, du travail au noir ou de l'économie informelle. Il existe tout de même des arguments permettant de voir ces définitions divergentes comme cohérentes (Pacolet, J. et Geeroms, H., 1995) car en effet la fraude fiscale et sociale, l'évasion, l'économie informelle et même la clandestinité et la criminalité sont des mondes qui se croisent. La fraude fiscale peut par exemple entrer dans une définition large du travail au noir (avec donc la prise en compte, entre autres, des revenus du capital), et l'évasion fiscale devient de ce point de vue un élément à prendre en compte dans les mesures de lutte contre le travail non déclaré.

Dans des études précédentes sur la fraude fiscale, nous avons aussi utilisé une définition large de la fraude sociale (Pacolet, J. et Geeroms, H., 1995). La fraude sociale reprend toutes les déviations par rapport à la législation de sécurité sociale, au droit du travail et à l'assistance sociale, où des entités essayent de se soustraire aux réglementations des autorités et aux charges qui y sont associées. Cela ne comprend pas seulement le non-paiement de contributions de sécurité sociale, mais également la violation des autres législations protégeant le travailleur. Des fraudes d'allocations sont par exemple également possibles. Toutes les formes de fraude fiscale devraient être appréhendées par le concept d'économie souterraine. Comme dit précédemment, il peut être envisagé d'ajouter l'évasion fiscale à côté de la fraude dans l'image que l'on veut donner du phénomène (Pacolet, J. et Geeroms, H. 1995). Le point de départ doit toujours être les dépenses sociales et fiscales entraînées par le comportement « non citoyen ». L'abus de subsides ou d'allocations sociales a en effet le même effet négatif sur les finances publiques que les autres formes de fraudes.

3. EVALUATION MACROECONOMIQUE DE L'ECONOMIE SOUTERRAINE

Les méthodes d'évaluation du travail au noir peuvent être de différente nature : a) les méthodes macro-économiques et monétaire, des analyses de disparité (entre les dépenses et les revenus, les coûts et la production, les données officielles et autres sur le marché du travail), des analyses via des variables latentes (et éventuellement la construction de modèles) ; b) les méthodes micro-économiques : les déclarations d'imposition, d'autres données administratives, des micro-observations et des enquêtes. La dernière série de méthodes est directe et est surtout liée aux micro-observations. Elle est celle qui est préférée par beaucoup d'experts. Notre préférence va également vers ces modèles et dans cette étude nous allons nous concentrer sur la faisabilité pratique (prise en considération du coût versus rendement, valorisation maximale des informations disponibles).

Nous présentons premièrement dans cette section et la suivante les limitations théoriques et nous arrivons à nouveau à la conclusion que les méthodes administratives et les informations sectorielles détaillées permettraient d'atteindre le résultat le plus crédible. Nous pouvons aussi lire cette préférence pour cette sorte d'information chez Schneider, information qui n'est hélas pas toujours disponible. Schneider (Revue belge de sécurité sociale, p. 689, 2003) affirme que des audits et des contrôles d'information offrent en définitive la meilleure information, alors que les comptables nationaux présentent les avantages de leurs méthodes de travail combinées et détaillées, avec également une utilisation de diverses données provenant d'enquêtes et de l'administration. Il est clair que les diverses méthodes se complètent les unes les autres.

Il existe diverses façons de mesurer l'économie souterraine. On les classe généralement en deux groupes: le premier, de type conjectural ou spéculatif, comprend toutes les estimations que peuvent faire praticiens et chercheurs sur la base d'une connaissance plus ou moins fine de la réalité économique et sociale d'un secteur, d'une catégorie socioprofessionnelle ou d'un pays. Le second groupe rassemble différentes techniques d'évaluation qui prétendent s'appuyer sur des hypothèses et une méthodologie scientifiques.

Nous pensons que plusieurs de ces techniques n'ont de scientifique que le nom et le jargon, et que choisir une estimation basée sur une connaissance de première main leur est préférable. On connaît la réticence des médecins et des notaires à discuter avec le profane de fautes professionnelles de collègues, si bénignes soient-elles. Cet esprit de corps n'anime pas les économistes et pourtant, c'est avec hésitation que nous portons ces critiques. D'abord, elles n'échappent pas à une certaine subjectivité, celle de notre conception de ce qui est scientifique et rigoureux. Ensuite, elles donnent raison à ceux qui se gaussent des querelles d'économistes plus apothicaires que distingués et raillent leur incapacité à correctement diagnostiquer la crise de l'emploi et à y remédier.

L'économie est comme la langue d'Esope. Bien utilisée, elle permet de mieux comprendre le comportement, d'éclairer les politiques et d'assurer une croissance stable. Mais elle peut aussi être mal utilisée; pour des raisons d'opportunité ou de convenance, elle peut être détournée de son champ de validité et servir de caution à des assertions sans fondement.

Il existe deux grandes catégories de méthodes de quantification de l'économie souterraine. Les premières sont de nature sectorielle; elles concernent des activités particulières, des secteurs économiques spécifiques. Elles procèdent souvent directement par des enquêtes ou des études de cas. Pour obtenir une évaluation globale de l'économie souterraine, il faut alors agréger les résultats parcellaires ainsi obtenus. Ces méthodes seront abordées dans les sections suivantes.

La seconde catégorie regroupe les méthodes qui tentent d'appréhender en un seul chiffre l'importance relative de toute l'économie souterraine. Ces méthodes que l'on peut qualifier de globales et d'indirectes reposent sur une idée à première vue séduisante; les activités souterraines laissent des traces: il suffit de détecter ces traces et elles nous mèneront inéluctablement au phénomène que l'on veut mesurer.

Mais quelles sont ces traces que laissent derrière elles la plupart des activités souterraines? D'abord, de nombreuses transactions souterraines sont payées au comptant et avec des coupures élevées. Ensuite, si les revenus peuvent être dissimulés, les dépenses que ces revenus permettent sont souvent visibles. Le fisc n'agit pas différemment lorsqu'il tâche d'appréhender le train de vie d'un contribuable à partir des signes extérieurs de richesse. Enfin, si l'on postule que l'économie souterraine est causée par un ensemble d'indicateurs mesurables, il est possible de reconstruire à partir de ces indicateurs une mesure de son importance.

Nous venons ainsi d'introduire les trois approches globales les plus courantes qui sont respectivement fondées sur les agrégats monétaires (le mode de règlement), sur les données de la comptabilité nationale (les dépenses) et sur des indicateurs de présence d'activités souterraines.

3.1. L'APPROCHE MONETAIRE

Ce n'est pas uniquement dans les films que les paiements de rançon, les versements de pot-de-vin, la vente de bijoux volés ou de drogue se règlent avec l'éternel attaché-case rempli de liasses de billets soigneusement rangées. Toutes les enquêtes sur le travail au noir, le trafic de drogue, la fraude fiscale indiquent que les règlements, petits et grands, risqués ou sans danger, s'effectuent en billets de banque. Aux Etats-Unis, on songe d'ailleurs sérieusement à supprimer toute coupure de plus de cinquante dollars; ceci, pensent les autorités, permettrait d'agir avec une certaine efficacité contre la criminalité. Les autorités de Francfort ont longtemps hésité avant d'introduire une coupure de 1000 EUR pour les mêmes raisons.

Cette constatation est à la base de l'approche monétaire qui est sans nul doute la plus répandue des méthodes de quantification de l'économie souterraine, tant par le nombre d'études publiées que par le degré de sophistication des techniques statistiques qu'elle utilise.

Testées, dans un très grand nombre de pays, ces approches font état d'évaluations de l'économie souterraine qui s'échelonnent entre 6 et 23 % du PNB. Dans l'annexe statistique, on trouvera une liste de telles études. Les écarts importants que l'on observe entre pays (et surtout dans un même pays) sont dus à des modes de calculs très différents selon les auteurs, à la variété des années considérées, mais surtout à l'instabilité de ces méthodes. Certains auteurs ont d'ailleurs la franchise de l'admettre, parfois dans leurs travaux, mais le plus souvent off records.

Il y a deux types de méthode monétaire. Le premier type s'appuie sur l'évolution du rapport entre les encaisses monétaires et les dépôts bancaires à vue. Une poussée de l'économie souterraine devrait entraîner un changement de ce rapport. En effet, les transactions souterraines se réglant souvent en billets pour échapper à toute forme de contrôle, ce rapport devrait s'accroître. Simultanément, le développement normal de l'économie passe par un usage croissant de chèques et des cartes de crédit, qui impliquent au contraire une diminution de ce rapport. La difficulté méthodologique est de distinguer l'incidence de ces deux évolutions: croissance postulée de l'économie souterraine et développement réel des techniques monétaires et particulièrement de la monnaie électronique.

Pratiquement, on choisit une période de référence pendant laquelle la taille de l'économie souterraine aurait été négligeable (1937-1941 aux Etats-Unis). Le rapport entre monnaie et dépôts à vue observé à cette époque est pris comme étalon et permet par une simple règle de trois de calculer le PNB souterrain. Supposons que le rapport de référence soit égal à l'unité et qu'en 1988 il s'élève à 1,5. On en déduit que le tiers des encaisses monétaires de 1988 est utilisée pour des transactions occultes et à partir du rapport entre disponibilités monétaires et produit national, on évalue le PNB officiel et le PNB souterrain.

Cette méthode a été prolongée pour inclure des variables fiscales. L'hypothèse sous-jacente à cette démarche est que l'accroissement de la fiscalité constitue le déterminant essentiel de l'économie souterraine. On essaie alors d'estimer le montant de monnaie qui serait utilisé si la pression fiscale n'avait pas augmenté.

Un deuxième type de méthode se fonde sur la constance de la relation entre la monnaie et le niveau total de transactions effectuées au sein de l'économie. Si l'on calcule pour une année de référence où l'économie souterraine aurait été nulle, la valeur de ce rapport (appelé parfois vitesse de circulation), on peut estimer à partir de la monnaie en circulation au cours des années ultérieures le niveau total de transactions, souterraines et officielles. Il suffit de soustraire de ce total la valeur des transactions attribuables à l'économie officielle pour obtenir celles qui concernent l'économie souterraine.

Le principal attrait de ces deux méthodes est de fournir, à partir de statistiques largement disponibles et de techniques statistiques usuelles, une série de chiffres sur l'importance de l'économie souterraine. Pour le profane, ces chiffres donnent parfois l'impression de sortir d'une boîte noire, ou plutôt du chapeau noir d'un prestidigitateur. Leur principale faiblesse est de supposer que les seuls facteurs pouvant avoir un effet sur la détention de la monnaie est la croissance des transactions, officielles et souterraines. Ce faisant, elles négligent des éléments tels que les changements dans l'utilisation relative des encaisses et des dépôts à vue, l'introduction de nouveaux procédés monétaires, les fluctuations de prix, de taux d'intérêt et l'évolution du risque attaché à la détention d'encaisses.

Entre ces différents facteurs et les encaisses monétaires, il existe évidemment une relation mais elle est extrêmement volatile. Ceci explique sans doute pourquoi les estimations de l'importance de l'économie souterraine basées sur des agrégats monétaires sont instables. Plus précisément, elles sont extrêmement sensibles aux choix de l'agrégat monétaire, de l'année de référence, de la période étudiée et des techniques statistiques employées. Pour les Etats-Unis par exemple, les estimations publiées oscillent entre 2,4 et 22 % du PNB pour la seule année 1976.

En 1986, les ménages américains détenaient moins de 15 % de l'ensemble de la monnaie fiduciaire, celle-ci étant utilisée par de nombreux individus à travers le monde. Cette situation ne se retrouve pas dans la plupart des autres pays. Il demeure que même si l'hypothèse de départ, selon laquelle les transactions souterraines se règlent le plus souvent en espèces, est empiriquement valide, la manière dont elle a été utilisée pour évaluer l'importance de l'économie souterraine pose autant de problèmes qu'elle n'en résout.

Notons enfin que ce qui serait ainsi évalué est l'ensemble des transactions irrégulières effectuées au moyen de monnaie fiduciaire. Sont du coup exclues toutes les activités non marchandes dont il a été question dans la section précédente, mais aussi tout échange en nature.

Un des attraits, et non des moindres, de la méthode monétaire est de fournir non pas une estimation ponctuelle mais une série temporelle d'évaluations de l'économie souterraine. En d'autres termes, elle peut nous dire quelle en est l'importance aujourd'hui et quelle a été son évolution au cours des décennies passées. Sur ce point tout particulièrement, la prudence s'impose. En effet, une telle évolution reflète bien plus l'augmentation de la pression fiscale ou de certains agrégats monétaires que le développement hypothétique de l'économie souterraine.

3.2. DIVERGENCE ENTRE SERIES STATISTIQUES

En général, on observe beaucoup moins de réticence à faire état de ses dépenses qu'à révéler ses revenus. Peu de personnes, surtout parmi les indépendants, aiment révéler leurs revenus, un peu comme si tout un chacun, parent ou ami, est

soupçonné d'être un agent secret du fisc. Par contre, rares sont les dépenses que l'on peut cacher à son entourage; elles sont d'ailleurs souvent une source de prestige. Cette différence de perception se retrouve dans la comptabilité nationale où les estimations du produit national dans l'optique des revenus sont généralement moins fiables et plus faibles que les estimations basées sur l'addition des dépenses (consommation, investissements, variations des stocks, solde de la balance des paiements). L'écart entre ces deux agrégats a servi de base à plusieurs essais de quantification de l'économie souterraine.

Une approche similaire consiste à comparer le produit national dans l'optique des dépenses, jugé comme un bon indicateur de l'ensemble des revenus réels au cours d'une année, et l'ensemble des revenus déclarés aux autorités fiscales. La différence entre ces deux agrégats donne une bonne indication de l'importance des activités dont les revenus sont traditionnellement soustraits à la comptabilité nationale et à l'impôt.

Il va sans dire que la validité de ces méthodes fondées sur les divergences entre différentes façons d'appréhender les revenus dépend du soin qui est apporté à interpréter de nombreuses rubriques de la comptabilité nationale. Une autre condition de validité, qui n'est pas souvent remplie, est l'indépendance entre les modes de collecte d'information. Très souvent en effet, pour des rubriques sensibles, tant l'optique des dépenses que l'optique des revenus utilisent les mêmes sources fiscales. Pour assurer cette indépendance, il faudrait procéder à des enquêtes régulières auprès des ménages.

Prenons comme exemple les honoraires d'avocats. De nombreuses comptabilités nationales se contentent d'utiliser les revenus que les avocats déclarent au fisc pour appréhender la rubrique "revenus des avocats" dans l'optique des revenus et la rubrique "frais légaux" dans l'optique des dépenses. Dans ce cas, on ne peut tirer de ces chiffres aucune information sur les activités non déclarées des avocats. Il faudrait, pour cela, une enquête auprès des clients des avocats, que ce soient des ménages ou des entreprises, afin d'obtenir une estimation fiable du volume réel de leurs revenus.

3.3. LES INDICES PRESUMES DE PRESENCE D'ACTIVITES SOUTERRAINES

La méthode d'évaluation basée sur des indicateurs de présence d'activités souterraines est révélatrice de certaines pratiques en sciences sociales qui donnent à penser que la fin justifie les moyens. La fin, c'est de fournir un classement international de l'importance de l'économie souterraine, classement dont on devine l'utilisation médiatique et politique. Les moyens, une méthodologie discutable qui postule ce qu'elle est censée démontrer. L'idée est simple. On suppose que l'économie souterraine est causée par un certain nombre de variables quantifiables telles que le poids de la fiscalité directe, l'importance de la réglementation, le taux de chômage et le niveau de moralité fiscale. Cette dernière variable est obtenue dans des enquêtes

d'opinion. En agrégeant les valeurs de ces variables, on obtient pour chaque pays un indicateur de l'importance de son économie souterraine. Enfin, pour donner une certaine crédibilité à ces chiffres, on prend comme point de repère les estimations réalisées pour deux pays sur la base de l'approche monétaire. C'est la méthode utilisée pour déterminer l'échelle centigrade des températures.

Grâce à la méthode qui porte le nom de "méthode des variables latentes" (3), on obtient des classements qui sont largement diffusés. Pour le profane, un tel classement est, on ne peut plus plausible. Il rassure et surprend. Ne s'attend-on pas à trouver la Suisse et le Japon, ces parangons de vertu, en queue de la liste, et la Belgique et l'Italie en tête? Il a d'ailleurs été reproduit dès sa parution dans de nombreux magazines dont le respectable *The Economist*. La validité de ce classement repose sur celle des hypothèses qui fondent sa construction: des corrélations positives entre l'importance de l'économie souterraine d'une part et la pression fiscale, le chômage, le poids des règlements d'autre part. Or aucune des hypothèses n'a pu être solidement vérifiée. Seule est plausible la relation entre économie souterraine et moralité fiscale bien que dans ce dernier cas la vraie difficulté est de mesurer cette variable on ne peut plus subjective. Parlant des auteurs de cette étude, deux économistes allemands observent qu'ils "n'ont même pas la garantie que ce qu'ils ont exploré est vraiment l'économie souterraine. La variable latente (qu'ils estiment) pourrait tout aussi bien être interprétée différemment. Il serait possible, par exemple, qu'ils aient mesuré le développement de l'Etat-providence (4).

Certains auteurs moins ambitieux se concentrent sur certaines variables observables qu'ils jugent associées à la croissance de la production. Ainsi utilise-t-on la production d'électricité. Moins ambitieux mais tout autant discutable.

3.4. QUI TROP EMBRASSE...

Tant dans les quantifications que dans l'explication de l'économie souterraine, les méthodes globales dont il vient d'être question veulent embrasser une réalité trop complexe et trop multiforme. C'est sans doute là leur principal défaut. Seule la méthode basée sur une éventuelle divergence entre séries statistiques, si elle est utilisée avec soin, peut sans doute échapper à ce reproche.

Comment peut-on espérer mesurer, même approximativement, un ensemble aussi hétéroclite que celui qui comprend l'autoconsommation des agriculteurs, la fraude fiscale des professions libérales, les divers trafics de drogue, l'immigration clandestine, les petits boulots au noir et le travail clandestin organisé? C'est là une gageure

(3) Schneider, 2006.
(4) Helberger et Knepel, 1988.

difficile à soutenir. D'autant plus difficile que l'on veut expliquer un tel amalgame au moyen de quelques facteurs tels que la pression fiscale, la moralité fiscale, le degré de réglementation, la préférence pour les paiements en espèces.

Qu'y a-t-il de commun dans les motivations du petit voleur à la tire et du gros trafiquant de devises, de l'immigré clandestin et du magnat de la drogue? Certes, ils appartiennent tous au monde de l'économie souterraine. Mais c'est sans doute là leur seul point commun. C'est pourquoi nous pensons que pour évaluer et expliquer les différentes activités souterraines, il vaut mieux les étudier tout à tour, quitte à les agréger in fine afin de se faire une idée de l'importance globale du phénomène.

4. LE TRAVAIL AU NOIR

Mesurer l'ampleur du travail au noir n'est pas une préoccupation uniquement académique. La taille, donnée le plus souvent en nombre de travailleurs à temps plein ou en pourcentage de la main-d'œuvre totale, se prête à de nombreuses interprétations et utilisations souvent abusives. Si le chiffre est important, il permet de minimiser l'éventuelle gravité d'une récession. De l'équation sans cesse répétée et rarement vérifiée selon laquelle la majorité des travailleurs au noir sont des chômeurs indemnisés, il n'y a qu'un pas à franchir pour résoudre tout à la fois les problèmes que posent le chômage et le déficit de la Sécurité sociale. Ceci pour dire qu'il est intéressant d'appréhender l'importance du travail au noir et de dresser le portrait de ceux qui le pratiquent.

Il existe plusieurs méthodes d'évaluation de ce phénomène. Il y a d'abord une méthode indirecte surtout utilisée en Italie, qui repose sur une comparaison des taux d'activité en vigueur à un moment donné avec ceux que l'on peut observer dans d'autres pays ou à d'autres époques. Cette comparaison est parfois complétée par les résultats d'enquêtes visant à vérifier si les cas d'inactivité enregistrés par les statistiques officielles correspondent vraiment à de l'inactivité réelle et non à une inactivité occulte. Cette méthode suppose qu'il existe un taux d'activité de référence, dit normal, que l'on peut estimer avec suffisamment de précision. Selon cette méthode, environ un Italien sur six travaillerait clandestinement.

A côté de ces études nationales, des enquêtes locales et régionales sont effectuées dans certains points chauds: le Piémont et l'Emilie-Romagne en Italie, la région de Valence en Espagne, le Sud de la France. Ces enquêtes sont souvent très précises; elles apportent une foule de renseignements sur le taux de participation, les branches d'activité, les conditions de travail et les motivations. Malheureusement, elles ne permettent pas d'extrapolations au niveau national.

A titre d'illustration, citons une étude (Ybarra, 1989) consacrée à la fabrication de chaussures, de vêtements et de jouets dans la province d'Alicante. L'économie souterraine contribue respectivement à 33, 43 et 37 % de l'ensemble de la production

de ces trois biens. En termes d'emploi, sa contribution est plus importante encore; elle est de 55, 39 et 45 % de la main-d'œuvre totale utilisée. Ce sont surtout des femmes qui sont employées dans ces trois branches et elles travaillent à domicile. Les conditions de travail sont médiocres et s'expliquent par l'absence d'alternative. Le revenu au noir ainsi gagné représente près d'un tiers de l'ensemble des ressources des ménages.

Une troisième méthode d'évaluation consiste à déterminer le taux de participation de travail au noir à l'aide de sondages effectués à l'échelon national. Cette méthode permet d'établir l'ampleur du travail au noir en pourcentage de la main-d'œuvre totale et de dresser le portrait du travailleur au noir.

En Norvège, on s'est servi de cette méthode auprès d'un échantillon de neuf cents individus représentatifs de la population (5). 20 % des répondants ont admis avoir travaillé au noir alors que 29 % ont avoué avoir acheté des services au noir. En Espagne, le ministre de l'Economie et des Finances a fait effectuer un sondage auprès de 65 000 personnes en 1985. Il en ressort que 22 % de la main-d'œuvre est clandestine, 31 % dans l'agriculture, 16 % dans l'industrie et 23 % dans les services. En Belgique enfin, une étude basée sur une enquête auprès d'un échantillon aléatoire de 1200 personnes donne un taux de participation de 26 %. Par ailleurs, 28 % des personnes interrogées reconnaissent avoir recouru à du travail au noir (Ginsburgh et al., 1987).

Une analyse détaillée de cette enquête indique que ce chiffre de 26 % doit être interprété avec prudence. En fait, il regroupe toute une série de situations allant du travailleur au noir à temps plein (assez rare) à l'étudiant qui effectue quelques heures de petits boulots de temps à autre. En moyenne, les personnes qui reconnaissent faire du travail au noir le font à raison de quatre heures par semaine, ce qui implique moins de 6 % du travail régulier. Ces 6 % représentent environ 300 000 travailleurs à temps plein, qui est un chiffre souvent avancé dans la presse belge. Cette coïncidence ne devrait pas nous induire à penser qu'il y aurait en Belgique 300 000 professionnels du travail au noir. La même remarque s'applique à la Norvège mais pas à l'Espagne où un plus grand nombre de personnes n'a pas d'autre choix.

Il faut donc distinguer deux types de travailleurs au noir. Il y a d'abord le "cumulard" qui cumule un emploi non déclaré avec autre chose: un emploi déclaré, une situation de chômeur ou de retraité, une occupation d'étudiant voire de ménagère. Ces cumulards ne participent au travail au noir qu'à temps partiel. En outre, ils bénéficient de la protection sociale que leur donne leur autre occupation. A côté des cumulards, il y a les travailleurs au noir à temps plein qui ne bénéficient généralement d'aucune protection sociale. Tel est le cas des travailleurs immigrés séjournant illégalement dans un pays ou de marginaux qui ne peuvent ou ne veulent pas

(5) Isachsen et al., 1982.

s'intégrer dans une structure de travail ou de protection sociale donnée. On retrouve ces salariés sur des chantiers ou dans des ateliers clandestins. Dans les pays nordiques, la proportion de cumulards est très élevée alors qu'en Italie, en Espagne et dans une moindre mesure en France, le travail au noir organisé est fréquent (6).

Autre méthode, celle qui s'appuie sur des données administratives. Comme pour la fraude fiscale, les statistiques de contrôle des services d'inspection sociale et de l'administration fiscale peuvent permettre d'appréhender une partie du travail au noir. Le principe est simple; il consiste à extrapoler les chiffres des contrôles à l'ensemble de l'économie. La question délicate est celle de la représentativité des activités qui font l'objet de contrôle. Dans une étude récente consacrée à la Belgique, Pacolet et Marchal (2003) estiment qu'en 1995 la fraude sociale s'élève à au moins 6,8 % dans l'emploi salarié, dont 0,8 % est régularisé par des contrôles.

Finalement, on citera une méthode basée sur les dépenses de ménages. Cette méthode est parfois utilisée là où les données sur les budgets des ménages sont de bonne qualité. Elle consiste à expliquer le revenu déclaré à partir des dépenses de consommation. Si une catégorie de ménages, par exemple les ménages d'indépendants, déclare un revenu inférieur à la réalité, cela pourra être révélé par leur niveau de consommation. Cette méthode a été utilisée au Royaume-Uni, en Suède, en Finlande et conduit les différents auteurs [Pissarides et Weber (1989), Johanssen (2000), Ergstrom et Holmlund (2006)] à des taux de fraude chez les indépendants assez importants. Par exemple, pour Ergstrom et Holmlund les indépendants suédois ne déclarent que 70 % de leurs revenus. Faye (2006) a appliqué cette méthode à la Belgique et n'obtient aucun résultat significatif. Cela peut s'expliquer par deux raisons. D'abord, il se peut que les salariés fraudent autant que les indépendants. Il faut en effet se rappeler que cette méthode est comparative. Ensuite, il est vraisemblable que dans les enquêtes sur les budgets des ménages, les Belges donnent un revenu qui est plus proche de leur revenu réel que du revenu qu'ils déclarent au fisc.

5. INFORMATION ADMINISTRATIVE CHEZ LES INSTANCES DE CONTROLE

Etant donné notre but qui est de proposer un panorama de la fraude tant fiscale que sociale, une large série de données administratives est requise. C'est ainsi que des sources de données provenant de nouvelles instances sont désormais utilisées. Dans un premier temps nous présentons cette série grandissante d'organisations fournissant des données ainsi que les instruments d'enregistrement qu'elles ont développés. Par la suite nous proposons un survol du type d'informations qui sont disponibles.

(6) Une étude de faisabilité des enquêtes directes a été réalisée à la demande de la Commission Européenne (TNS Infratest *et al.*, 2006).

5.1. INSTANCES DE CONTROLE ET EVOLUTION DE LA POLITIQUE EN LA MATIERE

Le but de notre étude n'était pas d'évaluer l'efficacité de la lutte contre la fraude. Nous devons tout de même constater qu'il existe un grand nombre d'instances de contrôle, et surtout que celles-ci disposent d'un équipement de plus en plus performant pour améliorer la lutte contre la fraude.

Nous avons jadis déjà réalisé (Pacolet, J. et Marchal, A. 2002 et 2003) une première évaluation auprès de l'information administrative (et de l'opinion des experts) disponible auprès de la Direction générale, Contrôle des lois sociales (CL) l'inspection sociale, de l'inspection de l'ONSS, de l'ONEM, afin d'estimer l'emploi salarié non déclaré. Depuis lors c'est via l'intervention coordonnée du Colutril dans un premier temps, et désormais du SIRS que cette information est regroupée et analysée (voir rapports annuels du SIRS). Dans le même temps que la mise sous presse de cette étude, le premier rapport annuel du SIRS devrait d'ailleurs être disponible

Nous avons désormais complété cette information en incluant les enregistrements de l'INASTI, qui ne fait pas partie des enregistrements du SIRS (7)

Une deuxième extension de ce rapport est l'analyse des données provenant des administrations fiscales afin de déceler quelles informations sont utilisables pour estimer l'étendue de la fraude et du travail au noir.

Troisièmement il est utile de mentionner les inspections régionales.

En plus du développement des organes de contrôle et de leur collaboration intensive (même si à notre goût plus devrait être possible), la Belgique est de plus en plus pourvue d'un appareil informatique performant au service de l'administration. Nous pouvons à titre d'exemple citer : la Banque Carrefour, MERI et le "Centre d'information et d'analyse sur la traite et le trafic des êtres humains CIATTEH", plus récemment GOTOT-IN et GOTOT-Out pour le travail transfrontalier, le cadastre Genesis des enquêtes d'inspection sociale, la base de données OASIS, la base de données Limosa portant sur les activités étrangères en Belgique. Dans l'administration fiscale l'automatisation est plus récente et divers problèmes sont encore signalés.

S'il est vrai que dans le passé il existait un doute important sur la possibilité d'exploiter les données administratives dans le but d'estimer l'étendue de la fraude, il est clair que la situation évolue de plus en plus. En effet, les services publics ont compris l'importance opérationnelle du data-mining qui permet de rendre leurs contrôles plus spécifiques et efficaces. En outre, ils ont eux-mêmes un devoir de justification de plus en plus important de telle sorte qu'ils se doivent de montrer quels sont les moyens mis en oeuvre et quel résultat ils procurent.

5.2. QUELLE EST L'INFORMATION DISPONIBLE ET QUE NOUS APPREND-ELLE ?

Les informations sur l'appareil de contrôle, les frais de contrôle, la quantité de contrôles, les constatations de violations et de fraudes, l'étendue des fraudes, les régularisations, les amendes et les poursuites, sont de plus en plus disponibles et également de plus en plus détaillés par secteur et par région. L'interprétation n'est pas toujours univoque, mais cela est peut-être inhérent à chaque nouvelle statistique. En ce qui concerne l'inspection fiscale, ces informations sont moins disponibles pour le public.

Il y a effectivement un encadrement grandissant du personnel de contrôle, mais moins que l'on pourrait espérer. Il y a aussi une collaboration intensive et une plus grande partie des actions sont entreprises sur une base commune. Le nombre d'entreprises contrôlées ne semble pas augmenter. Il est possible que les contrôles soient devenus plus sélectifs se concentrent là où la probabilité de constater un abus est grande. Ce sont cependant les mêmes activités qui constituent de manière persistante la liste des secteurs à risque, et la concentration des activités de contrôle sur ces secteurs peut avoir comme conséquence que les autres secteurs ne sont plus contrôlés.

Parallèlement à l'estimation de l'étendue de la fraude, la politique de poursuite via la voie pénale ou administrative est essentielle. De trop petites amendes et peu de poursuites, de pair avec une trop petite quantité de contrôles, peuvent limiter l'efficacité. Sur base de l'estimation de l'étendue de la fraude, une politique efficace en matière de répression pourra être menée, où les poursuites sont proportionnelles et dissuasives.

Sur le plan de l'estimation de l'étendue de la fraude, l'échange de données est limité et cela autant sur le plan micro de l'opérationnel que sur le plan méso de l'analytique. La collaboration n'est encore clairement que naissante, pour ne pas dire parfois embryonnaire.

Sur le plan analytique il y a bien une collaboration et un échange limité d'informations individuelles et agrégées entre les inspections sociales, l'INASTI et les administrations fiscales. En ce qui concerne la mesure de l'étendue de la fraude, il n'y a pas non plus d'échange d'informations avec les comptables nationaux, qui ont théoriquement un rôle important dans l'estimation exhaustive du phénomène.

Il est intéressant de noter que lorsque les comptes nationaux signalent une grande part de la fraude dans le revenu des indépendants, les services d'inspection intéressés ne se focalisent pas là dessus et n'ont pas comme tâche principale d'estimer l'étendue des revenus indiqués. L'INASTI considère comme mission principale de veiller sur les assurances et de préserver les droits qui en découlent pour les assurés, une attitude de préservation des droits des affiliés (d'ailleurs légitime) qui auparavant se retrouvait aussi dans les services d'inspection sociale des salariés. Le contrô-

le du revenu et donc de l'étendue possible de la fraude est réalisé par les administrations fiscales. Une collaboration organisée avec ces services sur le plan de la lutte contre la fraude n'est du reste pas clairement présente. De même en ce qui concerne les faux indépendants, une problématique où l'INASTI touche aux salariés, il n'est pas clair de savoir qui a la responsabilité et qui doit prendre l'initiative pour remédier à cette situation.

6. DE L'INFORMATION ADMINISTRATIVE AUX COMPTES NATIONAUX

6.1. ESTIMATIONS ACTUELLES DES COMPTES NATIONAUX

Les comptables nationaux (les artisans des comptes nationaux) ont tant en théorie qu'en pratique un rôle important dans l'estimation de l'étendue du travail au noir. En théorie, ils doivent en effet estimer de manière exhaustive le revenu national, en y tenant compte de diverses formes d'activité économique qui ne sont pas toujours organisées d'une manière très formelle, une partie de la production domestique est comptabilisée, une partie des activités criminelles (la définition peut parfois différer de pays en pays), et une partie de activités supposées non enregistrées. En pratique les comptes nationaux ont un rôle important dans l'UE car le PNB constitue la base de calcul du montant à concurrence duquel les pays vont contribuer au budget de l'UE. C'est un peu la déclaration fiscale collective d'un pays, "déclaration" dont Eurostat s'assure de l'exhaustivité. Autant l' UNECE (7) qu'Eurostat ont ces dernières années passé à la loupe les comptables nationaux en se focalisant sur la méthode de travail choisie pour obtenir les chiffres. La Belgique, qui en 1997 a expliqué avec précision sa méthode de travail, a gagné une grande reconnaissance. Nous reconnaissons également nous-même dans ce rapport cette grande qualité des comptes nationaux. Ils ne fournissent pas seulement une confrontation de sources d'information divergentes, mais aussi trois méthodes de calcul (sur la base de la production, des revenus et des dépenses) qui doivent fournir une "estimation" en équilibre du revenu national. Les statistiques macro-économiques sont également construites sur une base sectorielle et de micro-information de telle sorte que les contrôles et corrections peuvent être possibles à un niveau très détaillé. Autant les données administratives que celles obtenues à partir d'échantillons sont utilisées par les comptables nationaux.

Lorsque des différences significatives sur le plan régional et sectoriel existent, seul ce niveau détaillé permet d'obtenir une estimation précise de la fraude.

6.2. POSSIBILITES D'AMELIORATION VIA UNE VALORISATION DES ENQUETES ET DE L'INFORMATION EXISTANTE

Pour "mesurer l'immesurable", il va de soi que des sources d'information additionnelles doivent être valorisées. Nous devons ici faire la distinction entre l'exploitation des enquêtes existantes, et l'organisation ad hoc de nouvelles enquêtes. En ce qui

(7) United Nations Economic Commission for Europe.

concerne les enquêtes existantes, des études étrangères mais également la pratique de certains services statistiques nous enseignent que le recensement des forces de travail (par exemple l'OSA aux Pays-Bas et l' ISTAT en Italie) et les enquête sur le budget des ménages peuvent être une source d'information. Leur emploi pour la vérification du travail au noir peut du reste mettre en évidence les insuffisances des enquêtes existantes.

Les comptes nationaux ne sont pas seulement une source d'information importante sur le plan des agrégats monétarisés, ils constituent également un élément majeur sur le plan des informations réelles de la comptabilité du travail (labour accounts). Le pourcentage de fraude dans les dépenses ou dans la valeur ajoutée peut être traduit en terme d'emploi. La fiabilité est à nouveau dépendante des données administratives et des enquêtes.

L'utilisation accrue de résultats d'enquêtes et d'études ad hoc par les comptables nationaux n'a pas seulement pour but d'affiner leurs estimations, mais également de réaliser des avancées dans l'estimation spécifique du travail au noir.

Le Data-mining peut aider à l'estimation de la fréquence et de l'étendue de la fraude. Ce sont deux paramètres qui ont immédiatement une signification opérationnelle pour les contrôleurs pour d'une part des secteurs à risque, identifier les entreprises et les personnes et exercer des contrôles plus ciblés, mais aussi d'autre part pour se faire une idée du montant monétaire récupérable par les contrôles ainsi que du montant optimal des amendes. Ce sont en même temps aussi les deux paramètres qui doivent être connus afin d'estimer statistiquement l'étendue du travail au noir et de la fraude. Le fait que ces vérifications doivent se dérouler en permanence, ou du moins être régulièrement actualisées, les rend par essence formatées pour la mesure annuelle du phénomène dans la comptabilité nationale.

En ligne avec un certain nombre d'enquêtes européennes ainsi qu'avec les projets de la Commission européenne, une enquête explicite auprès des ménages au sujet de leur demande et offre de travail au noir est souhaitable. La Belgique en a déjà pris la décision et souhaite faire cela en profondeur (8).

Il existe encore deux types d'enquêtes possibles, auprès du monde de l'entreprise lui-même ainsi que directement auprès des inspecteurs. Ce sont des méthodes qui peuvent être intéressantes pour les instances de contrôle elles-mêmes. Il y a là aussi une grande synergie à envisager entre les besoins des comptables nationaux et des instances de contrôle.

(8) Projet SUBLEC Survey Black Economy du SPP Politique scientifique et du SPF Sécurité sociale.

7. QUELLES SONT LES ESTIMATIONS OBTENUES ?

Dans la mesure du possible, nous avons pris note durant ce projet des éléments permettant de clarifier les estimations existantes et la controverse qui existe autour. Depuis notre propre étude en la matière fin des années nonante et depuis les estimations détaillées rapportées par les comptables nationaux, aucun nouveau chiffre global utilisable n'a été présenté. De nouvelles estimations internationales continuent de placer la Belgique parmi les pays où la fraude est largement présente. Les moyens scientifiques ne permettent pas de réaliser une nouvelle estimation. Les possibilités seraient en opposition avec la méthodologie complexe que nous préconisons pour sortir de l'impasse. Ce rapport peut cependant être utilisé pour identifier les paramètres dont il pourrait être fait usage, ce qui est disponible de manière spécifique pour tel secteur ou composante du phénomène du travail au noir, et l'impact de cette information sur les estimations actuelles.

La recherche d'un indicateur univoque est autant liée à la définition du travail au noir qu'à la méthode utilisée pour son estimation. La problématique des estimations divergentes en Belgique peut autant être liée à des problèmes de définition qu'aux méthodes pour obtenir des estimations.

L'interprétation des registres existants n'est pas simple. Ceux-ci ne sont pas univoques, il y a des doubles comptages, des ralentissements et des déformations. Le SIRS, entre autres grâce à des systèmes comme Genesis, travaille à l'amélioration des enregistrements et va également toujours plus loin dans le data-mining. Idem pour les Finances, mais ici aucune information n'est disponible publiquement. Les doubles comptages peuvent cependant être supprimés et les déformations peuvent être corrigées. Un usage interne et externe plus intensif va également améliorer la qualité de l'information.

De par l'utilisation de ces informations, des mécanismes et caractéristiques sont mis en lumière, ce qui est un élément clé pour la politique de contrôle en la matière. Un grand nombre d'initiatives de "data-mining" sont actuellement en cours, tant auprès des services de contrôle sociaux qu'auprès des services de contrôle fiscaux (9). Elles ont pour but d'améliorer l'efficacité des contrôles, mais peuvent aussi être exploitées afin d'obtenir une meilleure estimation de l'étendue de la fraude.

7.1. UNE IDEE DE L'ETENDUE DE LA FRAUDE

Sur base des résultats des deux services d'inspection sociale précédemment cités, sur 35106 entreprises contrôlées, ce qui correspond à environ 28 % du nombre total d'organisations/employeurs, le montant régularisé est de 521.53 millions EUR par an. Cela rapporterait aux autorités, sur la base de contributions s'élevant à 45 %

(9) Un nouveau projet de data-mining est également lancé en rapport avec la base de données OASIS, sur commande du SPP Politique scientifique et du SPF Sécurité sociale.

(estimation), un revenu annuel additionnel de 234.69 millions EUR, ce qui correspond à 0.86 % du total des recettes de l'INASTI récupéré. On peut cependant soupçonner que 6 % des contributions évitées se situent dans les entreprises non contrôlées et donc non régularisées.

Une mise à jour et un affinement sectoriel plus poussé sont possibles. Sur base de nos estimations nous arrivons à une masse salariale perdue d'environ 6 %, alors que les comptables nationaux avaient estimé cette perte à 1 % de la masse salariale. Un autre segment important des revenus non déclarés était lié au travail indépendant, et cela dans divers secteurs. L'élargissement de cette méthode à l'information disponible auprès de l'inspection de l'INASTI peut permettre d'obtenir une estimation du travail au noir dans ce segment. Finalement, une confrontation des informations avec l'administration fiscale est aussi nécessaire, entre autre par corps de métiers.

7.2. DIFFERENCES SECTORIELLES

L'ICN soupçonne que la majeure partie de l'économie au noir se situe là où une production est réalisée pour des particuliers. Il cite le secteur du bâtiment et des travaux de finition, le commerce de détail, l'entretien et la réparation de véhicules, l'horeca, le travail des médecins, dentistes et vétérinaires et autres services aux particuliers. Les hypothèses concernant ces pourcentages découlent clairement des "rehaussements". Il n'est pas certain que le travail au noir n'intervienne qu'à la consommation finale vu qu'il y a autant de rehaussements dans la vente finale que de corrections visibles dans les ventes intermédiaires. Une correction importante est celle que peut subir la masse salariale. Pour l'entièreté du secteur de marché, le rehaussement semble être limité à environ 0.8 % du total des salaires. Dans notre rapport sur la fraude sociale, c'est à partir de ces paramètres que nous avons réalisé une estimation et nous arrivons à un chiffre de 6 % de contributions non connues.

La conséquence d'une estimation si basse de la fraude dans le segment salarié est, étant donnée la hausse de la valeur ajoutée, que le volume des fraudes est plus important dans les autres secteurs et composantes du revenu national. Ces pourcentages se situent autour de 46 % pour l'excédent brut d'exploitation dans le bâtiment, et 27 % dans l'horeca. Les secteurs à risque classiques sont donc à nouveau en ligne de mire. Un volume important se situe également dans l'excédent brut d'exploitation des ménages en l'espèce lié au travail indépendant.

8. ORGANISATION DE LA COLLECTE DES DONNEES ... ET DIFFUSION

Nous avons mis en garde sur le danger d'une définition trop large, d'explications (macro-économique) et méthodes de mesure universelles. Un panorama des pratiques internationales et des sources d'information possibles propose une large gamme d'étapes possibles. Mais ici aussi il faut se souvenir "Tout n'est pas possible

et encore moins tout en même temps" (10). Nous plaidons cependant pour une progressive amélioration et exhaustivité de la recherche de l'étendue de la fraude.

Une multitude de méthodes est envisageable afin d'évaluer l'étendue de la fraude et du travail au noir. Un certain nombre de ces méthodes sont même extrêmement fonctionnelles pour améliorer la lutte contre ce phénomène, de telle sorte qu'il n'y a aucune raison valable pour ne pas les essayer.

A ce sujet nous plaidons pour une coopération et un meilleur échange des résultats de ces informations. Les comptes nationaux doivent être le point de référence majeur parce qu'ils décrivent l'économie dans toutes ses dimensions, tant en termes financiers qu'en termes d'emploi, et cela pas uniquement à un niveau agrégé mais aussi au niveau sectoriel. A l'heure actuelle l'UNECE donne son appréciation sur l'exhaustivité des comptes nationaux. Il s'agit certes d'un élément qui n'est pas directement en ligne avec la définition de l'étendue de la fraude, mais c'est déjà un pas. Nous nous rendons compte que de nouvelles attentes arrivent sans cesse envers cet instrument statistique, à un point tel que dans les institutions internationales il est envisagé d'encourager la création de comptes satellites centrés sur l'estimation du travail au noir. Ceci est par ailleurs en ligne avec une utilisation finale des comptes nationaux dans toujours plus de thèmes (de par les comptes satellites) tels qu'une comptabilité des coûts pour l'environnement, les comptes satellites de l'économie sociale, pour les soins de santé (SHA), et également pour divers modules comme l'emploi du temps ou l'imposition (11).

Si la volonté des autorités est de restreindre l'étendue de la fraude, cela ne sera possible qu'avec un monitoring clair. Nous proposons que toutes les instances belges impliquées présentent enfin annuellement le résultat de leurs observations partielles en matière de fraude sous une forme comparable avec celle employée par la commission pour le vieillissement de la population. Cette commission a été instituée, avec raison, dans le cadre du Haut Conseil des Finances afin d'évaluer les coûts entraînés par une population vieillissante et l'impact sur les finances publiques. Les coûts additionnels ont été estimés à de 4 à 6 % du PNB, entre aujourd'hui et l'année 2050. La Commission a comme mission d'évaluer ces coûts de façon précise année après année de telle sorte que les mesures adéquates peuvent être prises. Un tel souci d'évaluation de l'impact budgétaire futur d'un facteur aussi important que le vieillissement de la population pourrait être pris en exemple pour l'estimation du problème de la fraude. Celle-ci est d'ors et déjà estimée, selon les sources, comme représentant entre 4 et 20 % du PNB. Cela représente une charge illégitime pour l'économie et pour les agents de bonne foi. De plus, les effets négatifs sur la compétitivité de l'économie devraient pouvoir faire l'objet d'estimations, car ceux-ci font l'objet de preuves autant théoriques qu'empiriques.

(10) Parole du ministre président des Pays-Bas Willem Drees, social-démocrate d'après guerre, au sujet de la construction de l'Etat-providence.
(11) Ruggles, R. et Ruggles, P., p. 166, 1999.

La manière dont ces évolutions vont être organisées et dont l'information va être diffusée va être l'objet d'une autre mission d'étude du SPP Politique scientifique et du SPF Sécurité sociale (12).

9. QUE RESTE-IL A FAIRE ET QUELS SONT LES PROBLEMES ?

Nous venons de le voir. Il n'existe pas de bonnes façons de mesurer l'importance relative de l'économie souterraine. Si l'on se focalise sur la fraude fiscale ou le travail au noir, il est possible de se faire une certaine opinion de l'une ou de l'autre en recourant aux données administratives de contrôle ou à des enquêtes ponctuelles. Pourrait-on faire mieux et veut-on faire mieux?

A la première question, on ne peut que répondre affirmativement. Nous présentons ci-dessus la manière dont les données administratives et les contrôles pour lesquels elles existent pourrait être améliorée, notamment par une réconciliation des informations entre administrations fiscales et parafiscales, par un renforcement des contrôles de l'INASTI, par l'intégration de cette information dans les comptes nationaux et des vérifications ad hoc via diverses formes d'enquêtes.
Des enquêtes globales ou sectorielles sur le travail au noir sont possibles. Elles sont coûteuses mais pas plus que beaucoup d'autres enquêtes. Elles ne peuvent être continues; l'élément de surprise et d'unicité est important pour obtenir des réponses qui ne soient pas totalement stratégiques. Et pourtant, de telles enquêtes font défaut en Belgique.

D'autres efforts vont dans ce sens, mais n'avancent que très lentement et hésitent à prendre la direction évidente. La raison se trouve dans la réponse à la question de la volonté des autorités publiques de lutter contre le travail au noir et la fraude fiscale. On a souvent l'impression que l'effort financier et humain qui est investi dans cette lutte est inférieur à ce qu'il devrait être.

Plusieurs raisons peuvent être avancées pour expliquer cette retenue que l'on observe en Belgique comme ailleurs. Ces raisons sont d'ordre moral, psychologique, politique et économique. Nous vivons dans une société où la majorité ne s'offusque pas – et c'est un euphémisme – de recourir au travail au noir et d'éviter de payer des taxes. Témoin la façon dont certains hommes politiques convaincus d'abus de biens sociaux ne sont pas sanctionnés par l'électeur.

(12) OBSOE, Information et centre d'analyse sur l'économie souterraine: Etude de faisabilité, maintenant effectuée par le HIVA dirigé par. J. Pacolet et notamment l'objet des trois jours de colloquium organisés par le HIVA en de SPF Sécurité sociale au sujet de 'Economie souterraine et travail au noir, en quête d'exhaustivité'. Voir http://socialsecurity.fgov.be/european_congress/nl/index.htm.

Il y a aussi l'idée à tout le moins discutable que notre système économique a besoin de souplesse et de flexibilité, lesquelles sont assurées par la fraude. Bien qu'erronée selon nous, cette idée est parfois évoquée. Dans le même ordre d'idée, la fraude est parfois présentée par ceux qui la pratiquent comme un moyen légitime de lutter contre des prélèvements jugés illégitimes, ou en tout cas inefficaces.

Finalement, il peut exister dans certains secteurs une collusion entre les différents acteurs – travailleurs, employeurs et pouvoirs publics – pour tolérer un certain degré de fraude pour des raisons macroéconomiques. Cette collusion se retrouve dans d'autres domaines. Certaines réglementations écologiques sont sciemment violées au nom de l'emploi. Le recours à l'assurance chômage afin de mettre à la retraite des travailleurs jugés trop coûteux, qui est connu sous le nom de "pensions Canada dry", est encore aujourd'hui pratiqué.

En clair, pour lutter contre le travail au noir et la fraude fiscale, il faut une volonté politique claire et le soutien sans ambiguïté des syndicats et du patronat. Si cette volonté existait et si ce soutien était déterminé, non seulement nous disposerions d'une meilleure connaissance de cette réalité cachée mais aussi nous observerions un contrôle plus efficace.

Les initiatives qui sont nées ces dernières années et qui sont appelées à se poursuivre dans le futur, mises en œuvre au sein de l'administration et via des études scientifiques dans la perspective d'un débat sociétal continu, confirment que le politique veut être présent dans la lutte contre la fraude et veut donner une meilleure visibilité au phénomène. Notre rapport peut peut-être donner l'impression que cet investissement est trop limité et trop lent, mais en il n'est jamais trop tard...

BIBLIOGRAPHIE

Cowell, F. A., Carrots and Sticks in Enforcement, in Aaron, H. J. et Slemrod, J. (ed.), *The Crisis in Tax Administration*, The Brookings Institution, Washington DC, pp. 230-275, 2004.

Engström, P. et Holmlund, B., *Tax evasion and self-employment in a high-tax country: Evidence from Sweden*, CESIFO Working Paper No. 1736, Category 1, Public Finance, 2006.

Faye, O., *Measuring the shadow economy using the expenditure-based approach*, CREPP, Université de Liège, mimeo, 2006.

Ginsburgh, V., Perelman, S. et Pestieau, P., Le travail au noir, in Ginsbugh, V. et Pestieau, P. (eds), *L'économie informelle*, Labor, Bruxelles, pp. 71-83, 1987.

Helberger, C. et Knepel, H., How big is the Shadow Economy? A Re-Analysis of the Unobserved-Variable Approach of B.S. Frey and H. Weck-Hannemann, *European Economic Review*, 32, pp. 965-976, 1988.

INR, *De berekeningsmethode voor het bruto binnenlands product volgens het ESR 1995*, Bruxelles, 1998.

Isachsen, A.J., Klovland, J. et Strom, S., The Hidden Economy in Norway, in Tanzi, Vito (ed.), *The Underground Economy in the United States and Abroad*, Lexington, D.C. Heath, pp. 209-231, 1982.

Johansson, E., *An expenditure-based estimation of self-employment income underreporting in Finland*, Working Paper 433, Swedish School of Economics and Business Administration, Helsinki, 2000.

Ministero del Lavoro e Della Previdenza Sociale, avec pour la Belgique le Service public fédéral Emploi, Travail, et Concertation sociale e.a., *Projet européen 'Apprentissage réciproque et divulgation. Le réseau européen contre le travail non déclaré'*, Rapport final : synthèse des résultats du projet et première version des lignes directrices stratégiques pour lutter contre le travail non déclaré, Rome, 2006.

OECD, *Handbook for measurement of the non-observed economy*, Paris, 2002.

Pacolet, J. et Geeroms H., Sociale fraude in België. Situering, vormen en omvang, in Despontin, M., Jegers, M. (eds.), *De sociale zekerheid verzekerd?*, Bruxelles, Volume 1, pp. 619-670, 1995.

Pacolet, J. et Marchal, A., *Sociale fraude in België. Controle en bestrijdingsmechanisme*, Leuven, 2001.

Pacolet, J. et Baeyens, K., *Deloyale concurrentie in de bouwsector*, Leuven, HIVA, 149 p., 2007.

Pacolet, J. et Baeyens, K., *Fraude sociale et travail au noir en Belgique, Situation anno 2006*, Paper prepared for Ministero del Lavoro e Della Previdenza Sociale, and the Belgian Federal Public Service Employment, Labour and Social Dialogue, Projet Européen 'Apprentissage réciproque et divulgation. Le réseau Européen contre le travail non déclaré', Leuven, HIVA, KU Leuven et Rome, 2007.

Pacolet, J. et Marchal, A., Fraude sociale et travail au noir en Belgique: quête de l'indéfinissable ?, in *Revue belge de sécurité sociale*, n°3, pp. 689-725, 2003.

Pissarides, C.A. et Weber, G., An Expenditure-Based Estimate of Britain's Black Economy, *Journal of Public Economics*, vol. 39, n°1, pp. 17-32, 1989.

Schneider, F., *Shadow Economies of 145 Countries all over the World: Estimation Results over the Period 1999 to 2003*, Research Paper, 2006.

Schneider, F., *Statements to the Discussion Paper 'The service vouchers in Belgium'*, Peer Review, 2006.

TNS Infratest, *Rockwool Foundation and Regioplan, Feasability Study on a direct survey about undeclared work*, Final Report (Preliminary version), European Commission VC/2005/076, Bruxelles, 2006.

Van Overmeiren, F., Belgium, in Cremers, J. et Janssen J. (eds), Shifting *Employment: undeclared labour in construction*, CLR Studies 5 International Books, Bruxelles, European Institute for Construction Labour Research, pp. 42-54, 2006.

Ybarra, J.A., Industrial informatization in the Valencian economy: a model for underdevelopment, in Portes, A. J. Dewey et M. Castello (eds), *The informal economy: studies in advanced and less developed countries*, The John Hopkins University Press, Baltimore, Md., 1989.

TABLE DE MATIERE

UN INDICATEUR DE L'ETENDUE ET DE L'EVOLUTION DU TRAVAIL AU NOIR EN BELGIQUE

1. INTRODUCTION : FRAUDE, NOTION NON MESURABLE ET PHENOMENE CORIACE 437

2. DEFINITIONS 440

2.1. UN PHENOMENE AUX FACETTES MULTIPLES 440
2.2. GARDER UNE DEFINITION LARGE 441

3. EVALUATION MACRO-ECONOMIQUE DE L'ECONOMIE SOUTERRAINE 442

3.1. L'APPROCHE MONETAIRE 443
3.2. DIVERGENCE ENTRE SERIES STATISTIQUES. 445
3.3. LES INDICES PRESUMÉS DE PRESENCE D'ACTIVITES SOUTERRAINES 446
3.4. QUI TROP EMBRASSE... 447

4. LE TRAVAIL AU NOIR 448

5. INFORMATION ADMINISTRATIVE CHEZ LES INSTANCES DE CONTROLE 450

5.1. INSTANCES DE CONTROLE ET EVOLUTION DE LA POLITIQUE EN LA MATIERE 451
5.2. QUELLE EST L'INFORMATION DISPONIBLE ET QUE NOUS APPREND-ELLE ? 452

6. DE L'INFORMATION ADMINISTRATIVE AUX COMPTES NATIONAUX 453

6.1. ESTIMATIONS ACTUELLES DES COMPTES NATIONAUX 453
6.2. POSSIBILITES D'AMELIORATION VIA UNE VALORISATION DES ENQUETES ET DE L'INFORMATION EXISTANTE 453

7. QUELLES SONT LES ESTIMATIONS OBTENUES ? 455

7.1. UNE IDEE DE L'ETENDUE DE LA FRAUDE 455
7.2. DIFFERENCES SECTORIELLES 456

8. ORGANISATION DE LA COLLECTE DES DONNEES ET DIFFUSION 456

9. QUE RESTE-IL A FAIRE ET QUELS SONT LES PROBLEMES ? 458

BIBLIOGRAPHIE 460

LES MAISONS LOCALES DE L'EMPLOI EN FLANDRE COMME ORGANISATIONS DE RESEAU

PAR LUDO STRUYVEN et LINE VAN HEMEL (1)

INTRODUCTION

Depuis 2000, quelque 134 maisons de l'emploi sont activement présentes dans les villes et les communes flamandes. Pour la plupart des demandeurs d'emploi, ces maisons locales représentent le premier guichet de placement. Sur le plan organisationnel, la maison locale de l'emploi repose sur une organisation de réseau du VDAB tissé avec d'autres prestataires de services pour demandeurs d'emploi tels que les CPAS, les ALE, les services d'accompagnement pour les « handicapés du travail » (personnes rencontrant des difficultés d'insertion) et les associations locales sans but lucratif. La maison locale de l'emploi peut être considérée comme la version flamande du 'guichet unique" ou du « magasin tout en un » en matière de paiement et de placement, phénomène qui connaît également un grand essor dans d'autres pays.

Dans le présent article, nous évaluons la maison locale de l'emploi flamande fonctionnant comme une organisation de réseau. La question centrale est : en 2006, dans quelle mesure, le partenariat a-t-il amélioré le fonctionnement de la maison de l'emploi ? La réponse se fonde sur de vastes études effectuées via des méthodes quantitatives et qualitatives dans le courant de 2005-2006. Les constatations reflètent donc la situation sur le terrain jusqu'en 2006. Aujourd'hui, les constats relatifs au partenariat s'avèrent d'autant plus pertinents. La nouvelle note relative à la politique à mener proposée par le VESOC [Comité flamand de concertation sociale et économique (VESOC, 2007)], en effet, part explicitement de la maison de l'emploi comme organisation de réseau, basée sur la collaboration et le respect des missions autonomes et des compétences de chaque acteur concerné. Par ailleurs, la note du

(1) Ludo Struyven, docteur en Sciences sociales (K.U.Leuven), est responsable du Groupe d'études Marché de l'emploi auprès du HIVA (Hoger Instituut voor de Arbeid, K.U.Leuven) et professeur de sociologie à temps partiel à la K.U.Leuven et aux FUSL (Facultés Universitaires Saint-Louis, Bruxelles). Line Van Hemel, sociologue, est collaboratrice scientifique du Groupe d'études Marché de l'emploi auprès du HIVA. Les observations émises dans le présent article sont basées sur une étude politique de la répartition géographique et le fonctionnement des maisons de l'emploi, qui a été effectuée dans le cadre du programme VIONA du Département Travail et Economie sociale à la demande du ministre flamand du Travail Frank Vandenbroucke.

VESOC annonce plusieurs initiatives concrètes visant à consolider cette collaboration, notamment sur le plan de la gestion centrale, des TIC, de l'accès au système de suivi des clients, des expériences sur le plan de l'accompagnement de la carrière et de la collaboration avec les CPAS. Enfin, pour la maison de l'emploi du futur, le débat sur la réforme de l'état est également très important. Le transfert éventuel des compétences comme celles des ALE ne peut que renforcer le concept de la maison de l'emploi, c'est du moins ce qui ressort de notre raisonnement (Leroy, 2008).

Du point de vue théorique, nous nous inspirons de la perspective des « partenariats locaux » et de « l'efficacité de réseau » (Provan et Milward, 1995 ; 2001 ; Mandell et al., 2006). Nous apprécions le fonctionnement de la maison de l'emploi en tant que organisation de réseau sous différents critères : l'impact de son utilisation sur les demandeurs d'emploi (c.-à-d. le principal groupe de clients de la maison de l'emploi), l'impact sur l'intégration des partenaires, sur leurs prestations de services, et les bénéfices perçus par les acteurs concernés.

Dans une première section, nous examinons de plus près la mission initiale de la maison locale de l'emploi en Flandre. Nous détectons la nouvelle logique politique et vérifions dans quelle mesure, la forme du guichet unique pour les demandeurs d'emploi en Flandre diffère de celle des autres pays. Ensuite, nous analysons en profondeur le concept de l'efficacité du réseau et la manière de la mesurer. Les sections suivantes restituent les constats de l'étude pour la Flandre. La section trois traite des résultats quantitatifs de l'impact sur les demandeurs d'emploi. Les sections quatre et cinq décrivent les résultats qualitatifs sur respectivement l'intégration de la prestation de services et les bénéfices perçus par les acteurs concernés. Ainsi pouvons-nous faire apparaître la perspective des différents détenteurs d'enjeux de la maison de l'emploi dans notre évaluation. Dans la section finale, nous nous arrêtons quelque peu aux éventuelles implications quant à la forme future qu'adoptera la maison de l'emploi.

1. LE PRINCIPE DU GUICHET UNIQUE POUR L'EMPLOI

1.1. LA NOUVELLE LOGIQUE POLITIQUE DE LA MAISON LOCALE DE L'EMPLOI EN FLANDRE

L'introduction de la maison locale de l'emploi repose sur une nouvelle logique politique, véritable confluence des visées d'activation et des principes de gestion. La maison locale de l'emploi fait en tout premier lieu partie d'une mutation plus globale d'une politique de l'emploi passive en une politique active. Dans un grand nombre de pays occidentaux, les réformes des instruments politiques ont lieu simultanément avec les réformes institutionnelles et organisationnelles. Progressivement naît la conviction que les structures administratives publiques, monolithiques, ne se prêtent plus directement aux besoins du placement permettant de réaliser les objectifs d'activation (Struyven, 2006). C'est notamment le cas du mode sur lequel la prestation de services de base pour les demandeurs d'emploi est offerte et organisée. Ce

faisant, nous pouvons distinguer différents principes administratifs : un seul interlocuteur pour le client, le réseau opérationnel, la dimension locale dans l'exécution et la collaboration entre administrations diverses.

Le premier principe administratif est celui du guichet unique où la prestation de services est fournie de manière intégrée, ce qui est une condition pour être identifiable aux yeux du citoyen (Derksen et al. 1995). Ceci doit permettre aux pouvoirs publics de s'ouvrir aux besoins et aux nécessités des citoyens et d'y réagir adéquatement. Par ailleurs, le principe du guichet unique présente aussi la caractéristique d'être nettement plus simple pour le demandeur d'emploi dans la mesure où on l'aide en un seul endroit à résoudre les questions relatives à la découverte d'un travail et à répondre aux demandes d'emploi : l'inscription et la demande d'allocation, l'entretien d'embauche, l'offre des demandes d'emploi, l'orientation vers une formation ou vers un accompagnement de parcours. Les différents services (semi-)publics et les associations sans but lucratif qui interviennent dans la mise en concordance de la demande et de l'offre sur le marché de l'emploi, vont collaborer dès le début du processus dans un bureau central (« frontoffice »). Ils représentent un seul interlocuteur pour le client – dans le cas de la maison de l'emploi flamande, ce sont différents groupes de clients : demandeurs d'emploi, employeurs et travailleurs. Ce faisant, le type d'organisation et le niveau géographique qui abrite le service administratif (« backoffice ») n'ont aucune incidence.

Un deuxième principe administratif est le glissement, sous l'influence du *nouveau management public,* de la hiérarchie classique des pouvoirs publics vers des réseaux. Le paradigme du réseau occupe ici la place d'un modèle de structure administrative dans laquelle est reconnue la dépendance accrue des acteurs et des niveaux de gestion (Bogason, 2000). Ceci va de pair avec le rôle en évolution des pouvoirs publics : d'exécutant unique de services à celui de régisseur-ensemblier ou de coordinateur d'un réseau d'exécutants (Thuy et al., 2001). Sur le plan des paiements et du placement, ceci mène à la formation d'une organisation de réseau, comme c'est l'objectif de la maison de l'emploi. Les organismes concernés assument une responsabilité collective dans le processus de la prestation de services et font intervenir des services parallèles et intégrés.

L'importance accrue de la dimension locale dans l'exécution constitue un troisième principe. L'intérêt porté au niveau local repose sur l'attente que les exécutants locaux sont plus à même d'intervenir dans les problèmes des marchés de l'emploi locaux (Considine, 2006 ; McQuaid et al., 2006). Afin d'accroître la capacité locale de réponse, on a également opté dans le cadre des maisons de l'emploi pour une exécution décentralisée.

Pour la Flandre est encore venu s'ajouter un quatrième principe : celui de la collaboration entre administrations. A cet effet, en 1999, un accord-cadre interadministration a été conclu entre le pouvoir fédéral (ONEM (2)), les pouvoirs publics flamands (VDAB (3)) et les administrations locales (VVSG (4)). Les maisons locales de l'emploi elles-mêmes ont été ancrées dans le décret du VDAB (2004). Ceci relève de la répartition typique des compétences en matière d'allocations et d'aide sociale dans la structure fédérale actuelle de notre pays : allocations pour demandeurs d'emploi au niveau fédéral, placement et formation des demandeurs d'emploi au niveau régional, respectivement des régions et des communautés, allocations et placement des clients pour le revenu d'insertion sociale au niveau communal.

En Flandre, les tâches de la maison locale de l'emploi s'articulent autour de deux piliers : la prestation de services intégrée et le développement d'une économie locale de prestations de services. Pour le premier pilier, la prestation de services intégrée, les demandeurs d'emploi, les employeurs et les travailleurs forment les trois catégories de clients. Le VDAB, l'acteur principal sur le plan du placement public en Flandre, a été désigné régisseur-ensemblier de la prestation intégrée de services. Cette prestation est définie comme la prestation de services de base du VDAB intégrée avec celles des autres partenaires. Dans ce cadre, l'un des principes essentiels consiste en la réalisation d'un dossier par client : les données sur les clients sont collectées par tous les partenaires via un système de suivi de la clientèle, « Dossiermanager » (gestionnaire de dossier) du VDAB. Les partenaires de la prestation de services intégrée sont les CPAS (5), les ALE (6), les ATB/GTB (7) et, en fonction de la situation locale, les tiers ou ONG (associations sans but lucratif reconnues dans le domaine du placement et de l'accompagnement de parcours, généralement pour les groupes à risques). Les CPAS et les ALE, au titre de partenaires de la prestation de services intégrée, sont organisés à l'échelle communale. Les deux organismes sont présents dans chacune des 308 communes flamandes. Les CPAS sont dirigés par les autorités locales, tandis que les ALE relèvent de la responsabilité de l'ONEM, les autorités locales et les partenaires sociaux. Les ATB/GTB, quant à eux, sont institués à l'échelle provinciale. Des tiers locaux proposent leurs services dans

(2) Office national de l'emploi, chargé de l'organisation de l'assurance-chômage et partiellement de l'activation des chômeurs.
(3) Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding (équivalent flamand du Forem francophone).
(4) L'Union flamande des Villes et des Communes (« Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten ») est la structure regroupant toutes les communes flamandes (ou autorités locales) et les CPAS. Les administrations locales sont, d'une part, les villes et communes et, d'autre part, les CPAS.
(5) Centre Public d'aide sociale, entre-temps rebaptisé dans un certain nombre de communes « maison sociale locale » ; responsable des demandes d'aide, de l'emploi et de l'accompagnement des clients du revenu d'insertion.
(6) Agence Locale pour l'Emploi qui offre une expérience d'emploi temporaire à des chômeurs de très longue durée.
(7) Accompagnement de parcours d'insertion (« Arbeidstrajectbegeleiding ») réservé aux handicapés du travail et aux personnes handicapées, actuellement rebaptisé Service spécialisé d'accompagnement de parcours d'insertion (« Gespecialiseerde trajectbegeleidingsdienst » – GTB).

les quartiers, les villes ou les régions enregistrant une forte concentration de chômeurs. Font parties du second pilier : les initiatives de placement pour les prestations de services, personnelles ou collectives à la société à caractère local parmi lesquelles des tâches de nettoyage, comités de quartier et services offrant des travaux de bricolage. Les administrations locales sont responsables de la diffusion des informations relatives à l'offre d'emplois locaux via la maison de l'emploi et le Guide des services (« Dienstenwijzer »), un guichet virtuel. Les usagers de l'économie de services locale composent donc un quatrième groupe de clients de la maison de l'emploi. Pour la mise sur pied de cette nouvelle offre de services, l'on avait convenu d'en réserver la responsabilité ou la réalisation à l'administration locale, qui avait reçu, à cet effet – du moins dans les centres urbains régionaux – une subvention expérimentale. Il s'agissait, en effet, d'une prestation de services inexistante jusqu'alors – ce qui, dans la plupart des communes (à l'exception des villes importantes), est toujours aujourd'hui une réalité. Par région d'action, l'on a mis en place un forum de politique locale de l'emploi, chargé du suivi des maisons de l'emploi, de l'avis et du conseil à propos de nouvelles initiatives du deuxième pilier et de la politique du marché de l'emploi dans son sens large.

Dès le départ, les maisons de l'emploi visaient un ancrage intercommunal. Ce faisant, le niveau peu élevé du seuil de la prestation par rapport aux demandeurs d'emploi a été considéré comme une priorité. Etant donné que l'établissement d'une maison de l'emploi exige une masse critique de public cible, on n'en a pu établir dans chaque commune. C'est pour cette raison que l'on a défini un seuil plancher et un seuil plafond devant englober un nombre pondéré d'unités de public cible (demandeurs d'emploi) pour procéder à l'installation d'une maison de l'emploi. Chaque maison de l'emploi dessert dès lors une zone géographiquement limitée, autrement dit une zone de compétence. Ce territoire peut comprendre plusieurs communes (zone de compétence intercommunale), une seule commune (zone de compétence communale) ou une partie d'une ville (zone de compétence intra-urbaine). Les autorités flamandes ont fait procéder à l'établissement d'un plan de diffusion qui devait être ratifié localement par les partenaires par un contrat local de collaboration. En d'autres termes, le plan pouvait connaître des divergences locales. L'on a décidé de fonder 141 maisons de l'emploi réparties sur les 308 communes flamandes. Cinq ans après la création de la première maison, on en dénombre aujourd'hui 134 opérationnelles.

La collaboration entre administrations simplifie sans doute la vie du citoyen, mais complique indéniablement celle des administrations publiques concernées. De là, sans doute, que le plan politique des maisons de l'emploi ne comporte que peu de directives strictes pour la forme adoptée par l'organisme et, que sous le couvert de ce qu'on a appelé « une souplesse d'architecture », beaucoup d'éléments de contenu aient été laissés à l'appréciation des associations concernées sur le terrain. C'est pour ce motif que les premières années, une grande attention a été accordée à la question de savoir à quel endroit créer une maison de l'emploi et quelle infrastructure adaptée y donner plutôt qu'à l'intégration des contenus. Ceci est également lié au

vide juridique dans lequel fonctionnaient les maisons de l'emploi. Du fait de l'insertion des maisons de l'emploi dans le décret sur le VDAB (2004), cette insécurité juridique a été partiellement surmontée, d'où se pose immédiatement la question de la place du second pilier et du partenariat local au sein de la maison de l'emploi.

1.2. LA MAISON DE L'EMPLOI FLAMANDE VUE SOUS UN ANGLE COMPARATIF

Elles sont très nombreuses les différences entre pays dans la façon de matérialiser le « portail unique » ou le guichet unique. Certaines se retrouvent notamment dans la définition du public cible, le regroupement des services apparentés et les acteurs concernés (Clasen et al., 2001). Un point de divergence important avec (la plupart) des autres pays réside dans le fait que les pouvoirs publics flamands n'ont pas explicitement posé en principe pour la maison locale de l'emploi le retour à la formule fusionnée du placement et des allocations. Si nous observons le modèle anglo-saxon, la prestation de services intégrée se rapporte à deux éléments : primo, l'intégration des services d'allocation et de placement, et, deuzio, l'intégration des services pour chômeurs indemnisés avec les services pour demandeurs d'emploi inactifs, qui dépendent souvent d'autres allocations (par exemple, le revenu d'insertion et l'allocation de maladie et d'invalidité). La Grande-Bretagne a par exemple procédé à cette double intégration. La première étape avait consisté en l'organisation de *Jobcentres*, où avaient été fusionnés les services relatifs à l'allocation et au placement. Ce guichet a été récemment élargi en *Jobcentre Plus* puisqu'il s'adresse dorénavant à des groupes cibles inactifs. Pour la Flandre, cette dernière forme d'intégration, la concentration des services visant des groupes cibles différents, est effective. C'est ce que restitue le tableau 1.

TABLEAU 1 : COMPARAISON DES MAISONS DE L'EMPLOI FLAMANDES AVEC LES JOBCENTRES BRITANNIQUES

		Intégration des services de placement et d'allocations	
		Oui	Non
Intégration des services pour différents groupes cibles	Oui	Jobcentre Plus britannique	Maisons locales de l'emploi flamandes
	Non	Jobcentre britannique	Agences régionales flamandes du VDAB

Dans notre pays, l'on observe du côté wallon une intégration similaire sur le plan de la prestation de services aux demandeurs d'emploi entre Forem, pouvoirs publics locaux et CPAS dans les *Maisons de l'Emploi*. En 2007, la Wallonie en comptait 52. Dans les cinq grandes villes, celles-ci sont encore décentralisées via les *Relais de*

l'emploi. Par ailleurs, avec les *Carrefours Emploi Formation,* 12 centres ont été mis en place afin de dispenser des informations sur le travail et les formations. Depuis le début des années '90, Bruxelles a institué à l'échelle communale des services d'accompagnement pour demandeurs d'emploi, connus sous le nom de *Missions Locales*. Il s'agit d'asbl poursuivant l'objectif de soutenir l'insertion socioprofessionnelle de demandeurs d'emploi (particulièrement les moins-formés) via le travail de réseau avec d'autres initiatives et des instances locales. Outre le fait qu'il s'agit de structures locales adoptant la forme d'asbl, elles ne partent pas d'une organisation de réseau à l'instar des maisons de l'emploi (8). Autre différence majeure : Actiris, le service de placement de la Région de Bruxelles-Capitale, ne joue pas le rôle de régisseur-ensemblier des Missions Locales. Les Flamands de la Région bruxelloise peuvent s'adresser à l'une des trois maisons de l'emploi bruxelloises. Toutes reposent sur une collaboration entre le VDAB, Actiris et l'asbl Tracé Brussel. Une nouvelle ordonnance, en vigueur depuis 2011, veille à l'uniformisation ainsi qu'à la continuation des services de placement et des initiatives en faveur de l'emploi dans le cadre des Missions Locales et des Maisons de l'emploi bruxelloises.

Avec l'accord fédéral et régional sur l'activation et le contrôle du comportement de recherche de 2004, l'office national de placement (ONEM) et les services de placement régionaux (VDAB, Forem, Actiris) ont conclu des accords détaillés sur le transfert d'informations en matière d'attitude de recherche du demandeur d'emploi. Par contre, sur l'intégration des processus et des services au sein du bureau central (« *frontoffice »),* il n'y guère de conventions. Simultanément, il n'était pas non plus impossible que l'ONEM abrite certains services déterminés dans la maison de l'emploi. Mais dans la pratique, cela n'a été nulle part le cas. Pour l'avenir, nous pouvons nous attendre à ce que cette forme de collaboration s'impose effectivement. La liaison de l'emploi et de l'allocation, avec les droits et devoirs, jusque dans l'exécution de la politique et depuis le premier contact du demandeur d'emploi avec les services de placement et d'allocation est en effet une exigence de base de l'activation. Ceci s'impose d'autant plus que l'ONEM organise lui-même des entretiens d'activation avec des demandeurs d'emploi dans le cadre du suivi du comportement de recherche. La nécessité d'une révision de la répartition actuelle des compétences entre niveaux fédéral et régional s'impose dès lors aussi de l'intérieur.

2. MESURE DE L'EFFICACITE DE L'ORGANISATION DE RESEAU DE LA MAISON DE L'EMPLOI

La question centrale de notre étude est de savoir dans quelle mesure, le partenariat de la maison locale de l'emploi contribue à un meilleur fonctionnement de celle-ci. Quelle est la plus-value d'une prestation de services axée sur une organisation de réseau ?

(8) Ce qui ne signifie nullement qu'il n'y ait pas de travail en réseau avec d'autres organisations (par exemple, Actiris) et les employeurs.

Le point de départ du présent article réside dans le fait que, contrairement à l'étude économétrique sur les effets du marché de l'emploi des services de placement, il faut surtout tenir compte, lors de l'évaluation d'une prestation de services organisée sous forme de réseau, de l'efficacité du processus de collaboration. Cet impact institutionnel est à distinguer de l'impact sur le marché de l'emploi. L'efficacité sur le marché de l'emploi est classiquement définie en termes de réduction des tensions sur le marché de l'emploi telles que l'embauche de demandeurs d'emploi ou la réponse à des offres d'emploi. En cette matière, la forme et la qualité de la prestation de services des acteurs intermédiaires sont susceptibles d'exercer une influence sur ce processus. Mais, généralement, d'autres facteurs seront plus déterminants, par exemple les caractéristiques et le comportement des demandeurs d'emploi et des employeurs, outre les facteurs contextuels comme la disponibilité d'un nombre suffisant d'emplois. La forme et la qualité de la prestation de services ne seront jamais les facteurs les plus importants dans l'explication de l'impact sur le marché (Fenger, 2001). C'est pourquoi dans notre étude, nous positionnons le critère central quant au fonctionnement de la maison de l'emploi plus près du processus de la prestation de services elle-même. En effet, la « prestation de services de qualité » est également une valeur en soi. Une prestation de services de grande qualité s'exprime par des critères comme l'amélioration de l'accessibilité ; une plus grande utilisation/un nombre plus important de visites ; un taux de réponse plus élevé ; une meilleure concordance ; des informations et le renvoi (à d'autres instruments de marché de l'emploi, à une économie locale de services) et la perception partagée par les acteurs d'une amélioration de la prestation de services. La condition est de pouvoir mettre spécifiquement les critères d'évaluation en relation avec le service produit en commun dans la maison de l'emploi. Cette forme d'efficacité se rattache à la notion de « *network effectiveness » (efficacité de réseau)*, ce que nous pouvons décrire comme l'impact du lien de collaboration sur la structure et le fonctionnement de services et d'associations partenaires concernées (Provan et Milward, 2001).

Dans ce qui suit, nous partons de quatre questions de l'étude qui, à chaque fois, se rapportent à une dimension de la « prestation de services de qualité » dans le contexte des partenariats. La première question porte sur l'impact sur l'accessibilité pour les demandeurs d'emploi, ce que nous qualifions ici de portée : quels sont les facteurs qui influencent la portée de la maison de l'emploi chez les demandeurs d'emploi, et dans quelle mesure, la collaboration – outre d'autres éléments – contribue-t-elle à une plus grande portée de la maison de l'emploi ? La deuxième et la troisième question concernent l'impact de la maison de l'emploi sur la composition du partenariat et les services qui sont proposés par le partenariat. Quel est le degré d'implication de tous les partenaires pertinents et qui dirige ? Dans quelle mesure, les services concernés sont-ils intégrés ? La quatrième question porte enfin sur les bénéfices perçus par chacun des partenaires. Quelle plus-value perçoivent les acteurs directement concernés dans la maison de l'emploi quant à son fonctionnement et, plus particulièrement, quant à leur propre organisation ?

Nous répondons à ces questions via une évaluation du processus effectuée en 2005-2006. L'évaluation du processus, basée sur une approche de méthode mixte, permet de se faire une idée du mode pratique d'intervention et des points noirs susceptibles de faire échouer l'intervention (Swanborn, 1999). L'analyse de l'efficacité de réseau de la maison de l'emploi est en partie quantitative, sur la base des inscriptions et d'autres données de demandeurs d'emploi et des maisons de l'emploi, et en partie qualitative, sur la base d'effets rapportés par les acteurs concernés. En premier lieu, nous avons collecté des documents pertinents sur l'organisation des maisons de l'emploi et des partenaires pertinents. Ensuite, nous avons rassemblé des données administratives disponibles relatives au recours à la prestation de services, la situation géographique des maisons de l'emploi, l'effectif en personnel et la composition du partenariat (9). Enfin, 45 interviews semi-structurées ont eu lieu dans huit maisons locales de l'emploi, sélectionnées sur la base de l'ancienneté du partenariat variable, du taux de chômage dans la zone de compétence, de la province et du degré d'urbanisation. Par ailleurs, quatre interviews supralocales ont été menées avec des acteurs majeurs (10). Pour la première question de l'étude, l'évaluation de la portée des demandeurs d'emploi, nous avons eu principalement recours à des données statistiques, désagrégées au niveau de la localisation de la maison de l'emploi. Pour les autres questions de l'étude, les interviews et l'effectif en personnel sont les principales sources d'information.

3. INCIDENCE DE LA PORTEE SUR LES DEMANDEURS D'EMPLOI

Selon le modèle de Provan et Milward (2001), les premiers détenteurs d'enjeux de la maison de l'emploi sont les demandeurs d'emploi. Dans quelle mesure font-ils usage de la maison de l'emploi ? Quels sont les facteurs d'influence sur les clients ? En premier lieu, l'on peut s'attendre à ce que le nombre de partenaires et le nombre de membres du personnel détachés influencent la portée auprès de la clientèle. Dans une analyse pour les Centres néerlandais du Travail et du Revenu, par exemple, l'on a constaté qu'un nombre plus élevé de membres du personnel contribue à l'accroissement de la clientèle (Koning, 2007). L'implication d'un personnel plus nombreux augmente notamment la capacité d'accueil d'une maison de l'emploi, tout comme il est possible qu'un partenariat plus étendu augmente la portée auprès de différents groupes à risque (bénéficiaires du revenu d'intégration, handicapés du travail, etc.). En deuxième lieu, nous escomptons aussi qu'un contexte spatial diversifié joue un rôle dans la portée sur la clientèle. Ici, deux variables sont importantes : le degré d'urbanisation et la distance par rapport à la maison de l'emploi. Nous nous attendons à ce que les villes plus grandes éprouvent plus de difficultés à atteindre les demandeurs d'emploi que les autres. Les caractéristiques propres aux grandes villes

(9) Les fichiers sources proviennent du VDAB, de la cellule de projet maisons locales de l'emploi, de la DSPA, de l'ISEG et de l'INS.
(10) Acteurs centraux : VDAB, cellule de projet maisons locales de l'emploi, ATB/GTB et SLN au titre de représentant des ONG locales ou des tiers.

présentent en effet une composition plus hétérogène du chômage et une présence de groupes spécifiques moins à même de trouver la voie jusqu'aux instances des pouvoirs publics, une distance qui est encore accrue du fait qu'ils vivent dans des quartiers défavorisés. En outre, l'absence de concordance avec les emplois disponibles est plus grande à la suite du paradoxe du marché de l'emploi des grandes villes (Struyven et Vandenbrande, 2003). La distance à la maison de l'emploi est conditionnée au fait qu'il n'y a pas de tel organisme dans chaque commune. Il est vraisemblable que l'étendue de la zone de compétence de la maison de l'emploi influence négativement sa portée. En d'autres termes, les maisons de l'emploi qui ne desservent qu'une seule commune réussiront mieux et plus facilement à atteindre leur clientèle que celles qui en couvrent plusieurs. Nous qualifions cette variable de présence communale. En plus des spécificités du partenariat et des variables spatiales, les caractéristiques de la population des demandeurs d'emploi composent une troisième catégorie de variables susceptible d'influencer la portée de la maison de l'emploi. Une troisième hypothèse peut être émise : les demandeurs d'emploi les plus débrouillards s'adressent moins vite à la maison de l'emploi, mais recourent plutôt aux canaux électroniques lors de leur quête d'un travail. Le niveau de scolarisation fonctionne comme proxy pour la débrouillardise des demandeurs d'emploi.

Nous synthétisons les trois hypothèses comme suit :
- hypothèse 1 : plus nombreux sont les partenaires ou le personnel, plus grande est la portée ;
- hypothèse 2 : plus grande est la distance de la maison de l'emploi, plus faible est sa portée ;
- hypothèse 3 : plus débrouillards sont les demandeurs, plus faible est la portée.

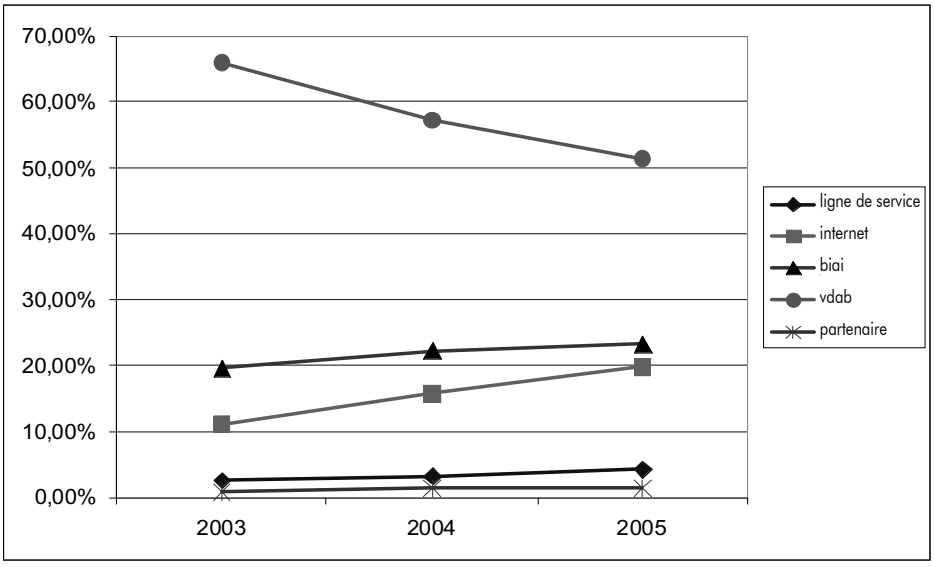
Pour mettre ces trois hypothèses à l'épreuve, nous avons fait usage de données administratives sur la portée auprès de la clientèle de la maison de l'emploi, notamment le lieu d'inscription en tant que demandeur d'emploi. Les raisons de ce choix sont doubles. En premier lieu, les demandeurs d'emploi forment le groupe cible prioritaire des maisons de l'emploi. En deuxième lieu, l'inscription comme demandeur d'emploi est une composante essentielle de la prestation de services de base et une condition à l'octroi d'une allocation de chômage. Cette prestation basique est l'unique prestation de services minimale garantie, offerte aux demandeurs d'emploi dans la maison de l'emploi. L'inscription peut se faire via quatre canaux différents : par un conseiller, par les bornes automatiques dans un local du VDAB ou dans la maison de l'emploi soit par Internet ou le centre d'appels du VDAB. La portée auprès de la clientèle, opérationnalisée sous la forme du pourcentage d'inscriptions qui ont lieu dans la maison de l'emploi par rapport au nombre total des inscriptions, a été calculée par maison (ou par zone de compétence). La portée globale auprès de la clientèle des maisons de l'emploi est de 69 pour cent, ce qui peut être qualifié d'acceptable. En réalité, la portée est sujette à de fortes variations entre les maisons de l'emploi. Les valeurs minimale et maximale se situent respectivement à 9 et 88 pour cent.

3.1. L'UTILISATION DE LA MAISON DE L'EMPLOI EN COMPARAISON AVEC D'AUTRES CANAUX

Une question préalable est de savoir si les demandeurs d'emploi ont (encore) absolument besoin de ce premier guichet d'une maison de l'emploi au seuil très bas dans les environs immédiats de leur domicile. Cela se pose par excellence pour la composante la plus élémentaire de la prestation de services de base, à savoir l'inscription. Avec l'avènement des canaux d'inscription électroniques (Internet, ligne de service), l'on s'attend généralement à ce que les canaux d'inscription classiques, entre quatre yeux, aient perdu en importance, ce qui est incontestablement le cas pour les demandeurs d'emploi 'débrouillards'. Aussi, le demandeur d'emploi recourt-il encore à la maison de l'emploi pour s'inscrire ? Cette question, nous l'avons examinée en analysant toutes les données automatisées du VDAB en liaison avec l'inscription jusqu'au niveau d'agrégation le plus faible. Ces données ont été complétées par des données administratives sur l'organisation de la maison de l'emploi et sur la totalité de la population des demandeurs d'emploi résidant dans la zone de compétence de la maison de l'emploi.

Les données relatives aux inscriptions permettent de suivre l'évolution dans les canaux d'inscription à partir de 2003 (la première année pour laquelle ces données sont disponibles). Pour 2005, il s'agit d'un fichier de 408.822 (ré-)inscriptions (voir figure).

FIGURE 1 : RECOURS AUX CANAUX D'INSCRIPTION PAR LES DEMANDEURS D'EMPLOI (REPARTITION EN POURCENTAGE PAR ANNEE), PERIODE 2003-2005



Source : VDAB.

Il ressort de l'analyse des inscriptions de 2003 à 2005 que tous les canaux d'inscription alternatifs connaissent une progression, au détriment du conseiller (baisse de 15 pour cent). Toutefois, le conseiller VDAB reste le canal le plus important, suivi par les bornes informatiques d'auto-inscription (biai dans la figure) et Internet (à domicile ou au point de contact communal (11)). En 2005, la part des inscriptions dans la maison de l'emploi via des conseillers ou les bornes informatiques s'élève à 65 %. Le rôle plus effacé du conseiller ne signifie cependant pas pour autant que lui-même ou le local de la maison de l'emploi perdent toute fonction en matière d'aide à l'inscription. Quant aux bornes informatiques dans la maison de l'emploi, il s'avère que les conseillers d'accueil offrent encore souvent de l'aide, comme le confirme le personnel interviewé dans les études de cas. Par ailleurs, une petite part des inscriptions via Internet a en réalité lieu dans les points de contact. La maison de l'emploi garde donc pour le demandeur d'emploi un intérêt primordial. Ceci vaut d'autant plus pour les parts auprès des groupes à risques : personnes peu formées (79 % de toutes les personnes peu scolarisées s'inscrivent via la maison de l'emploi, en comparaison avec une moyenne de 65 %), les demandeurs d'emploi âgés (à partir de 40 ans, 77 %), les allochtones (74 %), les bénéficiaires du revenu d'insertion (75 %) et les handicapés du travail (82 %). Les groupes réputés débrouillards, par exemple les personnes hautement qualifiées, les demandeurs d'emploi au travail et également les jeunes ont relativement moins recours à la maison de l'emploi pour s'inscrire, même si, en pourcentage, leur part reste élevée (respectivement 45 %, 51 % et 61 %). Trente-trois maisons de l'emploi (25 % du nombre total) tombent en dessous du seuil de la portée de 65 % auprès des clients : dans ces zones, le nombre de demandeurs d'emploi s'inscrivant dans la maison par rapport au nombre total de demandeurs d'emploi inscrits (dans la maison d'emploi ou via un autre canal) est inférieur à l'utilisation moyenne. Les maisons de l'emploi qui ne sont pas situées dans une ville présentent une moindre portée sur la clientèle, tant dans le cas des maisons communales qu'intercommunales. C'est du moins la légère tendance que l'on perçoit. Par ailleurs, l'utilisation moindre peut également être liée à des caractéristiques de la population.

3.2. FACTEURS EXPLICATIFS DES DIFFERENCES D'UTILISATION DE LA MAISON DE L'EMPLOI

Pour vérifier les hypothèses, nous faisons usage d'une analyse de régression linéaire multiple sur la base d'un modèle « *pooled ordinary least squares* (OLS) » (moindres carrés ordinaires (MCO) combinés). Via l'analyse de régression, nous vérifions l'importance des caractéristiques du partenariat (nombre de partenaires, pourcentage de membres du personnel ayant la maison de l'emploi comme lieu de travail fixe), des caractéristiques de la population des demandeurs d'emploi (présence de grou-

(11) Un point de contact est un kiosque digital où les demandeurs d'emploi peuvent accéder au Manager de dossier du VDAB. Un point de contact peut uniquement être installé dans une commune sans maison de l'emploi et est dépourvue en personnel du VDAB. Une aide peut toutefois être accordée par le personnel d'autres organisations telles que la commune, le CPAS, l'ALE ou une intercommunale. En 2007, l'on a décidé de ne plus soutenir financièrement les points de contact.

pes à risque, niveau de scolarisation) et des caractéristiques géographiques (degré d'urbanisation, présence communale) sur la portée auprès de la clientèle, telle que restituée dans le tableau 2. Nous avons retiré du modèle une aberrance présentant une valeur de 9 pour cent. Afin d'éviter toute multicolinéarité, les variables ont été soigneusement sélectionnées. Par exemple, le nombre de membres du personnel en tant que variable explicative n'a pas été repris dans le modèle parce qu'il est en corrélation étroite avec le nombre de partenaires d'une maison de l'emploi et le type de zone de compétence. Trois variables indépendantes présentaient un niveau de signification inférieur à 0,10. Le modèle a été jugé significatif ($F=10,29$, $p<0,01$) et explique 43 pour cent de la variance, ce qui peut être considéré comme acceptable.

Aucune variable relative au partenariat n'a été retenue dans le modèle. Ceci signifie que la composition du partenariat et l'effectif en personnel dans la maison de l'emploi n'exercent aucune influence directe sur son utilisation par le demandeur d'emploi. La relation entre la capacité d'accueil et la portée auprès de la clientèle est sans doute plus complexe que la manière dont elle a été opérationnalisée ici. Une autre explication réside dans le fait que, dans la majorité des maisons de l'emploi, l'inscription comme demandeur d'emploi est uniquement enregistrée par le VDAB. En effet, du personnel engagé pour l'accueil et pour la prestation de services de base, 92 % sont détachés par le VDAB. Il n'y a que 1,37 pour cent des demandeurs d'emploi à se faire inscrire par un autre conseiller partenaire que le VDAB.

Comme l'on peut s'y attendre, le niveau de scolarisation de la population des demandeurs d'emploi – un proxy pour leur débrouillardise – est une variable explicative importante (R^2 partiel = 0,23). Les personnes très qualifiées recourent plus volontiers à Internet pour s'inscrire et s'adressent moins vite à la maison de l'emploi. Il s'agit d'une constatation positive, étant donné que cela signifie que la maison de l'emploi atteint en toute première instance les personnes qui ont le plus besoin d'aide. D'autres caractéristiques de la population des demandeurs d'emploi n'ont aucune incidence sur la portée.

TABLEAU 2 : MODELE DE REGRESSION DE LA VARIABLE PORTEE AUPRES DE LA CLIENTELE AU NIVEAU DE LA MAISON DE L'EMPLOI, 2005, N=122, BASE SUR TOUTES LES DONNEES ENREGISTREES POUR 2005 (N = 378 307)

	Coefficients standardisés	Statistique t	Valeur p	R^2 partiel
Partenariat				
Nombre d'organisations	0.005	0.06	0.9510	0.000
% lieu de travail fixe°	0.068	0.90	0.3715	0.005
Variables spatiales				
Grandes villes	-0.207	-1.92	0.0572	0.023
Présence communale°°	0.250	2.96	0.0038	0.054
Caractéristiques de la population de demandeurs d'emploi non actifs (DENA)				
% demandeurs d'emploi de longue durée	-0.071	-0.77	0.4417	0.004
% handicapés du travail	-0.092	-0.92	0.3597	0.005
% de personnes très qualifiées	-0.665	-6.76	<.0001	0.230
% de demandeurs d'emploi âgés de plus de 49 ans	0.157	1.55	0.1249	0.015
% allochtones°°°	0.113	0.84	0.4022	0.004
Intercept	*0*	*5.06*	*<.0001*	*0.157*
Statistiques des modèles	***Valeur F = 10.29***		***<.0001***	***Adj. R^2=0.430***

° % de personnel qui travaille dans la maison de l'emploi comme lieu fixe.
°° % DENA de la zone de compétence qui réside dans la commune où est implantée la maison de l'emploi.
°°° % DENA non européens .

Source : calculs propres basés sur les fichiers du VDAB, cellule de projet maisons locales de l'emploi, Arvastat

Quelles sont les variables spatiales expliquant la portée auprès de la clientèle outre les variables personnelles ? Les maisons de l'emploi situées dans une grande ville ou dans une zone de compétence intra-urbaine (Anvers et Gand) ont une portée moindre que les autres maisons. Ici se pose un problème spécifique aux grandes villes : amener les demandeurs d'emploi jusqu'à la maison de l'emploi. En fin de compte, il s'avère que la présence communale – un proxy pour la distance que les demandeurs d'emploi doivent parcourir jusqu'à la maison de l'emploi – est une variable importante dans l'explication de la portée (12). Les maisons de l'emploi installées dans une grande ville (zone de compétence intra-urbaine) ou qui desservent plusieurs communes (zone de compétence intercommunale) ont une portée moindre sur la clientèle que les zones de compétence communales.

Sur la base de l'analyse ci-dessus, nous rejetons l'hypothèse « plus nombreux sont les partenaires ou le personnel, plus grande est la portée » (hypothèse 1). Il en va autrement pour la situation de la maison de l'emploi. La deuxième hypothèse « plus grande est la distance jusqu'à la maison de l'emploi, plus faible est sa portée » est confirmée. Dans cette étude, nous trouvons également de quoi soutenir la troisième

(12) Environ un quart de la population des demandeurs d'emploi ne réside pas dans la proximité d'une maison communale de l'emploi (zone de compétence intercommunale).

proposition « plus débrouillards sont les demandeurs, plus faible est la portée ». Il ressort en tout premier lieu du modèle de régression qu'indépendamment des autres facteurs, les personnes moins qualifiées recourent plus volontiers à la maison de l'emploi que les personnes très qualifiées. Ce constat pose des exigences particulières quant à la nature et à l'intensité de la prestation de services au sein de la maison de l'emploi. En deuxième lieu, les aspects géographiques n'ont pas une importance directe sur la portée, excepté pour les grandes villes Anvers et Gand. Cela reflète des problèmes de nature 'interne' dans ces villes et nécessite une attention spécifique pour l'organisation intra-urbaine des maisons de l'emploi. En troisième lieu, le modèle confirme que le nombre de partenaires ou le nombre de membres du personnel disponibles n'a en soi pas d'incidence sur la portée sur la clientèle. Donc, « plus il y a de partenaires, mieux cela vaut » n'est pas nécessairement efficace.

4. INTEGRATION DE LA PRESTATION DE SERVICES

Les questions suivantes de l'étude s'énoncent comme suit : quel est le degré d'implication de tous les partenaires pertinents dans le réseau ? Qui en assure la direction ? Dans quelle mesure cela mène-t-il à une intégration effective des services concernés (questions 2 et 3 de l'étude) ? Selon Provan et Milward (2001), il est possible de distinguer quatre critères qui marquent l'efficacité d'une organisation de réseau : la composition du partenariat, l'organisation commune des services, la force et la dynamique du partenariat ainsi que sa direction. Dans les lignes qui suivent, nous commentons les résultats sur l'impact de la prestation de services sur la base de ces quatre critères. Les constatations de cette section sont basées sur une analyse de données morphologiques de 122 maisons de l'emploi, suivie d'interviews du management et du personnel exécutant de huit maisons de l'emploi.

4.1. COMPOSITION DU PARTENARIAT

Quant à la composition du partenariat, nous pouvons opérer une distinction entre partenaires centraux et locaux. Le tableau 3 comprend un aperçu des partenaires et de l'effectif en personnel des maisons de l'emploi. Seuls, les membres du personnel qui travaillent sur rendez-vous ou ont la maison de l'emploi comme lieu de travail fixe ont été repris dans les chiffres. L'ONEM pourrait être un acteur central, puisque cette instance fédérale est responsable de l'organisation des allocations et, par conséquent, partiellement encore de la politique d'activation. L'ONEM est également cosignataire de l'accord-cadre et du traité de partenariat. En revanche, comme nous l'avons déjà mentionné ci-dessus, cette instance fédérale en tant que telle ne fournit aucune prestation de services à la maison de l'emploi (13). Outre l'ONEM, il

(13) Au niveau administratif supérieur, il est bel et bien question d'une concordance informatisée entre le VDAB et l'ONEM ; grâce à quoi, l'inscription comme demandeur d'emploi ne doit avoir lieu qu'une seule fois. Cette concordance est indépendante des maisons de l'emploi.

nous faut rappeler les organismes chargés du paiement, principalement organisés par les syndicats, qui assument le paiement de l'assurance-chômage. Aucune place n'a été prévue pour ces structures dans l'organisation des maisons de l'emploi. Le VDAB est le partenaire le plus important et le plus impliqué dans la maison de l'emploi avec un ancrage de l'ordre de 90 pour cent. La moitié du personnel des maisons de l'emploi est détachée par le VDAB. La maison de l'emploi reste donc limitée à un guichet pour l'emploi et non pour l'emploi et le revenu à l'instar d'autres pays. L'explication à ceci doit plutôt être cherchée dans le contexte supra-local. D'une part, la scission de l'organisation et le paiement de l'assurance-chômage par respectivement l'ONEM et les divers organismes de paiement se prêtent moins à la fusion de cette prestation de services en un seul guichet. D'autre part, la ventilation de l'assurance-chômage et du placement entre respectivement les autorités fédérales et flamandes traduit un frein politico-constitutionnel à la réintégration en un service de guichet unique.

A l'opposé de l'instance fédérale, les instances locales sont effectivement présentes dans la maison de l'emploi. En pratique, le CPAS est impliqué de manière variable, notamment dans la moitié des maisons de l'emploi. Le CPAS participe en tant que prestataire de service spécialisé, d'accompagnateur du parcours d'insertion, au sein du premier pilier mais non du deuxième. Pour la demande de l'allocation d'aide, les clients du revenu d'insertion ne peuvent s'adresser à la maison de l'emploi, mais doivent se tourner vers le service social de l'implantation locale du CPAS. La participation du CPAS dans les maisons de l'emploi dépend fortement de variables géographiques. Les CPAS, les services organisés par la commune comme les ALE, détachent du personnel dans 90 % des maisons de l'emploi dans une zone de compétence communale. Dans le cas des zones de compétence intercommunales, les CPAS ne sont impliqués que dans la moitié des maisons de l'emploi et dans les grandes villes (zones de compétence intra-urbaines), ils ne participent nulle part. Dans ces deux dernières catégories de zones de compétences, les rayons d'action des CPAS sont dissemblables de ceux des maisons de l'emploi. En règle générale, les CPAS sont organisés à une échelle plus réduite.

TABLEAU 3 : DEGRE DE PARTICIPATION DES ORGANISATIONS DANS LES MAISONS DE L'EMPLOI, 119 MAISONS DE L'EMPLOI, 1 311 MEMBRES DU PERSONNEL, 2006

Organisation partenaire	présente dans la maison de l'emploi*	Pourcentage de présence	Nombre de membres du personnel dans la maison de l'emploi	Pourcentage de présence
Acteurs centraux				
VDAB	106	89,08	662	50,50
ONEM	0	0,00	0	0,00
Institutions de paiement (14)	0	0,00	0	0,00
Acteurs locaux				
ALE	103	86,55	199	15,18
CPAS	64	53,78	119	9,08
ATB/GTB	77	64,71	115	8,77
ALE entreprise de services	31	26,05	49	3,74
Tiers (ONG locales)	27	22,69	64	4,88
Valeurs faisant défaut			63	4,81
Total			***1311***	***100,00***

*Nombre de maisons de l'emploi où les organismes mentionnés offrent leur prestation de services.

Sources : calculs propres, cellule de projet maisons locales de l'emploi.

Le choix des zones de compétence intercommunales n'est donc pas évident lorsque l'on met en avant l'implication des administrations locales et des ALE. En effet, bien que les ALE soient le deuxième principal partenaire avec une présence de 86 % dans les maisons de l'emploi, ceci vaut uniquement pour les agences de l'emploi établies dans la commune d'implantation de la maison. Il est remarquable de constater la présence de l'entreprise de services ALE (15) dans plus d'un quart des maisons de l'emploi. L'ATB/GTB, un service organisé par la province, participe surtout dans les zones de compétence urbaines et moins dans les zones de compétences rurales. Les tiers locaux ou ONG sont astreints par le FSE (16) à offrir leur accompagnement de parcours d'insertion dans les maisons de l'emploi, mais dans la pratique une partie d'entre eux continue également à offrir ce type de services dans leur propre organisme.

(14) Les institutions de paiement sont les syndicats et la Caisse auxiliaire de paiement des allocations de chômage.

(15) L'entreprise de services ALE est une entreprise qui met au travail des nettoyeuses dans des familles grâce aux titres-services subventionnés par le fédéral. L'entreprise de services se présente comme employeur commercial dans la maison de l'emploi, un rôle qui n'est pas reconnu dans l'organisation politique initiale. Au total, l'on recensait en 2005 1 038 entreprises agréées de titres-services tant d'administrations locales, d'ALE et d'asbl que d'initiatives privées, entreprises commerciales (p. ex. agences d'intérim).

(16) Fonds Social européen.

Pour résumer, il est incontestablement question de cohabitation en ce qui concerne la prestation de services. Pour ce qui est du guichet unique, celui-ci est généralement concrétisé sur le plan de l'accueil, mais la participation des partenaires n'y est que très modeste. Gand, où les différents partenaires offrent alternativement une aide dans l'espace de libre service, constitue une exception.

4.2. DEPLACEMENT DE SERVICES DANS LA MAISON DE L'EMPLOI

A quels services, au sein de la maison de l'emploi, ces partenaires contribuent-ils ? A y regarder de plus près, la question relative aux prestations de services offertes ou non dans la maison de l'emploi ne trouve guère de réponse aisée. Provan et Milward (2001) affirment qu'après un certain temps, un réseau effectif ne conserve que les partenaires clés mais propose également des services périphériques fût-ce avec des accords de coopération plus ou moins lâches. C'est pour cette raison que nous avons opéré une distinction entre l'aide de première ligne aux demandeurs d'emploi et l'accompagnement de deuxième ligne. Cette distinction jette un jour éclairant sur l'imbrication factuelle de l'accompagnement qui est actuellement offert dans les maisons flamandes de l'emploi. Dans la note de politique à suivre, la maison de l'emploi a été conçue en première instance comme un guichet pour la prestation de services de première ligne, la prestation de services *de base* intégrée. La prestation de services universelle du VDAB a valeur de point de départ. Font partie de cette prestation de services universelle, tous les services et informations qui sont assumés gracieusement par le VDAB comme l'enregistrement et la demande des emplois vacants, l'inscription comme demandeur d'emploi ou l'information sur les formations. L'accompagnement du parcours des demandeurs d'emploi par contre est individuel et intensif. C'est pourquoi nous le comptons parmi les prestations de services de deuxième ligne. L'on peut donc s'attendre à ce que la maison de l'emploi comprenne en tout premier lieu ces partenaires prestataires de services de première ligne. En réalité, tant des tâches de services de première ligne que de deuxième ligne sont intégrées dans la maison de l'emploi, fut-ce de manière incomplète. Ceci est rendu de manière schématique par le tableau 4.

TABLEAU 4 : PRESENTATION SCHEMATIQUE DE LA PRESTATION ACTUELLE DE SERVICES DANS ET HORS LA MAISON DE L'EMPLOI

	Prestation de services de première ligne	**Prestation de services de deuxième ligne**
Prestation de services de base (non : allocation – paiement)	VDAB ALE (• ONEM) Villes et communes	
Détermination, orientation et accompagnement du parcours	VDAB ALE	VDAB CPAS ATB/GTB Tiers

La prestation de services de première ligne du CPAS et de l'ONEM n'a pas lieu dans la maison de l'emploi. Le VDAB et, dans une moindre mesure, l'ALE réfèrent des clients de cette prestation de base à l'accompagnement du parcours des partenaires de la maison de l'emploi. L'ALE, dirigée par l'ONEM, fonctionne également comme boîte aux lettres pour l'ONEM pour la demande d'attestations classiques. L'ALE et les administrations locales peuvent en outre dispenser des informations de base sur l'offre locale de services, le deuxième pilier de la maison de l'emploi.

Les personnes interviewées signalent que de multiples problèmes des demandeurs d'emploi ne sont souvent pas détectés dans la prestation de services de base. Ceci est souvent l'œuvre de partenaires spécialisés comme l'ATB/GTB et les tiers locaux après accueil des demandeurs d'emploi envoyés par le VDAB ou l'ALE. En règle générale, ce screening spécialisé s'opère dans la maison de l'emploi, mais le screening des clients pour le revenu d'insertion par exemple s'effectue pour sa part par le service social du CPAS.

L'accompagnement du parcours du VDAB, du CPAS et de tiers est partiellement ancré dans la maison de l'emploi. Là, où des tâches de l'accompagnement de deuxième ligne sont effectivement intégrées au sein de la maison de l'emploi, cela entraîne souvent des problèmes de délimitation de terrain et de confusion potentielle d'intérêts comme la référence principalement à l'offre propre des services. Pour tous les partenaires, le fait d'orienter vers un parcours est considéré comme faisant partie de l'autonomie de l'organisation propre. Ce rôle entre en contradiction avec le rôle de la maison de l'emploi de « guide neutre » vers une offre déterminée. La fonction du conseiller de parcours de la régie du VDAB relève principalement d'une technique de l'enregistrement mais n'est pas considérée dans toutes les localisations comme neutre. Malgré cela, l'on peut postuler que sur le plan de l'accompagnement de parcours, la prestation de services de deuxième ligne, l'intégration est plus grande que celle sur le plan de l'accueil et de la prestation de services de base. Ce constat est remarquable étant donné qu'en tout premier lieu, la maison de l'emploi a été créée pour réaliser l'intégration sur le plan de la prestation de services de base.

Malgré ces entraves structurelles sous-jacentes, l'on observe également sur le terrain des processus qui tentent de faire progresser la collaboration d'un pas supplémentaire ; Herentals, Maasmechelen, ... ne sont que quelques exemples que nous citons ici. Dans le sillage de notre étude, l'administration de la ville d'Anvers, le CPAS et le VDAB ont rendu public au début de 2008 un accord visant à mieux harmoniser la prestation de services de chacun des partenaires. En outre, l'Union flamande des villes et des communes prépare un plan pour lancer dans un certain nombre de villes et communes des expériences de collaboration entre VDAB et CPAS.

Par ailleurs certaines tâches qui interfèrent et entrent en conflit sont encore perceptibles sur deux autres terrains. En premier lieu, les associations qui adoptent des tâches du premier pilier, peuvent également intervenir comme exécutants de parcours dans le cadre de sous-traitances (indépendamment de la maison de l'emploi).

En deuxième lieu, des organismes assument des missions du premier pilier parallèlement à des tâches du deuxième pilier. En particulier, il convient de penser ici à l'entreprise de services ALE et aux initiatives des CPAS dans le domaine de l'économie locale des services.

4.3. FORCE ET DYNAMIQUE DU PARTENARIAT

La force et la dynamique de l'accord de coopération s'expriment dans le nombre de contacts entre associations (Provan et Milward, 2001). Ainsi, il s'avère que la simple cohabitation dans un seul lieu représente déjà une amélioration énorme dans le domaine des contacts informels entre organismes. Par ailleurs, l'intensification des formes de concertation telles que la gestion quotidienne et la concertation des conseillers contribue également à favoriser les contacts bilatéraux entre associations. Dans ce contexte, les TI jouent un rôle majeur dans les contacts entre organisations. L'accès à la vaste gamme d'instruments du VDAB est considéré comme un énorme avantage de la maison de l'emploi. Toutefois, les partenaires mettent souvent en question des procédures d'enregistrement compliquées et longues, particulièrement chronovores qui ne permettent que peu de liberté lors de la réalisation d'un parcours et de la méthode d'accompagnement. Les pouvoirs publics flamands libèrent des budgets pour les maisons de l'emploi, mais ceux-ci ne créent qu'un espace pour répondre au coût de l'infrastructure et non pour la mise sur pied d'actions communes.

L'on peut espérer d'un partenariat local qu'il fournisse une contribution à la résolution de problèmes du marché de l'emploi local et génère un capital social par l'établissement de contacts avec des organisations de domaines politiques attenants (Provan et Milward, 2001). Cependant, à ce jour, la collaboration opérationnelle au sein de la maison de l'emploi n'est qu'insuffisamment cadrée dans une approche plus large et plus stratégique des problèmes locaux et socioéconomiques. Ainsi, dans le cadre de l'approche globale, un groupe de demandeurs d'emploi a émergé dans lequel on a pu déceler un 'comportement d'acheteur' des demandeurs d'emploi et un comportement de mise à l'écart par les acteurs. Ceci signifie que ces demandeurs d'emploi sont souvent accompagnés successivement par des associations différentes sans que soient obtenus les résultats désirables de sortie du circuit. Jusqu'à présent, la maison de l'emploi et le forum ne fournissent pas de réponse. L'on recherche nettement plus volontiers des solutions supra-locales. Le manque de concordance avec le plan de politique sociale et le fonctionnement des CPAS est une autre indication de collaboration limitée. Chez les autorités locales, l'on est en présence d'une dynamique variable quant à l'amélioration de la problématique plus large du marché de l'emploi. Les zones de compétence soumises à une pression de chômage plus élevée sont généralement plus dynamiques que les zones de compétence ne subissant qu'une faible pression du chômage. Souvent, ceci relève d'une meilleure compréhension, d'une tradition plus longue de coopération et du fait de disposer d'une expérience, de moyens et de personnel. Il n'est pas sûr que la maison de l'emploi y ait fortement contribué.

On suppose par ailleurs que les partenariats locaux soient proches du citoyen, d'où ils sont mieux à même de détecter des niches locales et de lancer des actions innovatrices (Considine, 2003). De nombreuses initiatives ont déjà vu le jour grâce à l'accord de coopération de la maison de l'emploi. D'une part, ces actions sont axées sur une approche plus globale de l'adéquation entre la demande et l'offre, parmi lesquelles les bourses de l'emploi et les séances de petit déjeuner pour les employeurs sur les mesures d'embauche. D'autre part, ces actions visent à faire connaître la maison de l'emploi et à y attirer le public par le biais de brochures et de journées portes ouvertes. De nouvelles actions au sein du deuxième pilier apparaissent généralement sur initiative des administrations locales ou sur la base de contacts bilatéraux entre associations. Dans ce contexte, le forum exerce plutôt un rôle informatif. A quelques endroits, des organisations du deuxième pilier ont été approchées pour faire effectuer des travaux d'entretien dans la maison de l'emploi tels que travaux de nettoyage, petits travaux et maintenance d'ordinateur. D'autres initiatives politiques sont parfois adjointes à la maison de l'emploi comme par exemple le plan de lutte contre le chômage des jeunes. A Anvers fut par exemple mis sur pied une maison de l'emploi pour jeunes. A Gand, dans le cadre de ce plan, un « jobdating » a été organisé dans la maison de l'emploi entre employeurs, jeunes et accompagnateurs de parcours concernés.

4.4. CONDUITE DU RESEAU

La conduite du partenariat constitue un quatrième et dernier facteur au niveau de l'accord de coopération. Les réseaux bien développés désignent généralement un coordinateur de réseau spécifique. Provan et Milward définissent le coordinateur de réseau [« network broker » (courtier de réseau) ou « Network Administrative Organization » (Organisation administrative du réseau)] comme celui qui distribue, gère et coordonne les moyens, comme agent de la communauté locale et chef des partenaires de réseau. Une conduite fortement centralisée du réseau est un indicateur de son efficacité (Provan et Milward, 1995). La capacité du coordinateur de réseau d'attirer des moyens spécifiques et d'en disposer (par exemple des moyens d'attraction, des moyens pour l'économie locale de services) est un autre indicateur important. Le fait d'avoir accès à des « moyens locaux » étayant l'accord de coopération est considéré dans la littérature comme une condition essentielle pour le fonctionnement d'un réseau (Considine, 2003). Par ailleurs jouent également un rôle les compétences dont dispose le coordinateur, plus particulièrement le « relationship management » (gestion des relations) dans un contexte « multi-agence » et « multi-niveaux » (Considine, 2003; Struyven et De Rynck, 2000). Mais en fait, comment sont conduites les maisons de l'emploi et quelle forme adoptent sur le terrain le rôle de régisseur-ensemblier et le rôle de responsable de l'implantation ? Au niveau local, un responsable de l'implantation a été désigné par maison de l'emploi. Celui-ci assure le suivi quotidien de la maison. Dans au moins 62 % des maisons de l'emploi, cette fonction est assumée par le VDAB. Les personnes interrogées font état du fait qu'à ce jour, les compétences du responsable de l'implantation ont été conçues de façon trop limitée. Le responsable de l'implantation assume en tout premier lieu la condui-

te logistique sur le lieu de travail (par exemple, la commande de matériel de bureau). En quelques endroits est née au sein du VDAB l'idée de mettre sur pied une fonction officieuse de coach de la maison de l'emploi tenant compte de la nécessité d'une coordination plus stratégique du réseau. Ce dernier intervient comme intermédiaire entre le niveau supra-local du VDAB et les partenaires locaux et s'adresse plutôt à la gestion des services proposés par les maisons de l'emploi. Sur le terrain, cette fonction est généralement reconnue et admise. Toutefois, l'on reproche parfois aux coaches de maisons de l'emploi comme aux responsables VDAB de l'implantation un manque d'indépendance dans la mesure où ils sont trop influencés par les intérêts supra-locaux du VDAB.

5. BENEFICES PERCUS PAR LES ACTEURS CONCERNES

La quatrième et dernière question de l'étude porte sur les bénéfices perçus par chacun des partenaires. Quelles sont les plus-values perçues par les acteurs directement concernés dans la maison de l'emploi quant à son fonctionnement et, plus particulièrement, quant à leur propre mode d'organisation ?

Les partenaires sont uniquement disposés à collaborer que lorsqu'ils retirent de cette collaboration des avantages pour les objectifs de leur propre association (Provan et Milward, 2001). En règle générale, l'on peut supposer que, dans un réseau qui fonctionne correctement, la répartition des tâches est mise en concordance avec les différents acteurs. Ainsi, l'association libère du temps pour les clients nécessitant plus d'aide (Provan et Milward, 2001). A première vue, il s'avère que les bénéfices d'une participation au réseau des associations plus modestes sont plus grands que pour les associations plus développées et réputées. Pour un organisme, il peut être important de s'affilier à un réseau afin d'accroître ainsi sa légitimité, de revendiquer des moyens et de réaliser des résultats plus nombreux avec des clients. Ces éléments d'un réseau sont surtout avantageux pour les associations de moindre importance. D'autre part, pour celles-ci, le réseau est susceptible d'entraîner des coûts plus élevés (frais de transaction, frais administratifs). Pour les grandes organisations, les frais sont moindres, alors que les avantages sont moins nombreux. Nos constatations ne correspondent pas à cette règle générale. Plus particulièrement en ce qui concerne l'entrée de nouveaux clients dans l'organisation, les avantages perçus sont plus grands pour le VDAB que pour les partenaires locaux.

Au niveau du partenariat, l'évolution vers un dossier par client – d'où doublons évités dans l'accompagnement, assouplissement et plus grande mise en concordance dans le cadre de recrutements pour des initiatives de partenaires, comme par exemple une formation dans le secteur du bâtiment – est un avantage qui est perçu comme important. Par ailleurs, des pas sont également faits en direction d'une mise à disposition d'une vaste offre d'informations. Ici, dans la pratique, l'on signale encore quelques points noirs. Par exemple, il s'avère que la mise sur pied d'un guichet physique pour le deuxième pilier, l'économie locale de services, se limite aux

treize villes principales flamandes. Ce guichet d'information est principalement axé sur les usagers et moins sur les demandeurs d'emploi. La liaison entre les guichets du premier et du deuxième piliers, en d'autres termes le fait de référer les demandeurs d'emploi à des emplois dans l'économie locale des services, est fortement limitée. Bien que l'interdépendance entre les organisations des deux piliers s'accroisse fortement, elle ne crée que peu de rapports internes. Les informations relatives au premier pilier ne sont pas encore entièrement intégrées dans un seul guichet, mais sont plutôt réparties dans la maison de l'emploi et partiellement à l'extérieur. Pour une partie des demandeurs d'emploi, il n'est à ce jour pas évident pour quels motifs, l'on peut s'adresser à la maison de l'emploi. La prestation de services aux employeurs et aux travailleurs n'est quasiment pas développée.

La plus-value de la maison de l'emploi pour le VDAB réside dans le fait que cette organisation se préoccupe davantage des problèmes et des méthodes locaux d'autres partenaires. Ce faisant, il faut constater que la conduite fortement hiérarchisée émanant du niveau flamand rend plus difficile la demande d'une flexibilité locale, ce qui reste un point noir. Par ailleurs, l'on observe une forte demande d'autres organisations au VDAB dans le cadre de la solution de problèmes dans l'exécution concrète de la prestation de services à cause de son rôle de régisseur-ensemblier.

Pour le CPAS, la maison de l'emploi constitue un chaînon souple entre le revenu d'insertion et le VDAB (ou l'accès aux allocations de chômage). Sur le terrain, cependant, l'on est encore souvent confronté à des doublons dans l'accompagnement des deux partenaires, parce que le CPAS n'est impliqué que de manière fort variable dans les maisons de l'emploi. La compétence de première ligne du CPAS, plus précisément la demande d'une allocation d'aide, a exclusivement lieu auprès du service social du CPAS.

Sur le plan de la prestation de services de base, l'ALE joue un rôle de doublage dans le screening régulier et dans l'activation des demandeurs d'emploi. L'ALE réalise des entretiens d'entrée (« intake ») pour son propre groupe cible de chômeurs de très longue durée. Ces entretiens aboutissent à la référence d'un emploi dans une entreprise de services, à un travail ALE ou à un accompagnement de parcours des autres partenaires. Ailleurs, l'ALE joue également un rôle informatif à l'égard du deuxième pilier, mais intervient également comme présentateur de services du deuxième pilier, ce qui est ressenti par d'autres acteurs locaux comme une concurrence déloyale. Pour les tiers locaux, la participation à la maison de l'emploi favorise l'accès aux canaux du VDAB, parmi lesquels la vaste gamme des instruments du VDAB (attestations, offres d'emploi, formations). Mais jusqu'à présent, la maison de l'emploi ne contribue pas à l'augmentation de l'entrée dans ses propres accompagnements de parcours. Ceci est lié à l'approche globale des autorités flamandes. Le VDAB est obligé de convoquer tous les demandeurs d'emploi et de les diriger vers une offre d'accompagnement, mais jusqu'à ce jour, aucune garantie de dirigisme neutre n'a été incorporée. Pour les services ATB/GTB, la maison de l'emploi signifie une plus grande notoriété et une légitimité, ce qui mène à une augmentation de l'afflux des

entrées via les partenaires de la maison de l'emploi. Par ailleurs, l'ancrage des services ATB/GTB au sein du VDAB a également pour conséquence une augmentation des entrées. La forte extension des services ATB/GTB organisés par les provinces a pour effet que jusqu'à présent, la structure organisationnelle n'est pas en concordance avec l'organisation déconcentrée du réseau.

6. CONCLUSIONS ET DISCUSSION

Le présent article vise à analyser et à apprécier le fonctionnement de la maison locale de l'emploi flamande comme organisation de réseau. La maison de l'emploi est organisée comme le premier guichet central pour le travail grâce à l'intégration de la prestation de services de base pour demandeurs d'emploi, offerte par le VDAB, avec celle d'autres instances au niveau local. Dans le présent article, nous avons examiné comment cette organisation de réseau élargit la portée auprès des demandeurs d'emploi et l'intégration de la prestation de services qui, antérieurement, était prodiguée par diverses instances. Pour ce qui est de l'importance de la portée sur les demandeurs d'emploi, nous arrivons à la conclusion qu'un lieu physique comme la maison de l'emploi joue encore effectivement un rôle en tant que canal d'inscription pour les demandeurs d'emploi, même si Internet ne cesse d'accroître son importance au détriment du conseiller VDAB. La maison de l'emploi est proportionnellement plus visitée par des demandeurs d'emploi ne disposant pas d'un niveau de haute qualification. C'est encore plus vrai pour les groupes à risque. La maison locale de l'emploi a donc réussi à attirer principalement ces groupes dont nous pouvons supposer qu'ils se débrouillent moins bien sur le marché de l'emploi. Le facteur spatial contribue à une meilleure portée de la maison de l'emploi. Là où la distance jusqu'à la maison de l'emploi augmente parce qu'aucune maison similaire n'est présente dans la commune, le demandeur d'emploi préfère des canaux alternatifs au lieu de la maison de l'emploi située dans une autre commune à distance plus grande de son domicile. Pour les grandes villes Anvers et Gand, le présente étude renvoie à des problèmes de nature 'interne' de ces villes, où il faut une plus grande attention à l'étalement intra-urbain de plusieurs maisons de l'emploi. Dans cette étude, nous n'avons pas trouvé la confirmation d'une influence du partenariat ou du nombre de membres du personnel sur la portée auprès des demandeurs d'emploi. Une explication de ce phénomène peut être recherchée dans le fait que l'inscription des demandeurs d'emploi est considérée par la grande majorité comme une tâche du personnel du VDAB, de telle manière que l'accroissement du personnel par celui d'autres organisations n'est pas en mesure de faire réellement la différence.

Nous retrouvons le facteur spatial lorsqu'il s'agit de l'implication des partenaires locaux dans la maison de l'emploi. En règle générale, il s'avère que les CPAS sont présents dans la moitié des maisons de l'emploi. Leur absence est relativement plus fréquente dans les communes sans maison de l'emploi. Pour les ALE, ceci est encore plus vrai. Ce problème chez les organisations partenaires typiquement communales

ne peut être solutionné en premier lieu par une réduction d'échelle. Il est bien plus souhaitable que les autorités flamandes et fédérales encouragent ces associations à mettre sur pied des structures intercommunales.

Que les partenaires locaux ne soient souvent présents dans la maison de l'emploi que lors de permanences ou sur rendez-vous explique clairement que l'intégration des prestataires de services locaux est en réalité très limitée. Pour la prestation de services dans la maison de l'emploi, l'intégration n'a été réalisée que partiellement, tant pour ce qui est de la prestation de services de base [inscription et enregistrement (« intake »)], que pour l'accompagnement des parcours. Mieux encore : dans le cadre des accompagnements de parcours, nous observons encore dans la maison de l'emploi un certain ancrage du VDAB, du CPAS et des tiers ONG. Pour la prestation de services de base – pour laquelle était prévue en tout premier lieu l'intégration –, nous ne constatons en réalité aucune intégration du VDAB avec le CPAS et l'ONEM. Notre conclusion politique est qu'il est souhaitable de s'entremettre nettement plus en faveur de l'intégration de la prestation du service de base du VDAB avec le CPAS, l'ALE et aussi avec l'ONEM. Si le domaine de la maison de l'emploi est circonscrit à ces éléments, il faut en conclure que les tiers locaux ou les services spécifiques de placement tels que l'entreprise de services ALE ne sont pas à leur place dans la maison de l'emploi.

Actuellement, l'intégration de l'accompagnement du parcours est déjà plus avancée, mais pour les associations partenaires, il s'agit ici le plus habituellement d'accompagnement de parcours spécialisé de la deuxième ligne. L'intégration de la prestation de services est en fait limitée par définition, parce qu'il s'agit d'une offre axée sur la concordance. Le glissement de l'accompagnement de parcours vers la maison de l'emploi n'a pas en soi fait largement avancer la collaboration. Cela ne signifie toutefois nullement qu'aucun effet positif ne soit lié à un simple partage de local : la cohabitation dans un endroit unique et l'accès à un système de suivi de la clientèle intégré sont déjà en soi des facteurs qui plaident en faveur d'une coopération. Ici, la cohabitation est donc une option, mais n'est pas vraiment indispensable pour permettre un renvoi fluide vers un autre organisme. Mais la limitation réside dans le fait que les organisations partenaires limitent leur activité dans la maison de l'emploi à leur propre groupe cible. Ce rôle est en contradiction avec le rôle de la maison en tant « conseiller neutre » qui dirige vers une offre déterminée. Il faut donc une direction conséquente qui dépasse le partenariat en direction d'un parcours ou d'une offre d'emploi, afin d'éviter que des associations ne dirigent des candidats sans fondement vers leur propre offre. Le rôle régisseur-ensemblier du VDAB comporte en principe une garantie que le renvoi à un parcours déterminé soit incité par les besoins du client (et non de l'offre de services), mais dans la pratique, ceci n'est pas toujours suffisamment garanti ou rendu transparent.

Au départ de ces constats, quels sont les scénarii qui se présentent pour l'avenir de la maison de l'emploi ? Un premier scénario réside dans un choix univoque en faveur de l'intégration de la prestation de services de base. Ce qui signifie que tous

les partenaires pertinents participent : VDAB, CPAS, ONEM, ALE et administrations locales. L'intégration de la prestation de services de base se rapporte tant au premier pilier qu'au deuxième. Ce choix répond à une distinction de principe entre prestation de services de base et accompagnement de parcours. Parmi les autres avantages, citons : le caractère peu exigeant du seuil, posant moins de conditions à l'aide personnelle et aux espaces délimités (il faut moins tenir compte du caractère privé lors des entretiens). Ce choix permet une plus grande décentralisation des implantations. Par ailleurs, ce choix ouvre également des perspectives d'intégration de la maison de l'emploi avec d'autres organisations de réseau comme les maisons sociales. Si l'on opte pour une intégration de la prestation de services de base, la question se pose de savoir dans quelle mesure, ceci est réalisable via la réalisation d'un accord entre administrations des niveaux administratifs fédéral, flamand et local. Il va de soi que dans l'hypothèse d'une régionalisation plus poussée des services de placement et de paiement des allocations du niveau fédéral vers le niveau flamand, ce choix est nettement plus réalisable que dans une situation de compétences scindées, comme c'était le cas jusqu'à présent.

Le deuxième scénario est susceptible de s'énoncer comme suit : pour les services plus spécialisés, on optera pour une localisation dans la maison de l'emploi, vu les avantages éprouvés en matière de mise en concordance et de renvoi du simple fait d'être logé sous un seul toit. Pour ces services, la cohabitation est effectivement une possibilité, tout comme ce l'est également pour des partenaires commerciaux (par exemple : agences de travail intérimaire, en tant qu'employeur et en tant qu'entreprise travaillant avec des chèques service). Le revers de la médaille, c'est que la prestation de services doit devenir plus concentrée du fait du degré de spécialisation, ce qui pose des exigences plus fortes à l'accessibilité, tant sur le plan géographique qu'infrastructurel (un plus grand besoin de respect de la vie privée). Pour cette raison, ce choix se prête mieux aux zones de compétence urbaines. Par ailleurs, il est souhaitable d'intégrer de manière conséquente des parois afin d'éviter que la personne concernée ne soit renvoyée à l'offre de services exécutants. Ceci pose des exigences particulières à la fonction de renvoi à une forme de parcours qui, actuellement, en beaucoup d'endroits est exercée trop largement avec une distance administrative, à la suite de quoi les personnes concernées ressentent un manque de neutralité.

(Traduction)

BIBLIOGRAPHIE

Bogason, P., *Public Policy and Local Governance. Institutions in Postmodern Society*, Cheltenham, Edward Elgar, 2000.

Clasen, J., Ducan, G., Eardley, T., Evans, M., Ughetto, P., Van Oorschot, W. et Wright, S., Towards 'single gateways'? A cross-national review of the changing roles of employment offices in seven countries, in *Zeitschrift für ausländisches und internationales Arbeits- und Sozialrecht,* 15 (1), pp.43-63, 2001.

Considine, M., Local partnerships. Different histories, common challenges – A synthesis, in OECD, *Managing decentralisation. A new role for labour market policy*, Paris, OCDE, pp. 253-272, 2003.

Considine, M., *Governments and communities in partnership. From theory to practice*, Article-programme pour la Conférence du partenariat du gouvernement et des communautés, Centre de politique publique, Melbourne, Université de Melbourne, 2006.

Derksen, W., van Enckevort, I., de Jong, H. et Schouten, R., *De blik naar buiten. Geïntegreerde dienstverlening als structuurprincipe*, La Haye, Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (Conseil scientifique pour la Politique gouvernementale), 1995.

Fenger, M., *Sturing van samenwerking. Institutionele veranderingen in het beleid van werk en inkomen,* Rotterdam, Université Erasmus Rotterdam, 2001.

Henman, P. et Fenger, M., éds, *Administering Welfare Reform. International transformations in welfare governance*, Bristol, The Policy Press, 2006.

Karagiannaki, E., Exploring the Effects of Integrated Benefit Systems and Active Labour Market Policies: Evidence from Jobcentre Plus in the UK, in *Journal of Social Policy*, 36 (2), pp. 177-195, 2007.

Koning, P., *De effectiviteit van CWI medewerkers: aanvullende schattingen tot 2006*, La Haye, Bureau central du plan, 2007.

Leroy, F., Regionalisering van het arbeidsmarktbeleid: quo vadis?, in *Samenleving en Politiek*, 15 (3), pp. 6-17, 2008.

Mandell, M., Keast, R. et Brown, K., *Expanding the Network Evaluation Territory: Performance Measures of Different Types of Networks*, article présenté au Dixième Symposium de Recherche Internationale sur le Management Public, 10-12 avril, Université Calédonienne de Glasgow, Ecosse, 2006.

McQuaid, R., Lindsay, C. et Dutton, M., *Best practices in inter-agency co-operation on employability*, Edinburgh, Institut de Recherche sur l'emploi, Université Napier, 2006.

Provan, K. et Milward, H., A preliminary theory of interorganizational network effectiveness: a comparative study of four community mental health systems, in *Administrative Science Quarterly,* 40(1), pp. 1-33, 1995.

Provan, K. et Milward, H., Do networks really work? A framework for evaluating public-sector organizational networks, in *Public Administration Review*, 61(4), pp. 414-423, 2001.

Swanborn, P., *Evalueren*, Amsterdam, Boom, 1991.

Struyven, L., Van Hecke, E., Van Hemel, L. et Stuyck, K., *Naar één loket voor werk. Synthese en aanbevelingen over de ruimtelijke spreiding en het partnerschap van de werkwinkel,* Louvain : HIVA et Groupe d'études Géographie Sociale et Economique, 2007.

Struyven, L., *Hervormingen tussen drang en dwang. Marktwerking op het terrein van arbeidsbemiddeling,* Louvain/Voorburg, Acco, 2006.

Struyven, L. et De Rynck, F., De grote sprong voorwaarts in het lokale werkgelegenheidsbeleid: een zaak van regie, in *Nieuwsbrief WAV*, 10 (3), août 2000.

Struyven, L. et Verhoest, K., The problem of agency at organisational and at street level: the case of the Flemish Public Employment Service, in Sol E., Westerveld M., éds. *Contractualism in employment services*, La Haye, Kluwer Law International, pp. 325-357, 2005.

Struyven, L. et Vandenbrande, T., Creatie van werkgelegenheid in de stad, in: De Rynck, F., réd., *De eeuw van de stad. Over stadsrepublieken en rastersteden. Voorstudies*, Bruxelles, Ministère de la Communauté flamande, pp. 87-112, 2003.

Thuy, P., Hansen, E. et Price, D., *The public employment service in a changing labour market,* Genève, OIT, 2001.

Van Hemel, L. et Struyven, L., *Naar één loket voor werk. Evaluatie van de ruimtelijke spreiding, het gebruik en het partnerschap van de werkwinkel. Rapport partiel 2,* Louvain, HIVA, 2007.

VESOC (Vlaams Economisch Sociaal Overlegcomité), *Toekomstvisie op de werkwinkels. Naar een vernieuwend concept*, Bruxelles, 2007.

TABLE DES MATIERES

LES MAISONS LOCALES DE L'EMPLOI EN FLANDRE COMME ORGANISATIONS DE RESEAU

INTRODUCTION 463

1. LE PRINCIPE DU GUICHET UNIQUE POUR L'EMPLOI 464

1.1. LA NOUVELLE LOGIQUE POLITIQUE DE LA MAISON LOCALE DE L'EMPLOI EN FLANDRE 464
1.2. LA MAISON DE L'EMPLOI FLAMANDE VUE SOUS UN ANGLE COMPARATIF 468

2. MESURE DE L'EFFICACITE DE L'ORGANISATION DE RESEAU DE LA MAISON DE L'EMPLOI 469

3. INCIDENCE DE LA PORTEE SUR LES DEMANDEURS D'EMPLOI 471

3.1. L'UTILISATION DE LA MAISON DE L'EMPLOI EN COMPARAISON AVEC D'AUTRES CANAUX 473
3.2. FACTEURS EXPLICATIFS DES DIFFERENCES D'UTILISATION DE LA MAISON DE L'EMPLOI 474

4. INTEGRATION DE LA PRESTATION DE SERVICES 477

4.1. COMPOSITION DU PARTENARIAT 477
4.2. DEPLACEMENT DE SERVICES DANS LA MAISON DE L'EMPLOI 480
4.3. FORCE ET DYNAMIQUE DU PARTENARIAT 482
4.4. CONDUITE DU RESEAU 483

5. BENEFICES PERCUS PAR LES ACTEURS CONCERNES 484

6. CONCLUSIONS ET DISCUSSION 486

BIBLIOGRAPHIE 489

LES IMMIGRES ET LA SECURITE SOCIALE EN BELGIQUE - LE CAS DES ACCIDENTS DU TRAVAIL

PAR NINKE MUSSCHE

Post-doc rechercheur, Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck, Universiteit Antwerpen

1. INTRODUCTION

Cette contribution est la première d'une série d'articles tendant à examiner le rôle historique qu'a joué l'immigration dans le développement de l'Etat-providence, et de la sécurité sociale en particulier. Les articles sont basés sur les résultats d'une recherche historique concernant l'impact de l'immigration sur l'Etat-providence en Europe (1). Cette recherche suggère que l'immigration a eu un puissant impact sur l'architecture de l'Etat-providence ainsi que sur son développement, et ceci par le biais de son influence sur le développement du principe de la territorialité, qui définit le champ d'application personnel dans presque toutes les branches de la sécurité sociale.

La recherche sur laquelle cette série d'articles est basée est de nature juridique. Elle est fondée sur une analyse textuelle approfondie de la législation, des documents et activités parlementaires, ainsi que du développement législatif du régime des Accidents du Travail à travers le 20ième siècle, et jusqu'à ce jour. La question centrale était celle-ci: comment le législateur et le gouvernement belges ont-ils réagi sur la presence d'immigrants sur le territoire belge au moment de l'introduction des différentes branches de la sécurité sociale? L'existence de propositions de loi concernant la présence d'immigrants, et la nature du discours politique à ce sujet ont été examinées sur base de documents historiques. A-t-on tenu compte de la présence d'immigrants lors du développement de nouvelles branches de la sécurité sociale, et si oui, comment ? Quelle était l'attitude envers la présence d'immigrants; ont-ils été intégrés dans les diverses branches et comment a évolué leur intégration ou exclusion au courant des décennies et du siècle ?

(1) Cette recherche a été entamé à l'occasion d'un doctorat obtenu à Harvard Law School, Boston, U.S., avec une bourse d' Aspirant F.W.O. Je remercie Veerle De Maesschalck et Bea Cantillon pour leurs suggestions toujours fertiles.

La série d'articles commence par une description de l'impact de l'immigration sur la branche la plus ancienne de la sécurité sociale belge, c'est-à-dire les Accidents du Travail. Avant d'entamer la description de la législation concrète et des débats préparatoires, une analyse brève de la situation économique et politique, ainsi qu'en matière d'immigration au moment des débats, servira de fond.

2. CONTEXTE

2.1. IMMIGRATION ET EMIGRATION

Jusqu'aux alentours de 1900, la Belgique était davantage un pays d'émigration que d'immigration. L'immense majorité des Belges émigrait vers le nord de la France et Paris, faisant souvent la navette entre les deux pays (2). Le nombre maximum d'émigrants – 482.000 – vers la France fut atteint en 1886 (3). Cette présence belge massive en France allait déterminer dans une large mesure le contenu du débat sur l'inclusion sociale des immigrés. Cependant, au tournant du siècle, l'immigration dépassa l'émigration : en 1900, la Belgique comptait 212.474 immigrés, soit 3,1% de la population (4). Nombre de ces immigrés n'étaient pas des déshérités, mais étaient plutôt des travailleurs manuels et non-manuels qualifiés, des employés de bureau, mais aussi des commerçants et des banquiers, etc. (5) Ils étaient surtout de nationalité française, allemande, hollandaise, luxembourgeoise, anglaise et italienne (6). Par ailleurs, la main-d'œuvre pour l'industrie lourde et les mines en Wallonie venait de plus en plus d'Europe de l'Est et du Sud (et de Flandre). A cette époque, il faut dire que la Wallonie souffrait d'une pénurie de main-d'œuvre causée par l'évolution démographique et par une législation de protection sociale qui réduisait l'offre de main-d'œuvre. L'Etat libéral n'intervenait pas dans les affaires privées des employeurs, qui étaient libres d'employer des immigrés, même si cela devait se faire au détriment des travailleurs belges. Les immigrés étaient régulièrement utilisés comme casseurs de grève contre les grévistes belges. Caestecker remarque en outre que les employeurs belges voulaient faire des immigrés qu'ils recrutaient des travailleurs dociles (7).

(2) Stengers J., L'immigration de 1830 à 1914 : données chiffrées, in Morelli, A. (sous la direction de), Histoire des Etrangers et de l'immigration en Belgique de la préhistoire à nos jours, Bruxelles, EVO & CBAI, 336, 1992.

(3) En 1906, ce chiffre était descendu à 310.000. Pendant la seconde moitié du 19e siècle, les immigrés belges constituaient le groupe d'immigrés le plus important de France (entre 38 et 46 %), avant d'être dépassés par les Italiens en 1901. Les immigrés belges travaillaient le plus souvent dans les industries textile et minière dans le nord de la France, ou dans des métiers divers comme le terrassement, la construction, la menuiserie, la cordonnerie, etc. en région parisienne (voir Stengers, J., Op. cit., p. 94).

(4) Caestecker F., Op. cit., XIV.

(5) Pour une analyse approfondie de la politique d'immigration pendant cette période, voir Caestecker F., Alien Policy in Belgium, 1840-1940, The Creation Of Guest Workers, Refugees and Illegal Aliens, New York, Berghahn Books, Chapitre 2, p. 19-52, 2000.

(6) Stengers, J., Op. cit., p. 100.

(7) Caestecker, F., Op. cit., p 47.

2.1.1. Les politiques d'immigration comme reflet du libéralisme du 19e siècle

Le débat sur la protection sociale des travailleurs immigrés dans le cadre de la loi sur les accidents du travail se situe dans un contexte historique économique et social particulier. Le libéralisme économique du 19e siècle, caractérisé par une attitude de non-intervention de la part de l'Etat, allait graduellement devoir céder du terrain aux premières formes d'interventionnisme sous la forme de législations sociales. Cependant, les politiques générales en matière de migration reflétaient toujours la politique de laissez-faire du 19e siècle. En effet, les étrangers n'avaient pas besoin de permission pour immigrer en Belgique, ils étaient tolérés tant qu'ils ne perturbaient pas l'ordre économique ou politique (8). A leur arrivée, les immigrés devaient se faire inscrire dans les registres de population tenus par les autorités locales (et approuvés par l'administration du Ministère de la Justice), et recevaient après quelques mois le statut de résident, qui les protégeait contre l'expulsion arbitraire. En 1897, la Loi sur les Étrangers institua formellement trois catégories : non-résident, résident et domicilié (ce dernier statut conférait à l'intéressé un traitement similaire à celui des Belges, excepté en ce qui concerne les droits politiques (9)). Autre reflet de la politique libérale en matière de migration, le fait que la Belgique était également connue pour la politique libérale et tolérante en matière de réfugiés politiques (10). La Belgique se targuait d'être une terre d'accueil (11). Cependant, les critères pour être accepté en tant que réfugié correspondaient à ce que l'establishment jugeait désirable : les militants politiques de gauche n'étaient pas reconnus en tant que réfugiés (12). Ces militants politiques, tout comme les immigrés errants, étaient expulsés, car ces deux catégories étaient considérées comme des menaces pour l'ordre social.

2.2. L'INTERVENTIONNISME SOCIAL ET LA LOI SUR LES ACCIDENTS DU TRAVAIL

Comme mentionné précédemment, l'esprit de laissez-faire allait être remis en cause par l'interventionnisme social au cours des dernières décennies du 19e siècle. Les grèves sanglantes de 1886 et 1887 suscitèrent au sein de l'establishment catholique et libéral une conscience grandissante de la question sociale toujours plus présente. L'establishment politique réagit de façon tactique par un certain nombre de lois sur le travail qui éradiquèrent officiellement les pires formes d'exploitation de la main-

(8) Ibid., p. 49.
(9) Ibid., p. 45.
(10) Gaus H., Politieke en sociale evolutie van België, Boek I, cinquième édition, Louvain, Garant, 233 p., 2001.
(11) Stengers, J., p. 102.
(12) Caestecker F., Op. cit., p. 50.

d'œuvre (13). De 1890 au tournant du siècle, cette première vague de régulation sociale stagna. L'introduction de la Loi sur les Accidents du Travail se situe après cette période. On peut dire qu'une crise économique entre 1901 et 1903, et la croissance du Parti Catholique, principalement conservateur, après les élections de 1902 (14), produisirent des conditions guère favorables aux politiques socialement progressistes. En effet, le premier ministre catholique de Smet de Naeyer nomma le catholique conservateur Francotte ministre du travail, au grand dam de la faction démocrate-chrétienne (plus progressiste) du Parti Catholique (15). Mais en 1903, lorsque l'économie retrouva son souffle, et sous la pression des démocrates-chrétiens, Francotte se mit en devoir de déposer au parlement une proposition de loi sur les accidents du travail, qui fut votée en 1903.

2.3. LOI BELGE SUR LES ACCIDENTS DU TRAVAIL DANS LE CONTEXTE DU 'DROIT SOCIAL'

En 1903, la Belgique introduisit sa première loi sur les accidents du travail (16). Cette loi obligeait les employeurs à dédommager tout travailleur rendu invalide – ou tué – par un accident du travail, pour un montant d'un pourcentage prédéterminé du salaire dudit travailleur. L'employeur devenait 'objectivement responsable' et astreint à dédommager le préjudice subi, indépendamment de toute faute ou de la cause de l'accident (17). Cependant, l'employeur demeurait libre de s'assurer ou non contre ce risque social nouvellement institué.

(13) En 1887, les salaires furent régulés : il n'était plus autorisé d'être payé dans des tavernes ou en nature ; en 1889, le travail des femmes et des enfants fut réglementé : pas de travail industriel pour les enfants de moins de 12 ans ; 12 heures de travail quotidien maximum pour les garçons entre 12 et 16 ans et pour les filles entre 12 et 21 ans, pas de travail de nuit pour les garçons de moins de 16 ans et les filles de moins de 21 ans, pas de travail souterrain pour les filles de moins de 21 ans ; en 1887, des conseils de l'industrie et du travail furent institués ; en 1889, l'influence des travailleurs sur les conseils de prud'hommes fut renforcée ; en 1899, une loi sur la sécurité et la santé des travailleurs fut approuvée ; en 1900, une loi sur les pensions fut votée, qui subventionnait l'épargne volontaire par le travailleur ; en 1903, la loi sur les accidents du travail fut votée, et en 1905 le repos obligatoire du dimanche fut introduit.

(14) En 1903, à la Chambre, 96 sièges étaient occupés par le Parti Catholique, 33 sièges par le Parti Libéral, et 35 sièges par le Parti Socialiste (et 2 par d'autres) ; au Sénat, 58 sièges étaient occupés par le Parti Catholique, 28 par le Parti Libéral, et 4 par le Parti Socialiste, voir Luykx, Th., Politieke geschiedenis van België 1, van 1789 tot 1944, quatrième édition, Bruxelles, Elsevier, 428.

(15) La tendance démocrate-chrétienne (issue du Mouvement Ouvrier Chrétien) du Parti Catholique conservateur aspirait à un activisme social-chrétien sous une forme politique. Ce n'est qu'en 1905 que l'épiscopat belge reconnut le mouvement démocrate-chrétien comme groupe indépendant au sein du Parti Catholique, à côté de l'alliance conservatrice, voir Witte, E. et Craeybeckx, J., Politieke geschiedenis van België sinds 1830, spanningen in een burgerlijke democratie, Anvers, Standaard Wetenschappelijke Uitgeverij, 535, 1981.

(16) Loi sur la réparation des dommages résultant des accidents du travail, 24 décembre 1903, M.B. 28-29 décembre 1903.

(17) Pour une discussion plus détaillée des dispositions de la loi autres que celles concernant les travailleurs immigrés, voir notamment Van Steenberge J., Het begrip arbeidsongeschiktheid in de sociale zekerheidswetgeving van Duitsland, Frankrijk, Nederland en België : historische en rechtsvergelijkende benadering [La notion d'incapacité de travail dans la législation de sécurité sociale en Allemagne, France, Hollande et Belgique : approche historique et de droit comparatif], Louvain, K.U.L., 225, 1970.

La loi sur les accidents du travail fut une étape cruciale dans la législation sociale, et elle occupe une place importante dans la construction de l'Etat-providence. Les lois d'assurance sociale et les lois sur le travail datant de la fin du dix-neuvième siècle et début du 20ième siècle devinrent la façon moderne pour l'establishment de « faire du social » (18), qui culmina dans l'Etat-providence moderne. Le droit social – appelé aujourd'hui droit du travail et droit de la sécurité sociale et de l'aide sociale – est un produit du 'social' du 19e siècle. A cette époque, le droit social signifiait la création d'un nouvel ordre normatif – il créait une base de droits entièrement nouvelle, loin de la philosophie libérale du droit. En effet, le droit social empiétait sur le territoire du droit civil. L'ordre légal du 19e siècle était basé sur le Code civil. Les êtres humains étaient considérés comme étant chacun individuellement responsable de sa propre vie et de ses propres actes. L'échec, comme la pauvreté, était considéré comme une faute personnelle, dont on portait l'entière responsabilité. Le mal était causé par la démoralisation des individus. Le social jouait un rôle important, mais il faisait partie du domaine de la morale, bien distinct du droit et des obligations légales. Comme cela avait été le cas depuis le Moyen Âge, la charité et la bienfaisance liaient les pauvres aux riches : la pauvreté moralisait les riches. Cependant, la loi n'était pas censée pénétrer ce domaine de la morale, qui contenait des devoirs *positifs*, comme le fait d'aider les pauvres. Par conséquent, les *droits* sociaux pour les pauvres constituaient un blasphème envers le concept du droit du dix-neuvième siècle libéral. Le droit se limitait à un devoir *négatif* : il est interdit de faire du tort à autrui (19). La norme qui sous-tendait le droit civil du 19e siècle était la responsabilité (20), qui était exprimée dans l'article 1382 du Code civil : Tout fait quelconque de l'homme, qui cause à autrui un dommage, oblige celui par la faute duquel il est arrivé, à le réparer. Les accidents faisaient partie de la vie, mais étaient vus comme un moteur de vertu et de responsabilité individuelle.

La révolution industrielle du 19e siècle ébranla ces concepts de 'responsabilité' et d''accident'. Avant la révolution industrielle, les accidents et le préjudice qui s'ensuivait – qui devait être réparé par le responsable – étaient considérés comme un *événement irrégulier*. La prolétarisation et la mécanisation causèrent un tel accroissement du nombre d'accidents que ceux-ci devinrent des événements réguliers, dans lesquels il était parfois très difficile de déterminer les responsabilités. Les *accidents du travail* devinrent très fréquents, et ils entraînaient la misère pour le travailleur et un embarras pour l'employeur. Avant l'introduction de la loi, il y avait environ

(18) Le 'social' est un concept fluide qui trouve son origine dans l'industrialisation du 19e siècle à la lumière de certaines conditions sociétales spécifiques à cette époque, à savoir l'industrialisation à grande échelle, la prolétarisation massive de la population, le paupérisme, l'urbanisation avec ses crises sanitaires, les tensions croissantes entre le travail et le capital, à un niveau économique, mais également politique. La « question sociale » ne fut qualifiée en tant que telle que dans les années 1830, pour faire référence à la prise de conscience par l'establishment européen des conditions de vie de la population laborieuse appauvrie de l'époque de la révolution industrielle. Castel qualifie la question sociale de souci concernant la capacité à maintenir la cohésion d'une société, voir Castel, R., Les métamorphoses de la question sociale, Paris, Gallimard, p. 27, 1995.
(19) Ewald, F., L'Etat Providence, Paris, Bernard Grasset, p. 53-87, 1986.
(20) Ibid., p. 68.

35.000 accidents du travail par an dans la seule (petite) Belgique, et 70% d'entre eux ne donnaient lieu à aucun dédommagement pour le travailleur (21). Le problème juridique du travailleur trouvait son origine dans la notion de faute du Code civil (article 1382 du CC) : le travailleur pouvait prétendre à un dédommagement après avoir été victime d'un accident du travail uniquement si la faute qui avait causé l'accident était imputable à l'employeur, cas qui était difficile, cher et long à prouver. La pratique consistant à traiter le préjudice des accidents du travail par le biais d'actions en justice basées sur l'article 1382 du Code civil s'était avérée problématique. La plupart des accidents ne donnaient lieu à aucun dédommagement (ce qui entraînait la misère pour le travailleur), en raison du fait que la cause de l'accident n'était souvent pas connue ou difficile à prouver en vue d'imputer la responsabilité à l'employeur. De plus, les employeurs étaient « irrités » par les nombreux procès et par les charges financières inattendues qu'ils entraînaient (22).

Tandis que les accidents du travail contribuaient à faire comprendre aux élites que les temps avaient changé, le paupérisme en général devenait un phénomène d'une telle ampleur qu'il était difficile de soutenir l'idée que tous les hommes étaient égaux par nature, que les riches et les pauvres n'étaient séparés que par une absence de volonté (de la part des pauvres) (23). Au début, l'élite libéral jugea politiquement dangereux de reconnaître que le paupérisme était causé par des phénomènes sociaux ou économiques, et préféra reprocher aux pauvres de ne pas être prévoyants, et par conséquent incapables de se préserver de la pauvreté. Cependant, cette attitude ne pouvait que changer compte tenu des mutations rapides de la société. La moralité perdait de plus en plus son emprise sur les pauvres, et les calamités devenaient des risques sociaux, objectivés et définis. Bien entendu, la moralité n'était jamais très loin, et elle devint l'une des forces qui influencèrent le processus qui consistait à définir quels étaient les problèmes qui devenaient des risques sociaux et qui pouvait prétendre aux indemnités, et comment celles-ci devaient être distribuées.

Tandis qu'au Moyen Age, l'assurance était interdite, car cela reviendrait à se protéger de la volonté de Dieu, le dix-neuvième siècle vit pour la première fois la naissance de l'assurance privée (24). Le nouvel ordre juridique du social entraîna une nouvelle forme juridique : l'assurance sociale. La responsabilité personnelle était remplacée par le risque social ; la réparation complète du préjudice subi était remplacée par une compensation partielle sous la forme d'une allocation sociale, indépendamment de toute question de responsabilité. La législation sur les accidents du travail

(21) David, S., Responsabilité civile et risque professionnel, Bruxelles, Larcier, 8, 1958, cité in Van Langendonck, J. et Put, J., Handboek Socialezekerheidsrecht, Anvers, Intersentia, p. 334, 2002.
(22) Baron Surmont de Volsberghe, Exposé des motifs, projet de loi sur la réparation des dommages résultant des accidents du travail, Doc. Parl., Chambre, N° 123, 1900-1901.
(23) Ibid., p. 90-93.
(24) Van Steenberge, J., Interview à l'Université d'Anvers, 11 janvier 2007.

était le premier pas dans le domaine de la sécurité sociale ; son importance historique est par conséquent très significative. La Belgique n'était pas le premier pays à introduire un régime des accidents du travail. Elle trouvait son inspiration dans l'Allemagne de Bismarck, qui passa la première Loi sur les Accidents du Travail en 1884. Les autres pays à avoir introduit une législation avant la Belgique furent le Royaume-Uni (1897), la France (1898), les Pays-Bas (1901) et l'Italie (1903).

3. LES IMMIGRES ET LA BRANCHE DES ACCIDENTS DE TRAVAIL

Aux paragraphes suivants on examinera comment la 'Nation Belge' approchait la question de savoir s'il fallait ou non inclure les travailleurs immigrés dans le champ d'application de la loi.

3.1. LA PROPOSITION DE LOI

Lors de la préparation du Programme des Accidents du Travail, la question de l'inclusion des immigrés fut prise en compte tout au long du processus législatif, et elle fut sujette à controverse. La proposition initiale (25) du Gouvernement incluait automatiquement toutes les familles immigrées résidentes. Cette proposition n'envisageait même pas de ne pas les inclure. Cependant, il y avait une restriction, qui allait susciter des débats passionnels. La proposition stipulait que les membres de la famille d'un travailleur étranger décédé qui ne résidaient pas sur le territoire belge au moment de la mort de celui-ci ne pouvaient prétendre à la pension prévue pour les familles belges survivantes, *si* l'étranger n'était pas ressortissant d'un pays avec lequel un traité de réciprocité avait été conclu qui assurait le même traitement 'généreux' aux citoyens belges résidant dans ce pays. En résumé, si la famille d'un travailleur habitait dans son pays d'origine lorsque ce travailleur était décédé, la famille ne recevrait une allocation que si son pays d'origine en faisait autant pour les familles de travailleurs belges qui résidaient en Belgique mais dont un membre travaillait à l'étranger. Cette disposition était bien entendu très importante pour les nombreux travailleurs immigrés qui avaient laissé leur famille chez eux et qui ne venaient en Belgique que pour travailler. De même, des émigrés belges travaillaient à l'étranger en laissant temporairement leur famille derrière eux.

3.2. L'EXPOSE DES MOTIFS

L''exposé des motifs' rédigé par le Gouvernement justifiait ce choix initial (plus restrictif) par le souhait de *réciprocité*. Cette mesure était réputée répondre à 'certaines' législations (étrangères) qui excluaient les travailleurs belges de toute allocation si certains critères de résidence n'étaient pas remplis. En pratique, 'certaines législations' faisaient en référence à la France, qui avait introduit sa loi sur les accidents du

(25) Léopold II, Sur la proposition de Notre Ministre de l'industrie et du travail et de Projet de loi sur la réparation des dommages résultant des accidents du travail, Exposé des motifs et projet de loi, in Doc. Parl., Chambre, session de 1900-1901, N° 123 (p. 295 et p. 299).

travail en 1898, et qui avait introduit des dispositions exclusives similaires pour les *familles survivantes non résidentes.* Cette législation était préjudiciable au grand nombre de Belges travaillant en France et qui ne s'y étaient pas installés de façon permanente (26). Ainsi, la proposition impliquait que les immigrés qui résidaient de façon permanente en Belgique ou qui n'étaient pas morts dans l'accident, mais simplement en incapacité, *étaient protégés en vertu de cette proposition*. Le débat tournait autour des familles survivantes non-résidentes.

La version finale de la Loi sur les Accidents du Travail était neutre en regard de la nationalité, c'est-à-dire que les immigrés y étaient inclus. Le champ d'application personnel était défini comme suit : « tout travailleur ... [qui subit] un dommage qui résulte des accidents [survenus] dans le cours et par le fait de l'exécution du contrat de travail... (art. 1) entrait en ligne de compte pour être dédommagé. La loi ne faisait aucune autre distinction. La territorialité devenait le critère pour déterminer l'admission : tous les travailleurs qui travaillaient en Belgique. Mais comment le corps législatif en était-il arrivé là ? En y regardant de plus près, nous constatons que la présence des immigrés dans les usines, ainsi que celle d'émigrants belges à l'étranger, y ont joué un rôle crucial. En effet, les immigrés étaient apparus en tant que catégorie distincte à prendre en compte, et ils influencèrent le débat pour déterminer qui il fallait inclure. La présence des immigrés influença la façon dont le Parlement définit le champ d'application personnel de la loi.

3.3. LE DEBAT PARLEMENTAIRE

Comme mentionné précédemment, au final la loi inclut totalement les immigrés. La modification de la position du Gouvernement, de la proposition qui visait la réciprocité à la loi finale, reflète une dynamique qui fut influencée par certaines lignes d'argumentation ou certains thèmes qui filtrèrent dans le débat. Comme mentionné, la proposition du Gouvernement rencontra une opposition virulente à la Chambre des Représentants.

3.3.1. Les 'relations internationales en matière d'Etat-providence' de la Belgique

Une première série d'arguments a trait au positionnement de la Belgique vis-à-vis des autres pays, dans ses premiers pas vers le développement d'un Etat-providence. Ces arguments pourraient être considérés comme une négociation des relations internationales en matière d'Etat-providence de la Belgique, où l'attribution de droits sociaux aux travailleurs immigrés sert de monnaie d'échange.

(26) Noiriel, G., Le creuset français, histoire de l'immigration, XIX-XX siècles, Paris, Seuil, p. 112, 1988. La législation française allait plus loin que la proposition belge : non seulement, elle stipulait que la famille du travailleur décédé ne touchait aucune annuité si elle ne résidait pas en France au moment du décès, mais la loi prévoyait également que si le travailleur immigré en incapacité décidait de rentrer dans son pays d'origine, son dédommagement était remplacé par un capital s'élevant à trois fois le montant de l'annuité.

Le groupe socialiste à la chambre s'opposa à la proposition du Gouvernement avec les arguments suivants. Le socialiste Mansart (27) affirma que le Gouvernement aurait dû rendre la loi applicable aux travailleurs étrangers et aurait dû, par la voie diplomatique, s'efforcer d'obtenir une modification dans la législation des autres nations afin d'y inclure les travailleurs belges. Il affirma qu'une telle stratégie aurait sans aucun doute été couronnée de succès. Quelques jours plus tard, son collègue socialiste Destrée souligna que refuser des allocations à des étrangers dont les pays d'origine ne dispensaient pas d'allocations analogues aux Belges était une *réponse puérile à la législation française*. Il rappela à la chambre que quelques années auparavant, il avait protesté envers le Ministre du travail concernant la situation défavorable des travailleurs belges en France causée par la législation française. Le Gouvernement avait alors pris des mesures en faveur de la *justice internationale*, et avait envoyé des représentants auprès du Gouvernement français pour faire remarquer que deux *pays limitrophes*, à un même stade de civilisation, avec tant de relations qui les liaient, ne pouvaient pas *élever des barrières* entre eux, car cela serait *contraire à tout esprit d'humanité*. Destrée se demanda comment il était possible que le Gouvernement belge ne s'en souvienne pas quelques années plus tard. Il se demanda pourquoi la Belgique devrait faire les mêmes erreurs que la France, pourquoi il faudrait répondre au mal par le mal, *moralité* à laquelle il ne pouvait adhérer. Il insista que si la Belgique désapprouvait le genre de *nationalisme* que représentait la France de par sa législation sociale, il ne fallait pas qu'elle l'imite.

Le libéral Huysmans vint à la rescousse de la proposition exclusionniste du Gouvernement en prenant une position dure dans la négociation de la Belgique sur ses 'relations internationales en matière d'Etat-providence'. Il affirmait que la condition de réciprocité était un moyen *d'obliger la France* à améliorer sa législation. Le socialiste Destrée s'exclama avec incrédulité que Huysmans *ne pouvait pas croire que la Belgique pouvait dicter à la France une nouvelle législation* uniquement parce que la Belgique aurait la *cruauté de faire payer des milliers de travailleurs français pour les erreurs* de leur Gouvernement. Huysmans maintint que la Belgique devait *protéger ses ressortissants*, sur quoi Destrée souligna que ce genre d'actions n'était pas la meilleure façon de défendre les citoyens belges; la meilleure façon de le faire serait de montrer à la France un *exemple généreux*, car des déclarations belliqueuses ne feraient pas l'affaire. Il évoqua le *Luxembourg*, qui n'avait pas hésité à déclarer que les étrangers seraient admis à son nouveau dispositif d'assurance obligatoire.

Ainsi, la tentative initiale du Gouvernement belge de se montrer intraitable vis-à-vis des Français rencontra de violentes protestations de la part des socialistes (et des libéraux progressistes) à la Chambre, qui appelèrent à montrer le bon exemple et par conséquent à faire le premier pas dans une attitude d'ouverture envers l'inclusion sociale des immigrés. La réaction à cet appel prit la forme d'un rapport additionnel que la Commission Van Cleemputte déposa à la Chambre pendant le dérou-

(27) Doc., Chambre, 30 janvier 1903, p. 392.

lement du débat général. Ce rapport additionnel (qui traitait également de nombreuses autres questions) déclarait que le Gouvernement proposait de laisser tomber l'exclusion des familles non-résidentes de victimes d'accidents du travail. Ainsi, la loi qui en résulterait serait neutre en regard de la nationalité. La commission décida de suivre cette position, mais souligna qu'elle souhaitait 'répondre au *sentiment public*' et 'témoigner d'une *sollicitude pratique pour nos ouvriers*' en appelant le Gouvernement à tenter d'obtenir la réciprocité à cette *initiative généreuse de la Belgique* en insistant sur *l'assurance des mêmes droits pour les Belges* qui travaillaient à l'étranger (28).

3.3.2. La Belgique comme nation pionnière hautement civilisée, indépendante et puissante

Une autre ligne d'argumentation, liée à la précédente, qui fut insérée dans le débat était la tentative de la nation belge de se revendiquer comme une nation mature et indépendante qui assumait avec prestige le rôle de pionnière dans le développement des droits (sociaux) internationaux. La rhétorique utilisée suggère que la Belgique relativement jeune sous le règne de Léopold II avait un désir ardent de montrer qu'elle était une véritable nation (29), puissante et hautement civilisée, qui était capable d'entretenir des relations généreuses et fraternelles avec ses voisins. Le fait que le Gouvernement ait changé d'avis et ait laissé tomber la disposition d'exclusion suggère que le Gouvernement catholique était sensible à cette rhétorique.

On peut lire ces aspirations dans le rapport minoritaire (30) de Denis (socialiste), qui accompagnait le rapport Van Cleemputte, et qui appelait tous les pays à réaliser et à mettre en œuvre les principes fondamentaux de *la solidarité et de l'égalité internationales*, et par conséquent de tous inclure les étrangers dans leurs législations sociales. Cette inclusion est qualifiée de *droit humain*. On peut également considérer que le rappel susmentionné de Destrée envers le Gouvernement est significatif du prestige et du statut que recherchait la Belgique dans le club des grandes nations : il avait rappelé au Gouvernement que quelques années auparavant, le Gouvernement avait pris des mesures à l'encontre de la législation sociale française exclusionniste en remarquant que *deux pays limitrophes* – à un *même stade de civilisation*, avec tant de relations qui les liaient – ne pouvaient pas *élever des barrières* entre eux, car cela serait *contraire à tout esprit d'humanité*.

C'est sous cet éclairage qu'il faut entendre la condamnation de l'exclusion des travailleurs étrangers comme une réponse puérile à la législation française exclusionniste. Le plus souvent, la grandeur de la Belgique est exprimée par de grandes décla-

(28) Rapport complémentaire au nom de la Commission (2) rendu par monsieur Van Cleemputte, Doc. Parl., Chambre, Session de 1901-1902, N° 302, p. 339.

(29) Les ambitions de Léopold II, assimilées par l'Etat belge, trouvent une expression parallèle dans l'entreprise coloniale qui se développait à la même époque (voir Hochschild, A., King Leopold's Ghost, A Story of Greed, Terror, and Heroism in Colonial Africa, Boston, Mariner Books, 1999.) – à noter que la négociation sur les frontières extérieures de l'Etat-providence n'inclut pas la population congolaise.

(30) Denis, H., Rapport minoritaire, Doc. Parl., Chambre, 1901-1902, 5 novembre 1901, p. 196.

rations positives qui parlent du statut du pays. C'est notamment le cas lorsqu'on affirme que la Belgique devrait prendre l'initiative d'établir la justice internationale pour les travailleurs immigrés, de protester contre un type exclusionniste (français) de nationalisme et de soutenir une généreuse initiative fraternelle en faveur des étrangers. Il y avait un besoin de souligner la grandeur et le pouvoir égal de la Belgique dans la rhétorique, afin de compenser des déséquilibres de pouvoir dans les faits vis-à-vis des autres Etats, comme le suggère l'intervention selon laquelle en se montrant exclusionniste, la Belgique n'aurait pas le pouvoir de faire en sorte que la France se plie aux désirs de la Belgique de modifier sa législation. De même, le fait de souligner que c'est la générosité (et non l'exclusion) qui obligerait la France à faire de même suggère que la Belgique est réaliste quant à son statut géopolitique.

Denis – l'auteur du rapport minoritaire – répéta son plaidoyer en faveur de l'inclusion lorsque l'article en question fut débattu. A ce moment-là, le Gouvernement avait déjà déposé un amendement visant à laisser tomber la disposition exclusionniste. Denis voulait aller plus loin et proposa d'insérer : « La loi s'applique aux ouvriers étrangers et à leurs ayants droit, comme aux Belges dans les mêmes conditions. » (31) Le ministre Francotte refusa. Denis affirma que ce principe devait devenir un élément de la *législation internationale*. La Belgique devait adopter l'intention de faire insérer ce principe dans les législations étrangères sans limitations de réciprocité, et ce serait du plus haut intérêt des travailleurs belges à l'étranger. Le catholique et démocrate-chrétien Carton de Wiart félicita également son Gouvernement d'avoir généreusement renoncé à la condition de réciprocité pour les allocations des travailleurs étrangers. Il remarqua en outre que le Gouvernement devrait se mettre en devoir d'exploiter au mieux – par les voies diplomatiques – *la valeur et le mérite* du *sacrifice* que faisait la Belgique et de *l'exemple* que la Belgique avait donné aux autres Etats (32). Le rapporteur Van Cleemputte ajouta que la Belgique devrait faire connaître sa généreuse attitude aux Gouvernements étrangers et aux conférences internationales de droit privé par voie de presse et par le biais d'agents diplomatiques. Une telle promotion devait résulter en une *consécration généralisée* des principes de cette loi, par le biais d'une juste réciprocité.

Ce langage pompeux et ces nobles ambitions expriment une forme de nationalisme qui est préoccupé d'autodéfinition et de positionnement vis-à-vis de l'extérieur. Il est intéressant de noter que la rhétorique nationaliste visait en premier lieu l'inclusion des immigrés plutôt que la construction d'une nation autour de politiques

(31) Le ministre Francotte réagit à la proposition de Denis d'inclure explicitement les travailleurs étrangers dans le champ d'application de la loi. Il soutint que puisque le texte était rédigé de manière générale, il s'appliquait également aux étrangers ; par conséquent, il serait totalement superflu de déclarer que ce n'était pas le cas. De plus, il affirma qu'inclure de façon expresse un principe concernant les étrangers pourrait entraîner de sérieux inconvénients, puisque cela pourrait mener à l'introduction de déclarations similaires dans des législations civiles antérieures. Lorsque Denis l'interrompit en disant que cela serait une bonne chose, Francotte protesta en arguant qu'emprunter ce chemin susciterait de nombreux doutes et controverses.
(32) Op. cit., p. 1334.

visant exclusivement ses propres ressortissants. En ce sens, aucune rhétorique xénophobe n'était utilisée, l'immigré était implicitement considéré comme un citoyen abstrait d'un Etat-frère (même s'ils n'étaient pas tous ressortissants d''Etats-frères') qui pouvait servir d'ambassadeur de la bonne volonté et de la générosité de la Belgique libérale.

Cette autodéfinition par un profil nationaliste filtrait également dans le débat sur des questions autres que celle des immigrés. La 'nature' (libérale) belge fut invoquée au cours du débat relatif à la question de la nature obligatoire ou libre de l'assurance de l'employeur. L'assurance obligatoire était réputée 'heurter directement les sentiments qui constituent le patrimoine commun de tous les Belges, et qui sont comme la marque particulière de notre caractère national, à savoir l'amour de l'indépendance, l'horreur de voir la main de l'Etat s'étendre sur les domaines privés que la liberté suffit à régir, sentiments qu'un vieux proverbe national traduit éloquemment par ces mots : « Pauvre homme est roi chez soi »' (33). Le tempérament belge était présenté comme étant en contraste avec le tempérament allemand (assurance obligatoire) et en harmonie avec le tempérament français (34).

3.3.3. Le rôle des immigrés dans la question sociale

Une troisième ligne d'argumentation qui fut exploitée avait trait aux sujets qui entouraient la 'question sociale' – la misère des classes laborieuses et la pacification sociale. Comme mentionné précédemment, la loi de 1903 sur les accidents du travail s'inscrit dans l'acceptation par l'establishment économique et politique de l'intervention sociale de l'Etat afin de faire face à la question sociale de la fin du 19e siècle.
Les travailleurs immigrés jouent un rôle dans cette histoire de plusieurs façons. Premièrement, ils étaient considérés comme une menace envers (ou, du point de vue de l'establishment économique, comme un instrument contre) le processus encore fragile d'émancipation sociale du prolétariat belge. Caestecker suggère que les travailleurs immigrés étaient plus dociles et étaient parfois utilisés comme casseurs de grève, et qu'ils étaient par conséquent des employés recherchés.

D'autre part, comme le montre le débat, les immigrés étaient également considérés comme un soutien à l'émancipation sociale, puisque leur attribuer des droits sociaux assurerait aux travailleurs belges à l'étranger une protection équivalente, et empêcherait les travailleurs belges en Belgique d'être victimes de dumping social. En effet, l'opposition socialiste avança que l'inclusion était nécessaire pour sauvegarder les intérêts des travailleurs belges. Le rapport minoritaire de Denis affirmait que 'le nationalisme est l'axe du travail', ce qui nécessitait la protection des travailleurs belges dans les pays étrangers, en donnant le bon exemple d'inclure les travailleurs immigrés dans le champ d'application de la loi. De plus, il soutenait que le bien-être des travailleurs belges locaux était également en jeu. Invoquant un argu-

(33) Van Cleemputte, Op. cit., p. 691.
(34) Francotte, Op. cit. p., 713.

ment au sujet du dumping social, il appelait à une protection décente de tous les travailleurs afin d'éviter de 'stimuler les intérêts' de 'certaines classes de travailleurs étrangers' considérées comme des composantes flottantes, instables et irrégulières de l'armée laborieuse. Au cours du débat général, son collègue Mansart précisa que – si les travailleurs immigrés n'étaient pas inclus dans le champ d'application de la loi – les employeurs établis près des frontières *préféreraient employer des travailleurs étrangers* plutôt que des Belges, afin d'échapper à l'application de la loi à leurs usines. Il reconnaissait qu'ils n'échapperaient pas à leur responsabilité civile, mais soulignait néanmoins que leur préférence irait à l'engagement de travailleurs étrangers. Enfin, le socialiste Vandervelde reconnut que les travailleurs français en France protestaient effectivement pour la raison précise qu'avait mentionnée Mansart : l'exclusion des travailleurs étrangers est un *bonus pour employer ceux-ci*. Le libéral progressiste Janson adopta ce raisonnement au cours du débat, refusant de croire qu'une telle mesure d'exclusion puisse être une mesure de protection, puisque les travailleurs immigrés évinceraient les Belges du marché du travail.

En fin de compte, la Commission Van Cleemputte accepta elle aussi l'inclusion des travailleurs immigrés, mais elle suggéra qu'inclure les immigrés allait à l'encontre de la volonté populaire et était néfaste pour les travailleurs belges – sans cependant préciser de quelle façon. En effet, la Commission souligna qu'elle entendait répondre au '*sentiment public'* et faire preuve de '*sollicitude envers les travailleurs belges*' en œuvrant pour la réciprocité de cette 'généreuse' initiative belge en cherchant à obtenir, par le biais diplomatique, l'assurance des mêmes droits pour les Belges travaillant à l'étranger (35).

Enfin, il convient de mentionner que certaines voix attachaient de la valeur aux travailleurs immigrés pour eux-mêmes, et les jugeaient dignes de protection sociale. Janson, par exemple, déclara que le fait de ne pas protéger les travailleurs immigrés ne signifierait pas seulement qu'ils seraient plus intéressants à employer, mais également qu'ils seraient vulnérables à l'invalidité ou à la mort sans allocations de dédommagement. Finalement, les socialistes maintinrent que la loi devait inclure les travailleurs immigrés, car le but originel de cet acte législatif était de venir en aide aux 'malheureux', et que cet objectif devait être poursuivi sans égard pour la nationalité de ces 'malheureux' (36).

3.3.4. Le travailleur immigré en droit civil

La dernière catégorie d'arguments concerne la position des immigrés en droit civil. Ces arguments suggèrent que l'immigré est considéré comme étant suffisamment respectable, familier et individualisé pour être protégé par le droit commun. De

(35) Rapport complémentaire au nom de la Commission (2) rendu par monsieur Van Cleemputte, Doc. Parl., Chambre, Session de 1901-1902, N° 302, p. 328.
(36) Denis, Op. cit.

façon indirecte, ces arguments donnent au débat une impulsion inclusive. En arguant que le droit social ne doit pas saper les avancées enregistrées en droit civil et constitutionnel (en faveur des immigrés), l'inclusion sociale des immigrés était présentée comme naturelle et nécessaire.

Au cours du débat, des interprétations contradictoires de la position des étrangers en droit commun furent invoquées en vue de traiter la protection sociale des travailleurs immigrés. Janson (libéral progressiste) exprima son insatisfaction par rapport à la proposition initiale d'exclusion en s'exclamant avec sarcasme qu'il pensait que l'ancien 'droit d'aubaine' avait été aboli, mais qu'il le voyait à présent ressuscité (37). Le droit d'aubaine, poursuivit Janson, avait été révoqué en droit commun, et l'étranger pouvait donc hériter et rédiger un testament tout comme le citoyen belge, puisque l'étranger avait les mêmes droits que le citoyen belge, à l'exception des droits politiques. Il observa qu'avec la proposition telle qu'elle était soumise, il serait introduit une disposition qui s'écartait du nouveau droit commun en vue d'exclure les étrangers. Il qualifia la mesure proposée d'odieuse, et soutint qu'elle privait la *victime étrangère* de tout dédommagement pour la *seule raison qu'elle était étrangère*. Une joute similaire au sujet des droits de l'étranger en vertu du droit commun et de la constitution eut lieu à la fin du débat concernant l'article en question. Réticent à stipuler de façon explicite que les travailleurs immigrés étaient inclus dans la loi, le Gouvernement fit référence à la déclaration de protection des étrangers dans la Constitution afin d'éviter toute mesure de protection explicite dans la loi en discussion. Van Cleemputte ajouta que ce que le parlement soutenait à ce moment-là n'était pas nouveau en Belgique. Depuis les propositions de révision du code civil en 1891, pour résoudre des conflits entre différentes lois, la Belgique a toujours donné la préférence à la protection de droits privés, considérés comme étant rattachés à la personne humaine plutôt qu'au statut territorial. Mabille démentit l'affirmation du Gouvernement selon laquelle *en droit commun, les étrangers jouissaient des mêmes droits* que les ressortissants belges. Il étaya son point de vue en soulignant qu'en 1865, une loi avait été votée autorisant les étrangers à laisser un testament, à vendre et à recevoir des dons, sur les mêmes bases que les Belges. Cependant, même à l'époque où le débat avait lieu, la question de savoir si les étrangers jouissaient de certains droits, comme celui d'invoquer l'exception 'judicatum solvi' (38), était toujours un sujet délicat. Il conclut que pour éviter toute difficulté, la Chambre devait adopter un article d'inclusion explicite.

(37) L'ancien droit d'aubaine était un droit français accordé au roi de devenir propriétaire de tous les biens mobiliers des étrangers à la mort de ces derniers. Cette loi avait été abolie en 1819.
(38) Une caution pour frais qui garantit au défendeur victorieux le remboursement des frais qu'il a encourus pour le procès.

4. L'EVOLUTION DE LA LOI SUR LES ACCIDENTS DU TRAVAIL AU COURS DU 20E SIECLE

La Loi sur les Accidents du Travail fut modifiée à de nombreuses reprises au cours du 20e siècle, généralement dans un sens de consolidation et d'amélioration des allocations aux travailleurs (39). Nous soulignons les deux points majeurs généraux de consolidation au cours de cette période, qui ne sont pas directement liés à la question d'immigrés. Le premier est le niveau financier du dédommagement des travailleurs : la loi initiale ne prévoyait que 25% (en cas de décès) ou 50% (en cas d'incapacité temporaire complète) du salaire journalier du travailleur. Ces niveaux prédéterminés divisaient le risque professionnel et son fardeau financier entre l'employeur et l'employé victime d'un accident du travail. Dans les années vingt, ce niveau de compensation fut élevé à 66% en cas d'incapacité permanente (40), et enfin, en 1951, l'employé fut libéré de l'obligation de porter une partie du risque professionnel et du fardeau financier : il obtint le droit à un dédommagement quasi-total du préjudice, soit 100% de son salaire journalier moyen en cas d'incapacité totale permanente (41). Le second point majeur de progrès eut lieu en 1971, lorsque la législation introduisit une assurance obligatoire pour l'employeur contre les accidents du travail. Le concept de risque professionnel, où l'employeur était encore responsable du paiement du dédommagement, fut modifié pour transmettre la responsabilité à la compagnie d'assurances (42).

En gardant à l'esprit ce qui précède, nous aimerions développer quelques évolutions dans le domaine des accidents du travail qui ont trait au traitement des immigrés.

4.1. LE CHAMP D'APPLICATION FAIT REFERENCE A LA LOI GENERALE SUR LA SECURITE SOCIALE

En 1971, une nouvelle loi sur les accidents du travail remplaça toute la législation antérieure sur les accidents du travail dans le secteur privé (43). Cette loi redéfinissait son champ d'application à partir de zéro : elle faisait référence au champ d'ap-

(39) Voir Van Steenberge, J., De geschiedenis van de Belgische sociale zekerheid, in Veldkamp, G.M.J., Inleiding tot de sociale zekerheid en de toepassing ervan in Nederland en België, I, p. 182-266, et en particulier p. 203.

(40) Loi du 15 mai 1929 portant modification de la législation sur la réparation des dommages résultant des accidents du travail, M.B., 31 mai 1929. Voir également Loi du 18 juin 1930 portant révision de la législation sur la réparation des dommages résultant des accidents du travail, M.B., 5 juillet 1930, et Arrêté Royal de coordination des lois sur la réparation des dommages résultant des accidents du travail, M.B., 30 octobre 1931.

(41) Loi du 10 juillet 1951 modifiant la loi sur la réparation des dommages résultant des accidents de travail, M.B., 15 juillet 1951. En cas d'incapacité temporaire, le dédommagement s'élevait à 80 % du salaire journalier moyen du travailleur pour les 28 premiers jours, et à 90 % à partir du 29e jour ; au cas où l'assistance d'une tierce personne s'avérait nécessaire, le juge pouvait augmenter l'assistance jusqu'à 150 % du salaire journalier moyen (art. 1 de la loi de 1951). Aujourd'hui, la victime obtient immédiatement 90% de son salaire journalier moyen ; le dédommagement passe à 100 % du salaire annuel si l'incapacité devient totale et permanente.

(42) Loi sur les accidents du travail, 10 avril 1971, M.B., 24 avril 1971.

(43) Le secteur public était réglementé par une législation distincte.

plication de la Loi générale sur la Sécurité Sociale de 1969 : du moment qu'on était couvert par celle-ci, on l'était également par la loi sur les accidents du travail. Tout immigré *employé* (la catégorie intéressée par les accidents du travail) tombait par définition dans le champ d'application de la Loi de 1969.

4.2. NULLITE DES CONTRATS DE TRAVAIL

En 1919 et en 1930, une disposition pertinente fut ajoutée à la loi sur les accidents du travail (44). Il était interdit aux employeurs d'éviter l'application de la loi sur les accidents du travail en invoquant la nullité du contrat de travail de la victime (cette nullité résulterait du non-respect des lois sur l'inspection du travail et sur la réglementation du travail). Cette disposition était pertinente notamment lorsque des enfants mineurs étaient employés sans le consentement de leur père, ou pour les immigrés qui n'avaient pas obtenu de permis de travail (45). Au fil du siècle, le travail des immigrés devint de plus en plus réglementé. Les années trente, par exemple, virent l'introduction d'un système de permis de travail. La réglementation sur le travail des immigrés faisait partie des lois sur l'inspection du travail et sur la réglementation du travail. Dans la jurisprudence, cette disposition de la loi sur les accidents du travail a été invoquée pour juger que les étrangers qui n'étaient pas détenteurs d'un permis de travail valide étaient néanmoins couverts par la loi sur les accidents du travail (46). La législation ultérieure sur les accidents du travail confirma une nouvelle fois ce principe. Ainsi, la loi de 1971 stipulait que même si le contrat de travail s'avérait nul, l'employé était néanmoins couvert par cette loi. Dans le rapport de la commission parlementaire, le Ministre de la Sécurité sociale De Paepe (démocrate-chrétien) expliquait que cette disposition visait à protéger les gens dont le contrat de travail était nul, comme les enfants de moins de 14 ans ou les *immigrés sans permis de travail* (47). Par conséquent, tout immigré, en situation régulière ou irrégulière, qui est victime d'un accident du travail, est couvert jusqu'à ce jour.

4.3. LES ALLOCATIONS SUPPLEMENTAIRES : UNE RESERVE TEMPORAIRE

Alors que la loi de 1903 incluait les immigrés dans son champ d'application, une partie de la législation ultérieure introduisit une réserve limitée quant aux allocations supplémentaires. En 1926 (48), le Gouvernement instaura des allocations *sup-*

(44) Loi du 27 août 1919 et Loi du 18 juin 1930 portant révision de la législation sur la réparation des dommages résultant des accidents du travail, M.B. du 5 juillet 1930 (l'art. 1 ajoutait que même les violations involontaires du droit et de l'inspection du travail ne permettaient pas d'invoquer la nullité du contrat de travail).

(45) Voir de Beseau de Haudeville, Camille-C., Les Accidents du Travail, Commentaire jurisprudentiel de la loi du 24 décembre 1903 et de ses modifications ultérieures, 2ème éd., Bruxelles, Larcier, p. 47-48, 1960.

(46) Civ. Anvers, 1ère Ch., 6 juin 1951, Bull. Ass., p 40, 1952. La réglementation violée était le Décret Royal du 21 mars 1936. Voir également, Corr. Liège, 6e Ch., 23 avril 1952, Bull.Ass., p. 708, 1952.

(47) Rapport au nom de la Commission de l'Emploi, du Travail et de la Prévoyance sociale déposé par Monsieur Pede, Doc. Parl., Sénat, 1970-1971, 215, p. 41-42.

(48) Arrêté Royal du 29 décembre 1926 concernant l'octroi d'allocations spéciales à certaines catégories de victimes d'accidents du travail, M.B., 16 janvier 1927.

plémentaires conditionnelles pour les victimes d'accidents du travail afin de s'attaquer à la situation misérable des victimes après leur accident du travail. En 1944, les conditions pour obtenir ces allocations supplémentaires devinrent plus restrictives (49). Les victimes qui ne souffraient que d'une incapacité permanente de moins de 30% (50) ne recevaient des allocations supplémentaires que si leur dédommagement était inférieur à un certain niveau, si elles étaient dans un état d'indigence *et* si elles étaient domiciliées en Belgique. La condition domiciliaire intéressait clairement de façon directe les travailleurs immigrés, qui ne pouvaient rentrer dans leur pays d'origine sans perdre leur dédommagement que si leur incapacité était supérieure à 30%. Si l'incapacité était supérieure à 30%, aucune condition d'indigence ou de domicile n'était instaurée. Le Décret Royal et le Décret du Régent n'étaient pas sujets à débat ou à justification détaillée, et on ne trouve donc aucun motif clair pour expliquer l'introduction soudaine de cette restriction [limitée]. On pourrait dire que tant l'exigence de résidence que l'autre condition pour obtenir les allocations supplémentaires, à savoir le fait d'être 'indigent', suggèrent que l'Etat visait à maintenir disponibles pour le marché du travail les victimes d'accidents du travail qui étaient en incapacité partielle. Ces restrictions s'appliquaient lorsque la victime souffrait d'une incapacité de moins de 30%, catégorie qui pouvait encore s'avérer utile. En 1971, la nouvelle loi sur les accidents du travail (51) consolida les différents régimes de dédommagements qui s'étaient développés au fil des décennies, et intégra les allocations supplémentaires sans en reprendre les conditions.

5. TRAITES

Dans les paragraphes qui suivent, j'approfondis le volet juridique du traité du régime des accidents du travail, étant donné que les Traités complètent l'image de l'influence de l'immigration sur la structure ouverte de l'Etat-providence. Les Traités formaient une couche de protection sociale par-dessus la législation sociale nationale. Par ailleurs, ils ont contribué à l'aspect international et territorial de l'Etat-providence. D'autre part, ils ont cependant confirmé le 'club' existant 'd'états fraternels' qui garantissaient à leurs ressortissants respectifs un statut de droit social privilégié.

Nous avons déjà indiqué que les relations internationales en matière d'Etat-providence de la Belgique prenaient une part très significative dans les motivations de la Belgique pour inclure les immigrés dans sa nouvelle loi sur les accidents du travail. La formation de traités sur les questions juridiques sociales commença au dix-neuvième siècle et se poursuivit environ jusqu'aux années 1970. Après l'introduction de la loi

(49) Arrêté du Régent du 19 octobre 1944 concernant l'octroi d'allocations à certaines catégories de victimes d'accidents du travail, M.B., 26 octobre 1944. Voir également Arrêté du Régent du 16 octobre 1945 concernant l'octroi d'allocations à certaines catégories de victimes d'accidents du travail, M.B., 9 Novembre 1945.

(50) Ainsi que les ascendants, frères, sours, et petits-enfants d'une victime qui avait perdu la vie suite à l'accident (art. 3).

(51) Loi sur les accidents du travail du 10 avril 1971, M.B., 24 avril 1971.

sur les accidents de travail, l'aspect international de cet élément prometteur de législation sociale conserva son importance. La Belgique s'impliqua dans différentes sortes d'interactions internationales relatives à ses dispositifs en matière d'accidents du travail. Premièrement, les pays concluaient séparément entre eux des traités bilatéraux afin d'assurer un traitement égal de leurs ressortissants respectifs concernant la législation sur les accidents du travail. Très vite, les traités multilatéraux entrèrent en vogue par le biais de l'Organisation Internationale du Travail, le Conseil de l'Europe et, bien entendu, la Communauté Économique Européenne dans les années cinquante. Ainsi, après la Seconde Guerre mondiale, la Belgique participa à la conclusion d'une nouvelle génération de traités généraux bilatéraux et multilatéraux sur la sécurité sociale, dans lesquels étaient inclus les accidents du travail. J'esquisse ci-dessous chacune de ces formes qu'ont prises les relations internationales de la Belgique en matière d'accidents du travail.

5.1. TRAITES BILATERAUX SUR LES ACCIDENTS DU TRAVAIL

Au départ, la Belgique conclut des traités de réciprocité avec le Luxembourg (1905) (52), la France (1906) (53), l'Argentine (1924) (54) et le Maroc (protectorat de la France) (1930) (55), qui tous stipulaient que leurs ressortissants respectifs auraient droit aux mêmes dédommagements et garanties que les propres ressortissants des parties (56). Ces traités de réciprocité étaient nécessaires en raison du fait que les lois sur les accidents du travail tant du Luxembourg que du Maroc et de la France émettaient des réserves envers les étrangers victimes d'accidents du travail – comme nous le savons, l'exclusion française fut la principale pierre d'achoppement lors des débats parlementaires en Belgique. La Loi sur les Accidents du Travail de 1902 du Luxembourg prévoyait les réserves suivantes : le droit au dédommagement était suspendu pour la période où la victime étrangère ne résidait pas au Luxembourg (57). De plus, si les victimes étrangères décidaient de quitter définitivement le Luxembourg, elles se voyaient verser un capital qui équivalait à seulement trois

(52) Loi du 10 septembre 1905 approuvant la convention relative à la réparation des dommages résultant des accidents du travail conclue le 15 avril 1905 entre la Belgique et le Grand-Duché de Luxembourg, M.B., 30-31 octobre 1905.

(53) Loi du 7 juin 1906 approuvant la convention relative à la réparation des dommages résultant des accidents du travail conclue le 21 février 1906 entre la Belgique et la France, M.B. du 14 juin 1906.

(54) Loi du 16 janvier 1926 approuvant la convention relative à la réparation des dommages résultant des accidents du travail conclue le 24 décembre 1924 entre la Belgique et la République Argentine, M.B., 9 juillet 1933.

(55) Loi du 8 juillet 1931 approuvant la Convention entre la Belgique et le gouvernement chérifien concernant la réparation des dommages résultant des accidents du travail, conclue à Paris, le 24 juillet 1930, M.B., 29 avril 1932.

(56) Le traité conclu avec la France et le Luxembourg introduisit une exception pour les travailleurs détachés qui étaient employés pendant moins de six mois sur le territoire de l'autre partie tout en continuant à faire partie d'une entreprise établie sur le territoire de la première partie : pendant la durée du détachement, c'est la législation sur les accidents du travail du pays d'origine qui restait d'application.

(57) Art. 48, N° 2 de la « Loi Luxembourgeoise du 5 avril 1902 relative à l'assurance contre les accidents du travail ».

années de dédommagement (58). Grâce au traité, ces réserves étaient éliminées pour les travailleurs immigrés et frontaliers belges. Le Gouvernement belge soumit le traité avec le Luxembourg au vote du parlement, en précisant dans l'exposé des motifs qu'après l'introduction dans la loi belge sur les accidents du travail, le Gouvernement avait cherché à s'assurer que les travailleurs belges obtiendraient « le maximum d'avantages que pouvaient offrir les lois étrangères » et que des négociations étaient engagées avec différents pays, car *la plupart des lois étrangères prévoient effectivement que des exceptions peuvent être faites relativement aux réserves envers les étrangers* dans leur législation (59). Le Gouvernement (60) insista également que le traité avec le Luxembourg serait d'une grande importance pour les nombreux Belges qui font la navette et franchissent la frontière vers le Luxembourg afin d'y travailler dans les usines. Le traité avec le Maroc visait la réciprocité, car des réserves similaires envers les étrangers étaient incluses dans sa législation (61).

En contraste avec les traités de réciprocité classiques, la Belgique conclut également des traités bilatéraux avec l'Allemagne (62) et les Pays-Bas (63), qui réglaient les conflits potentiels entre législations concernant les accidents du travail. Aucun traité de réciprocité avec l'Allemagne n'était jugé nécessaire, puisque la réciprocité avait *déjà été établie* par le biais de *déclarations unilatérales* par les deux pays. La Belgique par le biais de sa loi inclusive, et l'Allemagne par le biais d'une Ordonnance de 1906 qui exemptait spécifiquement les travailleurs belges des exigences de résidence pour les étrangers prévues dans la loi d'assurance allemande (64). De même, les Pays-Bas n'excluaient pas les étrangers de leur loi sur les accidents du travail, et

(58) Art. 49, 3 de la même loi.

(59) Mémoire Explicatif, Projet de loi approuvant la convention conclue le 5 avril 1905 entre la Belgique et le Grand-Duché de Luxembourg portant sur la réparation des dommages résultant des accidents du travail, Doc. Parl., Chambre, 1904-1905, N° 191, p. 612.

(60) Le Ministre des Affaires étrangères P. De Favereau et le Ministre du Travail et de l'Industrie Francotte.

(61) Voir Doc. Parl., Chambre, 1930-31, 26 février 1931, N° 112. Le Dahir sur les accidents du travail stipulait que les victimes étrangères qui quittent le Maroc recevaient un dédommagement qui ne s'élevait qu'à trois fois le dédommagement annuel. De plus, les représentants de la victime n'acquéraient aucun droit à l'indemnité s'ils ne résidaient pas sur le territoire au moment de l'accident. Cependant, le Dahir permettait que ces dispositions soient modifiées par des traités internationaux avec des pays qui attribuaient des avantages équivalents aux Marocains.

(62) Loi du 8 janvier 1913 approuvant la convention relative à la réparation des dommages résultant des accidents du travail conclue à Berlin, le 6 juillet 1912, entre la Belgique et l'Empire d'Allemagne, M.B., 22 janvier 1913.

(63) Loi du 21 juillet 1921 approuvant la Convention relative à l'assurance contre les accidents du travail, conclue à la Haye, le 9 février 1921, entre la Belgique et les Pays-Bas, M.B., 28 mai 1922.

(64) Les restrictions allemandes concernant les travailleurs étrangers étaient les suivantes : les victimes étrangères d'accidents du travail survenus en Allemagne ne recevaient aucun dédommagement si elles n'avaient pas leur résidence habituelle en Allemagne. De plus, la famille de la victime étrangère n'avait pas droit aux dédommagements si elle ne résidait pas habituellement en Allemagne au moment de l'accident (voir Davignon, J. et Hubert Arm., Exposé des motifs, Loi approuvant le Convention relative à l'assurance contre les accidents du travail conclue à Berlin, le 6 juillet 1912, entre la Belgique et l'Empire d'Allemagne – voir plus haut).

n'appliquaient aucune restriction envers eux en matière de résidence (65). Ces traités établissaient le principe de la 'lex loci laboris' (66) : la loi applicable est celle du pays où travaille l'employé (67).

5.2. TRAITE MULTILATERAL SUR LES ACCIDENTS DU TRAVAIL

Au niveau multilatéral, la Belgique ratifia la convention de l'OIT conclue en 1925 relative au traitement égal entre travailleurs étrangers et ressortissants nationaux dans le domaine du dédommagement des accidents du travail (Convention N° 19) (68). Le Gouvernement soumit cette loi à ratification en l'incluant dans le cadre du 'Traité de Paix de Versailles' (art. 427) qui avait formellement reconnu l'importance essentielle – dans une perspective internationale – de l'établissement de conditions de travail aussi uniformes que possible entre les différents pays, et qui avait énuméré plusieurs méthodes visant à assurer un traitement économique équitable de tous les travailleurs résidant dans les pays membres de l'Organisation Internationale du Travail (69). Ce traité stipulait qu'un traitement égal en matière de dédommagement des accidents du travail devait être réservé aux ressortissants de tous les *pays membres* qui avaient également ratifié le traité, sans aucune condition de résidence (70). Le Gouvernement belge expliqua que rien ne changerait pour les

(65) Mémoire Explicatif, Projet de loi approuvant la Convention portant sur l'assurance contre les accidents conclue à La Haye le 9 Février 1921 entre la Belgique et les Pays-Bas, Doc. Parl., Chambre, 1920-1921, N° 222, p. 537. Ce que les traités déterminaient, par contre, c'était la question de savoir quelle était la législation applicable au cas où une entreprise établie dans l'une des parties déployait des activités sur le territoire de l'autre partie.

(66) Avec l'Allemagne, une exception fut instaurée pour les six premiers mois d'activité sur le territoire de l'autre partie. Avec les Pays-Bas, par contre, une exception de taille fut instaurée (art. 2) envers le principe de territorialité : si un travailleur était détaché vers le pays de l'autre partie, mais que son domicile demeurait dans le pays où était enregistré son employeur, il restait soumis à la loi sur les accidents du travail de ce pays-là, même après 6 mois de travail dans l'autre pays. La raison de cette disposition inhabituelle était que l'article 9 de la loi hollandaise sur les accidents du travail stipulait que les allocations attribuées aux travailleurs leur resteraient attribuées tant qu'ils travailleraient pour un employeur hollandais (voir Mémoire Explicatif, note précédente – signée par le Ministre des Affaires étrangères Jaspar, H. et le Ministre de l'Industrie et du Ravitaillement Wauters, J.).

(67) Avec l'Allemagne, il fut en outre stipulé que les entreprises d'Etat demeuraient soumises à la législation de leur propre Etat. De plus, les traités déclaraient que les compagnies de transport étaient soumises à la loi du pays dans lequel elles étaient enregistrées.

(68) Loi du 23 juillet 1927 portant approbation des Conventions élaborées à Genève par la Conférence Internationale du Travail et concernant respectivement la réparation des dommages causés par les maladies professionnelles, la réparation des accidents du travail et l'égalité de traitement des travailleurs étrangers et nationaux victimes d'accidents du travail, M.B. du 19 novembre 1927. L'autre traité qui fut ratifié par la même loi était un traité général de l'OIT sur les accidents du travail. La conséquence de ce traité pour la Belgique était qu'il fallait élargir le champ d'application personnel afin d'inclure les industries qui n'étaient pas reprises dans la loi de 1903 et qui employaient généralement moins de 5 personnes, ainsi que les entreprises commerciales et agricoles qui employaient généralement moins de 3 personnes (voir Mémoire Explicatif – note suivante, p. 921).

(69) Paraphrase de la p. 923 de « Mémoire Explicatif – Projet de loi portant approbation des Conventions élaborées à Genève par la Conférence Internationale du Travail » – voir note précédente, Doc. Parl., Chambre, 1925-1926, N° 152, p. 919.

(70) Voir art. 1 et 2 – le traité stipulait encore que des exceptions pouvaient être faites pour les détachements, et que les membres devaient s'assister mutuellement dans l'application de leurs législations respectives (art. 4). Enfin, le membre n'ayant pas encore introduit de législation s'engageait à en introduire une (art. 3).

employeurs belges, puisque la Belgique traitait déjà les étrangers de la même façon que les ressortissants nationaux, mais qu'il espérait une ratification complète par tous les membres, car la Belgique n'avait pas conclu de traités de réciprocité avec tous les pays qui employaient des Belges (71). Le traité fut largement ratifié (il l'est aujourd'hui par 120 pays) (72).

5.3. TRAITES GENERAUX BILATERAUX EN MATIERE DE SECURITE SOCIALE

A partie des années 1940, les Etats-providence avaient suffisamment mûri pour conclure des traités généraauxs en matière de sécurité sociale. Les programmes des accidents du travail étaient l'un des branches de la sécurité sociale inclues. Ces traités généraux bilatéraux déclaraient le principe de la *lex loci laboris* et de la non-discrimination entre ressortissants des deux pays. Jusqu'aux années cinquante, les traités étaient conclus uniquement avec les membres du Club européen établi : avec la France (1948) (73) (74), l'Italie (1948) (75), le Luxembourg (1949) (76). A partir des années cinquante, les traités furent conclus tant avec les membres du club qu'avec des Etats qui n'auraient jamais pu faire leur entrée au club quelques décennies plus tôt. Par ordre chronologique, la Belgique conclut des traités avec les pays suivants : la Yougoslavie (1954) (77), la République de San Marin (1955) (78), l'Espagne

(71) Ibid., p. 924.

(72) http://www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/ratifice.pl?C019. En 1930, les pays suivants l'avaient ratifié : Autriche (1928), Belgique (1927), Bulgarie (1929), Cuba (1928), Danemark (1928), Finlande (1927), France (1928), Allemagne (1928), Hongrie (1928), Inde (1927), Italie (1928), Japon (1928), Lettonie (1928), Luxembourg (1928), Birmanie (1927), Pays-Bas (1927), Norvège (1929), Pakistan (1927), Pologne (1928), Portugal (1929), Afrique du Sud (1926), Espagne (1929), Suède (1926), Suisse (1929), Royaume-Uni (1926).

(73) Loi du 2 juin 1949 portant approbation de la Convention générale entre la Belgique et la France sur la sécurité sociale, l'Accord complémentaire concernant le régime de sécurité sociale applicable aux travailleurs frontaliers et saisonniers, l'Accord complémentaire concernant le régime de sécurité sociale applicable aux travailleurs des mines et établissements assimilés, le Protocole relatif à l'allocation aux vieux travailleurs salariés et à l'allocation aux vieux, et le Protocole relatif aux allocations en cas de chômage, signés à Bruxelles, le 17 janvier 1948, et les avenants, signés à Paris, le 9 août 1948, M.B., 29 juillet 1949.

(74) Qui remplace le traité de 1906.

(75) Loi du 2 juin 1949 portant approbation de la Convention sur les assurances sociales entre la Belgique et l'Italie, signée à Bruxelles le 30 avril 1948, M.B., 14 août 1949.

(76) Loi du 23 mars 1951 portant approbation de la Convention générale entre la Belgique et le Grand-Duché de Luxembourg sur la sécurité sociale et de l'Accord complémentaire sur le régime de sécurité sociale applicable aux travailleurs des mines et des carrières souterraines, signées à Luxembourg le 3 décembre 1949, M.B., 5 avril 1951.

(77) Loi du 4 juillet 1956 portant approbation du Traité entre la Belgique et la Yougoslavie concernant la sécurité sociale, signée le 1er novembre 1954, à Belgrade, M.B., 1er septembre 1956.

(78) Loi du 4 juillet 1956 portant approbation du Traité général entre le Royaume de Belgique et la République de Saint-Marin, en vue de régler l'application de la législation belge en matière de sécurité sociale et de la législation de Saint-Marin en matière de sécurité sociale sur les ressortissants des deux pays, signée le 22 avril 1955, à Bruxelles, M.B., 6 octobre 1956.

(1956) (79), le Royaume-Uni (1957) (80), la Grèce (1958) (81), l'Allemagne (1958) (82), la Pologne (1967) (83), le Portugal (1970) (84), Israël (1971) (85), la Suisse (1975) (86), l'Autriche (1977) (87), la Turquie (1968) (88), le Maroc (1968) (89), l'Algérie (1968) (90), la Tunisie (1975) (91). Ces traités éliminaient toute possibilité de discrimination envers leurs ressortissants respectifs, et supprimaient également l'exigence de résidence (92).

(79) Loi du 12 mars 1958 portant approbation du Traité entre la Belgique et l'Espagne, concernant la sécurité sociale, conclu à Bruxelles, le 28 novembre 1956, M.B., 18 mai 1958.
(80) Loi du 15 avril 1958 portant approbation du Traité relatif à la sécurité sociale entre Sa Majesté le Roi des Belges et Sa Majesté la Reine du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et de l'Irlande du Nord et de ses Autres Royaumes et Chef du Commonwealth, et du protocole relatif aux prestations en nature, signée le 20 mai 1957, à Bruxelles, M.B., 31 mai 1958.
(81) Loi du 10 août 1960 portant approbation du Traité général entre la Belgique et la Grèce relative à la sécurité sociale, signée le 1er avril 1958, à Athènes, M.B., 24 janvier 1961.
(82) Loi du 21 janvier 1963 portant approbation des actes internationaux suivants : a) Traité général concernant la sécurité sociale entre le Royaume de Belgique et la République fédérale d'Allemagne relatif à la sécurité sociale entre le Royaume de Belgique et la République fédérale d'Allemagne ... signée le 7 décembre 1957, à Bonn, M.B., 21 février 1964.
(83) Loi du 1er avril 1967 portant approbation du Traité général entre le Royaume de Belgique et la République populaire de Pologne, relatif à la sécurité sociale, conclu à Bruxelles, le 26 novembre 1965, M.B., 19 août 1967.
(84) Loi du 27 mars 1972 portant approbation générale du Traité général concernant la sécurité sociale entre le Royaume de Belgique et la République du Portugal et du Protocole Joint, conclu à Lisbonne le 14 septembre 1970, M.B., 16 mars 1973.
(85) Loi portant approbation de la Convention concernant la sécurité sociale entre le Royaume de Belgique et l'Etat d'Israël, conclue à Bruxelles le 5 juillet 1971, M.B., 18 avril 1973.
(86) Loi du 18 février 1977 portant approbation du Traité relatif à la sécurité sociale entre le Royaume de Belgique et l'Etat fédéral de Suisse, et du Protocole final, conclu à Berne le 24 septembre 1975, M.B., 13 mai 1977. Le Traité avec la Suisse stipule quelque peu plus clairement la liberté de domicile, avec plus de détails administratifs, voir art. 27.
(87) Loi du 9 août 1978 portant approbation de la Convention sur la sécurité sociale entre le Royaume de Belgique et la République d'Autriche, et du Protocole final, conclus à Bruxelles le 4 avril 1977, M.B., 1 décembre 1978. Les détails de la convention sont similaires à ceux de la convention suisse.
(88) Loi du 26 février 1968 portant approbation du Traité général entre le Royaume de Belgique et la République de Turquie concernant la Sécurité sociale, conclu à Bruxelles le 4 juillet 1966, M.B., 10 avril 1966. Voir aussi la Loi du 2 février 1981 portant approbation du Traité, conclu à Bruxelles le 13 décembre 1978, révisant le Traité général entre le Royaume de Belgique et la République de Turquie concernant la sécurité sociale, conclu à Bruxelles le 4 juillet 1966, M.B., 19 juin 1981.
(89) Loi du 20 juillet 1970 portant approbation du Traité général concernant la Sécurité sociale entre le Royaume de Belgique et le Royaume du Maroc, conclu à Rabat le 24 juin 1968, M.B., 25 juin 1971.
(90) Loi du 3 juillet 1969 portant approbation du Traité général concernant la Sécurité sociale entre le Royaume de Belgique et la République Populaire d'Algérie, et du Protocole joint, conclu à Bruxelles le 27 février 1968, M.B., 25 octobre 1969.
(91) Loi du 4 août 1976 portant approbation du Traité général concernant la Sécurité sociale entre le Royaume de Belgique et la République de Tunisie, et du Protocole, conclu à Tunis le 29 janvier 1975, M.B., 23 octobre 1976.
(92) Seulement avec la France et le Luxembourg en ce qui concerne explicitement les allocations supplémentaires ; avec la Yougoslavie, le San Marin, l'Espagne, la Grèce, la Pologne, le Portugal, Israël, la Turquie, le Maroc et l'Algérie, les traités stipulaient exactement le contraire, à savoir qu'il fallait être résident pour bénéficier des allocations qui exigeaient un état d'indigence. Les autorités françaises et luxembourgeoises étaient également chargées d'examiner l'état d'indigence de la victime.

5.4. TRAITES GENERAUX MULTILATERAUX EN MATIERE DE SECURITE SOCIALE

Comme nous l'avons mentionné dans la section sur l'assistance sociale, le Conseil de l'Europe commença à rédiger des traités multilatéraux dans le domaine social à partir des années cinquante. Les accidents du travail étaient inclus dans l'*Accord Intérimaire Européen concernant la Sécurité Sociale à l'exclusion des Régimes relatifs à la Vieillesse, à l'Invalidité et aux Survivants*, signé en 1953 et entré en vigueur en Belgique en mai 1957 (93). Ce traité couvrait toutes les lois de sécurité sociale relatives à la maladie, la maternité, la mort, *les accidents du travail et maladies professionnelles*, le chômage et les allocations familiales. Il prévoyait aussi que les ressortissants des parties au traité aient droit à des allocations aux mêmes conditions que les ressortissants des autres parties au traité.

Pour les 'accidents du travail et maladies professionnelles', la condition fut posée qu'il fallait résider sur le territoire de l'une des parties au traité (art. 2).
En 1964, le Conseil de l'Europe introduisit un Code européen de Sécurité sociale, qui prévoyait que les Etats membres 's'efforceront de régler dans un instrument spécial les questions se rapportant à la sécurité sociale des étrangers et des migrants, notamment en ce qui concerne l'égalité de traitement avec les nationaux et la conservation des droits acquis ou en cours d'acquisition (art. 73)'. Cet effort résulta en une Convention Européenne sur la Sécurité sociale, signée en 1972, et entrée en vigueur en Belgique en 1986 (94). Il remplaçait les traités bilatéraux en matière de sécurité sociale entre deux parties ainsi que l'accord intérimaire susmentionné, et il assurait un traitement égal.

5.5. LA COMMUNAUTE ECONOMIQUE EUROPEENNE

Comme on le sait, le club le plus uni d''Etats-frères' est la Communauté Économique Européenne (devenue ensuite l'UE), fondée en 1957. Les pays fondateurs étaient la France, l'Italie, l'Allemagne, la Belgique, les Pays-Bas et le Luxembourg. Le Traité de Rome créait une législation européenne afin de faciliter le développement d'un marché intérieur avec liberté de circulation pour les travailleurs au sein de la communauté – comme la coordination des systèmes de sécurité sociale et le traitement égal en matière d'avantages sociaux. La Communauté Européenne assure la « libre circulation des personnes » à travers les frontières des Etats membres (95). Ensuite, le conseil adopta le « Règlement 1612/68 relatif à la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de la Communauté » afin d'atteindre l'objectif de libre circulation des

(93) Accord Intérimaire Européen concernant la Sécurité Sociale à l'exclusion des Régimes relatifs à la Vieillesse, à l'Invalidité et aux Survivants et Protocole Additionnel, Paris, 11 décembre 1953.
(94) Convention Européenne sur la Sécurité sociale, Paris, 14 décembre 1972 ; entrant en vigueur le 1er mars 1977. Elle réglait les domaines suivants : allocations de maladie et de maternité ; allocations d'invalidité ; allocations de pension ; allocations relatives aux accidents du travail et aux maladies professionnelles ; allocations aux survivants ; capital décès ; allocations de chômage ; allocations familiales.
(95) Art. 42 de la Version consolidée du traité établissant la Communauté Européenne, J.O. C 325 du 24 décembre 2002.

travailleurs (96). Ce règlement stipule qu'un travailleur ressortissant d'un Etat membre bénéficiera des mêmes avantages sociaux que les travailleurs nationaux (art. 7, 2). En outre, le Conseil européen a décrété des règlements visant à coordonner les systèmes de sécurité sociale, afin de pouvoir assurer 'l'égalité de traitement au regard des différentes législations nationales' pour les citoyens travaillant dans d'autres Etats membres (97). A cette fin, le Conseil décréta en 1971 le Règlement N° 1408/71 'relatif à l'application des régimes de sécurité sociale aux travailleurs salariés et à leur famille qui se déplacent à l'intérieur de la Communauté'. Le prédécesseur de ce Règlement était le Règlement n° 3 concernant la sécurité sociale des travailleurs migrants (98).

6. CONCLUSION

Dans cet article, nous avons observé comment le législateur belge a intégré les immigrés présents dans la branche la plus ancienne de la sécurité sociale : à savoir, les accidents du travail. L'étude de la genèse du régime des accidents du travail démontre qu'il a explicitement tenu compte de la présence des immigrants sur le territoire national. Non seulement le traitement des immigrants a bénéficié de beaucoup d'attention, mais encore les immigrants sont devenus une composante en soi du champ d'application personnel – y compris de l'application extraterritoriale de la législation pour les membres survivants de la famille qui n'habitaient pas en Belgique.

Différents facteurs ont joué un rôle afin d'inclure les immigrants dans le régime des accidents du travail. En tout premier lieu, la 'nation' belge a fait preuve de la volonté de développer consciemment des 'relations internationales d'Etat-providence' avec d'autres nations. D'une part, la Belgique avait besoin d'entretenir de bonnes relations avec – spécifiquement – la France du fait du grand nombre d'ouvriers belges qui étaient employés dans l'hexagone et pour lesquels on ambitionnait une protection sociale similaire. L'objectif final de cette politique était la réciprocité. D'autre part, le développement de 'relations internationales d'Etat-providence' était estimé souhaitable afin de positionner la Belgique comme une nation mûre et indépendante, qui pouvait tenir un rôle noble de pionnier dans l'évolution du droit social. Outre la réciprocité, le prestige et un positionnement fort constituaient de fortes motivations pour intégrer les immigrants dans la couverture du régime des accidents du travail.

La fonction que pouvaient jouer les immigrants dans l'émancipation sociale de l'ouvrier formait un deuxième facteur d'importance. Les immigrants composaient un groupe à part visible par la population active. Ils pouvaient être plus aisément uti-

(96) Règlement (CEE) N° 1612/68 du Conseil, du 15 octobre 1968, relatif à la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de la Communauté, J.O. L. 257, 19 octobre 1968, p. 0002-0012.
(97) Préambule au Règlement N° 1408/71 du Conseil, du 14 juin 1971, relatif à l'application des régimes de sécurité sociale aux travailleurs salariés et à leur famille qui se déplacent à l'intérieur de la Communauté, J.O. L. 149 du 5 juillet 1971, p. 2.
(98) Règlement N° 3 du Conseil du 3 décembre 1958 concernant la sécurité sociale des travailleurs migrants, J.O. B. 030, 16 décembre 1958, p. 0561

lisés pour jouer en défaveur de l'ouvrier belge : autrement dit, il s'agissait de dumping social. Protéger également les immigrants assurait la population locale du fait que ceux-ci ne seraient pas utilisés comme une solution alternative bon marché, ce qui empirerait encore la position sur le marché du travail des Belges.

Les considérations de nature 'humanitaire' formaient un troisième facteur. Etant donné que le droit social avait pour intention d'aider les 'malheureux', et de prévenir la misère humaine, ce dernier dépassait toute considération de nationalité. Différentes interventions au sein du Parlement fournissent la preuve de cette préoccupation humanitaire, qui était indépendante de tous motifs d'ordre politique ou économique. Même la position des immigrants dans le droit civil était évoquée en vue de renforcer leur position dans le domaine du droit social.

Si nous plaçons ces observations à côté des développements dans d'autres branches de la sécurité sociale, qui donnent lieu à commentaires dans un autre article, nous pouvons conclure que les immigrants ont eu une influence importante sur le développement du champ d'application personnel de la sécurité sociale, lequel est basé sur le principe de territorialité. Si l'on ne tient pas compte des exceptions, la personne qui est liée à un employeur par un contrat de travail – donc, indépendamment de tout principe de nationalité – prétend à une protection de sécurité sociale. La sécurité sociale n'est donc pas organisée sur la base de la nationalité. A vrai dire, aucune étude n'a encore été faite quant à l'origine du principe de territorialité dans le cadre de la sécurité sociale. Généralement, l'on suppose que la 'technique' de la sécurité sociale – plus précisément le fait de payer des cotisations sociales tant dans le chef de l'employeur que dans celui du salarié – en est la raison principale. Une étude plus approfondie de l'évolution historique de la législation sociale en Belgique nous enseigne, toutefois, que la présence d'immigrants a fortement influé sur le développement du principe de territorialité. Leur présence, dans les mêmes ateliers que les Belges, mais également la présence de travailleurs belges à l'étranger qui avaient besoin d'une protection sociale dans le pays d'accueil, ainsi que les intérêts économiques et autres intérêts susmentionnés en rapport avec les immigrants ont joué un rôle essentiel dans la définition et dans l'évolution du champ d'application personnel des branches de la sécurité sociale.

(Traduction)

TABLE DES MATIERES

BELGIQUE – LE CAS DES ACCIDENTS DU TRAVAIL

1. INTRODUCTION 493

2. CONTEXTE 494

2.1. IMMIGRATION ET EMIGRATION 494
2.2. L'INTERVENTIONNISME SOCIAL ET LA LOI SUR LES ACCIDENTS DU TRAVAIL. 495
2.3. LOI BELGE SUR LES ACCIDENTS DU TRAVAIL DANS LE CONTEXTE DU 'DROIT SOCIAL' . 496

3. LES IMMIGRES ET LA BRANCHE DES ACCIDENTS DE TRAVAIL 499

3.1. LA PROPOSITION DE LOI 499
3.2. L'EXPOSE DES MOTIFS 499
3.3. LE DEBAT PARLEMENTAIRE 500

4. L'EVOLUTION DE LA LOI SUR LES ACCIDENTS DU TRAVAIL AU COURS DU 20E SIECLE 507

4.1. LE CHAMP D'APPLICATION FAIT REFERENCE A LA LOI GENERALE SUR LA SECURITE SOCIALE 507
4.2. NULLITE DES CONTRATS DE TRAVAIL. 508
4.3. LES ALLOCATIONS SUPPLEMENTAIRES : UNE RESERVE TEMPORAIRE 508

5. TRAITES 509

5.1. TRAITES BILATERAUX SUR LES ACCIDENTS DU TRAVAIL 510
5.2. TRAITE MULTILATERAL SUR LES ACCIDENTS DU TRAVAIL 512
5.3. TRAITES GENERAUX BILATERAUX EN MATIERE DE SECURITE SOCIALE 513
5.4. TRAITES GENERAUX MULTILATERAUX EN MATIERE DE SECURITE SOCIALE 515
5.5. LA COMMUNAUTE ECONOMIQUE EUROPEENNE 515

6. CONCLUSION 516

LES IMMIGRES ET LA SECURITE SOCIALE EN BELGIQUE - LE CAS DU PROGRAMME DES ALLOCATIONS FAMILIALES

PAR NINKE MUSSCHE

Post-doc rechercheur, Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck, Universiteit Antwerpen

1. INTRODUCTION

Le présent article examine le rôle historique de l'immigration dans le développement de l'Etat-providence, et met l'accent sur le programme des allocations familiales. Cet article peut être lu comme la deuxième partie d'une recherche historique qui entend contribuer au débat actuel, encore indécis, au sujet de l'impact de l'immigration sur l'Etat-providence en Europe (1). Le premier article se concentrait sur la façon dont étaient traités les immigrés dans le cadre du programme des Accidents du Travail (1903). Le présent article se concentrera sur le programme des Allocations familiales, introduit trente ans plus tard, en 1930.
L'histoire de ces deux branches de la sécurité sociale suggère qu'il existe un lien significatif entre l'immigration et l'Etat-providence. L'immigration a eu un puissant impact sur le développement de l'architecture de l'Etat-providence par le biais de son influence sur l'établissement du principe de territorialité, qui organise l'accès à presque tous les programmes sociaux.

Dans cet article, je me concentrerai exclusivement sur la Loi sur les Allocations familiales, et j'examinerai la façon dont les législateurs belges et le Gouvernement belge ont réagi face à la présence d'immigrés sur le territoire à l'époque de l'introduction du programme. Comme je l'ai fait pour le programme des Accidents du Travail dans un article précédent, j'ai entrepris une analyse textuelle approfondie de la législation et des documents et activités parlementaires introduisant ces programmes, ainsi que du développement législatif du programme social au fil du vingtième siècle et jusqu'à ce jour.
En consultant les documents historiques, j'ai examiné ce que disaient les propositions législatives ainsi que les ministres et parlementaires au sujet de la présence des immigrés, si ceux-ci étaient ou non pris en compte et de quelle façon, quelles

(1) Cette recherche a été entamé à l'occasion d'un doctorat obtenu à Harvard Law School, Boston, U.S., avec une bourse d'Aspirant F.W.O. Je remercie Veerle De Maesschalck et Bea Cantillon pour leurs suggestions toujours fertiles.

étaient les attitudes des décideurs envers la présence d'immigrés par rapport au développement de nouveaux programmes sociaux, si les immigrés étaient inclus dans les programmes sociaux, et comment leur inclusion ou exclusion a évolué au fil des décennies et des siècles.

Avant d'aborder en détail la législation et ses débats préparatoires, j'esquisse brièvement le contexte de la situation économique et politique ainsi que la situation d'immigration dans laquelle se situait le débat.

2. CONTEXTE

2.1. L'IMMIGRATION EN BELGIQUE

Le nombre d'immigrés présents en Belgique en 1930 était de 339.799, soit 3,9% de la population (2). Leurs pays d'origine variaient de pays limitrophes comme la France, la Hollande et l'Allemagne à des pays géographiquement plus éloignés comme l'Italie, la Pologne, la Tchéquie, la Hongrie et la Yougoslavie. Des réfugiés russes, arméniens et juifs étaient également présents sur le territoire.

Même si la migration informelle/illégale (3) était encore importante, l'immigration organisée était en augmentation. En 1929 et en 1930, les compagnies minières belges recrutaient directement en Pologne et en Tchécoslovaquie, en Yougoslavie et en Italie. D'autres industries faisaient de même, dans une moindre mesure : les industries métallurgique, verrière et chimique. Le recrutement de domestiques polonais et hongrois était également organisé (4). L'absence de socialistes dans le Gouvernement entraînait une moindre résistance à satisfaire les souhaits des employeurs de recruter des immigrés, qui étaient très demandés à l'époque de l'expansion de 1929. Au mois de janvier 1931, 30.056 mineurs étaient des étrangers (17% de l'effectif des travailleurs), d'Italie, de Pologne, de Tchécoslovaquie, et de Yougoslavie (5). Les employeurs de l'industrie minière considéraient les travailleurs immigrés comme une force de travail nécessaire pour le dur labeur devant lequel les Belges reculaient de plus en plus. De plus, les travailleurs immigrés étaient perçus comme plus dociles et disposés à accepter des emplois inférieurs. Cependant, il n'était pas facile de retenir et de stabiliser ces recrues, vu la dureté de ce travail, pour lequel ils n'avaient souvent pas d'expérience et auquel ils ne s'attendaient souvent pas (ex. les paysans polonais recrutés). Les employeurs tentaient de rendre le travail plus attrayant

(2) *Op. cit.*, XIV.
(3) A cette époque, la régularisation était encore facile. L'amende administrative de 150 francs, mise en place pour combattre l'immigration illégale, était rarement appliquée, p. 126.
(4) P. 125.
(5) *Op. cit.*, p. 117.

par des moyens divers, dont la présence de la famille. Le soutien de certains employeurs à l'attribution d'allocations familiales aux travailleurs immigrés peut être vu de ce point de vue (6).

2.2. UNE REGLEMENTATION CROISSANTE DE L'IMMIGRATION PAR L'ETAT (7)

De nombreux principes hérités de l'ancienne législation libérale de la fin du 19e siècle étaient encore en vigueur en 1929. Après son arrivée et son inscription au registre de la population, un immigré acquérait le statut de résident après quatre mois. Certaines nationalités étaient exemptées d'obligations en matière de visa, comme les Français, les Italiens et les Tchécoslovaques. Les autres immigrés, comme les Polonais et les Allemands, devaient être titulaires d'un visa. La politique d'immigration entre 1929 et 1932 était d'une part orientée vers des objectifs politiques, car l'establishment conservateur poussait à prendre des mesures contre les activistes communistes étrangers qui étaient présents parmi les immigrants (8). Ce processus fut à l'origine d'expulsions massives. D'autre part, la politique d'immigration prenait une dimension sociale. Le Ministre de l'Industrie, du Travail et de la Prévoyance sociale, le démocrate-chrétien Heyman, ne passait pas son temps seulement à rédiger des législations sociales, il caressait également l'ambition d'acquérir une influence accrue sur les politiques d'immigration, afin d'obtenir un meilleur contrôle du marché du travail national. Il obtint une modification de la gestion administrative des immigrants de sorte que l'attribution de visas par le ministère de la Justice serait désormais conditionnée à l'approbation du contrat de travail par son ministère. Le Ministre de la Justice Janson décréta que les étrangers qui avaient besoin d'un visa pour entrer dans le pays devaient obtenir celui-ci à l'extérieur du pays (pour lequel un passeport et un contrat de travail approuvé étaient exigés). Si l'approbation des contrats de travail ne fut pas appliquée de façon stricte lors de la période d'expansion de 1929 (il y avait un manque criant de travailleurs et l'immigration augmenta considérablement), l'obtention de visas en dehors du pays fut immédiatement appliquée pour les raisons politiques énoncées ci-dessus. Lorsque la dépression économique frappa la Belgique en 1930, la condition de l'approbation du contrat de travail fut également appliquée. Les consulats belges à l'étranger n'acceptaient que les contrats de travail approuvés par le ministère (9).

(6) Lors de la dépression, les syndicats socialiste et démocrate-chrétien cessèrent leurs tentatives de syndiquer les travailleurs étrangers, pour appeler au licenciement des travailleurs immigrés avant les travailleurs belges – un objectif politique qui était également poursuivi par le ministère du travail. La plupart des employeurs adoptèrent cette pratique, ce qui réduisit l'emploi des immigrés surtout dans le secteur minier. Ces immigrés licenciés retournaient en masse dans leurs pays d'origine, ou trouvaient refuge dans le secteur agricole ou dans la domesticité. Il n'y a que dans le secteur minier que les immigrés ne furent pas les seuls à être licenciés, ce qui suscita la colère des syndicats (en particulier du syndicat démocrate-chrétien) et du Ministère du Travail (qui entendait réduire le coût des allocations de chômage).

(7) Pour une analyse approfondie de la politique d'immigration à cette époque, voir Frank Caestecker, *Op. cit.* chapitre 6, p. 111-153.

(8) *Ibid.*, p. 114.

(9) *Ibid.*, p. 140.

Le 15 décembre 1930 – l'année même où fut votée la loi sur les allocations familiales – le Parlement adopta une nouvelle loi sur l'immigration qui abandonnait les vieux principes. A partir de là, tous les immigrés qui venaient en Belgique pour travailler devaient obtenir l'autorisation du Ministère de la Justice, qui dépendait de l'approbation du contrat de travail par le Ministère du Travail. Seuls les travailleurs français étaient exemptés de toute restriction, car la Belgique était consciente du grand nombre de Belges travaillant en France, souci qui imprégnait également le débat sur les Allocations familiales, comme nous allons le voir (10).

2.3. CONTEXTE ECONOMIQUE

La loi sur les allocations familiales fut débattue et votée au tournant entre le boom économique de 1929 et la grande dépression qui allait durer plusieurs années. Cependant, au moment où le débat eut lieu, les conséquences de la dépression mondiale n'avaient pas encore frappé la Belgique de façon très sérieuse (cela arriverait plus tard dans l'année) (11). Au moment du débat parlementaire, le gouvernement Jaspar II (12) consistait en une coalition entre le Parti Catholique, traditionnellement conservateur, et le Parti Libéral. Cependant, le Parti Catholique comprenait un groupe croissant de démocrates-chrétiens (13) qui était issu du mouvement ouvrier chrétien. Les démocrates-chrétiens trouvèrent leur représentant au gouvernement en la personne du Ministre de l'Industrie, du Travail et de la Prévoyance sociale Hendrik Heyman – qui avait été jusqu'alors président de l'ACW (Algemeen Christelijk Werkersverbond – équivalent flamand du Mouvement Ouvrier Chrétien).

2.4. LE PROGRAMME DES ALLOCATIONS FAMILIALES EN DETAIL

La Loi sur les Allocations familiales introduisit une généralisation des allocations familiales (14), les étendant de façon obligatoire à tous les travailleurs salariés belges. Cette loi obligeait chaque employeur belge à devenir membre d'une 'caisse de

(10) *Ibid.*, p. 143.
(11) De Koster M., *Op. cit.*, p. 131.
(12) 22 novembre 1927 – 21 mai 1931.
(13) La tendance démocrate-chrétienne (issue du Mouvement Ouvrier Chrétien) du Parti Catholique conservateur aspirait à un activisme social-chrétien sous une forme politique. Ce n'est qu'en 1905 que l'épiscopat belge reconnut le mouvement démocrate-chrétien comme groupe indépendant au sein du Parti Catholique, à côté de l'alliance conservatrice, voir Witte, E. et Craeybeckx, J., *Politieke geschiedenis van België sinds 1830, spanningen in een burgerlijke democratie,* Anvers, Standaard Wetenschappelijke Uitgeverij, 535, 1981.
(14) Cette loi n'était pas la première du genre : une loi antérieure de 1928 (14 avril) obligeait tous les employeurs qui travaillaient pour une autorité publique ou tous les concessionnaires d'un service public à s'affilier à un fonds de compensation et à procurer ainsi des allocations familiales aux travailleurs. Avant 1928, plus particulièrement depuis la fin de la Première Guerre mondiale, les industriels belges avaient commencé à suivre l'exemple de certains employeurs français, qui avaient fondé de manière privée des caisses de compensation – auxquels étaient affiliés plusieurs employeurs – qui géraient la collecte des contributions des employeurs et le paiement des allocations familiales aux travailleurs de ces employeurs. La première caisse de compensation belge fut créée en 1921 à Verviers. La loi de 1930 généralisa ce dispositif à tous les employeurs, et rendit obligatoire pour les employeurs de s'affilier à une caisse de compensation qui était approuvée par l'Etat (généralement fondée par des employeurs), voir Chlepner, B.S., *Cent ans d'histoire sociale en Belgique*, Bruxelles, Institut de Sociologie Solvay, 435, 1956.

compensation' et à payer des contributions mensuelles fixes par travailleur à cette caisse de compensation. Ces caisses avaient été fondées de manière privée après la fin de la Première Guerre mondiale par des industriels belges. Ils suivaient en cela l'exemple de certains employeurs français, qui avaient fondé des caisses de compensation privées. Chaque caisse de compensation regroupait plusieurs employeurs et gérait de manière privée la collecte des contributions des employeurs et le paiement des allocations familiales aux travailleurs de ces employeurs. Chaque travailleur salarié (15) avec enfants allait avoir droit à une somme mensuelle par enfant. Le montant de l'allocation augmentait à chaque nouvel enfant (art. 18) (16).

3. LES IMMIGRES ET LE PROGRAMME DES ALLOCATIONS FAMILIALES

La proposition originale (voir plus bas) stipulait que les immigrés pouvaient avoir droit aux allocations familiales s'ils résidaient en Belgique pendant un an au moins. Au contraire, la version finale de la loi stipulait que les allocations familiales ne seraient attribuées qu'aux travailleurs de nationalité belge, quoique les caisses de compensation (17) pouvaient décider volontairement d'inclure des immigrés dans leur liste de bénéficiaires ayants droit. La loi ajoutait que cela pouvait être rendu obligatoire par décret royal. Ainsi, le champ d'application de la loi était basé sur la 'nationalité', avec une 'territorialité' volontaire.

L'évolution de cette proposition relativement ouverte envers les immigrés vers la législation plus restrictive résultait d'une dynamique particulière apparue au cours du débat parlementaire. Au cours de ce débat, personne ne contesta en tant que telle l'inclusion proposée des immigrés. Ce qui arriva, cependant, c'est que des parlementaires se mirent à intervenir en faveur de certains groupes de travailleurs qui ne seraient pas inclus aux termes de la proposition, afin de s'assurer qu'eux aussi – *en plus des immigrés inclus en général* – soient inclus. Ces deux groupes de travailleurs étaient des navetteurs : les navetteurs français qui travaillaient en Belgique mais résidaient en France, ainsi que les travailleurs belges qui résidaient en Belgique mais travaillaient en France. En raison du souhait des politiciens d'entretenir de bonnes 'relations en matière d'Etat-providence' avec la France, le débat tout entier s'éloigna de l'inclusion générale pour aboutir à des relations privilégiées avec la France.

(15) L'article 2 de la Loi dresse une liste de types de travailleurs salariés qui sont inclus dans la loi dans tous les cas, comme par exemple les représentants de commerce et les pêcheurs qui ne possédaient pas leur propre bateau.

(16) Pour une analyse plus approfondie des détails de la loi, voir par exemple De Koster, M., Kostbare kinderen, *Op. cit.* ; Ministère de la Prévoyance sociale-Études juridiques, *Aperçu de la sécurité sociale en Belgique*, Bruxelles, p. 189-213, 1990 ; Chlepner, B.S., *Cent ans d'histoire sociale en Belgique*, Bruxelles, Institut de Sociologie Solvay, p. 312-313, 1956.

(17) Les caisses de compensation sont les institutions organisées le plus souvent sur le plan local qui versent l'argent aux travailleurs qui y ont droit. Elles furent fondées par des groupes d'employeurs après la Première Guerre mondiale.

Cependant, nous verrons que cette exclusion initiale n'allait pas affecter les immigrés dans la pratique. Après l'introduction de programme des Allocations familiales, les immigrés furent inclus par le biais de diverses 'voies' alternatives, pour finalement se retrouver formellement inclus après un certain temps.

Venons-en à présent à la proposition de loi et au débat.

3.1. LA PROPOSITION DE LOI ET L''EXPOSE DES MOTIFS'

3.1.1. En général

Comme nous l'avons mentionné, le Gouvernement proposa que chaque travailleur salarié avec enfants ait le droit de percevoir une allocation mensuelle par enfant. Le montant de cette allocation augmentait à chaque nouvel enfant (18). Le Ministre Heyman proposa la généralisation des allocations familiales en réponse à deux maux liés : la misère des classes laborieuses et la dénatalité. Le salaire d'un travailleur n'était pas considéré comme suffisant pour entretenir une famille avec plus d'un ou deux enfants (19). En conséquence d'un manque disproportionné de moyens, la santé et la moralité des enfants étaient mises en péril. Il fallait permettre à nouveau à la femme au foyer 'd'assumer sa mission dans la dignité, servant sa nation et sa société', et ce faisant 'respectant la loi sacrée de l'éducation des enfants'. A cet égard, une allocation familiale généralisée servirait – d'après le Ministre – de modalité pratique du salaire familial, ce qui serait en concordance avec l'encyclique papale *Rerum Novarum* de 1891, qui appelait à des salaires qui pouvaient assurer la subsistance pour le 'travailleur honnête et modeste'. Outre la pauvreté, le second mal encore plus urgent à combattre était la dénatalité. La dénatalité était perçue comme une menace pour la nation, car en un bref laps de temps, le taux de natalité avait chuté de façon dramatique. Les allocations familiales devaient soutenir les familles nombreuses afin de contrer la chute du taux de population (20).

(18) Pour une analyse plus approfondie des détails de la loi, voir par exemple De Koster, Margo, *Kostbare kinderen, Op. cit.* ; Ministère de la Prévoyance sociale - Etudes juridiques, *Aperçu de la sécurité sociale en Belgique*, Bruxelles, 442, 1990 ; Chlepner, B.S., *Cent ans d'histoire sociale en Belgique*, Bruxelles, Institut de Sociologie Solvay, 435, 1956.

(19) Le Roi Albert I, de la part du Roi Heyman, H., le Ministre de l'Industrie, du Travail et de la prévoyance sociale et Houtart, M., le Ministre des Finances, Exposé des motifs du Projet de loi portant universalisation des allocations familiales, in *Doc. Parl.,* Chambre, Réunion du 10 décembre 1929, N° 21.

(20) Dans les années d'initiatives privées des employeurs en matière d'allocations familiales, les syndicats socialistes (De Koster, M., *Op. cit.* p. 82) désapprouvaient l'idée des allocations familiales, car un accroissement du nombre d'enfants augmenterait le nombre de sans emploi et ferait ainsi baisser les salaires et augmenter la pauvreté ; de plus, les allocations familiales étaient perçues comme une menace pour la distinction claire entre salaires et avantages sociaux. Cependant, au moment où la loi fut débattue, les socialistes avaient accepté le principe des allocations familiales – même si leur vision des modalités différait de celle des démocrates-chrétiens (voir notamment les interventions de Heyman et Delattre, session parlementaire du 19 juin 1930, *Doc. Parl.,* Chambre, 1929-1930, p. 2174 et Dierkens, *Op. cit*. p. 2188).

3.1.2. La position des immigrés dans les documents préparatoires

Comme nous l'avons mentionné auparavant, les termes du débat relatif aux travailleurs immigrés avaient été fixés par la proposition du Ministre concernant les immigrés, qui reliait explicitement l'objectif de la loi, qui consistait à résoudre le problème de la dénatalité, à l'inclusion des familles nombreuses d'immigrés dans le projet démographique de croissance de la population (21). Même si la proposition stipulait que la loi bénéficiait en principe aux enfants des travailleurs de nationalité belge, les immigrés pouvaient eux aussi bénéficier de la loi sur les allocations familiales s'ils résidaient en Belgique pendant au moins un an. Cependant, pour les enfants élevés en dehors du territoire belge, aucune allocation familiale ne pouvait être perçue (22). Dans son mémorandum explicatif qui accompagnait la proposition, le Ministre Heyman présentait cette approche comme une défense de l'*intérêt national*. Puisque la *dénatalité* était considérée comme un problème démographique et économique grave, qui résulterait notamment en une pénurie de main-d'œuvre pour l'industrie, il serait largement dans l'avantage de la Belgique que des immigrants viennent en Belgique et qu'ils « possèdent une famille nombreuse » – soutenue par les allocations familiales – si leurs enfants résidaient sur le territoire (23).

La Commission Debruyne de la Chambre des Représentants, qui était chargée de l'examen de la proposition du Gouvernement (24), endossa la position du Ministre sur les travailleurs immigrés, mais alla plus loin dans son ouverture. La Commission proposa de biffer la partie de l'article idoine (25) qui exigeait que les travailleurs immigrés résident en Belgique pendant au moins un an avant de pouvoir bénéficier des avantages de la loi, afin que les travailleurs immigrés puissent bénéficier des allocations familiales dès qu'ils migraient en Belgique pour venir y travailler. La condition que les enfants dussent résider sur le territoire belge demeura inchangée (ce qui renforçait implicitement l'idée d'intégration d'une population extérieure à la population belge) (26). La commission justifia sa proposition comme étant motivée par des

(21) Le projet de loi initial avait été rédigé par le Gouvernement et déposé à la Chambre des représentants le 10 décembre 1929. Le Ministre démocrate-chrétien de l'Industrie, du Travail et de la Prévoyance sociale Heyman, qui avait déposé le projet à la Chambre, proposa de renvoyer le dossier devant la Commission permanente de l'Industrie et du Travail – Commission Debruyne, ce qui a été accepté à l'unanimité par la Chambre.

(22) Article 18 Le Roi Albert I, de la part du Roi Heyman, H., le Ministre de l'Industrie, du Travail et de la prévoyance sociale et Houtart, M., le Ministre des Finances, Exposé des motifs du Projet de loi portant universalisation des allocations familiales, in *Doc. Parl.*, Chambre, Réunion du 10 décembre 1929, N° 21.

(23) Mémoire explicatif, *Op. cit.*

(24) La commission déposa son rapport à la Chambre le 20 mars 1930.

(25) Le paragraphe 6 de l'article 18 de la proposition du Gouvernement.

(26) La Commission rapporta que certains membres avaient proposé de réduire la période d'attente d'un an à six mois, mais que le Gouvernement – qui avait initialement marqué son accord sur la réduction de six mois de la période d'attente – avait ensuite introduit un amendement auprès de la Commission en vue de laisser tomber tout simplement la disposition concernant la période d'attente d'un an.

demandes de certains industriels qui s'étaient engagés à attribuer aux travailleurs immigrés les mêmes avantages qu'aux travailleurs belges dès leur engagement (27).

3.2. LE DEBAT PARLEMENTAIRE

Le 18 juin 1930, le débat parlementaire (28) fut initié (29). Au cours du débat, personne n'a posé de questions lors de la proposition d'inclusion des immigrés en tant que tels. Ce qui se produisit toutefois, c'est que les parlementaires commencèrent à intervenir en faveur de l'intégration de certains groupes de travailleurs exclus de la proposition examinée *en plus des immigrants déjà compris*.

Les deux groupes de travailleurs étaient des transfrontaliers : des navetteurs français qui travaillaient en Belgique mais vivaient en France, ainsi que des travailleurs belges qui vivaient en Belgique mais travaillaient en France. Les parlementaires qui poussaient le débat dans cette direction voulaient rendre ces deux groupes partis du champ d'application personnel de la nouvelle loi.

Parce que les Belges étaient plus nombreux à travailler en France que l'inverse, les parlementaires socialistes voulaient marquer leur bon vouloir à l'égard de la France (uniquement) pour s'assurer du bon traitement des travailleurs belges dans ce pays. Parce que la relation privilégiée avec (uniquement) la France était le souci majeur des ces interventions et que le Ministre du Travail ne voyait pas comment il pouvait privilégier un seul état dans sa législation nationale, il modifia la proposition et raya complètement l'ensemble des immigrés comme groupe de bénéficiaires, de telle manière que l'Exécutif conservât les mains libres pour négocier de manière bilatérale avec chaque pays en particulier afin d'intégrer mutuellement leurs citoyens. *Ainsi, en tentant d'inclure des groupes supplémentaires de travailleurs étrangers non résidents, tous les travailleurs étrangers furent mis sur la touche*.

3.2.1. Les travailleurs transfrontaliers français en Belgique

Le débat parlementaires se déroula ainsi. Le socialiste Debunne particularisa directement le débat en se focalisant sur les travailleurs transfrontaliers français et sur la présence des travailleurs belges en France (30). Comme nous l'avons déjà signalé, un plus grand nombre de Belges travaillait en France (31) que l'inverse. Debunne

(27) Il n'est pas précisé quelle était la motivation des employeurs pour demander une inclusion immédiate. Il est possible que leur enthousiasme pour l'intégration était lié en partie au manque de main-d'œuvre dans l'industrie, situation qui durerait – du moins dans l'industrie minière – un certain temps durant la dépression.

(28) Les élections de 1929 aboutirent à la répartition suivante des sièges de la Chambre : le parti catholique obtint 76 sièges, le parti socialiste 70, le parti libéral 28, le parti communiste quant à lui obtint 1 siège, les nationalistes flamands détenaient 11 sièges, les 'autres' 1, voir Witte, E. et Craeybeckx, J., *Op. cit.* p. 171.

(29) La proposition de l'Exécutif fut déposée à la Chambre le 10 décembre 1929. La Chambre vota la loi définitive le 4 juillet 1930, le Sénat suivit le 4 août 1930.

(30) M. Debunne, p. 2249.

(31) M. Debunne cite le nombre de 73.000 travailleurs transfrontaliers belges, qui travaillent en France et vivent en Belgique.

suggéra d'amender la proposition dans l'intérêt des travailleurs belges en y incluant les travailleurs transfrontaliers français (32). Ces travailleurs frontaliers ne résidant pas en Belgique seraient pour ce motif exclus du champ personnel de la loi. Veuillez noter que Debunne ne protesta pas du tout contre l'inclusion générale de tous les immigrants. Il souhaitait simplement que ce groupe particulier de travailleurs français soit également intégré !

Debunne fit valoir qu'en fin de compte, l'Etat belge avait l'opportunité de *compenser* ce que les caisses de compensation privées françaises avaient fait pour les travailleurs belges en France et rappela également que 73.000 travailleurs transfrontaliers belges bénéficiaient d'allocations familiales même en vivant en Belgique. (En effet, la plupart des travailleurs belges bénéficiaient d'allocations familiales des fonds de compensation informels français. Aucune loi n'avait été adoptée en France, mais le Nord industriel de la République était bien doté de fonds organisés par les employeurs qui n'excluaient pas les Belges.) Debunne admit que les travailleurs belges en France avaient été en partie exclus de la récente législation française sur les assurances sociales, mais que les contacts entre l'exécutif français et une délégation de socialistes belges avaient été satisfaisants (il ne fournit toutefois pas les résultats concrets de cette réunion). En outre, il insista sur le nombre infime de travailleurs transfrontaliers français occupés en Belgique, si bien qu'accepter un amendement en faveur de leur inclusion dans le champ personnel de la loi sur les allocations familiales ne devrait pas constituer un problème. Il conclut qu'était venu le temps de la *réciprocité* et qu'inclure les travailleurs transfrontaliers français occupés en Belgique signifiait qu'ainsi, l'on répondait à la *générosité de l'exécutif français*. L'intervention de Debunne avait pour but de montrer davantage de générosité envers les travailleurs immigrés en n'exigeant pas d'eux qu'ils résident sur le territoire.

Aussi, depuis la toute première intervention en rapport avec les travailleurs immigrés, l'accent fut déplacé du groupe général des 'immigrants' ou des travailleurs étrangers – qui, d'après le ministre, devaient au moins résider une année sur le territoire afin de pouvoir bénéficier des allocations – sur un groupe particulier de non-immigrants – les transfrontaliers français – qui ne se prêtaient pas au moule des ambitions démographiques de Heyman, mais qui, d'après les socialistes, étaient parfaitement profilés pour s'inscrire dans la dite protection des intérêts des travailleurs belges en France.

La générosité additionnelle et exclusive envers les transfrontaliers français déplaçant l'accent du débat sur l'immigration en colorerait le débat ultérieur. Même si cette intervention a particularisé le débat, les socialistes ne s'opposaient pas à la proposition du Ministre Heyman basée sur le principe de la territorialité. Le souhait des socialistes de privilégier une certaine catégorie d'étrangers *en plus* de la proposition initiale a ouvert la porte à une exclusion de l'ensemble des immigrants (voir ci-après.

(32) Il mentionna que ses collègues socialistes avaient déposé un amendement à cette fin.

La position ambiguë des socialistes sur les travailleurs immigrés semble avoir favorisé une exclusion générale de tous les immigrants et, en conséquence, une loi fondée sur le principe de la 'nationalité'.

Peu après, Vandevelde (socialiste) reprit à son compte la cause des travailleurs frontaliers français actifs en Belgique, insistant une nouvelle fois pour leur inclusion. Il rappela l'existence de la loi inclusive française sur les assurances sociales, spécifiant qu'elle accordait des droits médicaux aux 20.000 enfants belges des 73.000 travailleurs transfrontaliers belges (vivant en Belgique) qui faisaient entrer dans notre pays 20 milliards de francs français par an. La loi française prévoyait également une pension pour les femmes – y compris les femmes belges – dont les maris disparaissaient sans laisser de traces ainsi que d'autres mesures qui ne sont pas mentionnées. Jouant sur le thème de la réciprocité, Vandevelde souhaitait qu'un effort exceptionnel soit accompli en faveur des travailleurs frontaliers français, mais *sans accorder les mêmes avantages aux travailleurs* frontaliers *hollandais et allemands,* parce que ces états ne disposaient pas de loi sur les assurances sociales qui incluait non seulement les Belges vivant sur leur territoire, mais encore les Belges qui y travaillaient mais vivaient en Belgique. Ce fut cette application quasi extraterritoriale de l'assurance sociale française qui semblait en appeler à un *geste* de réciprocité par la Belgique. Un collègue socialiste – Branquart – ajouta qu'une telle inclusion n'était rien d'autre qu'une mesure de simple bon sens et d'équité (33).

Je tiens à citer un autre type d'argument que Vandervelde utilisa un peu plus tard au cours du débat. Il souligna que les travailleurs *français* en Belgique étaient tout autant des pères de famille que ne l'étaient leurs collègues belges, qu'ils avaient des enfants qui méritaient de l'intérêt à l'instar des enfants belges ; dès le moment où les employeurs belges employaient ces pères de famille, peu importait de savoir quelle était leur nationalité : ils *étaient des travailleurs* et l'employeur avait vis-à-vis d'eux tous les mêmes obligations morales. Loin de vouloir imposer aux employeurs belges des charges exorbitantes, il demandait au Ministre de procéder à l'inclusion comme le souhaitait la grande majorité de la Chambre, sans avoir à attendre une loi française sur les allocations familiales. Ainsi, Vandervelde utilisa des arguments universalistes et moraux pour inclure une seule nationalité...

La seule personne qui protesta était un parlementaire chrétien-démocrate. Carton de Wiart s'opposa pendant quelque temps à la volonté des socialistes de favoriser les Français. Il suggéra qu'en règle générale, les allocations dussent être accordées à tous les travailleurs en Belgique, *indépendamment de leur nationalité*. Le droit aux allocations familiales ne devait pas dépendre de la nationalité, mais du simple fait que les *employeurs les engageaient pour travailler en Belgique*. Il prétendait qu'une *solution territoriale,* éventuellement complétée par un accord diplomatique, était la seule solution. Ses suggestions, toutefois, n'étaient pas à même de renverser la situation.

(33) Actes, *Chambre*, 1929-1930, p. 2285.

Le Ministre Heyman déclara que la seule manière réaliste d'en sortir consistait à conclure un *traité de réciprocité* avec la France aux termes duquel les employeurs français payeraient pour les travailleurs français occupés en Belgique et vice-versa (c'est-à-dire un arrangement basé sur la nationalité). Jacques (socialiste) protesta (34) en déclarant qu'un tel traité de réciprocité n'était pas possible vu que la *France ne disposait pas encore d'une loi* sur les allocations familiales (35).

3.2.2. Les Belges occupés en France

L'autre catégorie digne d'un effort particulier aux yeux d'un parlementaire socialiste était composée des transfrontaliers navetteurs belges qui travaillaient dans les Ardennes Françaises. Ici non plus, nous ne trouvons aucune protestation contre l'inclusion générale des travailleurs immigrés, mais plutôt un plaidoyer visant à inclure un autre groupe qui ne travaillait pas en Belgique. La proposition fut rapidement rejetée, mais elle influença sûrement le glissement d'accent qui s'écartait de 'l'inclusion générale de tous les immigrants', comme le démontrent clairement les amendements proposés par le Ministre Heyman.

L'intervention émanait du socialiste Périquet qui proposa un amendement (36) à la suite duquel les Belges employés dans les Ardennes Françaises mais vivant en Belgique formeraient une catégorie spécifique qui bénéficierait des allocations belges. Dans ce domaine, il n'existait pas de caisses de compensation privées françaises, ainsi les travailleurs belges ne percevaient aucune allocation. Une fois encore, il est intéressant de noter que l'on se focalise sur un groupe très particulier – il s'agit à présent des transfrontaliers belges employés dans une région française spécifique – qui faisait très probablement partie de la circonscription électorale de Périquet. L'observation générale qu'en réalité, certaines lois sociales françaises *ne* protégeaient *pas* les travailleurs belges (ceci contrastant avec l'intervention précédente qui soulignait la générosité française) constitua un argument en faveur d'un tel amendement spécifique.

La proposition de Périquet ne tomba pas dans un terrain fertile, mais néanmoins fut suivie de quelques discussions. Masson (libéral) réagit de manière négative en avançant que, dans ce cas de figure, l'Etat belge pourrait tout aussi bien appliquer toute la législation sociale à tous les travailleurs belges vivant en France (37). Désap-

(34) Actes, *Chambre*, 1929-1930, p. 2286.

(35) Avec les arguments mentionnés précédemment, Piérard (socialiste) réagit en déclarant que les Belges ne devaient pas attendre que les Français aient une loi et un traité de réciprocité, mais, en lieu et place, devaient inclure les travailleurs transfrontaliers français dans le texte de la loi. Les travailleurs belges avaient un intérêt primordial à entretenir de *bonnes relations* avec la France en matière de législation sociale. Une fois encore fut proposé le geste de réciprocité, compte tenu de la généreuse assurance sociale française, qui ne coûterait quasiment rien à la Belgique, étant donné que l'on estimait à maximum mille le nombre de travailleurs transfrontaliers français employés en Belgique.

(36) *Ann. Parl.,* Chambre, 1929-1930, p. 2261.

(37) A quoi Périquet répliqua qu'il voulait seulement protéger les travailleurs belges qui ne bénéficiaient pas d'allocations familiales privées dans le Nord de la France.

probateur, le Ministre Heyman rétorqua que cette loi n'avait sûrement pas vocation à être appliquée à des enfants élevés hors du Royaume et qu'en outre, il était impossible à l'Etat belge d'obliger les employeurs français à s'affilier à une caisse de compensation belge (38). Van Opdenbosch (nationaliste flamand) fit valoir l'objection que les travailleurs immigrés en Belgique pouvaient effectivement bénéficier des allocations légales, tandis que "nos travailleurs" de nationalité belge qui travaillent à l'étranger ne le pouvaient pas (39). Il prétendait que les allocations familiales devaient être accordées à 'toutes les personnes qui en faisaient la demande', faisant remarquer par ailleurs qu'il était surpris que les socialistes n'interviennent pas dans ce sens. Fieullien (catholique) demanda à Périquet (socialiste) pourquoi son amendement concernait uniquement les Belges des Ardennes Françaises et laissait de côté les transfrontaliers occupés aux Pays-Bas, en Allemagne et au Luxembourg. Périquet admit qu'il s'intéressait uniquement aux Belges des Ardennes Françaises, mais qu'il accepterait volontiers que l'amendement soit étendu aux autres transfrontaliers. Il fut soutenu par Jacques (socialiste) qui souligna que la possibilité de travailler dans les pays voisins diminuait le chômage, ce qui permettait à l'Etat d'économiser des montants énormes d'allocations. Ce ne serait que juste et équitable. C'est pourquoi l'Etat devait fournir des crédits supplémentaires pour aider les travailleurs à l'étranger exclus.

L'amendement fut descendu parce qu'il ouvrait une voie dangereuse qui inclurait dans la loi tous les Belges, y compris ceux vivant en dehors du Royaume. Tant pour Fieullien que pour le Ministre Heyman, il était hors de question de traiter les transfrontaliers de manière spécifique, à moins de pouvoir conclure des traités de réciprocité avec ces pays (40). A ce moment du débat, ils firent fi des contre-arguments affirmant que la réciprocité avec la France ne serait guère possible étant donné que ce pays ne disposait pas encore d'une loi sur les allocations familiales.

Comme nous pouvons le déduire des interventions susmentionnées, il y eut bien des jongleries en relation avec les bénéficiaires potentiels du futur programme d'allocations familiales. Les allocations sont prévues pour les Belges et pour les immigrants résidents (et leurs enfants) en Belgique ; *ou* uniquement pour les Belges résidant en Belgique ; *ou* pour les Belges en Belgique et pour les travailleurs français vivant en France mais occupés en Belgique, mais non aux transfrontaliers d'autres

(38) Périquet répondit que l'Etat belge pouvait payer pour ces travailleurs par le biais du fonds résiduel national de compensation. Autant Heyman souligna qu'il était impossible d'exiger des patrons français de contribuer à une caisse de compensation belge et se déclara inflexible à la solution alternative proposée où l'Etat belge participerait à titre de solidarité et payerait pour ces allocations. Une participation de l'Etat constituerait une violation de la "pierre angulaire" de la loi : la cotisation de l'employeur, plus précisément l'introduction généralisée et obligatoire des initiatives – jusqu'alors – informelles d'employeurs accordant des allocations familiales par le biais de cotisations patronales. Le principe des cotisations patronales ne pouvait être mis en cause.
(39) *Ann. Parl.,* Chambre 1929-1930, p. 2262.
(40) *Ibid*., p. 2263.

pays ; *ou* aux Belges résidant en France et en Belgique ; *ou* aux Belges résidant dans une région française spécifique et en Belgique ; *ou* à toutes les personnes qui en font la demande.

Après toutes ces interventions sur des catégories spécifiques de bénéficiaires potentiels, et à la fin du débat général, le Ministre Heyman finit par adhérer aux thèses socialistes sur la question de l'inclusion des travailleurs frontaliers français. Désireux également de trouver une solution pour les transfrontaliers belges en France, il introduisit des amendements à sa proposition pour rendre cela possible.

3.2.3. Le projet de loi amendé avec uniquement une inclusion volontaire

Lorsque le débat vira à la discussion et que furent votés les articles particuliers (41), l'exécutif saisit l'opportunité pour proposer un amendement (42). L'amendement (43) stipulait qu'en principe, la loi devait toujours bénéficier aux travailleurs ayant la nationalité belge, mais en lieu et place d'étendre les allocations aux résidents immigrés après un an (proposition initiale) ou à l'arrivée (Commission), l'exécutif proposa de laisser l'initiative de l'inclusion aux caisses de compensation individuelles qui distribuaient les allocations familiales. Leurs statuts devaient décider si elles assimilaient les travailleurs immigrés aux travailleurs belges. Par ailleurs, il fut stipulé que leurs statuts pouvaient introduire une période de stage pour assimiler les travailleurs immigrés (44). Pendant le débat parlementaire, le Ministre introduisit un autre amendement précisant qu'un Arrêté Royal pouvait contraindre les caisses de compensation à assimiler les travailleurs immigrés (45). Le membre du Parlement, Carton de Wiart (chrétien-démocrate) noterait ultérieurement (46) à ce propos que les caisses de compensation avaient tendance à assimiler les ressortissants étrangers aux travailleurs belges (!), que dans l'industrie minière, les contrats d'emploi stipulaient même que les travailleurs étrangers devaient bénéficier des mêmes avantages que les travailleurs belges, excepté pour ce qui concernait les enfants non élevés en Belgique.

Je mentionne brièvement que d'autres amendements furent proposés en rapport avec l'inclusion des immigrants, mais ils n'ont pas été de taille face à l'amendement de l'exécutif. Le premier amendement discuté et rétracté a été la proposition de Van

(41) 27 juin 1930.
(42) *Ibid.,* p. 2323-2325.
(43) Qui était déjà déposé le 12 juin 1930, avant le lancement du débat parlementaire, mais ne fut pas discuté jusqu'à ce point du débat, et ne fut pas pris comme point de départ de la discussion précédente.
(44) La stipulation qui exclut les enfants non élevés sur le territoire est omise. Le document ne contient pas la moindre justification du changement d'attitude de l'exécutif quant à l'exclusion des travailleurs étrangers.
(45) Le Roi Albert I, de la part du Roi Heyman, H., le Ministre de l'Industrie, du Travail et de la Prévoyance sociale et Houtart, M., le Ministre des Finances, Exposé des motifs du Projet de loi portant universalisation des allocations familiales, in *Doc. Parl.,* Chambre, Réunion du 12 juin 1930, n° 295. La stipulation concernant l'exclusion des enfants élevés en dehors du territoire fut réinsérée.
(46) P. 2324.

Walleghem (socialiste) de remplacer la proposition originale et d'assimiler *immédiatement* tous les travailleurs immigrés employés en Belgique aux travailleurs belges, sans imposer la condition de garantie de l'attribution de l'allocation exclusivement aux enfants résidant sur le territoire (47). L'amendement de la Commission était tout aussi inclusif ; toutefois, il laissait subsister la condition que les enfants soient élevés en Belgique.
Tant l'ouverture de Van Walleghem et de la Commission vis-à-vis des travailleurs immigrés fut contrée par un autre amendement de Hermans (nationaliste flamand), demandant le retrait de tout article mettant sur le même pied les travailleurs immigrés et les travailleurs belges. Hermans défendait l'amendement pour le motif qu'une assimilation des travailleurs immigrés 'ne répondait pas aux exigences élémentaires d'une politique sociale et économique saine de la population. Elle est directement en opposition avec une politique nationale de la population'. Une politique économique et sociale nationale pointerait l'immigration comme "élément étranger" au Limbourg qui 'gâche l'intégrité de la force du peuple flamand et nuit à son homogénéité'. Il émit l'idée que de tels motifs 'nationaux' pouvaient ne pas compter pour l'Etat belge, mais qu'il était impossible de rester indifférent à certains motifs socioéconomiques : en effet, une loi qui assimilerait les immigrants aux Belges servirait d'appât à "l'élément étranger", tout particulièrement au « très indésirable élément polonais riche en enfants ». Ceux qui sont incapables de se battre pour leur propre existence sur leur propre sol la trouveront simple ici, mais aux dépens de notre main-d'œuvre propre. Hermans poursuivit son argumentation xénophobe en se référant aux conversations habituelles sur la crise économique et la pauvreté en résultant qui menace encore plus le pays. La pauvreté, fit-il valoir, menacerait nettement plus la population native si le marché de l'emploi était si surchargé d'une marée croissante d'immigrants attirés par de meilleures conditions sociales. Comme toute force de travail étrangère réduit les possibilités d'emploi de la population nationale et, par ailleurs, qu'il n'y a pas réciprocité pour les travailleurs belges à l'étranger, il n'existe aucun motif pour que la Belgique se montre généreuse avec les immigrants. Son discours resta sans commentaires. Ses amendements ne furent pas acceptés, ni aucun autre, et ce fut l'amendement de l'Exécutif qui devint loi.

Revenons sur l'amendement de l'Exécutif. Le Ministre Heyman déclara qu'il était impossible de passer une *loi* qui inclurait uniquement les travailleurs français dans son rayon de protection. Du point de vue des relations internationales, une telle idée était hors de question, argumenta-t-il. Les tensions diplomatiques subséquentes à une telle initiative étaient évidentes. Toutefois, il admit que *quelque chose devait être fait pour assurer de bonnes relations avec la France*. L'amendement n'introduisit pas d'allocations pour les transfrontaliers belges à l'étranger, mais une solution était à portée de main : il venait (soudainement) d'apprendre que le Parlement français s'apprêtait à débattre d'une proposition de loi sur les allocations familiales. Ceci signifiait que tout pouvait être résolu par un traité de réciprocité, y compris le sort des travailleurs français qui faisaient la navette vers la Belgique.

(47) Au cours de la discussion sur l'article, il retira son amendement et décida de soutenir la formule proposée par le Ministre.

Il mit également en avant que son amendement offrait de la flexibilité à l'exécutif quant aux mesures à prendre pour les travailleurs de certains pays déterminés – en vue de la conclusion de traités de réciprocité. En tant que telle, la particularité de l'extension de la loi aux immigrants français, recherchée tout au cours du débat, serait réalisée par le biais de lois exécutives plutôt que législatives. La justification par Heyman de l'amendement se poursuivit encore : le même ministre qui avait proclamé dans sa proposition originale vouloir ouvrir les portes aux travailleurs immigrés pères de famille nombreuse prétendait désormais *qu'inclure sans discrimination des 'étrangers' serait dangereux* : le Ministre Heyman fit observer que 23 pays fournissaient de la main-d'œuvre à la Belgique et qu'en accordant des allocations familiales à ces travailleurs, on donnerait naissance à un sérieux problème de *contrôle* de ces allocations. Etant donné que des allocations familiales seraient attribuées sur la base du nombre d'enfants du travailleur, comment allait-on vérifier le nombre d'enfants qu'avaient certains immigrants mariés qui travaillaient en Belgique ? Ceci fut considéré comme une difficulté insurmontable et l'on ne nota aucune objection des socialistes qui étaient partisans d'une politique d'inclusion (48).

La commission sénatoriale fit valoir des arguments similaires affirmant qu'étendre le droit à des allocations familiales à certaines nationalités pouvait *ne pas* se faire pour une *autre main-d'œuvre immigrante* du fait des difficultés de *contrôle*. Les certificats délivrés par les autorités françaises étaient considérés comme fiables. Ceci n'était pas le cas de certains "pays exotiques", où il était nettement plus difficile pour l'Etat belge d'effectuer des contrôles locaux que dans les *pays limitrophes*, ce qui était vu comme une raison supplémentaire pour exclure par principe leurs enfants.
La ligne de démarcation entre les deux sortes de pays fut tracée sur la base du critère 'exotique'. Sur la base des nationalités qui résidaient en Belgique à cette époque étaient considérés comme pays exotiques la Pologne, la Tchécoslovaquie et le Maroc.
Le raisonnement de Heyman n'entraîna aucune protestation, et le projet fut approuvé peu après par la Chambre.

Ainsi, alors qu'initialement, l'on envisageait de recourir à la main-d'œuvre étrangère pour résoudre le problème démographique de la Belgique et que le fait d'avoir beaucoup d'enfants, indépendamment de leur nationalité ou de leur « nature exotique », était manifestement une priorité, cette priorité avait changé. Désormais, il était explicitement reconnu que n'importe quelle famille nombreuse n'était pas également bienvenue et que certains pères de famille nombreuse qui travaillaient et leur pays d'origine étaient moins fiables que ceux d'autres pays. Ce manque de fiabilité était difficilement franchissable étant donné les difficultés à effectuer des contrôles dans les pays exotiques, ceci à l'opposé de la France voisine, dont les certificats étaient fiables et la situation locale facile à vérifier.

(48) P. 2324.

Ainsi, Heyman créa la possibilité de rendre obligatoire par arrêté royal l'inclusion volontaire de certains immigrants. Il autorisa la conclusion de traités réciproques avec certains pays déterminés, tout en n'incluant pas le corps entier de travailleurs immigrés de chaque nationalité particulière. Heyman persista dans la nouvelle stratégie trouvée pour résoudre le problème des relations d'Etat-providence entre la Belgique et la France. L'intérêt national que prônait initialement Heyman – croissance de la population et de la main-d'œuvre – devait céder la place à l'intérêt national des travailleurs belges à l'étranger et au positionnement de la nation belge par rapport à ses voisins.

Ici, je tiens à insérer le traitement réservé à cette question par le Sénat, étant donné que sa position sur l'inclusion des immigrés visait totalement la position adoptée de la Belgique vis-à-vis d'autres Etats. Le Sénat devait aussi examiner la proposition des allocations familiales. Le 4 juillet 1930, le jour où la Chambre procédait au vote de la loi, la "Commission de l'industrie, du travail, et de la prévoyance sociale" du Sénat déposait un rapport concernant le dernier amendement de la proposition de l'exécutif. Pour ce qui était de l'application de la loi aux travailleurs immigrés, la Commission adoptait une attitude restrictive quant aux relations internationales d'état-providence avec la France. Même si certains sénateurs étaient de vigoureux partisans de l'inclusion des travailleurs immigrés dans la loi, la Commission concluait qu'il était important pour la Belgique de se réserver '*une monnaie d'échange*' qu'elle pourrait utiliser dans les négociations sur les traités de réciprocité avec les autres pays. Les traités devaient permettre à la Belgique de résoudre la question des travailleurs belges en France : si la Belgique demande à la France d'accorder des allocations familiales aux travailleurs frontaliers belges employés en France, la Belgique agirait pareillement pour les travailleurs français. La Commission était toutefois convaincue que la Belgique ne disposerait pas d'une position de force et ne pourrait plus sortir d'atouts supplémentaires si tous les travailleurs étrangers avaient déjà totalement droit aux allocations familiales. Il valait mieux, proposa la Commission, déclarer que les travailleurs immigrés *pouvaient* être assimilés aux travailleurs belges et que cette assimilation *pouvait* être rendue obligatoire par le biais d'un Arrêté Royal, de telle manière qu'en cours de négociation avec un autre pays, la Belgique pût s'engager à introduire l'assimilation uniquement pour les travailleurs de l'autre partie aux négociations. Le même raisonnement s'appliquait à l'exclusion des enfants élevés en dehors du Royaume. La loi devait stipuler qu'ils *pouvaient* être assimilés aux enfants élevés en Belgique, en guise d'atout pour les négociations. Si ensuite était négocié un traité avec la France, la Belgique pourrait alors étendre ce droit uniquement aux enfants des travailleurs français.

Ainsi, dans le débat sur les allocations familiales j'estime que les immigrants ont joué non seulement un rôle comme partie d'un plan démographique contribuant à la formation de la nation, mais encore un rôle de monnaie d'échange dans le positionnement de la Belgique vis-à-vis d'autres nations. J'observe d'ailleurs que la rhétorique évolue tout au long du débat. Alors que la proposition considérait les immigrants littéralement comme des atouts contribuant à la formation de la nation qui pouvaient

aider à résoudre le problème démographique, cette attitude changea chemin faisant pour se muer en une attitude visant à limiter les immigrants au rôle de monnaie d'échange vis-à-vis d'autres nations pour s'assurer la réciprocité. En outre, au cours du débat, l'attitude vis-à-vis des immigrants se modifia : partant de l'approche basée sur la nationalité/sans distinction de race dans la proposition initiale de Heyman pour aboutir à une attitude qui reflétait une hiérarchie parmi les travailleurs immigrés s'appuyant sur des notions de proximité, d'exotisme et de contrôle.

4. LES ALLOCATIONS FAMILIALES A TRAVERS LE 20EME SIECLE

4.1. INCLUSION DES IMMIGRANTS EN PRATIQUE

Comme mentionné ci-dessus, la loi définitive sur les allocations familiales stipulait que ces allocations devaient être accordées aux travailleurs de nationalité belge, mais que les Fonds de compensation privés pouvaient volontairement inclure les immigrants. Une telle inclusion pourrait ultérieurement être rendue obligatoire par Arrêté Royal. Ce critère d'éligibilité de la loi était clairement fondé sur la nationalité.

L'exclusion des travailleurs non belges avec le soutien non officiel des fonds de compensation privés qui avaient l'autorisation d'inclure volontairement les immigrants, resterait encore en vigueur après la seconde guerre mondiale. *En pratique,* toutefois, l'exclusion des immigrants de la loi ne les empêchait pas de percevoir des allocations familiales ! Le droit aux allocations familiales était ouvert aux immigrants selon trois manières.

En premier lieu, les immigrants avaient déjà été inclus par les caisses de compensation privées avant l'adoption de la loi. Déjà dans le courant du débat parlementaire, ce fait fut mentionné par Carton de Wiart (Chrétien-démocrate) qui notait que (49) les caisses de compensation avaient tendance à assimiler les ressortissants étrangers aux travailleurs belges, que dans l'industrie minière, les contrats d'emploi stipulaient même que les travailleurs étrangers devaient bénéficier des mêmes avantages que les travailleurs belges, excepté pour les enfants non élevés en Belgique. De toute apparence, les fonds de compensation ont continué à agir de même dès l'instauration du système des allocations familiales. Ceci servirait d'ailleurs de motivation fournie ultérieurement par l'exécutif lorsqu'il rendit la loi sur les allocations familiales neutre du point de vue de la nationalité (voir ci-dessous). Dès lors, même si le système des allocations familiales était basé sur la nationalité, en pratique tous ceux qui travaillaient sur le territoire belge étaient inclus (sur une base volontaire) !

En deuxième lieu, outre le fait qu'en réalité, les immigrants étaient inclus sur une base volontaire, la Belgique avait conclu des traités avec de nombreux pays qui incluaient officiellement leurs citoyens dans leurs systèmes respectifs d'allocations familiales (voir ci-dessous).

(49) P. 2324.

En troisième lieu, en plus de l'inclusion sur une base volontaire par les caisses de compensation et les traités, l'exécutif fit paraître plusieurs Arrêtés Ministériels au cours des années quarante et cinquante afin d'autoriser les travailleurs immigrés à percevoir les allocations familiales même si leurs enfants n'étaient pas élevés en Belgique. Durant cette période, la Belgique manquant de bras, les avantages sociaux étaient un moyen d'attirer les travailleurs immigrés (voir ci-dessous). Par exemple, l'on note que, par le biais de voies officielles et non officielles, un glissement a eu lieu de la nationalité (les Belges uniquement) à la territorialité (tous les résidents cotisant au système) comme base du système d'allocations familiales. Ceci fut finalement rendu officiel en 1957.

En effet, l'inclusion générale "officielle" eut lieu 27 ans après que le vote de la loi sur les allocations familiales eut lieu en 1930. En 1957, un Arrêté Royal (50) pris en exécution d'une Loi-Programme (51) déclarait que les termes 'de nationalité belge' devaient être rayés de l'article 51 (l'article sur l'éligibilité). C'en était fait. Il n'y eut aucune discussion au Parlement sur cette question – la discussion concernait uniquement l'aspect financier et d'autres matières sans relation avec l'inclusion des immigrants. Aucune motivation ne fut fournie par l'exécutif lorsqu'il publia l'Arrêté Royal. Comme mentionné, la base légale pour l'introduction de changements dans la loi sur les allocations familiales se trouvait dans la Loi-Programme qui simplement autorisait le Roi à apporter « des améliorations aux avantages de la loi sur les allocations familiales ». Le Roi (exécutif) le fit en une phrase. Un Arrêté Ministériel qui succéda à l'Arrêté Royal expliqua cette mesure aux caisses de compensation et aux autres autorités "étant donné que toutes les caisses avaient recouru à l'option d'assimiler les étrangers aux Belges", l'Arrêté Royal avait supprimé les différences entre Belges et étrangers (52).

Jusqu'à ce jour, le droit aux allocations familiales est resté neutre du point de vue de la nationalité. A l'instar de tous les systèmes d'allocations familiales, le critère d'éligibilité fait référence à la Loi générale sur la sécurité sociale : les personnes occupées

(50) A.R. du 10 avril 1957 portant modification des lois coordonnées relatives aux allocations familiales pour les travailleurs salariés, *M.B.,* 15-16 avril 1957. Une précédente loi de 1946 avait déjà spécifié le critère d'éligibilité mais sans inclure les étrangers. La version de 1946 stipulait qu'étaient 'éligibles pour les allocations familiales : les enfants des travailleurs de nationalité belge : a) occupés en Belgique par un employeur établi en Belgique ou rattaché à une branche établie en Belgique ; b) employés à l'étranger mais domiciliés en Belgique et travaillant pour un employeur établi en Belgique ou rattaché à une branche établie en Belgique. Les allocations ne sont pas dues quand c) l'enfant peut bénéficier d'allocations familiales sur la base d'une législation étrangère (art. 7 de l'Arrêté-Loi du 21 août 1946 complétant et modifiant certaines dispositions des textes coordonnés de la loi du 4 août 1930 portant généralisation des allocations familiales en faveur des travailleurs salariés, *M.B.,* 1 septembre 1946).

(51) Loi du 12 mars 1957 portant certaines dispositions sur les plans financier, économique et social, *M.B.,* 14 mars 1957. Une 'Loi-Programme' est une loi dans laquelle l'exécutif tente de faire passer au Parlement toute une série de mesures dans différents domaines.

(52) Circ. N° 149 du 16 avril 1957 – Circulaire à Messieurs les Ministres, Gouverneurs de Province et Présidents des caisses de compensation pour allocations familiales.

par des employeurs qui sont assujettis à la loi sur la sécurité sociale, ainsi que les personnes employées à l'étranger pour ces employeurs mais qui restent assujetties à la sécurité sociale belge conformément aux traités et règlements internationaux sont éligibles pour les allocations familiales (53). En 1944, les différentes branches de la sécurité sociale furent réorganisées sous une seule loi sur la sécurité sociale.

4.2. L'EXTRATERRITORIALITE RENFORCE LE PRINCIPE DE LA TERRITORIALITE : LES ENFANTS ELEVES HORS DU PAYS

En plus du fait que l'application pratique du système d'allocations familiales ait fait glisser la base d'éligibilité en direction du principe de territorialité, elle a également développé une forme d'extraterritorialité. Nous pouvons y voir une confirmation aussi bien qu'un renforcement du principe de territorialité. L'extraterritorialité se rapporte aux enfants élevés hors du Royaume.

La nature démographique initiale du projet des allocations familiales avait généré un consensus parmi les décideurs politiques belges, pour qui les enfants devaient être élevés *sur le* territoire national. Toutefois, le régime accordait au ministre compétent le *pouvoir discrétionnaire d'accepter des exceptions à la règle et ainsi d'accorder des allocations à des enfants élevés à l'étranger*. Ceci est arrivé fréquemment. Bénéficier des allocations familiales pour les enfants laissés dans leur pays natal était et est important pour les immigrants travaillant en Belgique, tout comme pour l'exécutif (gouvernement) qui, parfois au cours du vingtième siècle, a été confronté à un manque de main-d'œuvre. Nous pouvons trouver un reflet de la pertinence des allocations familiales pour les enfants à l'étranger dans un article de 1948 de *La vie au bureau* qui commentait les problèmes de l'exécutif belge pour convaincre les travailleurs italiens à émigrer en Belgique pour compenser le manque de travailleurs. Le magazine rapportait que le Gouvernement avait fait la promesse d'accorder des allocations sociales aux travailleurs immigrés italiens pour leurs enfants restés au pays et mentionnait des mesures temporaires prises en 1947 et 1948 (le numéro du magazine date d'avril 1948) (54). Au cours de cette même année, la Belgique et l'Italie conclurent un traité qui garantissait des allocations familiales aux enfants des immigrants élevés au pays natal. Comme nous le savons, des stipulations similaires furent également insérées dans les traités ultérieurs avec le Portugal, la Suisse et l'Autriche.

(53) Ou les employeurs soumis au régime de sécurité sociale des mineurs et au régime de sécurité sociale des marins (art. 2, A.R. du 19 décembre 1939 résumant la loi du 4 août 1930 relative aux allocations familiales des travailleurs salariés, et les A.R. pris en vertu d'une délégation législative ultérieure, *M.B.,* 22 décembre 1939 – toujours en vigueur aujourd'hui).
(54) La vie au bureau, Allocations familiales, in *La vie au bureau*, avril 1948, p. 236-237.

Plus tard, les Règlements N° 3, 1408/71 et 574/74 ont retiré le principe de territorialité pour les citoyens de l'EEE se déplaçant sur le territoire de l'EEE : un citoyen EEE immigrant bénéficie des allocations familiales même si l'enfant ayant droit réside dans son pays natal ou dans un autre pays de l'EEE (55).
Outre ces exceptions explicites inscrites dans les traités quant à la règle de la territorialité, les Ministres belges des Affaires sociales ont été très actifs en utilisant leur compétence pour autoriser des dérogations dans des cas 'dignes de considération'. Durant les années quarante et cinquante, plusieurs Arrêtés Ministériels ont circulé afin d'entériner des exceptions pour des groupes de travailleurs vitaux pour l'industrie belge, plus particulièrement les mines de charbon – le point principal d'attention à ce moment. Ces Arrêtés peuvent être considérés comme une part de la politique d'immigration par le biais de la législation sociale : favoriser l'immigration lorsque l'on avait besoin de main-d'œuvre, même si les enfants bénéficiaires ne serviront pas le futur marché de l'emploi belge. Comme nous l'avons déjà signalé, la plupart des Arrêtés se rapportaient à des travailleurs de l'industrie des mines de charbon : un Arrêté Ministériel de 1948 accordait des allocations *temporaires* aux *mineurs immigrés travaillant dans les mines de charbon* dont les enfants ne résidaient pas en Belgique (56). De façon similaire, des Arrêtés Ministériels furent diffusés pour attribuer des allocations à des mineurs de l'industrie du charbon de certaines nationalités, sans limitation dans le temps tant que le travailleur continuait à travailler : aux mineurs d'Allemagne (57) (58) aussi bien qu'aux mineurs de Grèce (59), de France (y compris les Algériens français, les Marocains et les protégés tunisiens

(55) En 2001, un Arrêté Royal déclarait que l'Office national d'allocations familiales des travailleurs salariés était chargé d'attribuer des allocations familiales aux salariés vivant en Belgique qui sont couverts par le Règlement 1408/71 et qui sont employés comme travailleurs frontaliers conformément à l'article 1 du Règlement 1408/71 (ou se trouvent eux-mêmes dans une situation équivalente). Ces prestations seraient fournies si aucune allocation familiale ne pouvait être attribuée sur la base d'une disposition belge ou étrangère ou d'un Règlement européen. (Arrêté Royal portant exécution de l'article 102, § 1, premier alinéa, des lois coordonnées relatives aux allocations familiales des travailleurs salariés, *M.B.,* 19 avril 2001.
(56) Circ. N° 338 du 8-7-48 – Enfants élevés à l'étranger. Personnes déplacées occupées dans les mines de charbon. Cette exception était accordée uniquement pour les trois mois précédant l'arrivée des enfants en Belgique et quand un obstacle légal empêchait de faire venir les enfants en Belgique plus tôt.
(57) Circ. Min. N° 117 du 10-9-1952 – Travailleurs occupés dans l'industrie des mines de charbon. Levée de la condition d'obligation d'éducation de l'enfant au sein du Royaume.
(58) Circ. Min. N° 118 du 14-11-1952 – Ouvriers allemands occupés dans l'industrie belge des mines de charbon. Levée de la condition d'obligation d'éducation de l'enfant au sein du Royaume. Voir également Circ. N° 170 du 29-2-1960.
(59) Circ. Min. N° 120 du 1-4-1953 – Ouvriers grecs occupés dans l'industrie belge des mines de charbon. Levée de la condition d'obligation d'éducation de l'enfant au sein du Royaume.

français) (60), de Saint-Marin (61), de Slovénie (s'ils étaient réfugiés) (62), d'Espagne, du Portugal, d'Autriche (et de réfugiés résidant en Autriche) (63), d'Espagne avec des enfants élevés dans la province du Nord du Maroc (64). Des exceptions générales (sans spécification de l'industrie des mines de charbon) furent également entérinées par Arrêté pour les immigrés français dont les enfants étaient élevés dans les départements algériens (65), pour les réfugiés politiques albanais, bulgares et hongrois (66), pour les réfugiés politiques polonais, tchèques, roumains, estoniens, lituaniens, lettons, espagnols et yougoslaves (67), ainsi que pour les réfugiés politiques albanais, bulgares et hongrois (68).

De retour sur la scène nationale, après un certain temps, l'extraterritorialité a graduellement cessé de s'étendre. La Belgique a commencé à définir de manière plus rigoureuse le concept des « enfants élevés à l'étranger » par l'intermédiaire d'Arrêtés Royaux et Ministériels consécutifs. Au cours des années soixante, un pas fut fait dans la délimitation ultérieure par un Arrêté Ministériel : un enfant resterait bénéficiaire d'allocations familiales s'il se trouvait seulement *de manière temporaire* à l'étranger, à savoir, pas plus de deux mois par an au total, ou six mois par an. De manière similaire, un enfant résidant normalement en Belgique mais vivant à l'étranger uniquement pendant les vacances scolaires ou fréquentant l'école de l'autre côté de la frontière belge voire bénéficiant d'une bourse d'études pour étudier à l'étranger était considéré comme étant élevé en Belgique (69). Les enfants de travailleurs

(60) Circ. Min. N° 124 du 4-7-1953 – Ouvriers de nationalité étrangère immigrés de France et "Français protégés", occupés dans l'industrie belge des mines de charbon. Levée de la condition d'obligation d'éducation des enfants au sein du Royaume.
(61) Circ. Min. N° 125 du 12-10-1953 – Travailleurs de Saint-Marin occupés dans l'industrie belge des mines de charbon. Levée de la condition d'obligation d'éducation des enfants au sein du Royaume.
(62) Circ. Min. N° 146 du 13-11-1956 – Ouvriers slovènes, réfugiés politiques employés dans l'industrie belge des mines de charbon. Levée de la condition d'obligation d'éducation des enfants au sein du Royaume (limitée aux 6 mois précédant l'arrivée des enfants en Belgique).
(63) Circ. Min. N° 141 du 5-6-1956 – Allocations familiales des ouvriers mineurs de nationalité espagnole, portugaise ou autrichienne et des réfugiés politiques résidant en Autriche, employés dans l'industrie belge des mines de charbon. Levée de la condition d'obligation d'éducation des enfants au sein du Royaume. L'Arrêté spécifiait que les travailleurs devaient être occupés comme mineurs de fond.
(64) Circ. Min. N° 156 du 15-4-1958 – Allocations familiales pour ouvriers mineurs de nationalité espagnole, employés dans l'industrie belge des mines de charbon – levée de la condition d'obligation d'éducation des enfants au sein de la Belgique.
(65) Circ. Min. N° 137 du 30-7-1955 – Allocations familiales aux ouvriers français occupés en Belgique dont les enfants sont élevés dans les départements algériens. Levée de la condition d'obligation d'éducation des enfants au sein du Royaume.
(66) Circ. Min. N° 150 du 15-6-1957 – Allocations familiales pour les travailleurs de nationalité albanaise, bulgare et hongroise, réfugiés politiques, employés en Belgique. Levée de la condition d'obligation d'éducation des enfants au sein du Royaume.
(67) Circ. Min. N° 160 du 12-9-1958 – Allocations familiales pour les travailleurs de nationalité polonaise, tchèque, roumaine, estonienne, lithuanienne, lettonne, espagnole et yougoslave, réfugiés politiques, occupés en Belgique. Levée de la condition d'obligation d'éducation des enfants au sein du Royaume.
(68) Circ. N° 527 du 12-9-1958 – Allocations familiales pour les salariés de nationalité albanaise, bulgare ou hongroise, réfugiés politiques, occupés en Belgique.
(69) Circ. N° 1963/2 du 6-3-1963. Règlement pour les travailleurs salariés – Lois coordonnées. Art. 51, dernier paragr. Règlement pour les travailleurs indépendants – A.R. du 22.12.1938 – Art. 104. Enfants élevés en dehors du Royaume. Notion et dérogation.

détachés dans un autre pays avec lequel la Belgique avait signé un traité de sécurité sociale pouvaient également prétendre à une dérogation.
Comme nous l'avons signalé, les Règlements européens autorisaient l'exportation des allocations familiales dans les pays de l'EEE, indifféremment de la durée des études ou de la formation à l'étranger. Ce n'est cependant pas le cas pour les études entreprises en dehors de l'EEE sans bourse d'études (p.ex. les E-U, Israël). Ces enfants étaient de jure considérés comme éduqués à l'étranger, à moins que le Ministre compétent n'attribue des dérogations individuelles à chaque cas. En 1998, la Cour de Cassation arrêta toutefois qu'effectuer des études à l'étranger (dans ce cas précis, en Israël) pouvait néanmoins être considéré comme 'élevé en Belgique' pour autant qu'aucune autre autorité n'ait repris l'éducation des enfants. Dans ce cas spécifique, deux enfants entreprirent des études en Israël et ne rentraient au pays que pendant les vacances scolaires. La Cour était d'avis que la tâche éducative n'avait pas été reprise par quelqu'un d'autre en Israël, mais que leurs parents en Belgique accomplissaient toujours cette tâche. Dès lors, ils eurent droit de toucher des allocations familiales belges (70).
Toutefois, en réaction à ce jugement, l'exécutif proposa de changer la loi sur les allocations familiales, ce que le Parlement vota. Depuis 1999, le nouvel article stipule que "les allocations familiales ne sont pas dues pour des enfants élevés à l'étranger *ou qui suivent des cours en dehors du Royaume"* (71). Le Gouvernement a fait valoir que le jugement de la Cour de Cassation signifie qu'il ne faut plus de dérogations ministérielles pour autoriser les allocations si des cours sont suivis à l'étranger. L'exécutif estima ceci inacceptable et rappela que les dérogations ministérielles visaient à éviter l'exportation automatique des allocations familiales en dehors de l'EEE (72). L'exécutif confirma qu'aucune dérogation n'était nécessaire pour les ressortissants de l'EEE qui sont élevés ou suivent des cours au sein de l'EEE.

Le 29 décembre 1999, le nombre d'enfants allocataires élevés à l'étranger s'élevait à 25.333 (73). La plupart de ces enfants résidaient en France (58,39%), aux Pays-Bas (17,06%), au Maroc (15,17%) et en Italie (2,64%). La part des dépenses que représentent ces enfants est de 0,91% de l'ensemble des allocations. Comme nous le savons, les allocations sont significativement plus faibles pour les pays non EEE. Alors que, dans l'EEE, les enfants recevaient une allocation moyenne mensuelle de 4.262 BEF (à peu près 106 EUR) en 1999, un enfant marocain percevait 771 BEF (à peu près 19 EUR), un enfant turc 1.736 BEF (43,3 EUR).

(70) Cass., 4 mai 1998, *Arr. Cass.,* 1998, p. 220.
(71) Loi du 25 janvier 1999 portant des dispositions sociales, *M.B.,* 6 février 1999, art. 17.
(72) *Doc. Parl.,* Chambre, 1997-98, N° 1722/5, p. 6.
(73) Source des chiffres : Office National des allocations familiales.

5. TRAITES

Dans les paragraphes qui suivent, j'approfondis le volet juridique du traité du régime des allocations familiales, étant donné que les Traités complètent l'image de l'influence de l'immigration sur la structure ouverte de l'Etat-providence. Les Traités formaient une couche de protection sociale par-dessus la législation sociale nationale. Par ailleurs, ils ont contribué à l'aspect international et territorial de l'Etat-providence. D'autre part, ils ont cependant confirmé le 'club' existant 'd'états fraternels' qui garantissaient à leurs ressortissants respectifs un statut de droit social privilégié.

Comme ce fut le cas pour chaque programme d'assurance sociale ou d'aide, les pays commencèrent à conclure des traits bilatéraux et multilatéraux pour s'assurer du traitement égal de leurs citoyens respectifs. La conclusion de traités en matière de questions sociales a commencé au dix-neuvième siècle et a grosso modo continué jusque dans les années soixante-dix.

5.1. TRAITES BILATERAUX GENERAUX

Dans les années qui suivirent l'introduction du système d'allocations familiales, la Belgique a conclu des traités bilatéraux généraux avec diverses nations qui couvraient un grand nombre de branches de l'assurance sociale en cela compris les allocations familiales. Ces traités bilatéraux généraux confirmaient le principe de la lex loci laboris (c'est-à-dire l'application de la loi du pays où est employé le travailleur) et de la non-discrimination entre les ressortissants de deux pays. Pour les allocations familiales, les traités précisaient que les *ressortissants des deux pays bénéficieraient des allocations familiales sous les mêmes conditions* que les ressortissants. Comme mentionné dans la contribution précédente sur les accidents du travail, jusque dans les années cinquante, les traités étaient uniquement conclus avec les membres du Club européen établi : les Pays-Bas (1947) (74) (75), la France (1948) (76),

(74) Loi du 2 juin 1949 portant approbation de la Convention entre la Belgique et les Pays-Bas relative à l'application de la législation des deux pays en ce qui concerne les assurances sociales, signée à La Haye le 29 août 1947, *M.B.,* 10 août 1949.

(75) Avec les Pays-Bas, trois conventions ont été signées (1957, 1961 et 1964) portant exécution de la branche des allocations familiales du traité général sur la sécurité sociale (pour éviter les cumuls, pour régler les questions administratives, etc.). Accord en matière d'allocations familiales et d'allocation de maternité en exécution du Traité conclu entre la Belgique et les Pays-Bas relatif à l'application de la législation réciproque sur cette branche de l'assurance sociale, *M.B.,* 4 mars 1964.

(76) Loi du 2 juin 1949 portant approbation de la Convention générale entre la Belgique et la France ... *M.B.,* 29 juillet 1949 (voir ci-dessus). Avec la France, des conventions successives ont été signées spécifiant les dispositions en matière d'allocations familiales. Par exemple, Protocole entre le Gouvernement du Royaume de Belgique et le Gouvernement de la République Française relatif aux allocations pré- et postnatales de la législation française et l'allocation de maternité du régime belge des allocations familiales (*M.B.,* 5 juin 1984) : les familles résidant en France (françaises ou belges) qui travaillent en Belgique bénéficient des allocations pré- et postnatales de la législation française qui sont supportées par le pays où se situe l'emploi (Belgique), et vice versa avec l'allocation de maternité belge.

l'Italie (1948) (77), le Luxembourg (1949) (78), la Yougoslavie (1954) (79), Saint-Marin (1955) (80), l'Espagne (1956) (81), le R-U (1957) (82), l'Allemagne (1958) (83), la Pologne (1967) (84), le Portugal (1970) (85), la Suisse (1975) (86), l'Autriche (1977) (87), la Turquie (1968) (88), la Tunisie (1975) (89), le Maroc (1968) (90), l'Algérie (1968) (91). (excepté avec la Grèce : pas de spécifications). Par ail-

(77) Loi du 2 juin 1949 portant approbation de la Convention relative aux Assurances sociales entre la Belgique et l'Italie, signée le 30 avril 1948, à Bruxelles, *M.B.,* 14 août 1949.

(78) Loi du 23 mars 1951 portant approbation de la Convention générale entre la Belgique et le Grand-Duché de Luxembourg sur la sécurité sociale et de l'Accord complémentaire sur le régime de sécurité sociale applicable aux mineurs de fond et aux travailleurs de fond dans les carrières, signée à Luxembourg le 3 décembre 1949, *M.B.,* 5 avril 1951.

(79) Loi du 4 juillet 1956 portant approbation du traité entre la Belgique et la Yougoslavie relatif à la sécurité sociale, signée le 1er novembre 1954, à Belgrade, *M.B.,* 1er septembre 1956.

(80) Loi du 4 juillet 1956 portant approbation du Traité général entre le Royaume de Belgique et la République de Saint-Marin, visant à régler l'application de la législation belge en matière de sécurité sociale et la législation de Saint-Marin en matière de sécurité sociale et d'allocations familiales sur les ressortissants des deux pays, signée le 22 avril 1955, à Bruxelles, *M.B.,* 6 octobre 1956.

(81) Loi du 12 mars 1958 portant approbation du Traité entre la Belgique et l'Espagne, relatif à la sécurité sociale, signée à Bruxelles, le 28 novembre 1956, *M.B.,* 18 mai 1958.

(82) Loi du 15 avril 1958 portant approbation du Traité relatif à la sécurité sociale entre sa Majesté le Roi des Belges et sa Majesté la Reine du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et de l'Irlande du Nord et de ses autres Royaumes et ses territoires d'outre-mer, Chef du Commonwealth, et du protocole relatif aux prestations en nature, signée le 20 mai 1957, à Bruxelles, *M.B.,* 31 mai 1958.

(83) Loi du 21 janvier 1963 portant approbation des actes internationaux suivants : a) Traité général relatif à la sécurité sociale entre le Royaume de Belgique et la République fédérale d'Allemagne, signée le 7 décembre 1957, à Bonn, *M.B.,* 21 février 1964.

(84) Loi du 1er avril 1967 portant approbation du Traité général entre le Royaume de Belgique et la République populaire de Pologne, relatif à la sécurité sociale, signée à Bruxelles, le 26 novembre 1965, *M.B.,* 19 août 1967.

(85) Loi du 27 mars 1972 portant approbation du Traité général relatif à la sécurité sociale entre le Royaume de Belgique et la République du Portugal et du Protocole joint, signée à Lisbonne le 14 septembre 1970, *M.B.,* 16 mars 1973.

(86) Loi du 18 février 1977 portant approbation du Traité relatif à la sécurité sociale entre le Royaume de Belgique et l'Etat fédéral de Suisse, et du protocole définitif, signée à Berne le 24 septembre 1975, *M.B.,* 13 mai 1977.

(87) Loi du 9 août 1978 portant approbation de la Convention sur la sécurité sociale entre le Royaume de Belgique et la République d'Autriche, et Protocole final, signée à Bruxelles le 4 avril 1977, *M.B.,* 1er décembre 1978.

(88) Loi du 26 février 1968 portant approbation du Traité général entre le Royaume de Belgique et la République Turque relatif à la sécurité sociale, signée à Bruxelles le 4 juillet 1966, *M.B.,* 10 avril 1966. Voir également : Loi du 2 février 1981 portant approbation de Traité signée à Bruxelles le 13 décembre 1978, portant révision du Traité général entre le Royaume de Belgique et la République Turque, relatif à la sécurité sociale, signée à Bruxelles le 4 juillet 1966, *M.B.,* 19 juin 1981.

(89) Loi du 4 août 1976 portant approbation du Traité général relatif à la sécurité sociale entre le Royaume de Belgique et la République de Tunisie et du Protocole, signée à Tunis le 29 janvier 1975, *M.B.,* 23 octobre 1976.

(90) Loi du 20 juillet 1970 portant approbation du Traité général relatif à la sécurité sociale entre le Royaume de Belgique et le Royaume du Maroc, signée à Rabat le 24 juin 1968, *M.B.,* 25 juin 1971.

(91) Loi du 3 juillet 1969 portant approbation du Traité général relatif à la sécurité sociale entre le Royaume de Belgique et la République populaire démocratique d'Algérie, et du Protocole joint, signée à Bruxelles le 27 février 1968, *M.B.,* 25 octobre 1969.

leurs, il était stipulé que les périodes de travail requises pour ouvrir le droit aux allocations familiales seraient considérées dans les deux pays et additionnées. En plus, les Annexes du traité belgo-français déclaraient le traité applicable aussi bien aux travailleurs polonais qu'aux réfugiés qui avaient travaillé tant en Belgique qu'en France.

Pour ce qui est des Pays-Bas, du Luxembourg (92), de l'Italie, du Portugal, de la Suisse, de l'Autriche, de la Turquie, de la Tunisie et du Maroc, les traités stipulaient explicitement que les enfants des immigrés élevés dans leur pays natal percevraient néanmoins les allocations familiales, à l'exception des allocations majorées ou spéciales. Les allocations cessaient d'être versées après le décès ou le départ du pays d'accueil du travailleur (art. 20) [excepté avec la Suisse pour laquelle le traité garantit la continuation des allocations aux enfants des retraités et aux orphelins (art. 33)] (93).

En ce qui concerne la Turquie, la Tunisie et le Maroc, toutefois, les traits ajoutaient qu'un arrangement administratif déterminerait les catégories d'enfants bénéficiaires, les conditions d'éligibilité et le niveau financier ainsi que les périodes pour lesquelles les allocations seraient attribuées (art. 29).

Avec l'Algérie, le traité stipulait qu'uniquement, les mineurs de fond dont les enfants résidaient en Algérie auraient droit aux allocations familiales belges pour mineurs de fond (art. 28) – ce qui devait être réglé par un dispositif administratif. Les autres travailleurs dont les enfants résidaient en Algérie percevraient des allocations familiales conformément à la législation algérienne (et vice-versa pour les Belges) – ce qui devait être réglé dans le cadre d'un dispositif administratif.

5.2. TRAITES MULTILATERAUX GENERAUX SUR LA SECURITE SOCIALE

Le Conseil de l'Europe commença à rédiger des Traités multilatéraux dans le domaine social à partir des années cinquante. Les allocations familiales étaient inclues dans la *Convention européenne d'intérim sur la sécurité sociale autres que les régimes de vieillesse, d'Invalidité et des Survivants*, signée en 1953 et entrant en vigueur en Belgique en mai 1957 (94). Le Traité couvrait toutes les lois de sécurité sociale se rapportant à la maladie, la maternité, le décès, les accidents du travail, le chômage et les allocations familiales. Il prévoyait que les ressortissants des parties contractantes auraient le droit de percevoir les prestations sous les mêmes conditions que les ressortissants d'une autre partie contractante.

(92) Une Convention a été signée avec le Luxembourg en 1963 pour permettre aux citoyens respectifs de bénéficier de l'allocation de maternité de l'autre pays (Convention entre le Royaume de Belgique et le Grand-Duché de Luxembourg, relative à l'attribution de l'allocation de maternité prévue par la législation en matière d'allocations familiales, signée le 10 septembre 1963, *M.B,* 19 novembre 1965).

(93) Le Traité avec les Etats-Unis n'indique pas de stipulations spécifiques quant aux allocations familiales (uniquement applicable en Belgique), mais cela est inclus dans le Traité. Le Traité déclare que les périodes d'assurance sont additionnées mais qu'en Belgique, ceci est uniquement appliqué si le travailleur a accompli 18 mois d'assurance.

Avec le Canada : périodes d'assurances additionnées, uniquement un article général.

(94) Convention européenne d'intérim sur la sécurité sociale autres que les régimes de vieillesse, d'invalidité et des survivants et son Protocole, Paris, 11 décembre 1953.

En 1964, le Conseil introduisit un Code européen de sécurité sociale qui stipulait que les Etats membres 'tenteraient de conclure un instrument spécifique régissant les questions relatives à la sécurité sociale pour étrangers et migrants, particulièrement pour ce qui est de l'égalité de traitement en comparaison avec leurs propres ressortissants et en vue de maintenir les droits acquis et les droits en cours d'acquisition (art. 73)'. Cette tentative est devenue la Convention européenne sur la sécurité sociale, signée en 1972, elle est entrée en vigueur en Belgique en 1986 (95). Elle remplaçait les traités bilatéraux sur la sécurité sociale entre deux parties aussi bien que la Convention d'intérim mentionnée précédemment et garantissait l'égalité de traitement.

5.3. COMMUNAUTE ECONOMIQUE EUROPEENNE

En fin de compte et comme nous le savons, la Communauté économique européenne (qui deviendra l'UE) a introduit des Règlements afin de coordonner les systèmes de sécurité sociale des Etats membres. Nous n'approfondirons pas ce thème bien connu, mais indiquons néanmoins que les Règlements de la Communauté économique européenne s'appliquent également aux allocations familiales.

6. CONCLUSION

Dans le présent article, nous avons examiné de quelle manière, le législateur belge a traité la présence des immigrants lors de l'introduction du régime des allocations familiales. A l'instar des accidents du travail, l'étude des origines du régime des allocations familiales démontre qu'il a été explicitement tenu compte de la présence des travailleurs immigrés sur le territoire. La dynamique du travail au Parlement n'a cependant pas abouti directement à une intégration des immigrants dans le champ d'application personnel.

Le projet de loi initial proposait effectivement d'intégrer les travailleurs immigrés – après un an de résidence – dans le champ d'application personnel du régime des allocations familiales. Ce faisant, le gouvernement poursuivait des visées pronatalistes. Les travailleurs immigrés, parents de famille nombreuse étaient les bienvenus pour aider à remédier au recul démographique. Excepté le nationaliste flamand Hermans qui manifesta sa xénophobie, aucune fraction parlementaire n'y trouva à redire. Toutefois, à la suite des intérêts spécifiques de la Belgique en France, la dynamique du débat parlementaire a été infléchie. Comme lors du débat relatif au régime des accidents du travail, le besoin de la Belgique de développer des 'relations internationales d'Etat-providence', a joué un rôle de premier plan. Ce besoin était telle-

(95) Convention européenne sur la sécurité sociale, Paris, 14 décembre 1972 ; entrée en vigueur le 1er mars 1977. Elle régissait les branches suivantes : allocations de maladie et de maternité ; allocations d'invalidité ; allocations de vieillesse ; indemnités relatives aux accidents du travail et aux maladies professionnelles ; allocations de survie ; indemnités en cas de décès ; allocations de chômage ; allocations familiales.

ment axé sur la nécessité d'entretenir de bonnes relations avec la France à cause du grand nombre de d'ouvriers belges y travaillant, que le débat se détourna des immigrants en général pour se focaliser sur les travailleurs frontaliers français (qui n'étaient pas prévus dans le projet de loi originel).
Afin de s'assurer une relation privilégiée avec la France, l'on renonça à une inclusion généralisée pour régler ces questions dans le cadre de traités bilatéraux de réciprocité. Le fait que l'inclusion généralisée des travailleurs immigrés était encore défendue ci et là surtout en se basant sur des arguments 'humanitaires' n'a pas été en mesure de renverser la vapeur. Ce glissement de position s'accompagnait d'une hiérarchisation explicite des immigrants, à l'occasion de quoi le travailleur immigré 'proche', fiable et contrôlable, contrastait avec l'immigrant 'incontrôlable' issu de 'pays exotiques'.

Le résultat en fut une loi qui ne reprenait que les citoyens belges, avec une inclusion des travailleurs immigrés par les caisses de compensation sur une base volontaire. Malgré cette exclusion initiale, les travailleurs immigrés étaient intégrés via des 'voies alternatives'. Par conséquent, dans la pratique, les immigrants bénéficiaient bel et bien des allocations familiales. En fin de compte, cette situation fut formalisée en 1957. Au cours de cette année, le régime des allocations familiales devint officiellement 'neutre du point de vue de la nationalité'. Le principe de territorialité qui était devenu la base du champ d'application personnel de la sécurité sociale fut aussi confirmé par celle-ci dans le régime des allocations familiales. A l'instar de ce qui se fait dans les autres branches de la sécurité sociale, le régime des allocations familiales s'appliquait à la personne liée à un employeur par un contrat de travail – et donc indépendamment de tout principe de nationalité (96).

Si nous situons ces observations à côté des développements observés dans d'autres branches de la sécurité sociale, nous pouvons conclure que les travailleurs immigrés ont joué un rôle important dans la définition du champ d'application personnel de la sécurité sociale. Il est vrai qu'à ce jour, aucune étude n'a déjà été consacrée aux origines du principe de la territorialité dans cette matière. Généralement, l'on suppose que la 'technique' de la sécurité sociale – plus précisément : le paiement de cotisations sociales par tant l'employeur que le salarié – en est le principal fondement. Un examen plus détaillé du développement historique de la législation sociale en Belgique nous enseigne cependant que la présence de travailleurs immigrés a exercé une forte influence sur le développement du principe de la territorialité. Leur présence dans les mêmes usines que les travailleurs belges, mais également le fait que beaucoup de Belges travaillaient à l'étranger – nécessitant une protection sociale de la part du pays d'accueil – tout comme les intérêts économiques et autres motivations mentionnées ci-dessus en relation avec les travailleurs immigrés, ont fortement contribué à la définition et à l'évolution du champ d'application personnel des branches de la sécurité sociale.

(Traduction)

(96) Ainsi qu'aux personnes occupées à l'étranger pour ces employeurs, mais qui restent assujetties à la sécurité sociale belge conformément aux traités et aux règlements internationaux.

TABLE DES MATIERES

LES IMMIGRES ET LA SECURITE SOCIALE EN BELGIQUE – LE CAS DU PROGRAMME DES ALLOCATIONS FAMILIALES

1. INTRODUCTION 519

2. CONTEXTE 520

2.1. L'IMMIGRATION EN BELGIQUE 520
2.2. UNE REGLEMENTATION CROISSANTE DE L'IMMIGRATION PAR L'ETAT 521
2.3. CONTEXTE ECONOMIQUE 522
2.4. LE PROGRAMME DES ALLOCATIONS FAMILIALES EN DETAIL 522

3. LES IMMIGRES ET LE PROGRAMME DES ALLOCATIONS FAMILIALES 523

3.1. LA PROPOSITION DE LOI ET L''EXPOSE DES MOTIFS' 524
3.2. LE DEBAT PARLEMENTAIRE 526

4. LES ALLOCATIONS FAMILIALES A TRAVERS LE 20EME SIECLE 535

4.1. INCLUSION DES IMMIGRANTS EN PRATIQUE 535
4.2. L'EXTRATERRITORIALITE RENFORCE LE PRINCIPE DE LA TERRITORIALITE : LES ENFANTS ELEVES HORS DU PAYS 537

5. TRAITES 541

5.1. TRAITES BILATERAUX GENERAUX 541
5.2. TRAITES MULTILATERAUX GENERAUX SUR LA SECURITE SOCIALE 543
5.3. COMMUNAUTE ECONOMIQUE EUROPEENNE 544

6. CONCLUSION 544

FORUM

LA PERFORMANCE DE LA SECURITE SOCIALE EN BELGIQUE : UNE MOYENNE A AMELIORER 549

LA PERFORMANCE DE LA SECURITE SOCIALE EN BELGIQUE : UNE MOYENNE A AMELIORER

PAR BERNADETTE ADNET

Premier Conseiller, Académie sociale, Fédération des Entreprises de Belgique

La sécurité sociale, en Belgique, a longtemps été considérée comme une des meilleures. Les moyens investis dans celle-ci sont considérables ; c'est le budget le plus important au niveau du budget fédéral. Il est donc crucial, surtout à la veille du vieillissement de la population qui mettra une pression encore plus grande sur les dépenses, d'évaluer si les résultats obtenus en matière d'assurance et de protection sociales restent parmi les meilleurs.

INTRODUCTION

Les régimes de sécurité sociale belges représentent 23,7 % du PIB (1)en 2007 ; on distingue trois grands régimes professionnels : le régime de sécurité sociale des travailleurs salariés, le régime de sécurité sociale des travailleurs indépendants et le régime des fonctionnaires (pensions publiques). Celui des travailleurs salariés retiendra notre attention (16,6 % du PIB) (2).

Les cotisations sociales représentent en 2007 pratiquement 11 % du PIB (3) ; elles sont versées par les employeurs et se subdivisent en cotisations patronales et personnelles. Elles représentent l'engagement que les employeurs ont pris lors de la fondation de la sécurité sociale pour assurer une couverture d'assurance collective aux travailleurs. Ce sont donc des primes d'assurance sociale. D'autres pays ont choisi aussi ce modèle : la France, l'Allemagne, les Pays-Bas pour partie, le Luxembourg et l'Autriche. Ces pays d'Europe continentale sont classés dans le groupe des pays corporatistes-conservateurs c'est-à-dire avec une assurance sociale développée, organisée par catégories professionnelles, basée sur la concertation paritaire ; les parte-

(1) Calculs propres basés sur *Vade Mecum des données financières et statistiques de la protection sociale en Belgique – période 2002-2008*, SPF Sécurité sociale, Bruxelles, pp. 12-13, 2008.
(2) Idem.
(3) Voir Bea Cantillon, *Poverty effects of social protection*, septembre 2006.

naires sociaux sont fortement et institutionnellement impliqués. En Belgique, la sécurité sociale est cogérée par les organisations représentatives des employeurs, les organisations représentatives des travailleurs et les représentants du gouvernement.

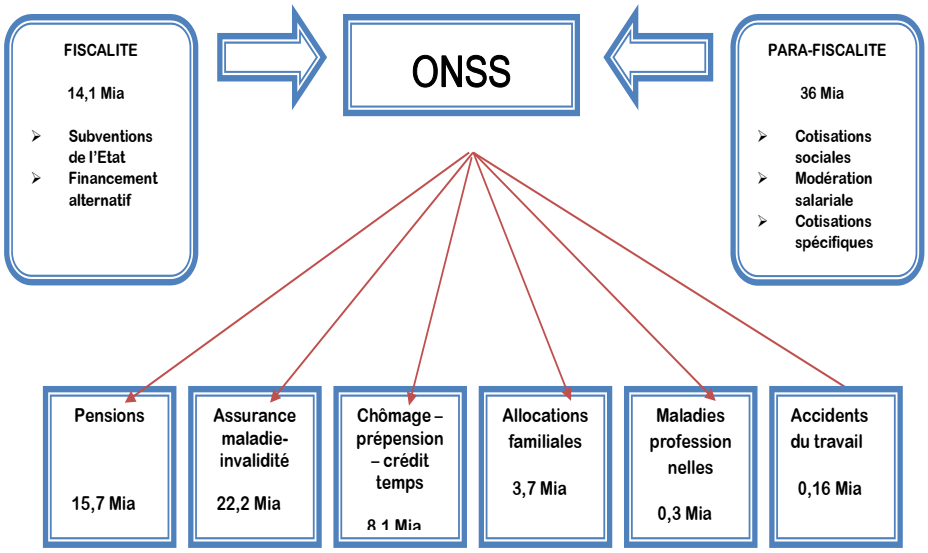
Dans cet exposé, la première partie passe en revue le financement global de la sécurité sociale : qui finance et comment a évolué le financement de la sécurité sociale. La deuxième partie tente de rassembler les indicateurs de performance de la sécurité sociale : au vu des sommes investies, les résultats sont-ils bons ? Notre argent est-il bien dépensé ? La troisième partie tire les conclusions et passe en revue quelques réformes qui devraient être mises à l'agenda.

1. LE FINANCEMENT DE LA SECURITE SOCIALE : EVOLUTIONS

Les cotisations sociales représentent la principale source de financement. Entre le début des années 80 jusque fin des années 90, celles-ci ont d'ailleurs fortement augmenté : déplafonnement des cotisations intégral en 1982, introduction de la cotisation de modération salariale (à l'origine, représentative des trois sauts d'index que les travailleurs n'avaient pas reçus ; depuis considérée comme une cotisation patronale), création de la cotisation spéciale de sécurité sociale et bien d'autres (cotisations sur primes assurance de groupe, cotisations voiture de société, etc.....). Fin des années 90, l'économie belge devait absolument être relancée et un programme de réduction structurelle des cotisations sociales a été introduit ; il corrige la hausse de la pression parafiscale mais reste encore en-deçà des augmentations que l'on a enregistrées.

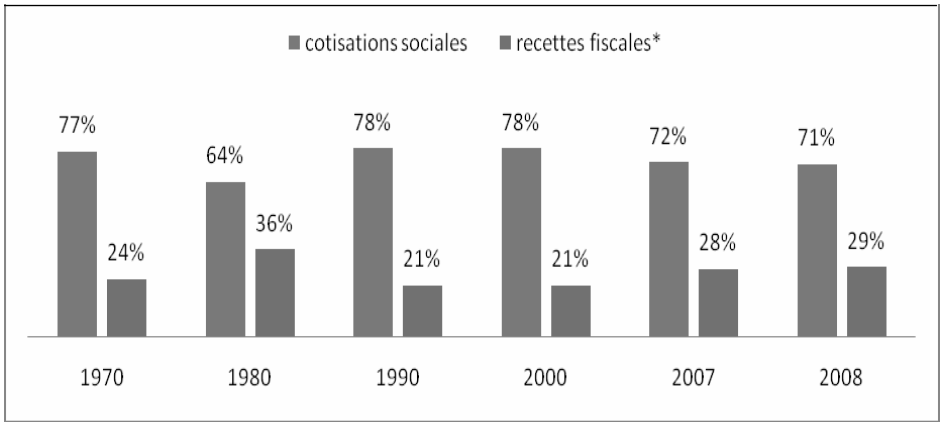
Aujourd'hui, compte tenu des réductions de cotisations sociales (6 Mia EUR), 36 Mia sont versés à l'ONSS et redistribués, via la gestion financière globale, aux différentes branches de la sécurité sociale (pensions, soins de santé, maladie-invalidité, allocations familiales, chômage, prépension, crédit-temps et accidents du travail, maladies professionnelles).

FIGURE 1 : LA GESTION FINANCIERE GLOBALE DE LA SECURITE SOCIALE DES SALARIES - 2007



La sécurité sociale n'est pas uniquement financée par les cotisations sociales ; les recettes fiscales versées à la sécurité sociale représentent une part non négligeable du financement, et deviendront encore plus importantes à l'avenir vu la réforme du financement des soins de santé intervenue en 2008.
Le graphique ci-dessous représente les grandes évolutions :

GRAPHIQUE 1 : FINANCEMENT DE LA SECURITE SOCIALE : PART DES DIFFERENTES RECETTES



Source : BNB, *Vade Mecum de la sécurité sociale*, 2008.

*Recettes fiscales : intervention classique de l'Etat fédéral dans la sécurité sociale et financement alternatif y compris le nouveau mécanisme de financement des soins de santé.
Les cotisations sociales représentent la principale source de financement de la sécurité sociale ; toutefois, depuis 2005, une évolution est en cours et tous les contribuables participent de plus en plus à la couverture des dépenses de sécurité sociale.

Jusqu'au début des années 80, l'Etat fédéral couvrait automatiquement le déficit de la sécurité sociale ; son intervention a plafonné à 42 % des recettes totales. Toutefois, le déficit des finances publiques devait absolument être enrayé et jusqu'en 1993, l'Etat fédéral a versé un montant nominal fixe au budget de la sécurité sociale. En 1993, le financement alternatif est introduit, une nouvelle technique de financement en plein développement depuis. Le financement alternatif n'est pas considéré comme une dépense pour l'Etat fédéral (comme c'est le cas pour l'intervention classique de l'Etat) mais comme un prélèvement sur les recettes et donc principalement les impôts de l'Etat fédéral. Ce prélèvement, en expansion, diminue chaque année la marge de manœuvre de l'Etat fédéral.

Il est important de noter un dernier point dans le financement de la sécurité sociale ; il concerne le financement des soins de santé. Depuis 2008, les soins de santé sont financés de façon limitée par la gestion globale et de plus en plus par le financement alternatif. Le but de cette réforme est de faire porter la responsabilité du financement de la norme de croissance des dépenses soins de santé par l'Etat fédéral selon le principe qui décide en final, paie. Progressivement, un financement universel est instauré : tous les contribuables participent au financement de l'assurance soins de santé universelle c'est-à dire qui s'adresse à l'ensemble des citoyens belges et pas seulement à un groupe professionnel.
Le danger de cette réforme est toutefois, de placer l'Etat fédéral dans une situation budgétaire intenable à terme – elle est déjà très précaire - vu le poids financier énorme du secteur des soins de santé.

2. LES DEPENSES DE LA SECURITE SOCIALE : LES OBJECTIFS SONT ILS ATTEINTS ?

La sécurité sociale a essentiellement deux objectifs :

- assurer une couverture financière adéquate (c'est-à-dire suffisante par rapport au niveau de vie) en cas de survenance d'un risque comme la maladie, le chômage et le départ à la retraite) ;
- combattre la pauvreté : procurer une couverture qui permet aux travailleurs de vivre décemment (au-dessus du seuil de pauvreté) via une intervention en termes de revenus de remplacement ou via une couverture de frais qui peuvent s'avérer importants (coût des enfants, coût des soins de santé).

La sécurité sociale ne remplit plus de façon très correcte ces missions ; le Professeur Béa Cantillon porte le jugement suivant : « la Belgique fait toujours partie du groupe de pays qui combinent un niveau élevé de prospérité avec un taux de pauvreté rela-

tivement faible et une redistribution assez équitable de la prospérité. Mais au sein de ce groupe, la Belgique a glissé jusqu'à devenir un pays aux performances moyennes voire faibles. Alors qu'auparavant, nos prestations étaient meilleures que celles de nos voisins directs – l'Allemagne, la France et les Pays-Bas – ce n'est plus le cas aujourd'hui. » (4).

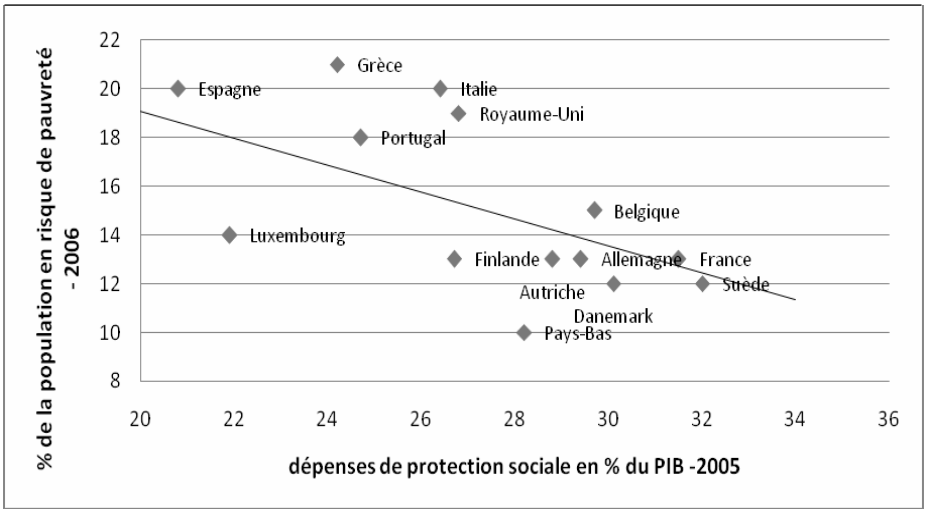
Pour illustrer ces propos, plusieurs indicateurs peuvent être examinés :
- la pauvreté : dépenses de protection sociale et taux de pauvreté ;
- l'assurance : quelques taux de remplacement ;
- pension : évaluation du taux de pauvreté et du taux de remplacement ;
- soins de santé : divers indicateurs de performance ;
- taux d'emploi, taux de chômage, taux de pauvreté et pièges à l'emploi ;
- allocations familiales et coût de l'enfant.

2.1. LA PAUVRETE : DEPENSES DE PROTECTION SOCIALE ET TAUX DE PAUVRETE

La pauvreté est une notion relative ; elle est définie en relation avec le niveau général de prospérité d'un pays à un moment du temps. La définition, communément admise au niveau européen, est liée à la répartition des revenus et se base sur un seuil fixé à 60 % du revenu national médian équivalent (5). L'enquête sur les revenus de 2005 (EU-SILC 2006) fait apparaître que pour un isolé, le seuil de pauvreté en Belgique est de 860 EUR par mois (1.805 EUR pour deux adultes et deux enfants).
Le graphique suivant met en relation, dans les pays européens, le taux de pauvreté et le pourcentage des dépenses de protection sociale dans le PIB. Cette relation est en effet statistiquement vérifiée : aucun pays européen n'a réussi à atteindre des taux de pauvreté relativement bas avec des dépenses sociales relativement basses (6).

(4) Cantillon, B., Marx, I., Rottiers, S. et Van Rie, T., Une comparaison de la Belgique avec le peloton de tête européen : postremus inter pares, *Revue belge de sécurité sociale*, n° 3, 2007, pp. 655-695.
(5) Il s'agit du revenu disponible d'un ménage en fonction de la taille du ménage; la médiane est choisie comme référence en raison du fait que, contrairement à la moyenne, elle n'est pas influencée par des valeurs extrêmes, c'est-à-dire des revenus exceptionnellement hauts ou bas. Les chiffres proviennent d'une enquête EU-SILC (*European Union – Statistics on Income and Living Conditions*).
(6) Voir Bea Cantillon, *Poverty effects of social protection*, septembre 2006.

GRAPHIQUE 2 : DEPENSES DE PROTECTION SOCIALE ET TAUX DE PAUVRETE



Source : Eurostat, SILC-EU 2006 ; ESSPROS 2005, dépenses de protection sociale correspondant aux dépenses publiques et dépenses privées (deuxième pilier pensions, soins de santé, ...).
Au plus les dépenses de protection sociale sont élevées, au plus la pauvreté est basse. Le Luxembourg est un « outlier ». En Belgique, 15 % de la population vit en dessous du seuil de 60 % du revenu médian, 29,7 % du PIB est pourtant consacré à la protection sociale.

Le graphique montre que la pauvreté en Belgique est dans la moyenne européenne bien que nos dépenses de protection sociale soient relativement plus élevées que la moyenne européenne. La sécurité sociale serait donc performante mais une amélioration reste possible. Ou bien les moyens investis ne le sont pas correctement, ou bien on pourrait diminuer certains budgets pour atteindre le même résultat.

Des nuances par rapport à l'indicateur « proportion de personnes vivant en deçà de 60 % du revenu médian disponible équivalent » doivent, toutefois, être apportées :

- Il est assez étonnant que la pauvreté dans de nouveaux états membres (République Tchèque, Slovénie, Slovaquie, Bulgarie) est assez basse et inférieure (entre 10 et 14 %) au taux belge (15 %); cette mesure de la pauvreté doit en réalité être complétée par d'autres éléments d'information ; ainsi, si on prend le seuil de pauvreté et qu'on élimine les différences de prix, on obtient des montants beaucoup plus élevés dans les pays d'Europe continentale et du Nord (en Belgique, Pays-Bas et Danemark, le montant du seuil se situe aux environs de 10.000 EUR par an) que

dans les pays d'Europe de l'Est (les montants en Slovaquie ou République Tchèque se situent entre 4 et 5.000 EUR par an) ; la valeur du seuil de pauvreté (adaptée aux différences de prix) marque donc le niveau de vie d'un pays. Au même titre, en utilisant d'autres informations comme l'espérance de vie, l'index de privation (7), ou l'Eurobaromètre relatif à la satisfaction des citoyens , on trouve chaque fois la Belgique dans le peloton de tête et en égale position avec les Pays-Bas et le Danemark (8).

- Si on définit le taux de pauvreté comme étant la proportion de personnes vivant en-deçà de 50 % (au lieu de 60 %) du revenu médian disponible, on obtient un score fort différent en Belgique, soit 8 % (au lieu de 15 %) (9).

2.2. L'ASSURANCE : QUELQUES TAUX DE REMPLACEMENT

Pour mesurer le niveau d'assurance procuré par les allocations sociales, le taux de remplacement est utilisé. Il s'agit du rapport entre d'une part, l'allocation et d'autre part, le dernier salaire ou le salaire moyen d'un individu à caractéristiques données (niveau de salaire, ancienneté).

L'OCDE (10) publie régulièrement plusieurs indicateurs des régimes de pensions ; la dernière publication actualise le taux de remplacement brut et net ; le taux de remplacement se définit comme le rapport entre la pension et le salaire de l'individu ; le taux net tient compte des taxes et cotisations sociales prélevées sur la pension et le salaire : il rend compte de la situation « poche » de l'intéressé par rapport à son salaire. C'est un indicateur du rôle d'assurance d'un système de retraite : dans quelle mesure la retraite préserve-t-elle le niveau de vie antérieur. Différents niveaux de salaires sont pris en compte : le salaire moyen (11) et son multiple (0,5, 0,75, 1,5 et 2 fois le salaire moyen). Il s'agit des gains moyens de l'individu pendant sa vie active.

Les taux de remplacement net sont illustrés dans le tableau et le graphique ci-dessous.

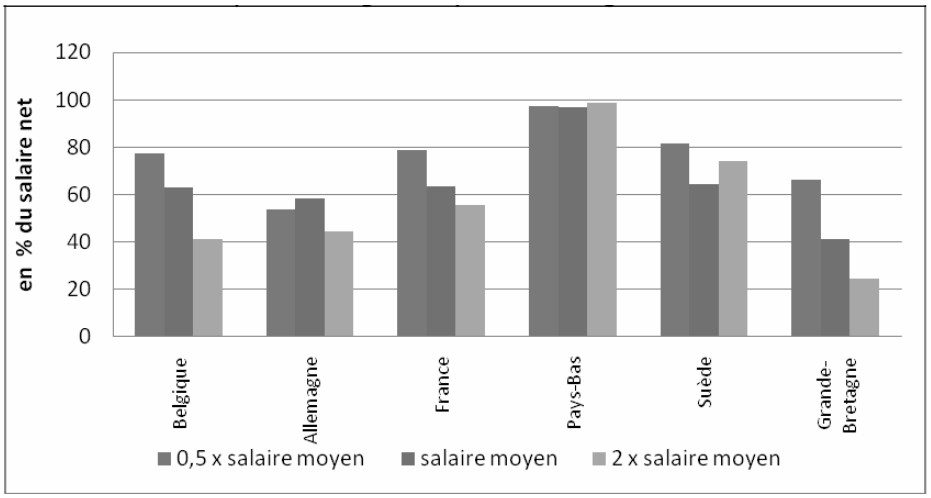
(7) Index de privation calculé par la Fondation européenne pour l'Amélioration des Conditions de vie, 2004.
(8) Idem 4.
(9) Voir Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, juin 2008.
(10) *Pensions at a Glance: Public Policies across OECD Countries,* 2007 edition.
(11) Nouvelle définition qui couvre l'ensemble de l'économie, et plus seulement l'ouvrier moyen de l'industrie.

TABLEAU 1 : TAUX DE REMPLACEMENT NET – POUR QUELQUES PAYS EUROPEENS – PENSIONS LEGALES ET PENSIONS OBLIGATOIRES

	Médiane	**Gains individuels, multiple de la moyenne**		
		0,5	1	2
Belgique*	64,4	77,3	63,0	40,7
Allemagne*	57,3	53,4	58,0	44,4
France**	62,8	78,4	63,1	55,4
Pays-Bas**	105,3	97,0	96,8	94,8
Suède**	66,2	81,4	64,0	73,9
Grande-Bretagne***	45,4	66,1	41,1	24,0
Moyenne OCDE	72,1	83,8	70,1	60,7

* Situation du travailleur salarié sans pension complémentaire.
** Avec les pensions complémentaires obligatoires.
*** Avec les mécanismes de pensions minimum sans les retraites complémentaires privées.

GRAPHIQUE 3 : TAUX DE REMPLACEMENT NET POUR QUELQUES PAYS EUROPEENS – PENSIONS LEGALES ET PENSIONS OBLIGATOIRES



Source : Pension at a glance, OCDE, 2007.

Le système belge de pension légale offre de faibles taux de remplacement. Dès que le salaire dépasse le niveau du salaire moyen, le taux net (c'est-à-dire sans les impôts et cotisations) évolue rapidement vers les 50 % et moins ; une diminution de moitié du niveau de vie lors du passage de la vie active à la retraite est difficilement conciliable avec les besoins actuels des pensionnés. Aux Pays-Bas, on a développé, de déjà longue tradition, un deuxième pilier quasi obligatoire pour tous les travailleurs et garantissant à tous un maintien quasi intégral du niveau de vie.

Pour la Belgique, quelques taux de remplacement en chômage, prépension et invalidité ont également été calculés dans le cadre du rapport du Conseil Supérieur de l'Emploi 2004.

TABLEAU 2 : TAUX DE REMPLACEMENT NET – DE REGIME DE SECURITE SOCIALE DES TRAVAILLEURS SALARIES – SITUATION POUR LES ISOLES

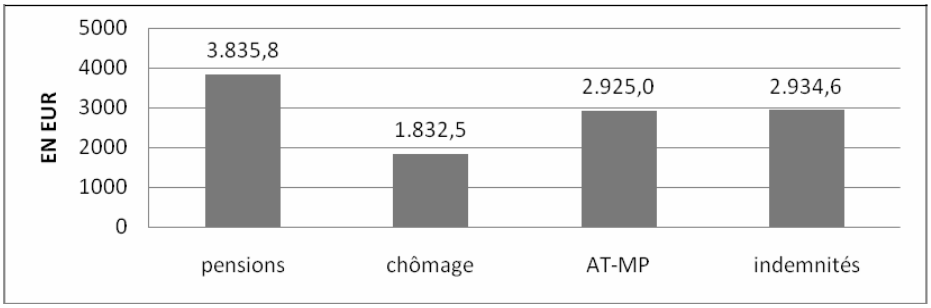
Niveau du salaire	Salaire minimum	Salaire moyen	Double du salaire moyen
Chômage	89	66	39
Prépension	84	70	43
invalidité	84	75	45

Source : rapport du Conseil supérieur de l'Emploi de 2004, p. 161.
On constate que le travailleur qui gagne le salaire minimum est encore bien protégé par la sécurité sociale ; au-delà du salaire moyen, la protection est restreinte vu la présence de plafond de calcul des allocations sociales.

Pour les salaires au-delà du niveau du salaire moyen, la fonction d'assurance de la sécurité sociale a donc pratiquement disparu alors que le régime de sécurité sociale reste financé par des cotisations (primes sociales) perçues sur l'entièreté du salaire. On note depuis 2004 (Conseil des ministres d'Ostende) une tendance au relèvement des plafonds de calcul des allocations sociales.

Au 1er janvier 2008, ils s'établissent comme suit :

GRAPHIQUE 4 : LES PLAFONDS DE LA SECURITE SOCIALE – MONTANT MENSUEL AU 01 JANVIER 2008



Source : FEB, circulaire sur les prestations sociales.
*Les revenus de remplacement sont calculés sur base de la rémunération brute plafonnée ; tout ce qui dépasse ce plafond de rémunération n'est donc pas pris en compte dans le calcul du revenu de remplacement.

Selon les branches de la sécurité sociale, et pour éviter des pièges à l'emploi, ils restent toutefois relativement bas.

2.3. PENSION : EVALUATION DU TAUX DE REMPLACEMENT ET DU TAUX DE PAUVRETE

On a vu, au point 2 ci-dessus, que le degré d'assurance du système de pension belge est très peu important ; la question suivante est : est-ce qu'on a abandonné la fonction d'assurance de la pension légale pour relever les petites pensions et favoriser les pensions de base ?

Pour examiner cette question, les observations sur les taux de pauvreté sont détaillées suivant plusieurs facteurs (âge, statut, sexe, etc.) et une statistique du taux de pauvreté des pensionnés est fournie.

TABLEAU 3 : TAUX DE PAUVRETE DES PENSIONNES – SEUIL DE PAUVRETE = 60 % DU REVENU DISPONIBLE MEDIAN EQUIVALENT

	Belgique	Allemagne	France	Pays-Bas
Pensionnés (y compris les préretraités)	20 %	13 %	13 %	6 %

La Belgique présente un taux de pauvreté chez les personnes âgées relativement élevé, nettement supérieur à celui des Pays-Bas. La pension forfaitaire de base octroyée à toutes les personnes de plus de 65 ans et la pension complémentaire largement développée permettent aux Pays-Bas de se positionner dans le haut du classement (pauvreté basse des pensionnés ; assurance du maintien du niveau de vie lors du passage à la retraite) (12).

Le taux de pauvreté des pensionnés doit quelque peu être relativisé car le fait d'être propriétaire de son logement n'est pas pris en compte dans le revenu ; 80 % des personnes de plus de 65 ans sont propriétaires de leur logement en Belgique (13). Ces logements sont, toutefois, dans un tiers des cas assez vétustes (il manque au moins un élément de confort : eau chaude courante, baignoire ou douche, toilettes).

Quand on examine les statistiques de paiement des pensions, on constate qu'en Belgique, on paie beaucoup de petites pensions. Le cadastre des pensions reprend tous les paiements de pensions en cours. Selon cette statistique, 60 % des pensionnés ont une pension mensuelle inférieure à 1000 EUR ; la moyenne est de 938,5 EUR.

(12) Voir analyse détaillée dans le Rapport de la Commission d'Etude sur le vieillissement, juin 2008.
(13) Contre moins de 50 % aux Pays-Bas, source : EU-SILC, 2006.

Le tableau suivant extrait de ces données présente une vue globale des pensions de tous les régimes légaux confondus (salariés, indépendants, fonctionnaires) et y compris les pensions du deuxième pilier (14) :

TABLEAU 4 : VUE GLOBALE DES PENSIONS DE TOUS LES REGIMES LEGAUX CONFONDUS – Y COMPRIS LES PENSIONS DU DEUXIEME PILIER

Montants	Nombre	%
- 500,00 EUR	661.332	26,59
500,00 EUR > 1.249,99 EUR	1.205.534	48,47
1.250,00 EUR > 3.374,99 EUR	591.301	23,77
3.375,00 EUR > 5.749,00 EUR	27.465	1,10
+5.750,00 EUR	1.559	0,06
	2.487.191	100,00

Source : Cadastre des pensions, INAMI 2007.
Le problème des « petites » pensions se situe surtout dans le régime indépendant ; néanmoins pratiquement 600.000 pensionnés ayant eu une carrière de travailleur salarié (500.000, si on enlève les pensions de survie) touchent également une pension de moins de 1000 EUR ; ce sont surtout des pensions payées à des femmes très âgées.

En termes d'assurance, d'une part et de lutte contre la pauvreté, d'autre part, les performances de la pension légale sont donc assez faibles. Pour améliorer la pension légale, plusieurs pistes devront être explorées – un hausse du taux de remplacement ne pourra aller de pair qu'avec un âge de retraite plus élevé - car les pensions représentent le deuxième budget de la sécurité sociale. Les augmenter n'est possible que si elles peuvent être mises en paiement plus tard par rapport à la durée de vie qui augmente ; la viabilité financière des pensions doit rester garantie.

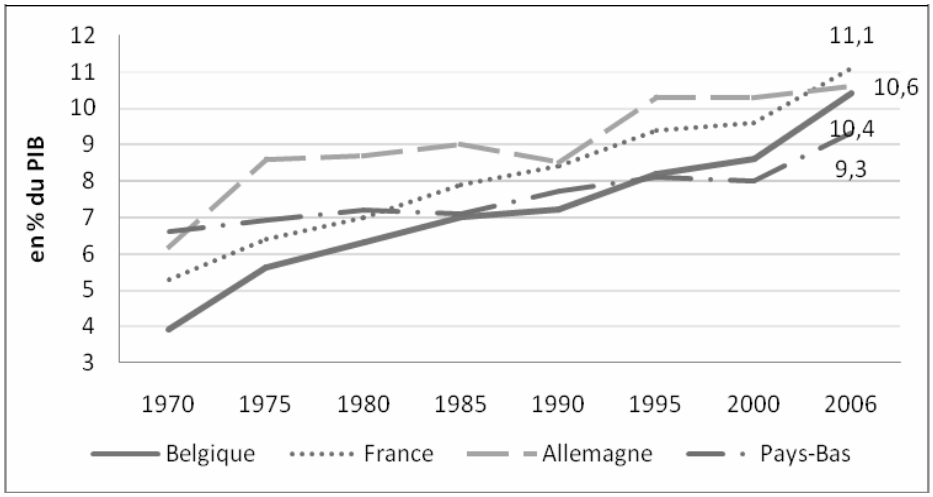
2.4. SOINS DE SANTE : DIVERS INDICATEURS DE PERFORMANCE

Le premier budget de la sécurité sociale est celui des soins de santé ; plusieurs indicateurs, comme l'espérance de vie, par rapport aux dépenses investies dans les soins de santé permettent de juger des performances de ce poste fort important de la sécurité sociale (35 % des dépenses de la sécurité sociale).

(14) Analyse statistique des données extraites de la Banque de données des Pensions de l'INAMI, *Bulletin d'information,* 2007/2, INAMI.

En 2006, selon les dernières statistiques de l'OCDE (15), la Belgique occupe la troisième position parmi les pays de l'Union européenne en termes de dépenses de santé en % du PIB ; la Belgique fait ainsi partie des pays qui dépensent le plus de la richesse nationale pour la santé (10,4 % du PIB). Elle est précédée de deux grands pays : la France (11,1 % du PIB) et l'Allemagne (10,6 %). Entre 1985 et 1995, elle a rattrapé les Pays- Bas, pour ensuite les dépasser (NL : 9,2 % du PIB). En 2006, elle a rattrapé l'Allemagne. Sur le long terme, le ratio dépenses /PIB suit une évolution parallèle à celui de la France.

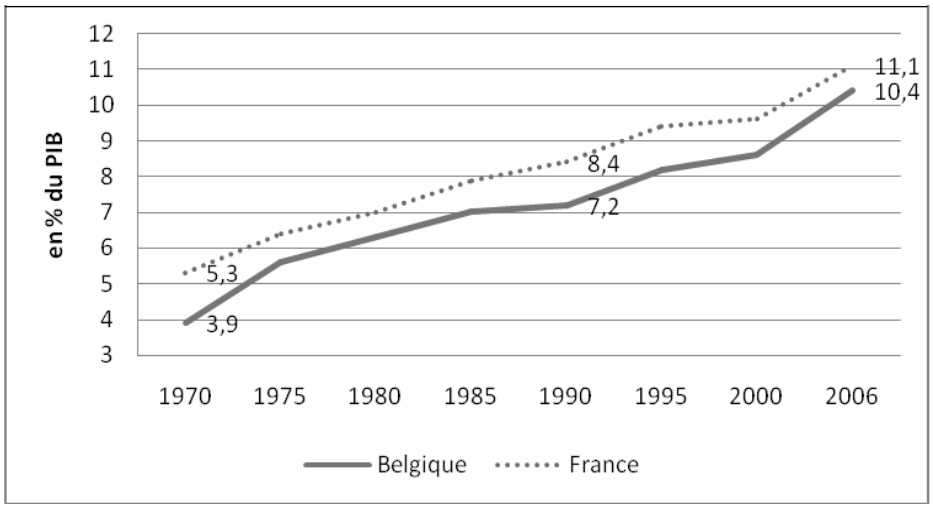
GRAPHIQUE 5a : DEPENSES TOTALES DE SANTE



Source : OECD Health Data 2008.
Les dépenses de santé en % du PIB accaparent une part de plus en plus importante du PIB en Belgique ; d'une position moyenne, la Belgique est passée dans le peloton de tête des pays consacrant une part importante (plus de 10 %) de leur richesse nationale aux soins de santé.

(15) OECD Health Data 2008, juin 2008.

GRAPHIQUE 5b : DEPENSES TOTALES DE SANTE



Source : OECD Health Data 2008.
La Belgique suit l'évolution de la France en termes de dépenses de soins de santé en % du PIB.
Les systèmes de santé français et belges sont fort comparables (assurance sociale basée sur la liberté thérapeutique et liberté du patient).

Les moyens ainsi affectés aux soins de santé sont-ils bien utilisés ? Les résultats offerts par le système de santé belge permettent-ils de le classer comme un des plus performants ?
Ces questions intéressent de plus en plus les économistes ; l'équipe de l'OCDE (16) et celle de la Banque nationale (17) ont investigué la question de la performance des systèmes de santé. L'OCDE constate que les travaux doivent être approfondis car l'explication de la performance des systèmes de santé reste un challenge. Deux grands points émergent cependant de l'analyse. Premièrement, ce ne sont pas les pays qui dépensent le plus qui sont les plus performants ; il n'y a pas de lien. Deuxièmement, le type de couverture privée ou publique n'explique pas la performance.
A la Banque nationale, on a construit un indicateur basé sur plusieurs données comme l'espérance de vie, l'espérance de vie en bonne santé, le taux de mortalité, le temps d'attente moyen pour les traitements non urgents, la satisfaction du public par rapport au système de santé, etc. (voir tableau du working paper ECO/WPP – 2008/35). La Belgique selon cette analyse, est légèrement en-dessous de la perfor-

(16) Joumard, I., André, C., Nicq, C. et Chatal, O., *Health status determinants: lifestyle, environment, health care resources and efficiency*, ECO/WKP, 35/2008, 4 aout 2008.
(17) Eugène, B., *The efficiency frontier as a method for gauging the performance of public expenditure: a Belgian case study*, Working Paper Research, n° 138, septembre 2008.

mance ; la Suède, le Luxembourg et l'Autriche sont mieux placés ; ainsi la Suède a un résultat meilleur avec des coûts inférieurs de 12 % ; le Luxembourg a le même résultat mais avec des coûts de 20 % inférieurs. La conclusion de l'étude est la suivante : « All in all, Belgium seems to have opted for a more costly policy than the European average but one that offers a better outcome. »

Les moyens de la sécurité sociale ont été prioritairement affectés aux soins de santé; en 1980, ils représentaient 24 % des dépenses de la sécurité sociale pour 35 % en 2007. Ce choix politique d'avoir privilégié le secteur des soins a pour résultat :

- d'une part, que les pensions ont été insuffisamment réformées ; elles restent calculées selon un modèle qui ne correspond plus aux critères socio-économiques (arrivée des femmes sur le marché du travail avec un autre type de carrière que celle des hommes, augmentation de l'espérance de vie, etc....) ;
- d'autre part, que notre régime de soins de santé a résisté aux opérations successives d'assainissement budgétaire et conservé une grande qualité ; quelques indicateurs montrent cependant que l'assurance soins de santé connaît des problèmes récurrents : tous les trois à quatre ans, les dépenses dérapent un sérieux coup (le dernier dérapage date de 2003-2004 avec une croissance –hors inflation – de 7 %) ; la part supportée par le patient en milieu hospitalier peut être fort élevée, ce qui nécessite de façon quasi obligatoire une couverture complémentaire.

2.5. TAUX D'EMPLOI, TAUX DE CHOMAGE, TAUX DE PAUVRETE ET PIEGES A L'EMPLOI

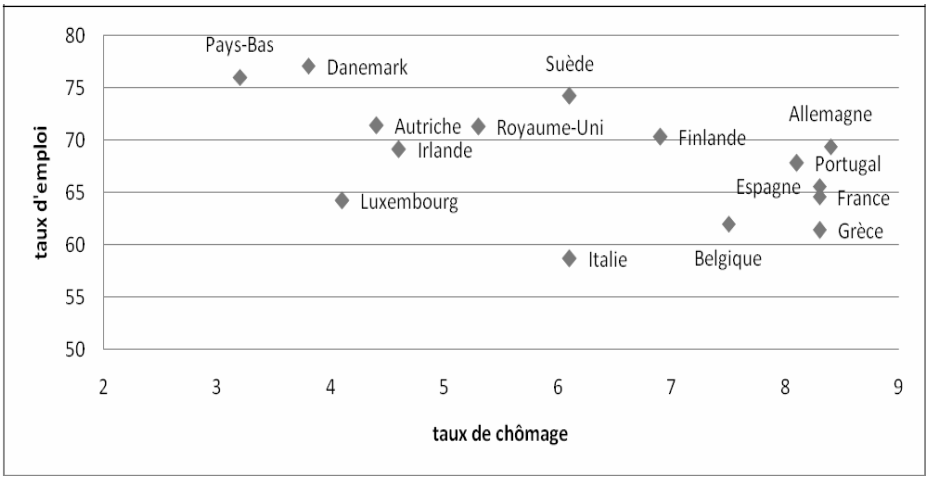
Selon les statistiques du Service public fédéral Economie, (18) le marché de l'emploi a évolué positivement en 2007 :

- l'emploi a progressé de 2,7 % et le taux d'emploi s'élève à 62,0 % ;
- le chômage a diminué de 8 % et le taux de chômage s'élève à 7,5 %.

Pour évaluer ces performances, il convient également de faire un « benchmarking » en comparant pour chaque pays, le taux d'emploi et le taux de chômage. Le graphique suivant établit cette relation :

(18) SPF Economie, Direction générale Statistique et Information économique, Enquête sur les Forces de Travail, 14 mai 2008.

GRAPHIQUE 6 : PERFORMANCES DES MARCHES DU TRAVAIL - 2007



Source : Eurostat, 2008.
Même si en Belgique, nous avons enregistré une bonne évolution en 2007, nos performances restent médiocres quand on compare notre situation à celle des Pays-Bas ou du Danemark où les taux d'emploi (respectivement, 76 et 77,1 %) sont nettement plus élevés et où les taux de chômage (respectivement, 3,2 et 3,8 %) sont nettement plus bas.

Un autre indicateur du manque d'efficacité des moyens investis est donné par le lien entre dépenses de chômage et taux de pauvreté des chômeurs.

TABLEAU 5 : LIEN ENTRE DEPENSES DE CHOMAGE ET TAUX DE PAUVRETE DES CHOMEURS

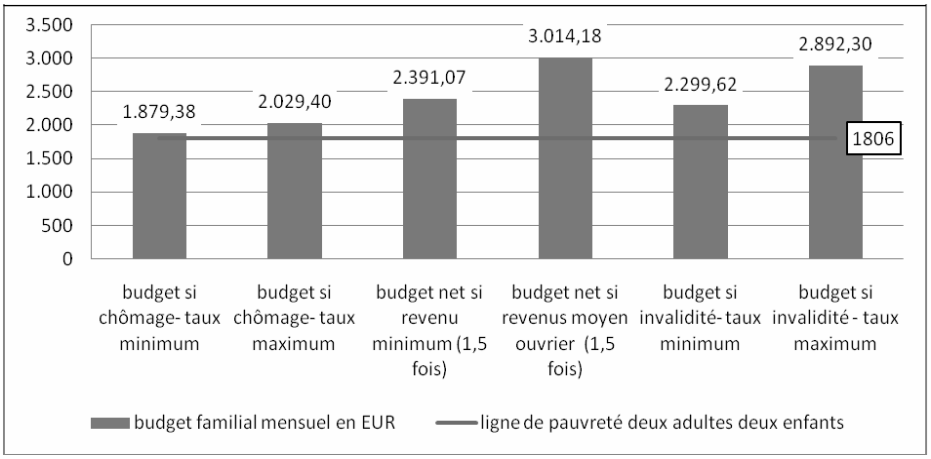
	Dépenses chômage en % du PIB	Taux de pauvreté des chômeurs
Belgique	3,5 %	31 %
Pays-Bas	1,5 %	27 %
Danemark	2,5 %	25 %

Source : EUROSTAT, Population and social conditions.
La durée illimitée du chômage en Belgique – et donc des dépenses plus élevées que dans les pays où celle-ci est limitée – ne garantit pas un taux relativement bas de pauvreté parmi les chômeurs.

Le fait d'avoir un emploi offre en Belgique la meilleure garantie contre la pauvreté ; le taux de pauvreté chez les actifs est le plus bas d'Europe et au même niveau qu'aux Pays-Bas, Danemark et Finlande, soit 4 %.
C'est pourquoi en Belgique, la lutte contre les pièges à l'emploi est cruciale ; il convient d'inciter les chômeurs (personnes invalides, travailleurs préretraités) à sortir le plus rapidement possible de leur inactivité et trouver un emploi. Le marché du travail montre malheureusement de nombreux dysfonctionnements (formation des tra-

vailleurs pas toujours adaptée aux qualifications requises ; endroits géographiques différents entre offre et demande de travail ; sortie toujours trop précoce du marché du travail, des travailleurs âgés, ...). Il en résulte des goulets d'étranglements (listes d'emplois non pourvus, en augmentation surtout en Flandre).
En outre, les allocations de chômage (invalidité) doivent être suffisantes par rapport au seuil de pauvreté mais aussi être d'un niveau pas trop élevé pour présenter un intérêt financier à reprendre un emploi.
Le graphique suivant montre combien cet équilibre est difficile :

GRAPHIQUE 7 : BUDGET MENSUEL D'UN MENAGE DE DEUX ADULTES ET DEUX ENFANTS, UN REVENU ET UN COMPLEMENT TEMPS PARTIEL



Source : calculs propres, circulaire prestations sociales FEB, situation au 1/1/2008.
Le graphique montre le budget d'un ménage mensuel net compte tenu des hypothèses suivantes : le ménage est constitué de deux adultes et deux enfants ; le chef de ménage est ou bien chômeur (deux situations : taux minimum ou taux maximum), travailleur (deux situations : il gagne le revenu minimum ou le revenu moyen de l'ouvrier), invalide (deux situations : taux minimum ou taux maximum) ; le partenaire travaille dans les limites du revenu autorisé pour conserver le statut chef de famille quand ce dernier est chômeur ou invalide ; dans la situation de travail et pour garder un niveau de revenu comparable, le partenaire travaille à mi-temps (1,5 fois le revenu minimum ou 1,5 fois le revenu moyen de l'ouvrier). Les allocations familiales pour deux enfants de 6 et 12 ans sont prises en compte ; avec le supplément en cas de chômage ou d'invalidité. La ligne horizontale montre le seuil de pauvreté pour ce type de ménage (deux adultes, deux enfants). On constate qu'en cas de chômage, le budget familial net est tout juste au niveau de la ligne de pauvreté ; en partie, grâce aux allocations familiales majorées. La différence par rapport au salaire minimum net est toutefois assez faible : elle est de 500 EUR entre le budget familial net en cas de chômage au taux minimum et le budget en cas de travail au niveau du salaire minimum. Pour éviter les pièges à l'emploi, on devra garder une tension suffisante ; une mesure a d'ailleurs été prise qui permet au chômeur qui retrouve un travail de garder pendant deux ans ses allocations familiales majorées si le budget du ménage reste endessous de 2.089 EUR.
Dans le cas d'une invalidité, la situation est plus critique dans le sens où les personnes invalides n'ont pratiquement aucun intérêt financier à retravailler !! Leur situation financière par rapport à la ligne de pauvreté est meilleure mais c'est aussi parce qu'ils ont beaucoup de frais liés à leur maladie.

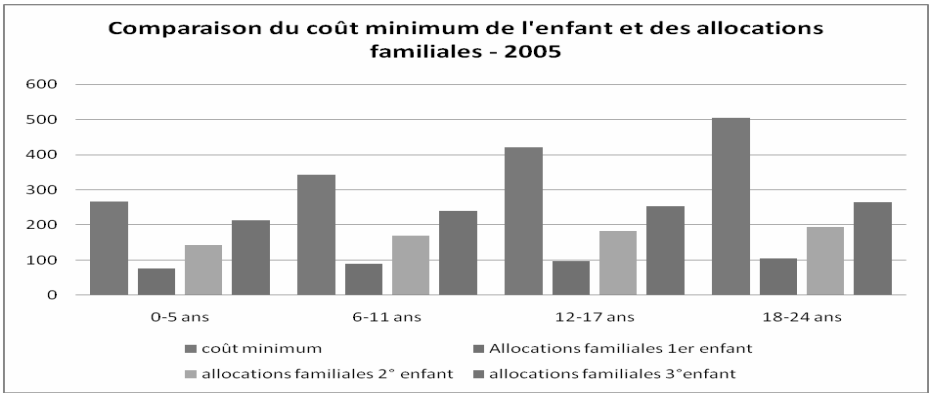
Dans le délicat équilibre entre lutte contre les pièges à l'emploi et niveau de l'allocation sociale suffisant pour éviter de tomber sous la ligne de pauvreté, la Belgique n'a pas beaucoup de marges de manœuvre. L'attention ne doit pas être uniquement focalisée sur les montants des allocations mais aussi sur les conditions de maintien du droit (contrôle du chômage, voire durée limitée comme dans les autres pays européens ; contrôle de l'incapacité de travail, voir incitants à travailler à temps partiel).

2.6. ALLOCATIONS FAMILIALES ET COUT DE L'ENFANT

A l'origine, les allocations familiales ont été allouées, par les employeurs (via des caisses communes) aux travailleurs avec enfants, pour alléger leur situation financière. Les allocations familiales devraient compenser la diminution du niveau de vie liée à la présence d'enfant dans le ménage. Elles devraient donc couvrir les coûts minimum des enfants. La ligue des familles néerlandophone (Gezinsbond) (19) estime que les coûts de base sont ceux liés au logement, à la nourriture, aux vêtements et aux transport et loisirs. Elle calcule que les allocations familiales ne couvrent plus, depuis longtemps, ce coût de base de l'enfant.

Le graphique suivant illustre le degré de couverture du coût minimum de l'enfant par les allocations familiales :

GRAPHIQUE 8 : COMPARAISON DU COUT MINIMUM DE L'ENFANT ET DES ALLOCATIONS FAMILIALES -2005



Source: Gezinsbond, *Minimumkosten van kinderen*, 2005.

Le degré de couverture du coût minimum par les allocations familiales varie de 80 % pour le 3°enfant âgé de 0 à 5 ans, à 20 ,5 % pour le premier enfant âgé de 18 à 24 ans. Les allocations familiales ont été indexées depuis les années 80 et n'ont plus été revalorisées à l'évolution du niveau de vie ; avec comme conséquence que certains ménages ont de plus en plus difficile à nouer les deux bouts. En Belgique, notons que les allocations familiales sont versées à l'enfant qui étudie, jusque l'âge de 25 ans.

(19) ***Minimumkosten van de kinderen – studie Gezinsbond,*** note présentée aux Etats Généraux de la Famille, septembre 2005.

Avec les déductions fiscales pour personnes à charge, la couverture du coût minimum est de 32 % pour un ménage avec un enfant, 46 % pour un ménage avec deux enfants et 64 % pour un ménage avec trois enfants.

L'indicateur de pauvreté et celui des dépenses consacrées à la famille peuvent aussi nous renseigner sur la performance du système :

TABLEAU 6 : INDICATEUR DE PAUVRETE ET DES DEPENSES CONSACREES A LA FAMILLE

	Dépenses famille en % PIB	Taux de pauvreté des familles avec enfants
Belgique	2,0 %	13 %
Allemagne	3,2 %	11 %
Pays-Bas	1,3 %	11 %
France	2,5 %	13 %

Source : Eurostat, *Population and Social conditions*.
La Belgique semble plus performante que la France ; à nouveau, les Pays-Bas dépensent nettement moins pour un résultat satisfaisant en termes de pauvreté.

La pauvreté chez les ménages avec enfants est comparable à celle enregistrée dans nos pays voisins (Allemagne, Pays-Bas, France). Les dépenses de protection sociale consacrées à la famille varient de 1,3 % du PIB aux Pays-Bas à 3,2 % en Allemagne (Belgique : 2 %).
La politique familiale néerlandaise mérite (à nouveau) d'être étudiée ; une grande réforme a été menée en 1995 et le système continue d'être amélioré (voir) ; les allocations familiales sont payées jusque 18 ans et complétées d'un supplément en fonction du revenu familial (inférieur à 46.700 EUR). Progressivement, les déductions fiscales sont intégrées dans le supplément familial mensuel.

3. EN CONCLUSION, LES OBJECTIFS SONT-ILS ATTEINTS ?

Plusieurs manquements ont été notés dans les quelques indicateurs rassemblés ci-dessus. Les points suivants méritent d'être notés :

- en ce qui concerne la protection contre la pauvreté et le maintien du niveau de vie, les pensions légales ne satisfont que très moyennement à ces objectifs ;
- l'investissement dans les soins de santé semble nous offrir une des couvertures les meilleures bien que le secteur connaissent régulièrement de sérieux dérapages en dépenses et soit en train de rattraper la position de tête de la France ;
- l'équilibre entre d'une part, la lutte contre les pièges à l'emploi (tant en chômage, qu'en invalidité) et d'autre part, la protection contre la pauvreté, est très difficile à trouver et nécessite que d'autres paramètres soient examinés ;

- la Belgique qui était championne dans la politique familiale est dépassée par d'autres pays, qui comme aux Pays-Bas dépensent moins et parviennent en même temps à assurer une meilleure protection contre la pauvreté ;
- les Pays-Bas et le Danemark, qui ont un niveau comparable de prospérité, semblent avoir des politiques plus performantes.

Il est intéressant de passer en revue quelques réformes qui pourraient être mises à l'agenda.

3.1. COMMENT POURRAIT-ON AMELIORER LES PERFORMANCES DE LA SECURITE SOCIALE ?

L'adaptation au bien-être des allocations sociales, telle qu'elle a été décidée par le Gouvernement à la suite du Pacte de Solidarité entre générations, n'est pas la seule piste qui doit être exploitée. L'adaptation au bien-être des allocations permet de relever toutes une série d'allocations, notamment les minimas, pour tenir compte de l'évolution du niveau de vie et permettre ainsi à notre régime de sécurité sociale de combattre la pauvreté, c'est-à dire procurer une couverture qui permet aux travailleurs de vivre décemment (au-dessus du seuil de pauvreté) quand un risque maladie, chômage, retraite se présente.

Cette politique est toutefois très coûteuse : l'enveloppe financière qui est allouée à cette adaptation au bien-être n'est pas en rapport avec notre prospérité économique et donc notre capacité de financement. En outre, elle ne change rien aux performances déficientes du marché du travail et à celles tout aussi déficientes de l'assurance, notamment en pensions. Il convient donc de la revoir et de la compléter d'autres politiques de réforme.

Le développement d'un deuxième pilier d'assurance sociale, particulièrement en pension, doit être poursuivi. C'est en répartissant les responsabilités de financement de l'assurance sociale entre le niveau collectif général, le niveau sectoriel et le niveau de l'entreprise ou de l'individu que les Pays-Bas sont parvenus à mettre en place un régime de sécurité sociale qui semble plus efficace que le nôtre.

Le benchmarking des politiques sociales, l'échange d'expérience et l'apprentissage via les meilleures pratiques entre pays membres de l'Union européenne, nous semblent une piste à poursuivre. La Méthode Ouverte de Coordination de la protection sociale et de l'inclusion sociale a d'ailleurs été instaurée à cet effet ; elle doit sortir de son actuel processus trop bureaucratique et devenir un point de l'agenda du Gouvernement.

Les différentes pistes explorées par la Commission européenne (20) visent :

- les réformes des régimes de retraite pour freiner les dépenses de pensions et augmenter la durée de la carrière professionnelle ; ainsi, en Allemagne, Danemark et Royaume-Uni, l'âge de la retraite est fixé à 68 ans. Les régimes de préretraite sont supprimés (Finlande) ou rendu plus restrictifs (Finlande, Belgique et Allemagne). Le calcul de la pension fait intervenir de nouveaux paramètres comme l'espérance de vie à la retraite (Suède) ;
- la réforme du chômage et des systèmes d'indemnisation de façon à rendre le travail plus attractif : la question des pièges à l'emploi est ici centrale. Plusieurs pays ont réformé fondamentalement leur système d'indemnisation du chômage ; ainsi aux Pays-Bas, la durée maximum d'indemnisation est passée de 5 ans à 38 mois, les conditions d'éligibilité sont plus strictes (5 ans de travail pour pouvoir bénéficier des allocations de long terme). Au Danemark, le partenaire qui n'exerce pas une activité professionnelle d'au moins 30 heures dans une période de 3 ans est considéré comme non disponible pour le marché du travail et est rayé de l'assistance sociale ;
- la réforme des soins de santé pour accroître l'efficacité : les différentes méthodes sont passées en revue comme l'octroi, au médecin généraliste, d'un rôle de coordinateur de soins et de « gardien » (envoi vers les spécialistes), la mise en concurrence des assureurs maladie (Pays-Bas) ou la définition de guidelines, bonnes pratiques et évaluation coût/bénéfice des nouvelles technologies (rôle dévolu au Centre d'expertise des soins de santé, en Belgique) ;
- la réforme des politiques familiales : le développement des services d'accueil des enfants, comme alternative aux allocations sociales, de façon à favoriser l'emploi des mamans.

Une réforme qui donne de bons résultats dans un pays membre de l'Union européenne peut en donner de moins bons ailleurs, chacun pays ayant, en Europe, un modèle social différent. Ceci ne doit pas nous empêcher de continuer à ajuster les performances de notre sécurité sociale. Premièrement parce que les moyens investis sont importants. Deuxièmement, parce qu'en améliorant la performance, on crée plus de légitimité et d'adhésion au système en place.

(20) European Commission, *Efficiency and Effectiveness of Social Spending*, 11 mars 2008.

BIBLIOGRAPHIE

Cantillon, B., *Poverty effects of social protection*, septembre 2006.

Cantillon, B., Marx, I., Rottiers S. et Van Rie, T., Une comparaison de la Belgique avec le peloton de tête européen : postremus inter pares, *Revue belge de sécurité sociale*, n° 3, pp. 655-695, 2007.

Eugène, B., *The efficiency frontier as a method for gauging the performance of public expenditure: a Belgian case study*, Working Paper Research, n° 138, septembre 2008.

Eurostat, *Statistics on Income and Living Conditions*, EU-SILC, Social Protection, 2006.

Gezinsbond, *Minimumkosten van de kinderen*, note présentée aux Etats Généraux de la Famille, septembre 2005.

INAMI, Analyse statistique des données extraites de la Banque de données des Pensions de l'INAMI, *Bulletin d'information,* 2/2007.

Joumard, I., André, C., Nicq, C. et Chatal, O., Health status determinants: lifestyle, environment, health care resources and efficiency, ECO/WKP 2008, 35, 4/08/2008.

OCDE, *Pensions At a Glance: Public Policies across OECD Countries,* 2007 edition.

Rapport de la Commission d'Etude sur le vieillissement, juin 2008.

SPF Economie, Direction générale Statistique et Information économique, *Enquête sur les Forces de Travail*, 14 mai 2008.

Vade Mecum des données financières et statistiques de la protection sociale en Belgique – période 2002-2008, SPF Sécurité sociale, Bruxelles, 2008.

Vandervorst, P., Le cœur d'Hybride, *Revue belge de sécurité sociale*, n° 2, pp. 313-362, 2007.

TABLE DES MATIERES

LA PERFORMANCE DE LA SECURITE SOCIALE EN BELGIQUE : UNE MOYENNE A AMELIORER

INTRODUCTION 549

1. LE FINANCEMENT DE LA SECURITE SOCIALE : EVOLUTIONS 550

2. LES DEPENSES DE LA SECURITE SOCIALE : LES OBJECTIFS SONT ILS ATTEINTS ? 552

2.1. LA PAUVRETE : DEPENSES DE PROTECTION SOCIALE ET TAUX DE PAUVRETE 553
2.2. L'ASSURANCE : QUELQUES TAUX DE REMPLACEMENT 555
2.3. PENSION : EVALUATION DU TAUX DE REMPLACEMENT ET DU TAUX DE PAUVRETE. . . 558
2.4. SOINS DE SANTE : DIVERS INDICATEURS DE PERFORMANCE 559
2.5. TAUX D'EMPLOI, TAUX DE CHOMAGE, TAUX DE PAUVRETE ET PIEGES A L'EMPLOI . . . 562
2.6. ALLOCATIONS FAMILIALES ET COUT DE L'ENFANT 565

3. EN CONCLUSION, LES OBJECTIFS SONT-ILS ATTEINTS ? 566

3.1. COMMENT POURRAIT-ON AMELIORER LES PERFORMANCES DE LA SECURITE SOCIALE ? 567

BIBLIOGRAPHIE 569

ABSTRACTS

ABSTRACTS

Un indicateur concernant l'étendue et de l'évolution du travail au noir en Belgique

par Jozef Pacolet, Sergio Perelman, Pierre Pestieau en Katleen Baeyens, avec la collaboration d'Ousmane Faye et Bruno Soumagne

Suite à la demande de la Politique scientifique fédérale et du Service Public fédéral Emploi, Travail et Concertation sociale, cette recherche rassemble des informations, aux niveaux international et national, portant sur l'ampleur du travail non déclaré, de la fraude sociale et de la fraude fiscale. L'estimation de l'importance du travail non déclaré s'améliore de jour en jour mais reste encore aujourd'hui toujours déficiente. La tâche n'est pas aisée : rendre visible ce qui, par définition, aimerait rester invisible.

Cette recherche a donc pour objectif l'identification des moyens disponibles pour améliorer les estimations de l'étendue de la fraude. Une multitude de méthodes ont été répertoriées. En les conciliant et en les combinant nous obtenons une image plus positive de notre pays, qui a laissé pendant longtemps coexister des estimations très divergentes en la matière.

An indicator for the extent and the evolution of undeclared work in the Belgian economy

by Jozef Pacolet, Sergio Perelman, Pierre Pestieau and Katleen Baeyens, with the cooperation of Ousmane Faye and Bruno Soumagne

Although the methods for measuring the extent of undeclared work are improving continuously, they still have shortcomings today. The statistical apparatus is not adapted to the present-day needs for mapping this phenomenon. The assignment is not simple either: making something visible that wants to remain hidden by definition. This article summarises a study that was conducted on behalf of the Belgian Science Policy and the Federal Public Service Employment, Labour and Social Dialogue in order to examine the possibilities to improve methods for measuring the extent of undeclared work in Belgium. The study revealed that eventually, a multitude of methods will have to be used. The bad image our country has because it accepts the most divergent estimates, can be turned into an advantage by taking the lead in conciliating and combining this multitude of methods.

*
* *

Les maisons locales de l'emploi en Flandre considérées comme organisations de réseau
par Ludo Struyven et Line Van Hemel

Depuis 2000, 134 maisons de l'emploi sont actives dans les villes et communes flamandes. Pour la majorité des demandeurs d'emploi, la maison locale de l'emploi représente le premier guichet donnant accès à un travail. Dans le présent article, les auteurs évaluent la maison locale de l'emploi flamande en tant qu'organisation en réseau. L'évaluation est basée sur une vaste enquête menée au moyen de méthodes quantitatives et qualitatives dans le courant de 2005-2006. Le fonctionnement de la maison de l'emploi en tant qu'organisation en réseau est évalué sur la base de plusieurs critères : son impact sur les demandeurs d'emploi qui l'utilisent (en tant que principal groupe d'usagers de la maison), son impact sur l'intégration des partenaires et de leurs services et enfin, les « returns » tels que perçus par les acteurs concernés. La conclusion est la suivante : la maison locale de l'emploi atteint davantage de demandeurs d'emploi. L'analyse montre de quelle manière le facteur spatial y contribue. L'importance du facteur spatial découle en outre clairement de l'implication des partenaires locaux dans la maison de l'emploi. En ce qui concerne les services de base - qui étaient les premiers visés par l'intégration - il n'existait pas de réelle intégration du VDAB, des CPAS et de l'ONEM au moment de la réalisation de l'étude. Actuellement, l'intégration de l'accompagnement de carrière assuré par les instances locales dans l'accompagnement de carrière du VDAB a déjà progressé, bien que le transfert de l'accompagnement de carrière en tant que tel vers la maison de l'emploi ne constituait pas l'objectif essentiel de la réalisation des services de base intégrés.

Local employment offices in Flanders as a network organisation
by Ludo Struyven and Line Van Hemel

Since the year 2000, 134 local employment offices have been operating in Flemish cities and municipalities. The local employment office is the first step towards work for most job-seekers. In this article, the authors assess the Flemish local employment office or "werkwinkel" as a network organization. This assessment is based on extensive research using quantitative and qualitative methods in the course of 2005-2006. The assessment of how the local employment office functions as a network organization is based on various criteria: the impact on their use by job-seekers (as the employment office's main customer group), the impact on the integration of partners and their services, and the perceived returns for the actors involved. The conclusion states that the local employment office contributes to increasing the impact on the reach among job-seekers. The analysis shows how the spatial factor contributes to this. The importance of the spatial factor is also clear from the local partners' involvement in the employment office. As far as basic services are concerned – which were the initial focus of integration – there was no real integration of the

VDAB (Flemish Employment Agency) with the OCMW (public social welfare centre) and the RVA (National Employment Office) at the time of this study. Some integration of job counselling by local institutions with that provided by the VDAB has already been achieved, although transferring job counselling as such to the local employment office was not the main objective for realizing integrated basic services.

*
* *

Les immigrés et la sécurité sociale en Belgique – le cas des accidents du travail
par Ninke Mussche

Cet article examine le rôle historique qu'a joué l'immigration dans le développement de la sécurité sociale. L'étude de la naissance du régime des accidents du travail démontre qu'il a été explicitement tenu compte de la présence des immigrés sur le territoire de la Belgique. Non seulement le traitement des immigrés a bénéficié de beaucoup d'attention, mais encore cette catégorie est devenue une partie intégrante du champ d'application personnel. Différents facteurs ont joué un rôle sur le plan de l'inclusion des travailleurs immigrés dans le régime des accidents du travail : la volonté de développer consciemment avec d'autres nations des « relations d'Etat-providence », à l'occasion de quoi la volonté de réciprocité avec d'autres Etats, tout comme le besoin de prestige et un positionnement fort par rapport à d'autres Etats, ont également tenu un rôle dans le scénario. Par ailleurs, les arguments portant sur l'évitement d'un dumping social et certaines considérations de nature 'humanitaire' ont également exercé une grande influence. Cette étude historique suggère que l'immigration a fortement déterminé l'architecture de l'Etat-providence – ainsi que son développement – grâce à l'impact exercé sur le développement du principe de territorialité qui fixe le champ d'application personnel pour quasiment toutes les branches de la sécurité sociale : ce n'est pas la nationalité qui compte, mais le fait d'être employé sur le territoire belge. On suppose généralement que la 'technique' de la sécurité sociale – plus précisément, le paiement de cotisations sociales tant par l'employeur que par le salarié – est la raison principale de l'adoption du principe de territorialité. Une étude plus approfondie du développement historique de la législation sociale en Belgique nous enseigne, toutefois, que la présence d'immigrants a exercé une forte influence sur son développement.

Immigrants and social security in Belgium – the labor accidents program
by Ninke Mussche

This contribution examines the historical role that immigration has played in the development of social security in Belgium. The study of the origins of the labor accidents program suggests that the presence of immigrants on the territory was explicitly taken into account. Not only did the treatment of immigrants receive substantial attention, immigrants became also fully eligible to the labor accidents program. Various factors played a role in the inclusion of immigrants into the labor accidents program. The Belgian 'nation' aimed at the development of 'international welfare state relations' with other nations, in which reciprocity with these nations and the need for prestige and self-positioning towards them played a strong role. Also, arguments to avoid social dumping as well as humanitarian considerations were crucial. This historical research brings to light that immigration strongly influenced the welfare state's architecture, through its impact on the development of the territoriality principle, which organizes eligibility in all social security programs: not nationality, but employment on the Belgian territory determines one's eligibility. It is mostly presumed that the 'technique' of social security – namely the payment of social contributions by the employee as well as the employer – is the main reason for the territoriality principle. However, a more thorough study of the historical development of social legislation in Belgium shows us that the presence of immigrants has exercised a strong influence on the development of the territoriality principle.

*
* *

Les immigrés et la sécurité sociale en Belgique – le cas du programme des allocations familiales
par Ninke Mussche

Cet article analyse le rôle historique joué par l'immigration dans le développement de la sécurité sociale et, en particulier, du régime des allocations familiales. L'étude de la naissance du régime des allocations familiales indique qu'il a été explicitement tenu compte de la présence des immigrés sur le territoire de la Belgique. La dynamique à l'œuvre au Parlement n'a cependant pas abouti immédiatement à l'inclusion des immigrés dans le champ d'application personnel. Bien que le projet de loi originel admît les travailleurs immigrés dans le champ d'application personnel, sur la base de considérations pro-natalistes et démographiques, la dynamique du débat parlementaire a abandonné la focalisation sur l'inclusion générale pour privilégier des groupes spécifiques tels que les travailleurs frontaliers français, à cause des intérêts spécifiques de la Belgique en France. Le résultat en fut une loi qui incluait exclusivement les citoyens belges, mais autorisait une inclusion volontaire des

immigrés par les caisses de compensation. Malgré cette exclusion initiale, *en pratique,* les travailleurs immigrés furent bel et bien inclus via des 'voies alternatives' : par une inclusion immédiate volontaire par les caisses de compensation, par les arrêtés ministériels à la suite du manque de main-d'œuvre et par les traités. Cette situation a été officialisée en 1957 à l'occasion, ce qui a eu pour effet de rendre le régime des allocations familiales 'neutre du point de vue de la nationalité'. Le principe de territorialité, qui était devenu la base du champ d'application personnel de la sécurité sociale, fut également confirmé dans ce contexte du régime des allocations familiales. L'article suggère que la présence de travailleurs immigrés sur le territoire belge a contribué à donner forme à ce principe de territorialité. Dans le cas du régime des allocations familiales, ceci ne s'est pas produit à la suite d'une inclusion immédiate des travailleurs immigrés, mais à la suite d'une évolution qui s'est opérée en partant de la réalité.

Immigrants and social security in Belgium – the case of the family allowances program

by Ninke Mussche

This contribution examines the historical role that immigration has played in the development of social security in Belgium. The study of the origins of the family allowances program suggests that the presence of immigrants on the territory was explicitly taken into account. However, the dynamics at work in parliament did not result in an immediate inclusion of immigrants into the program's eligibility criteria. Even though immigrants were included into the initial legislative proposal, based on pro-natalist and demographic considerations, the dynamics of the parliamentary debate changed from a focus on general inclusion to a focus on specific groups, such as French frontier workers, this because of Belgium's particular interests vis-à-vis France. The result was an Act which included Belgian nationals only, with voluntary inclusion of immigrants by the Compensation Funds. Despite this initial exclusion, immigrants became beneficiaries of family allowances *in practice* through 'alternative routes': through immediate voluntary inclusion by the compensation funds, through ministerial decrees and through treaties. This situation became official in 1957 so that the family allowances program became 'nationality-neutral', and based on territoriality. Hence, the territoriality principle, which had become the basis of eligibility for the Belgian social security system, was also confirmed in the family allowances program. This article suggests that the presence of immigrants on the Belgian territory has helped to shape this territoriality principle. For the case of the family allowances program, this did not happen through the immediate inclusion of immigrants, but through an evolution that grew from practice.

*
* *

La performance de la sécurité sociale en Belgique : une moyenne à améliorer

par Bernadette Adnet

La sécurité sociale, en Belgique, a longtemps été considérée comme une des meilleures. Les moyens investis dans celle-ci sont considérables. Les régimes de sécurité sociale belges représentent près d'un quart du PIB. Il est donc crucial, surtout à la veille du vieillissement de la population qui mettra une pression encore plus grande sur les dépenses, d'évaluer si les résultats obtenus en matière d'assurance et de protection sociale restent parmi les meilleurs.

Les cotisations sociales ont constitué la première source de financement de la sécurité sociale. Elles représentent l'engagement que les employeurs ont pris lors de la fondation de la sécurité sociale pour assurer une couverture d'assurance collective aux travailleurs. Ce sont donc des primes d'assurance sociale. La Belgique, avec d'autres pays, a choisi ce modèle. Ils l'ont organisé par catégories professionnelles, et basé sur la concertation paritaire ; les partenaires sociaux sont fortement et institutionnellement impliqués.

Dans cet exposé, la première partie passe en revue le financement global de la sécurité sociale : qui finance et comment a évolué le financement de la sécurité sociale. La deuxième partie tente de rassembler les indicateurs de performance de la sécurité sociale : au vu des sommes investies, les résultats sont-ils bons ? Notre argent est-il bien dépensé ? Dans la troisième partie, quelques manquements sont notés ce qui conduit à rechercher un ajustement des performances de notre sécurité sociale. En améliorant la performance, on crée plus de légitimité et d'adhésion au système en place.

The Belgian social security system's performance: an average that needs to be improved

by Bernadette Adnet

For quite some time, the Belgian social security system has widely been considered to be one of the best. The resources invested in it are considerable. The Belgian social security system represents more than a quarter of the country's GDP. It is thus crucial, especially faced with the ageing population, which will put even more pressure on spending, to assess whether the results obtained as regards insurance and social protection will remain among the best.

The social security system has mainly been financed by social security contributions. These represent the employers' commitment upon the establishment of the social security system to ensure collective insurance coverage for workers. These are social insurance premiums. Belgium, like other countries, has chosen this model. The premiums have been organized according to professional categories, based on joint consultation; the social partners have been heavily involved, as institutions.

In this paper, the first part reviews the global funding of Belgium's social security: who funds it and how has the social security system's financing changed? The second part tries to gather the performance indicators for Belgium's social security: in view of the sums invested, are the results good? Has our money been well spent? In the third part, a number of shortcomings leading to research on how to adjust the performance of our social security are discussed. We can create more legitimacy and support for the current system, by improving its performance.

ERRATUM

Veuillez trouver ci-dessous l'abstract en anglais de l'article "L'introuvable uniformité : la protection sociale dans les services publics", de monsieur Jean Jacqmain, publié dans le n° 2, 2008.
Le présent texte remplace la traduction anglaise peu précise de l'abstract dans ce même numéro.
La rédaction prie le lecteur et l'auteur de bien vouloir l'excuser pour l'éventuelle incommodité qui a pu éventuellement se faire jour.

Impossible uniformity: social protection in the public sector
by Jean Jacqmain

In principle, the staff of public bodies should be made up of tenured officials, in favour of whom a protective system against socially recognized risks has been built up progressively. In its logic and techniques, that system differs considerably from the general one which applies to employees.
Now, the principle of tenured service is challenged more and more seriously as appointments under employment contracts are resorted to, entailing the application of the general social security system.
Such a process results in the external and internal coexistence of two systems of social protection, which is a source of disparities and tensions as well as of criticisms, the latter rarely supported by any precise examination.
This paper is aimed at exploring such a complex situation and contributing to discuss whether or not the disparities are inescapable. It also hopes to expose by the way whether the political deciders rather will take part in the solution or in the problem.

PRIX

Le numéro
En Belgique .....15,00 EUR
A l'étranger .....15,00 EUR + frais d'expédition

L'abonnement annuel (4 numéros)
En Belgique .....50,00 EUR
A l'étranger ..... 50,00 EUR + frais d'expédition
ISSN : 0035-0834
C.C.P. : 679-2005863-97

Les auteurs sont priés d'adresser leurs manuscrits à
Monsieur dr. Hendrik Larmuseau, Directeur général,
Service public fédéral Sécurité sociale
Finance Tower
Boulevard du botanique, 50 bte 1
1000 Bruxelles
e-mail : hendrik.larmuseau@minsoc.fed.be

Les textes reçus sont soumis, pour avis, à des spécialistes en la matière.

Le texte intégral de la Revue peut être consulté sur internet :
http://socialsecurity/fr/nieuws_publicaties/publicaties/btsz/index.htm

CONSEIL DE REDACTION

PRESIDENT

Gabrielle CLOTUCHE, professeur à l'Université Catholique de Louvain, conseiller à l'European Trade Union Confederation (ETUC).

CONSEILLERS SCIENTIFIQUES

Jos BERGHMAN, professeur à la Katholieke Universiteit Leuven (KU Leuven);
Bea CANTILLON, professeur à l'Universiteit Antwerpen (UA);
Michel DISPERSYN, professeur à l'Université Libre de Bruxelles (U.L.B.);
Philippe POCHET, directeur général, European Trade Union Institute;
Pierre PESTIEAU, professeur à l'Université de Liège, (U.Lg);
Bernd SCHULTE, professeur au Max Planck Institut München;
Pierre VANDERVORST, professeur à l'Université Libre de Bruxelles (U.L.B.);
Willy VAN EECKHOUTTE, professeur à l'Universiteit Gent (U.Gent);
Jef VAN LANGENDONCK, professeur Katholieke Universiteit Leuven (KU Leuven);
Herwig VERSCHUEREN, professeur à l'Universiteit Antwerpen (UA) et professeur invité à la Vrije Universiteit Brussel (VUB);
Pascale VIELLE, professeur à l'Université Catholique de Louvain (U.C.L.).

Durant la période de 1995 à 2004, la présidence a été assurée par les Commissaires royaux honoraires Roger DILLEMANS et Pierre VANDERVORST.

MEMBRES DE L'ADMINISTRATION

Frank VAN MASSENHOVE, président, Service public fédéral Sécurité sociale;
Tom AUWERS, directeur général, Service public fédéral Sécurité sociale;
Hendrik LARMUSEAU, directeur général, Service public fédéral Sécurité sociale;
Frank ROBBEN, administrateur général, Banque-carrefour de la sécurité sociale;

COMITE DE REDACTION

PRESIDENT

Hendrik LARMUSEAU, directeur général, Service public fédéral Sécurité sociale.

MEMBRES

Frank VAN MASSENHOVE, président, Service public fédéral Sécurité sociale;
directeurs généraux au Service public fédéral Sécurité sociale: Tom AUWERS, Jan BERTELS, Marie-Claire DUBUISSON et Hubert MONSEREZ;
conseillers généraux au Service public fédéral Sécurité sociale: Michel EGGERMONT, Muriel RABAU et Daniel TRESEGNIE.

COLLABORATEURS PERMANENTS

Roland VAN LAERE, Françoise GOSSIAU, Jean-Paul HAMOIR et Guy RINGOOT.