

Introduction générale

1. La solidarité, un concept polysémique. Il y a quelques années, en 2021, s'est tenu ce que l'on a appelé le « procès de la solidarité », qui concernait des personnes accusées de trafic d'êtres humains et d'associations de malfaiteurs pour avoir hébergé des migrants². Durant l'été 2023, c'est la « solidarité gouvernementale » qui faisait les titres de la presse, lorsque le gouvernement fédéral belge se déchirait sur la question des visas accordés notamment au maire de Téhéran³. Le mot solidarité se retrouve également dans le langage courant lorsqu'il s'agit de se joindre à une manifestation dont l'objet ne nous concerne pas directement, ou lorsqu'il faut faire preuve de générosité envers des personnes qui vivent dans la précarité. Le Code civil contient aussi des dispositions qui prévoient des obligations dites solidaires⁴. Il s'agit des cas où des débiteurs peuvent chacun être contraints de payer une dette pour le tout et où, symétriquement, des créanciers peuvent chacun exiger l'entière d'une créance. La solidarité est parfois encore exprimée dans la sphère politique pour appeler aux efforts de tout un peuple, comme on l'a vu durant la crise sanitaire⁵, revendiquer des baisses de la charge fiscale pour épargner les plus hauts revenus, au motif qu'ils seraient de gros contributeurs⁶, ou encore, dans une tout autre direction, plaider pour des transferts financiers plus redistributifs afin de mieux lutter contre les inégalités. La solidarité est l'un des mots les plus en vogue de notre époque. Souvent invoquée, rarement définie, parfois galvaudée, elle constitue un concept polysémique⁷, utilisé dans de multiples situations pour évoquer des dispositifs, des faits ou des opinions très divers et parfois contradictoires.

2 « Procès de la solidarité et de la migration : non à l'instrumentalisation politique de la justice », *Le Soir*, 19 mars 2021, disponible le 17 avril 2024 sur <https://www.lesoir.be/361870/article/2021-03-19/proces-de-la-solidarite-et-de-la-migration-non-linstrumentalisation-politique-de>.

3 J.-F. NOULET, « Affaire des visas iraniens : retour sur la chronologie des événements et des déclarations de la ministre Hadja Lahbib », *RTBFactus*, 26 juin 2023, disponible le 17 avril 2024 sur <https://www.rtb.be/article/affaire-des-visas-iraniens-retour-sur-la-chronologie-des-evenements-et-des-declarations-de-la-ministre-hadja-lahbib-11219058>.

4 Art. 5.160-5.165 et 5.170-5.173 du Livre 5 du Code civil.

5 Déclaration du gouvernement, *C.R.I.*, Ch., 17 mars 2020, n° 170, p. 2.

6 « La solidarité, c'est comme l'amour : ça doit aller dans les deux sens. Les travailleurs doivent être mieux récompensés » a ainsi déclaré Georges-Louis Bouchez, le président du MR, pour justifier une baisse d'impôt plutôt qu'un tax shift lors d'un congrès de son parti (Belga, « Georges-Louis Bouchez appelle une baisse d'impôts estimée à 8 milliards (198,31 millions €) », *R.T.B.F.be*, 23 octobre 2022, disponible sur <https://www.rtb.be/article/georges-louis-bouchez-appelle-une-baisse-d-impots-estimee-a-8-milliards-11091263>).

7 Sur ce constat ou sur les différents sens que le terme peut receler, voy. J.E.S. HAYWARD, « Solidarity : the Social History of an Idea in Nineteenth Century France », *International Review of Social History*, 1959, pp. 261-262 ; J. CHEVALLIER, « La résurgence du thème de la solidarité : un sentiment républicain ? », in CURAPP, *La solidarité : un sentiment républicain ?*, Paris, P.U.F., 1992, pp. 111-135 ; B. DUMONS et G. POLLET, « Solidarité », in V. Duclert et C. Prochasson (dir.), *Le Dictionnaire critique de la République*, Paris, Flammarion, 2002, pp. 256-261 ; M.C. BLAIS, *La solidarité. Histoire d'une idée*, Paris, Gallimard, 2007, pp. 9-11 ; C. VAN DE VELDE, « Solidarité », in S. Paugam (dir.), *Les 100 mots de la sociologie*, Paris, P.U.F., 2013, p. 99 ; S. PAUGAM, « Solidarité », in P. Savidan (dir.), *Dictionnaire des inégalités et de la justice sociale*, Paris, P.U.F., 2018, pp. 1536-1541 ; A. SANGIOVANNI, « Solidarity : nature, grounds, and value », in A. Sangiovanni et al., *Solidarity : nature, grounds, and value*, Manchester, Manchester University Press, 2023, pp. 4-5.

La présente étude entend se concentrer sur le principe politico-juridique de solidarité tel qu'il a été développé, au tournant du XIX^e et du XX^e siècle, comme élément central d'un courant de pensée, à savoir le « solidarisme ». Si cette doctrine politique n'est plus guère connue aujourd'hui, du moins du grand public, elle a laissé à la postérité une signification à l'époque nouvelle du mot « solidarité », entendu dans une dimension redistributive. Les solidaristes ont en effet élaboré leur doctrine sur l'observation de l'autonomisation croissante des individus, laquelle a amené ces derniers à s'associer davantage, renforçant ainsi leurs liens d'interdépendance au sein d'un corps social. Partant de ce constat d'interdépendance au sein de la société et des injustices que celle-ci génère pour certains, les solidaristes ont convoqué le principe de solidarité pour reconnaître, entre les membres d'une même société, l'existence d'une dette sociale qui justifie la mise en place de moyens juridiques pour atténuer les injustices et les inégalités provoquées par le corps social⁸. Ce faisant, le nouveau principe de solidarité a ouvert la voie à « l'État redistributif »⁹.

2. Les raisons du succès du principe de solidarité. Le succès que rencontre la solidarité au tournant du XX^e siècle n'est pas étranger à la perte de vitesse que connaît simultanément la notion de charité. Avant que la solidarité ne soit invoquée pour fonder des mécanismes juridiques de redistribution, la charité assumait déjà, depuis l'Antiquité, une fonction redistributive. Toutefois, la charité n'impliquait qu'une redistribution primitive. Qu'elle soit organisée par une institution privée ou publique, elle opère certes un transfert de richesses, mais celui-ci reste adossé aux valeurs de liberté et de responsabilité personnelle. D'un côté, le don est octroyé de manière volontaire, sans obligation ; de l'autre, le donataire, en situation de précarité, est perçu comme responsable de sa condition, si bien qu'il n'est titulaire d'aucun droit subjectif à exiger un don. À la fin du XIX^e siècle, cette approche montre ses limites. La révolution industrielle a provoqué un exode rural vers les zones avoisinant les usines, où la pauvreté fut rendue beaucoup plus visible par sa concentration. Or, ces pauvres sont des travailleurs qui fournissent leur force de travail, de sorte que la responsabilité ne put plus, à elle seule, expliquer la pauvreté, et qu'il fallut prendre en considération les conditions économiques et sociales¹⁰. En outre, avec les avancées des sciences sociales et économiques, de plus en plus de penseurs remettent en cause l'idée que les pauvres seraient responsables de leurs conditions. Ils mettent alors en avant le constat selon lequel la société repose sur des relations d'interdépendance humaine et qu'elle produit une répartition inégalitaire des richesses ainsi que des aléas sociaux. La société étant source d'inégalités, il lui appartient, au nom de l'idée de dette

8 Sur le développement du principe, voy. M.C. BLAIS, *ibid.*, pp. 19-48 et 235-308 ; O. AMIEL, « Le solidarisme, une doctrine juridique et politique française de Léon Bourgeois à la V^e République », *Parlement[s]. Revue d'histoire politique*, 2009/1, pp. 149-160 ; S. AUDIER, *La pensée solidariste : aux sources du modèle social républicain*, Paris, P.U.F., 2010, 340 p. ; F. EWALD, « Solidarité », in M. Canto-Sperber (dir.), *Dictionnaire d'éthique et de philosophie morale*, 2^e éd., vol. 2, Paris, P.U.F., 2004, pp. 1830-1832 ; L. LOEFFEL, « La solidarité comme fondement de la morale laïque », in L. Loeffel (dir.), *La question du fondement de la morale laïque. Sous la III^e République (1870-1914)*, Paris, P.U.F., 2000, pp. 127-128 ; S. PAUGAM, *Le lien social*, Paris, P.U.F., 2022, pp. 34-35.

9 L'expression « État providence » nous semble incomplète pour définir les conséquences que génère le principe de solidarité, car elle ne livre qu'une facette de la redistribution, celle des prestations sociales, accessoirement interprétée à l'aune de leurs cotisations sociales, mais jamais au regard de la politique fiscale.

10 Voy. sur le changement de paradigme opéré à la fin du XIX^e siècle au terme duquel la figure du risque social est substituée à la responsabilité individuelle et fonde la mise en œuvre de la solidarité, F. EWALD, *Histoire de l'État providence. Les origines de la solidarité*, Paris, Grasset, 1996, 317 p. ; P. ROSANVALLON, *La nouvelle question sociale. Repenser l'État-providence*, Paris, Seuil, 2015, pp. 21-37.

puis de l'exigence de solidarité, de les résorber¹¹. De ce fait, la charité, et avec celle-ci le volontariat et la responsabilité qui la fondent, se voit substituer le principe de solidarité, lequel affirme l'existence d'une dette sociale justifiant par là même la reconnaissance de droits-créances et la mise en place de mécanismes de financement par le prélèvement, le cas échéant sous la contrainte, auprès de ceux qui ont été épargnés par les coups du sort¹².

Sur le plan des idées, la solidarité offre une troisième voie, médiane entre le laissez-faire et le collectivisme, ce qui explique, au moins en partie, le succès que le principe a rencontré. La solidarité permet d'éviter les écueils des deux modèles : elle laisse la liberté aux individus de participer au marché tout en rectifiant les inégalités que celui-ci crée. Sans renier le principe de liberté qui fonde notre système économique dans le droit de propriété, la liberté contractuelle, la libre concurrence et l'autonomie fiscale, la solidarité tente d'en corriger les effets, mais sans que cette redistribution ne produise une égalité parfaite. En s'ancrant dans le constat d'interdépendance qui lie l'ensemble de l'humanité, la solidarité est devenue un principe primordial de notre société qui justifie la contrainte juridique pour contrer les inégalités. Elle sert à compenser les effets néfastes de la liberté et des héritages passés¹³.

3. La nécessité éthique et socioéconomique de la solidarité aujourd'hui. Encore aujourd'hui, la solidarité est un principe politico-juridique central qui régule notre système fondé sur la liberté et le droit de propriété. C'est parce que la solidarité est un contrepoids aux injustices engendrées par l'économie de marché qu'elle est justifiée par des considérations éthiques et socioéconomiques.

Éthiquement, la solidarité fournit une réponse politique aux interrogations que suscite l'inégalité des chances ou la répartition inéquitable des ressources entre territoires, soit à des situations pour lesquelles les personnes ou les territoires « ne sont pas jugés responsables »¹⁴. Les individus sont-ils réellement libres lorsqu'ils sont contraints par des difficultés financières qui les obligent à se focaliser sur la satisfaction de leurs besoins fondamentaux ? Est-il juste que les individus n'aient pas les mêmes chances d'émancipation selon qu'ils naissent ou non dans une famille où le capital social, culturel ou financier est aléatoirement réparti ?¹⁵ À ces problèmes éthiques, le droit peut tenter, grâce à un

11 Voy. sur le développement de la solidarité à partir de ces liens d'interdépendance, *infra* titres 1.2 et 1.3, ainsi que M.C. BLAIS, *La solidarité. Histoire d'une idée*, Paris, Gallimard, 2007, pp. 49-234.

12 Sur les rapports parfois convergents, plus souvent antinomiques qu'entretiennent ces deux notions et sur lesquelles nous reviendrons (*infra*, titre 1.4.2), voy. G. FONSGRIVE, *Solidarité, pitié, charité. Examen de la nouvelle Morale*, Paris, Bloud, 1912, 61 p. Sur la charité en Belgique ainsi que son histoire très détaillée : J.-F. TIELEMANS, *De la charité publique. Extrait du Répertoire de l'administration et du droit administratif de Belgique*, t. VII, Bruxelles, Weissenbruch, 1855, 182 p.

13 Voy. notamment à propos de la troisième voie que trace la solidarité, O. AMIEL, « Le solidarisme, une doctrine juridique et politique française de Léon Bourgeois à la V^e République », *Parlement[s], Revue d'histoire politique*, 2009/1, pp. 151-153 ; S. PAUGAM, *Le lien social*, Paris, P.U.F., 2022, p. 40 ; S. PAUGAM, « Solidarité », in P. Savidan (dir.), *Dictionnaire des inégalités et de la justice sociale*, Paris, P.U.F., 2018, p. 1538.

14 M. FLEURBAEY, « Solidarité, égalité, libéralisme », in S. Paugam (dir.), *Repenser la solidarité*, Paris, P.U.F., 2011, p. 73.

15 Sur ce capital financier, social et culturel, voy. bien sûr le classique de Pierre Bourdieu et Jean-Claude Passeron, mais aussi, plus récemment, l'ouvrage dirigé par Bernard Lahire qui démontre comment le déterminisme social s'instille dès les classes de maternelles et façonne déjà des trajectoires de vie : P. BOURDIEU et J.-C. PASSERON, *Les héritiers. Les étudiants et la culture*, Paris, Minuit, 1964, 192 p. ; B. LAHIRE (dir.), *Enfances de classe. De l'inégalité parmi les enfants*, Paris, Seuil, 2019, 1232 p.

système de redistribution, de libérer les individus des contraintes sociales, économiques ou culturelles qui limitent leur autonomie. La solidarité agit alors comme un principe de justice donnant aux individus les moyens de réaliser leur plein potentiel, quels que soient leur origine ou leur contexte socio-économique¹⁶.

La solidarité peut également se fonder sur la nécessité d'améliorer le bien-être total et l'efficacité de l'allocation des ressources. En effet, la distribution des ressources à travers les processus sociaux et économiques n'est, à la base, pas efficace. Certains facteurs, comme les réseaux et les connexions sociales, peuvent aggraver cette inefficacité¹⁷. En corrigeant les inégalités de chances, la solidarité permet de révéler des potentiels humains inexploités et permet ainsi une meilleure répartition des ressources débouchant sur une production plus efficace. D'un point de vue économique encore, la redistribution contribue à augmenter le bien-être collectif. En transférant des ressources d'un individu plus riche à un individu plus pauvre, on accroît le bien-être total : la perte marginale d'utilité pour le premier étant moindre que le gain marginal pour le second¹⁸. Par ailleurs, cette redistribution peut avoir un effet multiplicateur¹⁹. Par exemple, prélever une somme sur un patrimoine important pour financer l'éducation d'un enfant issu d'un milieu modeste permet de doter cet individu de compétences valorisées sur le marché du travail, ce qui génère des revenus, stimule la consommation et favorise la croissance. La redistribution peut également jouer un rôle stabilisateur en période de crise, en soutenant les secteurs fragiles et en maintenant les individus à flot²⁰. De plus, la redistribution peut être justifiée en tant que dispositif indispensable pour assurer la paix sociale, la stabilité politique et le développement économique en limitant ou réduisant les tensions sociales, l'insécurité ou les incertitudes économiques et sociales comme les grèves²¹.

- 16 Voy. sur cette idée de justice distributive au cœur de la solidarité : E. S. ANDERSON, « What Is the Point of Equality », *Ethics*, 1999/2, pp. 287-337 ; J. RAWLS, *Théorie de la justice*, Paris, Points, 2009, 658 ; A. SEN, *L'idée de justice*, Paris, Flammarion, 2012, 485 p. ; P. VALLENTYNE, « Distributive Justice » et P. VAN PARIJS, « International Distributive Justice », in R. E. Goodin, P. Pettit et T. Pogge (éds.), *A Companion to Contemporary Political Philosophy*, 2^e éd., vol. II, Oxford, Blackwell, 2007, pp. 548-562 et 638-651 ; M. FLEURBAEY, « Solidarité, égalité, libéralisme », in S. Paugam (dir.), *Repenser la solidarité*, Paris, P.U.F., 2011, pp. 71-85.
- 17 Ce point est souligné, parmi quantité d'autres, par G. SPITAEELS, *Réflexions sur la politique de sécurité sociale*, Bruxelles, Office belge pour l'accroissement de la productivité, 1972, p. 38 ; R. MUSGRAVE et P. MUSGRAVE, *Public Finance in Theory and Practice*, 5^e éd., New-York, McGraw Hill, 1989, pp. 74-75.
- 18 Voy. sur cette approche de la redistribution : B. W. JEVONS, *The Theory of Political Economy*, 3^e éd., Londres-New-York, MacMillan, 1888, 352 p. ; L. WALRAS, *Études d'économie sociale : Théorie de la répartition de la richesse sociale*, Lausanne-Paris, Rouge-Pichon, 1896, pp. 431-441 ; R. MUSGRAVE et P. MUSGRAVE, *ibid.*, pp. 78-79 ; L. KAPLOW, « Taxation », in M. Polinsky et S. Shavell (éds.), *Handbook of Law and Economics*, vol. 1, North Holland, Elsevier, 2007, p. 657 ; G. BRENNAN, « Economics », in R. E. Goodin, P. Pettit et T. Pogge (éds.), *A Companion to Contemporary Political Philosophy*, 2^e éd., vol. I, Oxford, Blackwell, 2007, pp. 129-130 ; P. NÉMO, *Philosophie de l'impôt*, Paris, P.U.F., 2017, pp. 111-115.
- 19 A. H. CONRAD, « The multiplier Effects of redistributive Public Budgets », *The Review of Economics and Statistics*, 1955/2, pp. 160-173 ; J. LORENZ, F. PAETZEL et F. SCHWEITZER, « Redistribution spurs growth by using a portfolio effect on human capital », *Plos One*, 2013/2, 13 p. ; R. MUSGRAVE et P. MUSGRAVE, *Public Finance in Theory and Practice*, 5^e éd., New-York, McGraw Hill, 1989, pp. 74-82.
- 20 M. DOLLS, C. FUEST et A. PEICHL, « Automatic Stabilizers, Economic Crisis and Income Distribution in Europe », *Research in Labour economics*, 2011, pp. 227-255 ; A. MCKAY et R. REIS, « The Role of Automatic Stabilizers in the U.S. Business Cycle », *National Bureau of Economic Research Working Paper*, Avril 2013, 65 p. ; L. P. FELD, C. A. SCHALTEGGER et J. STUDERUS, « Risk sharing, regional stabilization, and redistribution: the role of fiscal mechanisms in Switzerland », *Oxford Economic Papers*, 2021/2, pp. 601-622.
- 21 A. ALESINA et R. PEROTTI, « Income distribution, political instability, and investment », *European Economic review*, 1996/6, pp. 1203-1228 ; E. THORBECKE et C. CHARUMILIND, « Economic Inequality and Its Socioeconomic Impact », *World Development*, 2002/9, pp. 1477-1495 ; Y. GU et Z. WANG, « Income Inequality and Global

4. Solidarité entre personnes, mais aussi entre territoires. Si le solidarisme a conçu la solidarité comme s'appliquant aux rapports entre individus, la même logique peut justifier sa mobilisation dans les relations entre territoires. Rétrospectivement, on constate même que les premiers mécanismes de redistribution consacrés dans le droit belge s'adressaient aux territoires. Par exemple, en 1889, l'État belge institue un fonds alimenté par des impôts nationaux qui sert à diminuer la pression fiscale des communes tout en freinant la dégradation de leurs finances, grâce à l'allocation de nouvelles ressources ayant une « fonction distributive »²². C'est que les valeurs de liberté et de responsabilité qui forgent la notion de charité n'ont pas la même vigueur à l'égard d'entités abstraites comme les territoires. La relation d'interdépendance entre les territoires commande donc elle aussi des mécanismes fondés sur la solidarité. Ceci est d'autant plus vrai un siècle et demi plus tard que la Belgique est un État fédéral qui repose sur un système octroyant une autonomie aux entités fédérées, dont une autonomie fiscale. Ce qui vaut entre individus vaut donc aussi entre territoires, puisque les ressources sont réparties de manière inégalitaire.

L'analyse de la solidarité entre territoires nous semble d'autant plus importante que celle-ci est interconnectée avec la solidarité interpersonnelle, puisque les territoires, qu'il s'agisse de l'État central, des régions, des communautés ou des communes, fournissent des services publics et disposent de leviers pour redistribuer les richesses entre individus. Leurs politiques sont dès lors subordonnées à la manière dont la répartition inégale de leurs ressources est, en amont, traitée : un État fédéral peut garantir un niveau de solidarité interpersonnelle faible tout en proposant un système de financement très solidaire des entités fédérées. Inversement, une solidarité interpersonnelle forte peut aussi être accompagnée de transferts plus faibles entre territoires.

5. Structure de l'introduction générale. Dans la suite de cette introduction générale, nous définissons, d'abord, le mot « solidarité » tel que nous l'entendons dans l'ensemble de l'étude. Nous mettons également en exergue ses caractéristiques principales afin de dégager un cadre d'analyse qui nous permettra, dans la foulée, de préciser l'objectif de la recherche. Nous épinglons les questions de recherche qui nous ont animé tout au long de la rédaction de la thèse et en soulignons l'intérêt scientifique. Par la suite, nous délimitons le périmètre de la recherche et détaillons la méthode que nous avons utilisée pour analyser nos matériaux. Enfin, nous formulerons nos hypothèses de recherche et présentons le déroulé de la recherche.

Political Polarization: The Economic Origin of Political Polarization in the World », *Journal of Chinese Political Science*, 2022/2, pp. 375-398.

22 Rapport du Projet de loi portant création d'un fonds spécial au profit des communes et établissement d'une taxe sur les nouveaux débits de boissons alcooliques, *Doc.*, Ch., 1888-1889, n° 281, p. 4. Voy. *infra*, n° 132.

La solidarité, une tentative de définition

6. La solidarité en tant que principe politico-juridique impliquant des mécanismes juridiques. La tâche qui consiste à définir la « solidarité » n'est pas aisée, tant la notion est porteuse de sens multiples (*supra*, n° 1). Il est toutefois possible de formuler les caractéristiques essentielles retenues en termes « ouverts » à même d'intégrer des degrés divers de solidarité, mais tout en étant suffisamment resserrées pour permettre de distinguer la solidarité d'autres notions voisines comme la charité ou la prévoyance.

Adossé aux travaux fondateurs des « solidaristes » à l'aube du XX^e siècle²³, le cadre de référence proposé retient la solidarité en tant que principe politico-juridique sur lequel se fondent des mécanismes juridiquement contraignants visant à compenser les inégalités²⁴. Notre cadre arrime ainsi la solidarité à la redistribution comme principal moyen. Cette optique générale garde encore tout son sens aujourd'hui²⁵, mais pour arrêter une définition, nous nous sommes aussi fondés sur des travaux d'auteurs contemporains qui ont renforcé, étayé et actualisé le principe de solidarité applicable aussi bien dans les relations entre individus qu'entre territoires²⁶. Cela nous a conduit

- 23 Sur le travail des solidaristes à cet égard, voy. L. BOURGEOIS, *Solidarité*, 3^e éd., Paris, Librairie Armand Colin, 1902, pp. 112, 153-156 ; A. CROISSET, « Préface », in L. Bourgeois et A. Croiset, *Essai d'une philosophie de la solidarité. Conférences et discussions*, 2^e éd., Paris, Félix Alcan, 1902, p. X ; L. DUGUIT, *Le droit social, le droit individuel et la transformation de l'État*, Conférences faites à l'École des Hautes études sociales, Paris, Alcan, 1908, pp. 64-68.
- 24 Sur le « principe de solidarité » en ce qu'il implique des conséquences juridiques compensant les inégalités, voy. M. BORGETTO, *La notion de fraternité en droit public français. Le passé, le présent et l'avenir de la solidarité*, Paris, L.G.D.J., 2003, pp. 380-388 ; F. EWALD, « Solidarité », in M. Canto-Sperber (dir.), *Dictionnaire d'éthique et de philosophie morale*, 2^e éd., vol. 2, Paris, P.U.F., 2004, pp. 1835-1838 ; O. AMIEL, « Le solidarisme, une doctrine juridique et politique française de Léon Bourgeois à la V^e République », *Parlement[s], Revue d'histoire politique*, 2009/1, p. 155 ; A. SUPLOT, « Sur le principe de solidarité », *Recht Geschichte*, 2005/6, pp. 67-81 ; M.C. BLAIS, *La solidarité. Histoire d'une idée*, Paris, Gallimard, 2007, pp. 271-274 ; A. SUPLOT (dir.), *La solidarité. Enquête sur un principe juridique*, Paris, Odile Jacob, 2015, 345 p. ; S. PAUGAM, « Solidarité », in P. Savidan (dir.), *Dictionnaire des inégalités et de la justice sociale*, Paris, P.U.F., 2018, pp. 1536-1539.
- 25 En ce sens voy. notamment S. PAUGAM, *ibid.*, p. 1539. Comme le démontrent les dispositifs juridiques redistributifs belges comme – pour reprendre les plus évidents – le « mécanisme de solidarité nationale » qui octroie une dotation aux régions dont le PIB moyen par habitant est inférieur à la moyenne nationale (*infra*, n° 325) ou encore notre sécurité sociale qui repose sur « l'Accord de solidarité sociale » (*infra*, n°s 174-175).
- 26 Voy. notamment sans qu'il soit forcément tenté de fournir une définition : J.-J. DUPEYROUX, *Droit de la sécurité sociale*, 11^e éd., Paris, Dalloz, 1988, p. 15 ; P. VER LOREN VAN THEMAAT, « L'économie à travers le prisme du juriste », *Revue internationale de droit économique*, 1989, pp. 133-162 ; J. DUPEYROUX, « Les exigences de la solidarité », *Droit social*, 1990, p. 743 ; H. DELEECK, « Les soins de santé et les mutualités dans le cadre de la sécurité sociale », in Alliance nationale des mutualités chrétiennes, *La mutualité aujourd'hui et demain. Cadre légal, mission et défis*, Paris/Louvain-la-Neuve, Duculot, 1991, p. 216 ; N. FRASER et L. GORDON, « Civil Citizenship against Social Citizenship ? On the Ideology of Contract versus Charity », in B. Van Steenberghe (dir.), *The Conditions of Citizenship*, New York, Sage Publications, 1994, pp. 91 -107 ; F. SPINNEWYN, « Cinquante ans d'assurance-chômage », *R.B.S.S.*, 1996/2, p. 287 ; G. ROLAND, T. VANDELDELLE et P. VAN PARIJS, « Repenser (radicalement) la solidarité entre les régions », in F. Docquier (éd.), *La solidarité entre les régions. Bilan et perspectives*, Paris et Bruxelles, De Boeck et Larcier, 1999, pp. 104-106 ; M. BOUVIER, *Introduction au droit fiscal général et à la théorie de l'impôt*, 3^e éd., Paris, L.G.D.J., 2000, pp. 220-222 ; M.C. BLAIS, *La solidarité. Histoire d'une idée*, Paris, Gallimard, 2007, 334 p. ; M. FLEURBAEY, « Solidarité, égalité, libéralisme », in S. Paugam (éd.), *Repenser la solidarité : L'apport des sciences sociales*, Paris, Presses Universitaires de France, 2007, pp. 71-85 ; M. BORGETTO, « La solidarité : le maître mot de la protection sociale ? », in C. Boutayeb (dir.), *La solidarité dans l'Union européenne. Éléments constitutionnels et matériels*, Paris, Dalloz, 2011, p. 157-164 ; M. ELBAUM, *Économie politique de la protection sociale*, 2^e éd., Paris, P.U.F., 2011, pp. 167-206 ; J. MIRANDA, « La solidarité, un défi politique », *Revue européenne*

à mettre en exergue un certain nombre de caractéristiques essentielles de la solidarité, ses invariants en quelque sorte.

7. Les caractéristiques essentielles de la solidarité. La solidarité est (1) un principe politico-juridique qui (2) trouve son fondement dans l'interdépendance humaine et (3) qui a pour but de compenser des inégalités à travers des mécanismes de redistribution des richesses qui sont (4) juridiquement contraignants, auxquels (5) les participants (6) contribuent en fonction de leurs capacités contributives et (7) dont ils bénéficient en fonction de leurs besoins.

Cet énoncé est la mise en mots d'un idéal-type car, hormis l'indispensable moule de la contrainte juridique, les dispositifs concrets peuvent revêtir des formes différentes et avoir une intensité variable, se rapprochant peu ou prou de l'épure proposée. Cette définition est, au surplus, volontairement large pour s'appliquer aussi bien aux mécanismes redistributifs entre personnes qu'entre des collectivités abstraites comme des territoires.

Précisons, tour à tour, chacun des éléments de notre définition.

(1) La solidarité est un principe politique et juridique qui implique des mises en œuvre juridiques. Autrement dit, nous ne nous intéressons pas à la solidarité lorsqu'elle est invoquée uniquement en tant que valeur morale susceptible d'inspirer ou d'inciter des comportements : elle doit, en plus, être prolongée par des dispositifs juridiques.

(2) La solidarité se fonde sur la donnée factuelle de l'interdépendance humaine, laquelle inclut les hommes et les femmes, mais aussi leurs créations matérielles ou abstraites comme les territoires. Ce sont en effet les inégalités et injustices générées par l'interdépendance humaine des générations actuelles et passées que la solidarité s'efforce de corriger. Cette caractérisation laisse volontairement de côté l'interdépendance qui unit les humains avec leur milieu environnemental, soit ce que l'on pourrait appeler la « solidarité écologique ». La préservation de l'environnement est un aspect à ce point primordial à la survie de l'espèce humaine, mais aussi à d'autres espèces, que les liens d'interdépendance entre l'environnement et ses habitants méritent une étude distincte²⁷.

(3) La solidarité poursuit un objectif redistributif visant à réduire les inégalités. Celles-ci peuvent être le fruit de la distribution primaire des revenus, de la répartition des patrimoines ou encore de la vulnérabilité de certains publics face à des risques. Plus globalement, et comme le conçoivent respectivement Pierre Rosanvallon et Alain Supiot, la

de droit public, 2014/1, pp. 17-35 ; K. LENAERTS et S. ADAM, « La solidarité, valeur commune aux États membres et principe fédératif de l'Union européenne », *C.D.E.*, 2021/2, pp. 314 et 350-354 (ces dernières pages abordent la définition que donne la CJUE à la solidarité et qui se recoupe avec notre définition) ; A. SUPIOT, « Ni assurance ni charité, la solidarité », *Le Monde diplomatique*, novembre 2014, p. 3 ; S. PAUGAM, *Le lien social*, Paris, P.U.F., 2022, pp. 33-41 ; V. FEDERICO et C. LAHUSEN, « Introduction », in V. Federico et C. Lahusen (dir.), *Solidarity as a Public Virtue ? Law and Public Policies in the European Union*, Baden-Baden, Nomos, 2018, p. 16 ; A. SANGIOVANNI, « Solidarity : nature, grounds, and value », in A. Sangiovanni et al., *Solidarity : nature, grounds, and value*, Manchester, Manchester University Press, 2023, pp. 36-37 et 41-44.

27 Voy. notamment sur ce sujet : M. DEGUERGUE, « Solidarité et environnement », in M. Hecquard-Theron (dir.), *Solidarité(s), perspectives juridiques*, Toulouse, Presses de l'Université des Sciences sociales de Toulouse, 2009, pp. 337-352 ; R. MATHEVET, *La solidarité écologique. Ce lien qui nous oblige*, Paris, Actes Sud, 2012, 205 p. ; A. ROUSSEAU, « Le principe de solidarité écologique ou l'irruption de la science dans le droit », *Revue juridique de l'environnement*, 2019/3, p. 479-498 ; le numéro spécial de *VertigO. Revue électronique en sciences de l'environnement* : A. MICHELOT (dir.), *Solidarité écologique : quelles perspectives pour un nouveau principe du droit de l'environnement*, décembre 2022.

solidarité induit « une forme de compensation des différences »²⁸ ou « une égalisation des conditions »²⁹. Pour le dire simplement, la redistribution peut être entendue comme une façon d'assurer une sécurité économique d'existence³⁰. L'objectif redistributif n'empêche pas non plus que d'autres buts soient poursuivis. On songe par exemple au maintien de l'union économique et monétaire pour préserver un marché commun, ou à la politique de natalité initialement poursuivie dans le cadre d'allocations familiales.

(4) La solidarité, en tant que principe politico-juridique, implique des mécanismes juridiques contraignants. Il s'agit ici de la principale ligne de démarcation entre la solidarité et la charité, et certainement de la caractéristique la moins malléable. En effet, l'absence de caractère juridiquement contraignant empêche de qualifier un mécanisme de solidaire. Ainsi, la solidarité, telle que nous l'entendons, ne repose pas sur le consentement individuel, car elle résulte d'un acte juridique instillant de l'obligatorité émanant d'une autorité publique, laquelle bénéficie, en principe, d'une certaine légitimité démocratique. La solidarité implique des contributions obligatoires, tandis que les bénéficiaires de mécanismes de solidarité, pour leur part, sont titulaires de droits-créances exigibles devant les cours et tribunaux³¹.

(5) La solidarité implique des délimitations personnelles et territoriales au sein desquelles on peut identifier les personnes ou les territoires qui doivent contribuer et celles qui sont titulaires de droits subjectifs. Ainsi, le périmètre de la solidarité peut être plus ou moins élargi et peut, par exemple, viser un secteur professionnel, l'ensemble des travailleurs ou encore l'ensemble de la population. Le périmètre peut aussi s'étendre sur l'ensemble d'un territoire national ou à un échelon plus restreint, comme une région ou une commune.

(6 et 7) Enfin, un mécanisme de redistribution prélève des recettes en fonction des capacités contributives, tandis que les dépenses sont réparties en fonction des besoins³². Si ces conditions sont cumulatives, elles sont chacune protéiformes, dans le sens où leur mise en œuvre dans le droit peut s'exprimer sous des facettes multiples et évolutives. Leur analyse nécessite donc une attention toute particulière dès lors qu'il s'agit d'examiner comment la solidarité se réalise. Or, nous le verrons, vérifier l'existence simultanée de ces deux conditions au sein d'un même dispositif juridique peut être une tâche ardue, voire irréalisable ; ceci en raison de l'interdiction de principe de l'affectation de recettes à des dépenses précises³³. Cela signifie que, bien souvent, les canaux de financement et

28 P. ROSANVALLON, *La nouvelle question sociale. Repenser l'État-providence*, Paris, Seuil, 2015, p. 56.

29 A. SUPLOT, « Introduction », in A. Supiot (dir.), *La solidarité. Enquête sur un principe juridique*, Paris, Odile Jacob, 2015, pp. 10-19.

30 J.-J. DUPEYROUX, *Droit de la sécurité sociale*, 11^e éd., Paris, Dalloz, 1988, p. 15.

31 Naturellement, la contrainte collective n'interdit pas à ceux qui y sont soumis d'y consentir à titre personnel.

32 G. PAGANO et J. VANDERNOOT, « La solidarité dans le financement des régions et des communautés », *Forum financier*, 2010/5, p. 255.

33 Le principe constitutionnel belge de l'universalité budgétaire implique le nécessaire enregistrement de l'ensemble des recettes et des dépenses dans le budget, et dont le corolaire légal, contenu à l'article 60 de la loi du 22 mai 2003 portant organisation du budget et de la comptabilité de l'État fédéral, prohibe, en principe (sauf dans le cas des fonds budgétaires prévus par l'article 62), d'affecter des recettes à des dépenses. Voy. sur ce principe S. BEN MESSAOUD, P. BOUVIER, L. GALLEZ et N. VAN DER MAREN, « Le régime d'institutionnalisation de la subvention », in D. Renders (dir.) *Les subventions*, Bruxelles, Larcier, 2011, p. 185 ; P. RION, et A. TROSCHE, *Initiation au droit budgétaire et comptable des administrations publiques*, Bruxelles, Bruylant, 2013, pp. 58-61 ; C. BERHENDT et M. VRANCKEN, *Principes de droit constitutionnel belge*, Bruxelles, La Chartre, 2021, p. 574.

ceux de la répartition ne sont pas logés au sein d'un même instrument juridique, ce qui complexifie la lecture de la redistribution. À titre de contre-exemple, la sécurité sociale des salariés connaît son propre système de financement, dont les cotisations sociales représentent la plus large part. L'origine et la répartition des dépenses sont plus faciles à analyser simultanément. En revanche, certains mécanismes, comme le revenu d'intégration sociale, sont financés par les recettes générales de l'État, si bien qu'il est impossible de déterminer si les ressources qui financent le droit ont été prélevées en prenant en considération les capacités contributives³⁴. Il en résulte que le financement et les prestations sont déconnectés, parce que les recettes sont globalisées et mutualisées. Il importe peu que cette globalisation soit assurée par l'État, une assurance sociale ou une assurance privée. À ce stade, retenons simplement que la solidarité exige que les contributions soient prélevées selon les facultés contributives et que leur produit soit réparti selon les besoins. Cette logique opère un *distinguo* fondamental entre les régimes de solidarité et les produits d'assurances privées, puisque ces derniers poursuivent un but de lucre : les cotisations y sont fixées en fonction du risque individuel de l'affilié, sans redistribution entre individus³⁵.

Les questions de recherche et leur intérêt scientifique

8. Les questions de recherche. Ce rapide tour d'horizon des contours du principe de solidarité indique que celle-ci, loin de constituer un bloc monolithique, apparaît plus comme un concept protéiforme qui peut se décliner en de multiples variables, existantes, abandonnées ou non encore imaginées. Ce constat est également celui de Jean-Luc Dehaene (1940-2014), figure emblématique de la Belgique des années 1990 et alors ministre des Affaires sociales lorsqu'il estimait en 1991 que : « Chacun est partisan de la solidarité. Force est de constater toutefois que cette notion n'a pas le même sens pour tout le monde. Il est évident que la notion de 'solidarité' évolue ; elle est étroitement liée au temps et à la société. Ce n'est pas une notion unique et abstraite. On ne peut, en effet, la séparer du contexte social concret dans lequel on tente de lui donner une dimension »³⁶. C'est encore ce constat qui est à la source des interrogations qui ont guidé cette étude et qui peuvent se résumer par la question générale suivante : comment ont évolué à travers le temps les mécanismes juridiques qui mettent en œuvre la solidarité entre personnes et entre territoires ?

Cette question générale se décline en quatre sous-questions : (1) à quel moment la solidarité se traduit dans le droit et quelle est sa place ; (2) quel est son périmètre d'application ; (3) comment et avec quelle ampleur les capacités contributives sont prises en compte ; et, enfin, (4) comment les critères de redistribution répondent au besoin couvert.

34 C'est pour cette raison que nous étudions également les recettes générales de l'État.

35 Ces conditions résonnent avec celles qu'a établies la Cour de justice de l'Union européenne pour faire échapper les régimes de solidarité au droit de la concurrence européenne. Voy. sur l'état de la jurisprudence et la place de la solidarité dans le droit à la concurrence européenne, K. LENAERTS et S. ADAM, « La solidarité, valeur commune aux États membres et principe fédératif de l'Union européenne », *C.D.E.*, 2021/2, pp. 347-354. Voy. encore *infra*, le dernier paragraphe de l'ouvrage.

36 J.-L. DEHAENE, « Défis internes et externes auxquels les mutualités sont confrontées en Belgique », in Alliance nationale des mutualités chrétiennes, *La mutualité aujourd'hui et demain. Cadre légal, mission et défis*, Paris/Louvain-la-Neuve, Duculot, 1991, p. 310.

(1) La première sous-question vise à retracer l'origine historique des mécanismes de solidarité. En effet, nous avons aujourd'hui identifié des mécanismes qui relèvent du principe de solidarité (*infra*, n^{os} 10-11), mais encore faut-il aller à leur source et identifier le moment où le législateur a décidé de traduire la solidarité dans le droit et, le cas échéant, les motifs invoqués pour cela. Autrement dit, nous cherchons à déterminer quels ont été les éléments déclencheurs qui ont motivé le législateur à imprimer dans le droit des mécanismes de solidarité, autrefois inexistants. Par la même occasion, il convient de repérer la place qu'il a entendu donner auxdits mécanismes dans la hiérarchie des normes, mais aussi dans l'ordonnancement constitutionnel et fédéral du pays.

(2) La deuxième sous-question nous conduit à délimiter le périmètre couvert par les mécanismes de solidarité. Il s'agit de déterminer quelles personnes ou quels territoires sont associés aux mécanismes de solidarité. À titre d'exemple, pour les personnes, il convient d'identifier si la solidarité se rattache à une situation professionnelle ou si elle s'étend à l'ensemble de la population. À propos des territoires, on peut, par exemple, se demander si la solidarité est exercée entre les entités fédérées ou de l'État fédéral vers les entités fédérées. Par ailleurs, la question du périmètre se situe aussi au croisement de la solidarité interpersonnelle et de la solidarité entre territoires, de sorte qu'il s'agit d'exposer les pressions qui s'exercent sur la solidarité nationale et qui justifient que certaines compétences, autrefois fédérales, relèvent désormais des entités fédérées. Si, *a priori*, le morcellement des politiques mettant en œuvre la solidarité affaiblit celle-ci par la contraction de la mutualisation des risques, il s'impose néanmoins, pour asseoir ce présupposé, de vérifier si le transfert desdites compétences s'accompagne ou non d'un dispositif de financement fondé sur des critères qui permettent d'assurer la préservation de la solidarité interpersonnelle dans chaque entité.

(3) La troisième sous-question a trait à la prise en considération des capacités contributives. L'objectif est d'établir un constat quant à l'amélioration ou non des techniques de prise en considération des facultés contributives et quant à l'éventuel développement quantitatif des impôts auxquels ces techniques s'appliquent. Ainsi, la prise en compte des capacités contributives peut être opérée de différentes manières, par exemple en prenant en compte des signes de richesse, un revenu en particulier, l'ensemble des revenus ou un patrimoine. Le second élément déterminant à cet égard concerne les modalités d'imposition. À première vue, un prélèvement forfaitaire s'écarte d'une prise en compte des capacités contributives. La fixation d'un pourcentage d'imposition s'en rapproche plus, mais toujours moins qu'une imposition par tranche dont le taux s'élève avec la base imposable. Avant de se prononcer, il convient d'être attentif, quel que soit le mode d'imposition, aux éventuels régimes d'exemptions ou d'exonérations. En effet, des taux progressifs accompagnés d'un plafond peuvent davantage frapper des populations plus pauvres, tandis qu'inversement un prélèvement exprimé en pourcentage peut exempter les petits revenus. Nous tentons donc d'explorer ce terrain miné avec prudence.

Il faut aussi garder à l'esprit que, pour la solidarité entre territoires, les entités fédérées et les pouvoirs locaux sont rarement amenés à contribuer directement au financement de l'État national. Dès lors, nous n'étudions pas systématiquement ce critère pour les territoires. Il fait toutefois l'objet d'un examen ponctuel, notamment lorsque des mécanismes de mutualisation sont mis en place entre communes (*infra*, titre 2.2), ou encore lorsque les entités fédérées sont appelées à contribuer à certaines charges tel le vieillissement de la population (*infra*, titre 5.2.2.1). Dans ce contexte, c'est davantage le degré d'autonomie

fiscale dont disposent ces entités qui retient notre attention : quels sont les moyens de financement qui relèvent de leur autonomie ? Quels sont ceux qui leur ont été retirés et avec quelle compensation ?

(4) Enfin, la dernière sous-question explore la façon dont les besoins sont approchés. En effet, des critères sont débattus et soumis à des arbitrages politiques qui tentent de répondre à des besoins tout en cherchant, bien souvent, à trouver un équilibre entre responsabilisation et solidarité³⁷. À titre d'exemple, concernant les territoires, vaut-il mieux, pour cerner leurs besoins, se baser sur leurs dépenses, au risque de favoriser les plus dispendieux, ou se fonder sur des données socio-économiques précises, comme le nombre d'habitants, la surface des voiries, le taux de pauvreté ou la pyramide des âges, mais dont l'agrégation peut apparaître plus difficilement lisible ? Ou serait-il plus judicieux de se référer à l'unique notion de « capacités fiscales », laquelle évalue les facultés financières dont un territoire dispose grâce à ses ressources naturelles et humaines ? La mesure des besoins s'avère tout aussi complexe quand il s'agit de redistribution entre les individus. Les prestations peuvent leur être accordées en raison de leur appartenance à la société ou en fonction de risques. Aussi, les prestations peuvent être majorées selon certaines charges comme les enfants ou selon le lieu de vie. Il convient dès lors d'analyser comment les besoins sont appréhendés et si les montants qui y sont consacrés ont tendance à augmenter ou diminuer.

9. État de l'art et intérêt scientifique de la recherche. Notre recherche aspire à fournir une fresque historique des mécanismes juridiques de redistribution en Belgique entre personnes et entre territoires, de l'indépendance du pays jusqu'en 2024. L'originalité de notre démarche tient autant à la vaste période couverte, de près de deux siècles, qu'à l'amplitude d'analyse des mécanismes de redistribution applicables entre personnes et entre territoires. Sur le plan non plus de l'amplitude, mais de la profondeur, la singularité de notre recherche tient aussi à l'angle d'attaque retenu, passant au tamis ces mécanismes au regard du principe de solidarité tel que nous l'avons circonscrit. Plus précisément, cette recherche s'inscrit sur le terrain de la redistribution, qui est peu étudiée sous l'angle de l'histoire de ses mécanismes juridiques. Lorsqu'elle l'est, et les lignes qui suivent le montrent, c'est à travers des analyses « photographiques », sans approche historique, de mécanismes spécifiques ou d'études cloisonnées qui n'englobent pas les territoires et les individus ainsi que les canaux de financement et ceux de redistribution. En outre, même au sein de ces espaces cloisonnés, le juriste a tendance à conserver une prudente distance dès que surgissent quelques chiffres.

En premier lieu, rares sont les études ayant analysé, sous un angle diachronique, l'intervention de l'État dans la sphère économique. Il faut dire que la matière est particulièrement aride et mouvante, si bien que peu s'y sont risqués. Si certains auteurs se sont intéressés à l'extension du pouvoir de l'État en matière économique au regard de la théorie du choix public entre 1830 et le milieu des années 1990³⁸⁻³⁹, ou encore aux rapports que l'État a entretenus avec le droit de propriété entre 1830 et 2012⁴⁰, la redistribution, fondée ou non sur le principe de

37 Elles sont souvent les deux faces d'une même pièce. Voy. l'exemple de l'assurance maladie (*infra*, n° 198).

38 Il s'agit d'une théorie économique qui étudie les choix des responsables politiques, des élus et des groupes d'intérêts au regard de leurs motivations personnelles et rationnelles.

39 J. PIRARD, « L'extension du rôle de l'État en Belgique aux XIX^e et XX^e siècles », in P. Lebrun (dir.), *L'histoire quantitative et développement de la Belgique au XIX^e et XX^e siècle*, 1^{re} série, vol. VII, Bruxelles, Académie Royale de Belgique, 1999, 878 p.

40 D. YERNAULT, *L'État et la propriété*, Bruxelles, Bruylant, 2013, 1399 p.

solidarité, n'a, quant à elle, pas fait l'objet de telles entreprises ; à tout le moins récemment. On note bien l'étude de François Tielemans, mais en 1855, qui retrace, depuis l'Antiquité, le rôle de l'État dans la charité, soit à un moment où la redistribution ne s'ancrait pas encore dans le droit – même si elle était déjà un objet d'administration (*infra*, n° 27)⁴¹. Cette absence de panorama historique vaut également pour l'étude des mécanismes de solidarité applicables aux territoires⁴². Ainsi, le récit historique que nous nous proposons de réaliser livre une première pièce globale de l'histoire de la redistribution en Belgique. Il permet à toute personne intéressée par l'État redistributif de cerner les enjeux que soulèvent ses mécanismes, de comprendre leurs ressorts idéologiques, de jauger leur ampleur budgétaire et de connaître les rouages juridiques d'un phénomène dont les trajectoires ne sont pas toujours aisées à tracer. Ce regard sur le passé doit aussi permettre d'imaginer l'avenir de la redistribution.

Outre la thématique et l'approche diachronique, notre recherche tente, en second lieu, de décloisonner et mettre en perspective des régimes de solidarité jusqu'alors étudiés séparément. Nous ambitionnons en effet d'analyser les mécanismes de solidarité à l'œuvre entre territoires et entre individus, ce qui n'a jusqu'alors jamais été réalisé alors que, comme nous l'avons expliqué, cette mise en parallèle se justifie par l'interconnexion de ces mécanismes (*supra*, n° 4). Ceci nous paraît d'autant plus essentiel que la structure de la Belgique a évolué vers un État fédéral et que certaines compétences mettant en œuvre la solidarité interpersonnelle relèvent désormais des entités fédérées. Certains auteurs ont déjà relevé les rapports de force à l'origine de ces transferts de compétences⁴³ ainsi que les défis et les implications que ceux-ci impliquent pour la redistribution entre territoires⁴⁴, la fiscalité⁴⁵ et la sécurité sociale⁴⁶.

41 J.-F. TIELEMANS, *De la charité publique. Extrait du Répertoire de l'administration et du droit administratif de Belgique*, t. VII, Bruxelles, Weissenbruch, 1855, 182 p.

42 Voy. toutefois des développements historiques L. MALVOZ, « Le Fonds des communes. De l'abolition des octrois à la régionalisation (I) », *Bulletin trimestriel du Crédit communal de Belgique*, 1977/121, pp. 219-242 ; A. DESOY, *Les moyens financiers. Le fonds des communes*, Wauthier-Braine, Vanden Broele, 2015, pp. 113-140.

43 Voy. G. PAGANO, « Les résolutions du Parlement flamand pour une réforme de l'État », *Courr. hebd. du CRISP*, 2000/5-6, n°s 1270-1271, 83 p. ; J. POIRIER et S. VANSTEENKISTE, « Le débat sur la fédéralisation de la sécurité sociale en Belgique : le miroir du vouloir-vivre ensemble ? », *R.B.S.S.*, 2000/2, pp. 331-379 ; P. PALSTERMAN, « Défédéraliser la sécurité sociale ? », *Courr. hebd. du CRISP*, 2005/34, n° 1899, 43 p.

44 Voy. *infra* les notes de bas de page n°s 49-50.

45 Voy. le numéro spécial de la *Revue de fiscalité régionale et locale*, 2014/4. Voy. encore T. MADIÈS, « Fiscalité superposée et externalités fiscales verticales : faut-il considérer le débat entre concurrence et coopération fiscales », *Revue d'analyse économique*, 2001/4, pp. 593-612 ; G. PAGANO, « La sixième réforme de l'État : autonomie fiscale vs solidarité. Le cas de la Région wallonne », in J. Sautois et M. Uyttendaele (dir.), *La sixième réforme de l'État (2012-2013). Tournant historique ou soubresaut ordinaire ?*, Limal, Anthémis, 2013, pp. 359-372 ; C. DELAERE, *De nieuwe personenbelasting na de zesde staats hervorming: Commentaar bij het fiscale luik van de zesde staats hervorming en de daaruit voortvloeiende wijzigingen op het vlak van de personenbelasting en belasting nietinwoners*, Bruxelles, Biblo, 2014, 314 p. ; M. BOURGEOIS, « La régionalisation des droits d'enregistrement et de succession : réflexion à propos du passé, du présent et de l'hypothétique futur », *Recueil Général de l'Enregistrement et du Notariat*, 2023, pp. 402-422 ; M. BOURGEOIS, et B. BAYENET, « Les recettes de la Wallonie: état des lieux et marges de manœuvre régionales », *Dynamiques Régionales*, 2023/14, pp. 31-62.

46 Voy. entre autres X. DELGRANGE et H. DUMONT, « Bruxelles et l'hypothèse de la défédéralisation de la sécurité sociale », in H. Dumont, P. Cattoir et P. De Bruycker, *Autonomie, solidarité et coopération. Quelques enjeux du fédéralisme belge au 21^e siècle*, Bruxelles, Larquier, 2002, pp. 235-264 ; J. DRÈZE et A. DECOSTER (éds.), *On the interaction between subsidiarity and interpersonal solidarity*, Bruxelles, Re-Bel Ebook, 2009, 54 p. ; J. VELAERS et J. VANPRAET, « De materiële en territoriale bevoegdheidsverdeling inzake sociale zekerheid en sociale bijstand (II) », *T.B.P.*, 2009, pp. 195-219 ; J. VANPRAET, « Vers une sécurité sociale flamande complémentaire dans le cadre actuel de répartition des compétences ? », *J.T.*, 2010, pp. 301-305 ; H. STORME, *Relatie tussen de territoriale bevoegdheidsverdeling en het conflictenrecht in een federale staat*, Bruxelles, Larquier, 2010, pp. 392-417 ; J. VANPRAET, *De latente staats hervorming. De bevoegdheidsverdeling in de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof en de adviespraktijk*

Certains y voient une opportunité⁴⁷, alors que d'autres les craignent⁴⁸. Il s'agit ici de mobiliser cette littérature, d'une part, pour la mettre en perspective avec les évolutions récentes de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle au sujet des lignes de démarcation entre les matières qui relèvent des entités fédérées et celles qui ressortissent de l'État fédéral, d'autant que ces lignes sont encore très floues. D'autre part, il s'agit d'analyser ces transferts de compétences à l'aune de la solidarité, en portant une attention particulière aux dotations fédérales qui les accompagnent. Il convient dès lors d'examiner dans quelle mesure leurs répartitions entre entités fédérées tiennent compte des besoins liés aux politiques transférées – et, en creux, leur capacité à garantir un niveau de solidarité.

Considérée séparément, l'analyse des mécanismes de solidarité entre territoires souffre de plusieurs angles morts. En premier lieu – et c'est un constat qui peut être étendu à l'ensemble du domaine des finances publiques belges – ces mécanismes sont délaissés par les juristes au profit de la science économique⁴⁹. Les quelques analyses juridiques que nous avons relevées sur le sujet abordent généralement le financement des entités fédérées ou des pouvoirs locaux sous l'angle de l'autonomie fiscale et de la responsabilisation⁵⁰⁻⁵¹,

van de Raad van State, Bruges, la Charte, 2011, pp. 428-445 ; B. CANTILLON, « Quo vadis sociale zekerheid? », in P. Popelier, D. Sinardet, J. Velaers et B. Cantillon (éds), *België, quo vadis? Waarheen na de zesde staatshervorming*, Bruxelles, Intersentia, 2012, pp. 345-369 ; D. YERNAULT, « Enfin vers une union économique et sociale ? Libertés de circulation, solidarité interpersonnelle et répartition des compétences dans une Belgique toujours plus fédérale », in E. Vandenbossche et S. Van Droogenbroek (dir.), *Contraintes européennes et réforme de l'État*, Bruges, la Charte, 2013, pp. 207-269 ; V. FLOHIMONT et J.-F. NEVEN, « Allocations familiales : les enjeux du transfert, à mi-parcours », *R.B.S.S.*, 2015/2, pp. 227-264 ; D. DUMONT (dir.), « L'impact de la sixième réforme de l'État sur la sécurité sociale et le marché du travail : regards de juristes », *R.B.S.S.*, 2015/2, pp. 175-464.

47 J. VANPRAET, *ibid.*, pp. 301-305.

48 X. DELGRANGE et H. DUMONT, « Bruxelles et l'hypothèse de la défédéralisation de la sécurité sociale », in P. Cattoir et al. (dir.), *Autonomie, solidarité et coopération. Quelques enjeux du fédéralisme belge au 21^e siècle*, Bruxelles, Larcier, 2002, pp. 251-264.

49 Voy. par exemple B. BAYENET, M. FERON, V. GILBERT et F. THYS-CLEMENT, *Le fédéralisme budgétaire, mode d'emploi*, Bruxelles, Éditions de l'Université de Bruxelles, 2000, 412 p. ; M. MIGNOLET (dir.), *Le fédéralisme fiscal. Leçons de la théorie économique et expériences de 4 États fédéraux*, Bruxelles, De Boeck, 2005 ; B. BAYENET et G. PAGANO, *Le financement des entités fédérées : un système en voie de transformation*, Bruxelles, CRISP, 2010 ; A. DECOSTER et W. SAS, *Interregionale financiële stromen in België : 2000-2020*, rapport, Louvain, KU Leuven, département d'économie, 2017, 103 p., disponible sur https://www.n-va.be/sites/default/files/rapport_financieel_stromen_decoster_sas_finaal.pdf.

50 Pour les entités fédérées, voy. notamment A. ALEN et B. SEUTIN, « De fiscale bevoegdheden van de Gemeenschappen en de Gewesten », *T.B.P.*, 1989/5, pp. 271-288 ; M. BOURGEOIS, « L'autonomie fiscale des Communautés et des Régions après les accords du Lambertmont », *Actualités du Droit*, 2001, pp. 469-556 ; M. UHODA, M. BOURGEOIS et B. BAYENET, « L'autonomie fiscale des entités fédérées en Belgique », *Revue française de finances publiques*, 2013, pp. 37-54 ; J.-C. LAES, « L'évolution de la répartition des compétences fiscales en Belgique fédérale », in C. Docclo (éd.), *Alabaster 1938-2013 IFA*, Limal, Anthemis, 2013, pp. 163-192 ; I. DESOMER et J. DE VIS, « Financiering van de gemeenschappen en de gewesten en de fiscale autonomie van de gewesten », in J. Velaers, J. Vanpraet, Y. Peeters et W. Vandenbruwaene (éds.), *De zesde staatshervorming: instellingen, bevoegdheden en middelen*, Anvers, Intersentia, 2014, pp. 859-870 ; J. VANPRAET, « De financieringswet na de zesde staatshervorming: een overzicht van de financieringstechnieken », in J. Velaers, J. Vanpraet, Y. Peeters et W. Vandenbruwaene (éds.), *De zesde staatshervorming: instellingen, bevoegdheden en middelen*, Anvers, Intersentia, 2014, pp. 871-913 ; P. PEETERS, « Fiscale autonomie van de deelstaten in België na de Zesde Staatshervorming », in A. Alen, B. Dalle, K. Muylle, W. Pas, J. Van Nieuwenhove et W. Verrijdt (éds.), *Het federale België na de Zesde Staatshervorming*, Bruges, la Charte, 2014, pp. 557-589 ; M. BOURGEOIS, « La régionalisation partielle de l'impôt des personnes physiques après la sixième réforme de l'État : analyse juridique », *Revue de fiscalité régionale et locale*, 2014, pp. 247-296 ; T. CORTHAUT, « Krachtlijnen van de financiering », in B. Seutin et G. Van Hagendoren (dir.), *De transversale bevoegdheden in het federale België*, Bruges, la Charte, 2017, pp. 389-424.

51 Le financement des communes fait l'objet de moins de développements que celui des entités fédérées. Voy. néanmoins les numéros de la *Revue de fiscalité régionale et locale* dont la plupart des contributions abordent

c'est-à-dire en se préoccupant essentiellement du pouvoir des autorités de lever l'impôt. Les études relatives aux mécanismes qui visent à compenser les inégalités territoriales ne sont pas pour autant inexistantes, mais elles opèrent en espaces confinés : d'une part, pour les entités fédérées⁵² et, d'autre part, pour les pouvoirs locaux⁵³⁻⁵⁴. Pourtant, leur analyse groupée semble nécessaire, au vu de leurs interconnexions. En ce sens, Jean Anastopoulos – dont l'ouvrage de 1979 fait toujours référence en matière de fédéralisme fiscal – note qu'« on a observé dans les fédérations une tendance générale vers une redistribution financière entre les collectivités fédérées et les collectivités locales, au détriment de ces dernières »⁵⁵. Cette mise en perspective apparaît dès lors nécessaire afin d'identifier et de proposer les formules les plus appropriées dans les mécanismes de péréquation des différentes collectivités⁵⁶.

la fiscalité communale sous cet angle ou encore B. JURION, « Le financement des communes wallonnes. L'évolution de leur autonomie et de leur pouvoir fiscal », *Bull. doc.*, 2013/4, pp. 103-141.

- 52 Il s'agit d'une thématique qui intéresse davantage les économistes ou les politologues. Voy notamment P. CATTOIR, *Fédéralisme et solidarité financière. Étude comparative de six pays*, Bruxelles, CRISP, 1998, 317 p. ; F. DOCQUIER (éd.), *La solidarité entre les régions : Bilan et perspectives*, Bruxelles, De Boeck Université, 1999, 305 p. ; C. ERNAELSTEEN, M. MIGNOLET et M.-E. MULQUIN, « Financement des régions, clés IPP et démographie », *Cahiers de recherche*, Faculté des Sciences économiques, sociales et de gestion du FUNDP, 2008 ; G. PAGANO et J. VANDERNOOT, « La solidarité dans le financement des régions et des communautés », *Revue bancaire et financière*, 2010/5, pp. 254-262 ; J. VANDERNOOT, *La solidarité interinstitutionnelle en Belgique : analyse longitudinale et comparaison internationale*, thèse soutenue à la Faculté d'économie de l'Université de Mons, 2015.
- Les juristes abordent ce sujet de manière plus périphérique : J. VANPRAET, « De financieringswet na de zesde staats hervorming : een overzicht van de financieringstechnieken », in J. Velaers, J. Vanpraet, Y. Peeters et W. Vandenbruwaene (éds.), *De zesde staats hervorming: instellingen, bevoegdheden en middelen*, Anvers, Intersentia, 2014, pp. 909-911 ; B. BAYENET, M. BOURGEOIS et D. DARTE, *Les finances et l'autonomie fiscale des entités fédérées après la sixième réforme de l'État*, Bruxelles, Larcier, 2017, pp. 114 à 120 et 345 à 355 ; D. YERNAULT, « Bruxelles, ses moyens, son autonomie dans le nouveau droit des finances publiques – une immersion dans la structure générale des recettes régionales », in E. Vandenbossche (éd.), *Les institutions bruxelloises en 2017*, Bruges, la Chartre, 2017, pp. 192-194.
- 53 Au niveau national avant que la matière soit régionalisée, voy. H. DU ROY DE BLICQUY, « Les trois clefs des finances communales : responsabilités, critères et structures », *Reflets et perspectives de la vie économique*, 1964, pp. 3-22 ; G. VISEUR, *Finances communales. Commentaire de la loi du 16 mars 1964 relative au fonds des communes*, Bruxelles, Bruylant, 1965, 160 p.
- En Wallonie, voy. notamment J.-F. HUSSON, « La réforme du Fonds des communes en Région wallonne », *Courr. hebdomadaire du CRISP*, 2009/21, 2026-2027, pp. 5-71 ; J. VANDERNOOT et C. VAN HOVE, « Les mécanismes de solidarité dans les régions belges et le Fonds des communes wallonnes », *Revue bancaire et financière*, 2015/2, pp. 94-99 ; N. BEDNAR, « Le fonds des communes en Wallonie », *Le cahier des finances locales*, 2018/4, 56 p. ; N. BEDNAR et L. BOSQUILLON, « Une évaluation du Fonds des communes wallon », *Le cahier des finances locales*, 2018/5, 68 p.
- En Flandre, voy. entre autres K. RENIERS, « De basisfinanciering van de Vlaamse gemeenten : pleidooi voor een modulair wetgevend kader », *Tijdschrift voor gemeenterecht*, 2022/1, pp. 75-91 ; B. DESCAMPS, « Werkingsubsidies voor lokale besturen. Verdeeldheid over verdeelsleutels », *N.J.W.*, décembre 2022, pp. 864-877.
- À Bruxelles, voy. J. VAESSEN, « De financieel-politieke relatie tussen het Brussels hoofdstedelijk gewest en de Brusselse gemeenten, 1994-2001, analyse van de gewestelijke fondsen en toelagen voor de Brusselse gemeenten », in E. Witte et al., *De Brusselse negentien gemeenten en get Brusselse model- Les dix-neuf communes bruxelloises et le modèle bruxellois*, Bruxelles, Larcier, 2003, pp. 557-584.
- 54 Voy. néanmoins M. BOURGEOIS et B. PEETERS, « Solidarité et politiques fiscales en Belgique », in Association Henri Capitant (dir.), *La solidarité*, Bruxelles, Bruylant, 2021, pp. 801-809.
- 55 J. ANASTOPOULOS, *Les aspects financiers du fédéralisme*, Paris, Librairie Générale de droit et de jurisprudence, 1979, pp. 404-405.
- 56 Les mécanismes de péréquation mettent en place des transferts financiers visant à compenser les inégalités entre territoires.

Concernant les études portant sur les dispositifs juridiques mettant en œuvre la solidarité interpersonnelle, certains auteurs se sont intéressés aux mécanismes de redistribution ; cependant, l'examen simultané des points de départ et de chute des transferts de ressources n'a, à notre connaissance, jamais été réalisé⁵⁷. Concernant les premiers qui relèvent du domaine de la fiscalité, il existe une littérature juridique abondante sur les techniques fiscales, mais leur impact sur les finances publiques et la politique fiscale ont fait l'objet d'une moindre attention⁵⁸, de sorte que l'objectif redistributif est relégué au second plan. L'examen de la littérature existante sur le sujet fait d'ailleurs apparaître que l'histoire de la politique fiscale a été laissée aux historiens⁵⁹. Pour autant, leurs travaux, s'ils ne sont pas juridiques et s'ils ne s'étendent pas sur l'entièreté de notre période d'analyse, sont particulièrement féconds et enrichissants pour déceler les rapports de force à l'œuvre. D'autre part, s'agissant des points de chute – qui, s'ils sont divers et variés, se limiteront surtout aux prestations de sécurité sociale des salariés et des indépendants, ainsi qu'aux prestations relevant de l'aide sociale –, les principaux manuels de droit de la sécurité sociale se penchent sur les droits en eux-mêmes, par l'étude des champs d'application personnels, des conditions d'octroi et des prestations⁶⁰. Par ailleurs, la majeure partie de ces études juridiques assument une approche positiviste⁶¹. Il faut alors se tourner vers des historiens pour fournir un récit historique des rapports de force entourant les tentatives de réformes portant sur la sécurité sociale. À cet égard, les ouvrages de Guy Vanthemsche⁶² et de Ben Serge Chlepner⁶³, sont des références en la matière, mais ils commencent mal-

57 Voy. néanmoins les différents tomes de l'Institut des finances publiques qui ne reprend pas de manière systématique et sous l'angle de la redistribution leur évolution, mais qui offrent néanmoins des analyses historiques de la politique fiscale, des dépenses ou encore de la sécurité sociale : *Histoire des finances publiques en Belgique*, t. I-V, Bruxelles-Paris, Bruylant-Sirey, 1950-1993.

58 Voy. cependant M. BOURGEOIS et B. PEETERS, « Solidarité et politiques fiscales en Belgique », in Association Henri Capitant (dir.), *La solidarité*, Bruxelles, Bruylant, 2021, pp. 791-801.

59 Sur ce constat, voy., S. WATTEYNE, « L'histoire de la fiscalité en Belgique : un champ d'étude à défricher », *Association belge d'Histoire contemporaine*, disponible le 5 avril 2024 sur <https://www.contemporanea.be/fr/content/mission>. Voy. néanmoins une analyse méticuleuse, particulièrement agréable à lire de S. WATTEYNE, *La prédominance d'une fiscalité libérale en Belgique. Une histoire politique (1847-1962)*, thèse de doctorat en histoire, histoire de l'art et archéologie, Université libre de Bruxelles, 2021, 473 p. Voy. encore, J. SCHOYSMAN, « L'évolution de l'idée de la progressivité dans l'impôt en Belgique et son reflet dans la politique belge (1830-1919) », in M.-A. Arnould et al., *Recherches sur l'histoire des finances publiques en Belgique*, t. II, Bruxelles, Éditions de l'Université de Bruxelles, 1974, pp. 329-398 ; A. HARDEWYN, « De invoering en de evolutie van de progressieve inkomstenbelasting in België (1919-1930) », *Revue belge de philologie et d'histoire*, 1997, pp. 1085-1122 ; A. HARDEWYN, « Les déterminants politiques, économiques et idéologiques du système fiscal belge au XX^e siècle », *Histoire, économie & société*, 2005/2, pp. 279-302.

60 Voy. J.-M. BERGER, *Le droit social du travail indépendant*, Bruxelles, Larcier, 1973, 265 p. ; J.-F. FUNCK, *Droit de la sécurité sociale*, 2^e éd., Bruxelles, Larcier, 2014, 752 p. ; M. WESTRADE et S. GILSON (coord.), *Le statut social des travailleurs indépendants*, Limal, Anthémis, 2013, 734 p. ; C.-E. Clesse (dir.), *Sécurité sociale – Dispositions générales*, Bruxelles, Bruylant, 2016, 600 p. ; J. VAN LANGENDONCK, Y. JORENS, et F. LOUCKX, *Handboek socialezekerheidsrecht*, 11^e éd., Anvers-Cambridge, Intersentia, 2023, 686 p.

61 Voy. néanmoins pour les indépendants : P. HEYRMAN, J. COLLA et N. LAMBRICHTS, *La sécurité sociale des indépendants en Belgique (1937-2017). Solidarité et responsabilité*, Bruxelles-Leuven, Zenito-KADOC KU Leuven, 2017, 311 p. Pour les salariés, voy. K. VLEMINCKX, « L'évolution (la révolution) de la sécurité sociale : de 1944 à aujourd'hui », *R.B.S.S.*, 2019/3, pp. 393-420. Voy. encore sur l'influence du concept d'État social actif en matière de chômage et d'aide sociale, D. DUMONT, *La responsabilisation des personnes sans emploi en question*, Bruxelles, la Charte, 2012, 648 p.

62 G. VANTHEMSCHE, *La sécurité sociale. Les origines du système belge. Le présent face à son passé*, Bruxelles, De Boeck, 1994, 200 p.

63 B. S. CHLEPNER, *Cent ans d'histoire sociale en Belgique*, 4^e éd., Bruxelles, Éditions de l'Université de Bruxelles, 1972, 448 p.

heureusement à dater⁶⁴. D'autres recherches, plus récentes, ont aussi adopté une dimension diachronique, soulignant l'évolution de la sécurité sociale d'une conception assurantielle vers une conception plus « assistantielle »⁶⁵.

À la lecture de la littérature sur ces deux volets de la solidarité interpersonnelle, un angle mort apparaît assez aisément dans l'analyse de la politique fiscale et de la sécurité sociale. Il s'agit du financement de celle-ci qui se situe à la croisée de ces deux champs d'étude. La politique fiscale est principalement étudiée à travers les impôts et les taxes, et moins par les cotisations sociales⁶⁶. Dans les manuels de sécurité sociale, le financement de la sécurité sociale est, quant à lui, appréhendé tantôt de manière périphérique, tantôt de manière technique sans approche historique tournée sur son impact sur les finances publiques⁶⁷, si bien qu'il faut, dès lors, se tourner vers des contributions plus pointues⁶⁸, mais peu nombreuses, surtout pour les indépendants, alors que – sans rien vouloir divulguer – leur régime de financement s'inscrit à rebours du principe de solidarité⁶⁹.

Ainsi, si l'ensemble de ces études est particulièrement enrichissant pour notre recherche, notre objectif est ici d'adopter une approche systématique et évolutive des mécanismes

64 On peut encore citer cette étude : E. ARQC et P. BLAISE, « Histoire politique de la sécurité sociale en Belgique », *R.B.S.S.*, 1998/3, pp. 481-771.

65 A. HEMERICK et I. MARX, « Continental welfare at a crossroads : the choice between activation and minimum income protection in Belgium and the Netherlands », in B. Palier (dir.), *A Long Goodbye to Bismarck ? The Politics of Welfare Reforms in Continental Europe*, Amsterdam, Amsterdam University Press, 2010, p. 144 ; B. PALIER, « La dualisation progressive des systèmes de protection sociale bismarckiens », *R.B.S.S.*, 2011/3, pp. 335-343 ; D. ZAMORA, *De l'égalité à la pauvreté. Une socio-histoire de l'assistance en Belgique*, Bruxelles, Éditions de l'Université de Bruxelles, 2017, 256 p. ; V. DE GREEF et D. ZAMORA, « Le système de sécurité sociale belge : de l'universalisation à la dualisation », in I. Daugareilh et M. Badel (dir.), *La sécurité sociale : universalité et modernité. Approche de droit comparé*, Paris, Pedone, 2019, pp. 209-225. Voy. un point de vue nuancé quant à ce constat jugé trop binaire, D. DUMONT, S. GÉRARD, J. GILMAN et A. MECHLYNCK, « Le droit social face au travail précaire. Enseignements d'une cartographie juridique du travail atypique », *R.B.S.S.*, 2022/3, pp. 298-302.

66 Voy. cependant J. PIRARD, « L'extension du rôle de l'État en Belgique aux XIX^e et XX^e siècles », in P. Lebrun (dir.), *L'histoire quantitative et développement de la Belgique au XIX^e et XX^e siècle*, 1^{re} série, vol. VII, Bruxelles, Académie Royale de Belgique, 1999, 878 p.

67 Voy. toutefois des approches assez complètes, mais sans perspective sur les finances publiques R. JANVIER et I. DE WILDE, *Synopsis van het Belgische sociaal recht – Socialezekerheidsrecht*, Bruxelles, Intersentia, 2023, pp. 33-100 (malheureusement parue à une date où nous avons fini l'étude du financement de la sécurité sociale) ; J. VAN LANGENDONCK, Y. JORENS, et F. LOUCKX, *Handboek socialezekerheidsrecht*, 11^e éd., Anvers-Cambridge, Intersentia, 2023, pp. 187-266.

68 La Cour des comptes abat chaque année un travail important d'analyse du budget alloué à la sécurité sociale, voy. le dernier rapport à ce sujet Cour des comptes, *Cahier 2023 relatif à la sécurité sociale. Gestion globale et institutions publiques de sécurité sociale*, n° 180, Bruxelles, Cour des comptes, 2023. Voy. encore numéro spécial de la Revue belge de sécurité sociale de 1997/2 ; J. VAN LANGENDONCK, « Moet de financiering van de sociale zekerheid hervormd worden omwille van de tewerkstelling ? », *Liber amicorum Roger Blanpain*, Bruges, la Charte, 1998, pp. 609-621 ; B. COCKX, H. SNEESSENS et B. VAN DER LINDEN, « Allègement des cotisations patronales à la sécurité sociale : pourquoi, pour qui et comment ? », *R.B.S.S.*, 2005/4, pp. 583-598 ; J. VAN LANGENDONCK, « The end of employers' contributions to social security ? », *European Journal of Social Law*, 2013/1, pp. 37-48 ; N. DOCQUIER, « Rémunérations alternatives et réductions de cotisations sociales : effets sur le financement, la solidarité et l'équité du régime de sécurité sociale des travailleurs salariés », *R.D.S.*, 2023/2, pp. 245-310.

Sur le développement du financement alternatif par une approche économique, voy. A. MEURS, « Aperçu du financement alternatif à la sécurité sociale depuis 2001 », *Bulletin de doc. du SPF Finances*, 2009/4, pp. 193-272 ; C. VALENDUC, « Analyse du financement alternatif de la sécurité sociale », *Bulletin de doc. du SPF Finances*, 2009/4, pp. 275-294.

69 D. DUMONT, « Le financement de la sécurité sociale des travailleurs indépendants : plus tu gagneras, moins tu paieras (et l'État allongera) », in I. De Wilde, P. Humblet et L. Janssens (dir.), *Met gedreven groet. Liber amicorum Ria Janvier*, Bruges, la Charte, 2023, pp. 103-119.

juridiques qui mettent en œuvre la solidarité entre individus et entre territoires. Nous cherchons à aborder leur périmètre et leur financement, par le prisme des capacités contributives, ainsi que leurs prestations à travers leurs critères de répartition.

Le périmètre et la méthode de la recherche

10. Des balises matérielles, territoriales et méthodologiques. Dans notre étude, nous commençons par explorer les racines idéologiques et politiques du principe de solidarité, pour examiner ensuite comment, à partir de la fin du XIX^e siècle et plus encore de l'entre-deux-guerres, cette solidarité a justifié la mise en œuvre de dispositifs juridiques. L'horizon s'étendant à perte de vue, nous avons établi des limites matérielles, territoriales et méthodologiques à notre exploration.

11. Le champ d'analyse matériel – ses inclusions. Cette étude se focalise sur les dispositifs de redistribution secondaire qui mettent en œuvre la solidarité en tant qu'institution juridique. Par redistribution secondaire, il faut entendre la redistribution qui opère par le prélèvement d'impôts, de taxes et de cotisations sociales et qui répartit par des prestations sociales⁷⁰. Elle se distingue et intervient après la répartition primaire des revenus, laquelle résulte, quant à elle, du processus de production ou du patrimoine⁷¹. Il s'agit donc d'examiner les normes juridiques qui sont fondées sur la solidarité en ce qu'elles visent à réduire les inégalités, en altérant les revenus primaires pour baisser ou augmenter les revenus finalement disponibles.

Les territoires ne participent pas au processus de production, de sorte qu'à proprement parler, la redistribution secondaire, dans son sens économique, ne leur est pas applicable. Cela ne nous empêche néanmoins pas d'analyser les mécanismes de redistribution, c'est-à-dire les transferts de ressources effectués selon des critères censés refléter des besoins, comme les dotations accompagnant des politiques transférées ou visant à directement compenser des inégalités de ressources.

Analyser l'entière des politiques redistributives en Belgique étant impossible, nous nous concentrons sur les transferts qui ont ou ont eu un impact budgétaire non négligeable, ou qui sont symboliquement importants pour la compréhension de la mise en œuvre de la solidarité. Ces critères de sélection sont applicables aussi bien à la solidarité entre individus (1) qu'entre territoires (2).

(1) S'agissant de la solidarité entre les individus, nous nous concentrons surtout sur la sécurité sociale et le financement général de l'État. Néanmoins, nous abordons également les mécanismes d'aides plus exceptionnelles qui interviennent lors de crises ou de guerres. Ces mécanismes sont étudiés, non seulement parce que leur évolution est révélatrice de l'évolution de la solidarité, mais aussi parce que leur ampleur budgétaire est parfois conséquente.

70 M. NAVARRO, *Les inégalités de revenus*, Paris, Armand Colin, 2016, p. 145 ; K. CAMINADA, K. GOUDSWAARD, O. VAN VLIET et V. BAKKER, « Redistribution des revenus et réduction de la pauvreté par des allocations sociales et les impôts en Belgique et aux Pays-Bas », *R.B.S.S.*, 2019/2, p. 285.

71 Voy. la définition de l'Institut national des statistiques et des études économiques française (INSEE), *Revenus primaires*, disponible le 6 avril 2024 sur <https://www.insee.fr/fr/metadonnees/definition/c1196>. Sur cette distinction et l'évolution récente en Belgique, voy. C. VALENDUC, « Distribution et redistribution des revenus : évolution des inégalités en Belgique », *Courr. hebd. du CRISP*, 2017/21-22, n^{os} 2346-2347, pp. 5-78 ; K. CAMINADA, K. GOUDSWAARD, O. VAN VLIET et V. BAKKER, *ibid.*, pp. 285-315.

Plus précisément en matière de sécurité sociale, nous étudions le régime des salariés, celui des indépendants et l'aide sociale. Pour le régime des salariés, on s'est penché sur les branches qui absorbent l'essentiel des dépenses de sécurité sociale, c'est-à-dire, par ordre décroissant, l'assurance soins de santé et indemnités (45,5 %), les pensions de retraite (38,3 %), l'assurance chômage (10,5 %) et l'aide sociale (5,5 %) ⁷². Toutefois, et dans la mesure où nous suivons un fil diachronique, certains dispositifs ont aussi été analysés parce qu'à un moment donné, ils ont incarné un changement de paradigme dans la manière de concevoir la solidarité, même s'ils ne revêtent pas aujourd'hui toutes les caractéristiques que nous avons identifiées comme cardinales. C'est pour ces raisons que l'assurance contre les accidents du travail, par exemple, est abordée au tournant du XX^e siècle. À l'époque, sa mise en place a constitué une étape cruciale du passage de politiques publiques fondées sur la charité à d'autres basées sur la solidarité. Par contre, ses circonvolutions après la mise en place de la sécurité sociale ne sont que brièvement évoquées, afin de plutôt mettre l'accent sur les véritables mises en œuvre de la solidarité. En matière d'aide sociale, nous n'avons pas retenu toutes les prestations. Le revenu d'intégration est examiné pour des raisons budgétaires ⁷³, mais aussi parce qu'il constitue le dernier filet de sécurité d'existence et est, dès lors, révélateur de la manière dont sont traités ceux qui échappent aux assurances sociales. La garantie de revenus aux personnes âgées est aussi examinée, non en raison de son poids budgétaire, mais plutôt parce qu'à l'origine, elle est adossée à l'embryon d'assurance vieillesse et qu'elle est ensuite la première aide non contributive à voir le jour, de sorte qu'elle est caractéristique de la manière dont la solidarité s'applique à ce type de prestations. Enfin, la sécurité sociale des indépendants fait partie de notre matériau d'analyse, étant entendu qu'elle a été développée progressivement durant les Trente glorieuses, puis surtout dans les années 2000, et qu'elle vise un public important d'à peu près 1,25 million de personnes dont 795.000 en activité principale en 2022 ⁷⁴. De surcroît, les budgets de ce régime ont eu tendance à augmenter de manière significative ⁷⁵.

Pour ce qui concerne le financement général de l'État, notre examen s'est surtout focalisé sur l'impôt sur les revenus, dans la mesure où son rendement est important et qu'il est plus susceptible d'adaptations en fonction des facultés contributives. Dans le même ordre d'idées, l'impôt sur les successions est étudié, mais uniquement pour souligner son évolution vers l'intégration de taux progressifs. Une fois cette étape cruciale atteinte en 1919, nous le traitons de manière plus accessoire, puisque leur rendement dans les recettes de l'État diminue. Nous étudions aussi de manière plus accessoire les impôts sur la consommation, notamment parce qu'*a priori* ils sont indifférents aux facultés contributives. Néanmoins, nous les couvrons brièvement, car ils étaient l'un des premiers impôts

72 Il s'agit d'un classement basé sur le régime de la sécurité sociale des salariés pour l'année 2021. Nous avons calculé les pourcentages en additionnant l'allocation budgétaire de 2021 pour l'aide sociale (4,358 milliards €) avec les besoins à financer de la gestion globale de la sécurité sociale (75,259 milliards €). Voy. Exposé général d'Ajustements des budgets des recettes et des dépenses pour l'année budgétaire 2021, *Doc.*, 2020-2021, n° 1919/1, p. 164 ; ONSS, *Rapport annuel 2021*, disponible le 6 avril 2024 sur <https://onsrapporannuel.be/2021/fr/activites-principales/financer/index.html>.

73 Dans le budget de l'État fédéral, le montant alloué au revenu d'intégration sociale est inférieur (1,344 milliard €) à celui de l'allocation aux personnes handicapées (2,085 milliards €), mais cela s'explique par le fait que les communes participent, en principe, à 45 % du coût total (*infra*, n° 403 – Exposé général, *ibid.*, p. 164).

74 INASTI, *Chiffres et tendances 2022*, p. 2, disponible le 6 avril 2024 sur https://www.inasti.be/sites/rsvz/files/2023-06/chiffres_et_tendances_2022.pdf.

75 Ainsi, selon les chiffres que nous a transmis l'INASTI, les recettes ont augmenté de 226,4 % entre 2000 et 2021.

à cibler les plus riches, notamment en frappant des biens somptuaires. Aussi, nous les abordons lorsque le législateur entend opérer un jeu de vases communicants entre ces impôts et l'impôt sur les revenus.

(2) S'agissant de la solidarité entre territoires, nous analysons surtout les transferts entre autorités publiques provenant de l'autorité nationale puis fédérale vers les pouvoirs locaux et les entités fédérées. Cela n'empêche pas que soient analysés certains dispositifs qui à l'origine organisaient une mutualisation des risques entre communes au sein des provinces, dans la mesure où ces dispositifs finiront par être récupérés par l'État. De plus, nous évoquons les transferts intra-francophones qui sont intervenus à la suite des réformes de l'État de 2001, car leur mise en place est symptomatique, d'une part, des montants fédéraux transférés, considérés par certains comme insatisfaisants et justifiant l'établissement d'une solidarité horizontale et, d'autre part, des conséquences de l'absence, dans les faits, de pouvoir fiscal dans le chef des communautés.

Tant les entités fédérées que les pouvoirs locaux disposent, en principe, d'une autonomie fiscale qui leur permet de lever l'impôt. Cette autonomie n'est pas, à proprement parler, un transfert financier, mais son ampleur a une incidence sur les transferts de l'État, étant entendu qu'une faible autonomie fiscale nécessite des transferts plus importants. Nous ne faisons donc pas l'impasse sur cette donnée, mais nous nous focalisons surtout sur les transferts financiers à destination des entités fédérées et des pouvoirs locaux et, plus encore, sur leurs clés de répartition, en ce que celles-ci sont révélatrices de la prise en considération ou non de besoins.

12. Le champ d'analyse matériel – ses exclusions. Puisque nous avons fait le choix de nous concentrer sur les politiques de redistribution secondaire, nous avons exclu les politiques qui peuvent être qualifiées de pré-distributives, soit celles qui ont pour objectif de rendre moins inégalitaire la répartition primaire des revenus⁷⁶. Échappe ainsi à notre champ d'analyse, la politique d'indexation automatique des rémunérations ou le salaire minimum, en ce que ces mesures interviennent dans la répartition des richesses entre les salaires et le capital⁷⁷. Cela dit, le mécanisme de l'indexation sera parfois abordé, dès lors qu'il est utilisé dans des politiques de redistribution secondaire, comme lorsque les prestations sociales sont indexées ou lorsque les tranches de l'impôt sur les personnes physiques le sont.

Comme nous l'avons évoqué, nous portons surtout notre attention sur les mécanismes de redistribution qui ont soit un impact budgétaire considérable, soit dont la mise en place ou l'évolution est caractéristique de la manière de concevoir la solidarité (*supra*, n° 11). Ainsi, pour ce qui concerne la solidarité entre personnes, sont exclues les maladies professionnelles⁷⁸, dont les mannes budgétaires n'équivalent qu'à 0,3 % de la sécu-

76 Voy. sur cette notion : J. S. HACKER, « The institutional foundations of middle-class democracy », *Policy Network*, 2011/6, pp. 33-37 ; P. DIAMOND et C. CHWALISZ (éds.), *The redistribution agenda. Tackling Inequality and Supporting Sustainable Growth*, Londres-New-York, I.B.Tauris, 2015, 304 p.

77 Voy. sur l'indexation, C. VALENDUC, « Distribution et redistribution des revenus : évolution des inégalités en Belgique », *Cour. heb. du CRISP*, 2017/21-22, n°s 2346-2347, pp. 21-22. Voy. encore d'autres exemples dans M. NAVARRO, *Les inégalités de revenus*, Paris, Armand Colin, 2016, p. 147.

78 Voy. à ce propos la première loi appréhendant ce risque : la loi du 24 juillet 1927 relative à la réparation des dommages causés par les maladies professionnelles, *M.B.*, 12 août 1927. Voy. aussi la loi du 24 décembre 1963 relative à la réparation des dommages résultant des maladies professionnelles et à la prévention de celles-ci, *M.B.*, 31 décembre 1968 ainsi que la loi de 1968 qui mettra notamment un terme aux cotisations selon les

rité sociale des salariés en 2021⁷⁹. Aussi, au sein des branches assurances soins de santé et indemnités, pension et chômage, nous avons mis l'accent sur leurs principales prestations, de sorte que nous n'avons qu'effleuré les prépensions, à cheval entre les pensions et le chômage⁸⁰, de même que le secteur des indemnités composé des indemnités d'incapacité de travail et de maternité⁸¹. Par effet miroir aux dispositifs d'aide sociale que nous avons sélectionnés, les allocations aux personnes handicapées n'ont pas été retenues⁸². Enfin, nous avons fait le choix de ne pas examiner la sécurité sociale visant les agents statutaires. Bien que budgétairement importante, l'ampleur de cette matière aurait complexifié l'exposé et rendu moins lisible le fil conducteur de notre étude⁸³.

13. Le terrain de jeu géographique. La Belgique constitue le niveau territorial de l'analyse de cette thèse. À cet égard, nous nous sommes tenus à deux conditions cumulatives : non seulement les mécanismes de redistribution doivent viser les individus et les territoires en Belgique, mais en outre les mécanismes juridiques ressortissent au droit national belge. Autrement dit, nous n'avons pas examiné les dispositifs européens de solidarité qui s'exercent à l'égard de certains territoires. Cela n'exclut néanmoins pas de légères incursions dans le droit européen afin de montrer son influence sur la solidarité en Belgique, même si ces détours sont plus épisodiques⁸⁴.

profils de risques des secteurs (loi du 24 décembre 1968 portant modifications de la loi du 24 décembre 1963 relative à la réparation des dommages résultant des maladies professionnelles et à la prévention de celles-ci). Voy. sur ce thème J. PIRARD, « L'extension du rôle de l'État en Belgique aux XIX^e et XX^e siècles », in P. Lebrun (dir.), *L'histoire quantitative et développement de la Belgique au XIX^e et XX^e siècle*, 1^{re} série, vol. VII, Bruxelles, Académie Royale de Belgique, 1999, pp. 279-280, 292 et 306.

- 79 Il s'agit des mêmes chiffres que ceux repris *supra*, à la note de bas de page n° 71 et qui intègrent l'aide sociale.
- 80 Voy. sur les prépensions M. DELHUVENNE, M.J. FESTJENS, A. BERCKMANS et H. DE LANGE, « De geschiedkundige ontwikkeling van de sociale zekerheid in België (1945-1980) », in M. Frank (coord.), *Histoire des finances publiques en Belgique. 1950-1980*, t. IV-2, Bruxelles, Bruylant, 1988, pp. 663-665 ; J. PIRARD, « L'extension du rôle de l'État en Belgique aux XIX^e et XX^e siècles », in P. Lebrun (dir.), *L'histoire quantitative et développement de la Belgique au XIX^e et XX^e siècle*, 1^{re} série, vol. VII, Bruxelles, Académie Royale de Belgique, 1999, p. 291 ; B. GRAULICH et P. PALSTERMAN, *Les droits et obligations du chômeur*, Bruxelles, Kluwer, 2003, pp. 288-308 ; D. DUMONT, *La responsabilisation des personnes sans emploi en question*, Bruxelles, la Charte, 2012, pp. 289-292.
- 81 Les dépenses de ce secteur ne dépassent celle de la branche chômage que depuis 2015. Voy. notamment ONSS, *Rapport annuel 2015*, disponible le 6 avril 2024 sur <https://www.onssrapportannuel.be/2015/fr/activites-principales/financer/depenses.html>.
- 82 Pour les personnes handicapées, voy. d'abord la loi du 23 juin 1894 portant révision de la loi du 3 avril 1851 sur les sociétés mutualistes (*M.B.*, 25-26 juin 1894) qui octroie le droit à la reconnaissance légale des dites sociétés assurant des secours aux informés et estropiés ; ensuite la loi du 1^{er} décembre 1928 portant création d'un office et d'un fonds spécial en faveur des estropiés et mutilés (*M.B.*, 28 décembre 1928) qui attribue à certains handicapés une allocation annuelle ; après la première loi qui systématise l'aide à ces personnes : la loi du 16 avril 1963 relative au reclassement social des handicapés, *M.B.*, 23 avril 1963. Voy. sur cette thématique : J. PIRARD, « L'extension du rôle de l'État en Belgique aux XIX^e et XX^e siècles », in P. Lebrun (dir.), *L'histoire quantitative et développement de la Belgique au XIX^e et XX^e siècle*, 1^{re} série, vol. VII, Bruxelles, Académie Royale de Belgique, 1999, pp. 273, 280 et 294. Pour l'allocation de repos à l'accouchement ou le congé de maternité, voy. E. ARCQ et P. BLAISE, « Histoire politique de la sécurité sociale en Belgique », *R.B.S.S.*, 1998/3, pp. 564-565 ; J. PIRARD, « L'extension du rôle de l'État en Belgique aux XIX^e et XX^e siècles », in P. Lebrun (dir.), *L'histoire quantitative et développement de la Belgique au XIX^e et XX^e siècle*, 1^{re} série, vol. VII, Bruxelles, Académie Royale de Belgique, 1999, pp. 302-303.
- 83 Voy. sur ce sujet : R. JANVIER (dir.), *Le droit social de la fonction publique*, Bruges, la Charte, 2015, 341 p.
- 84 Voy. entre autres sur la place de la solidarité dans le droit européen ou dans certains de ses États membres : M. FERRERA, « The Boundaries of Welfare: European Integration and the New Spatial Politics of Social Protection », *Socio-Economic Review*, 2008/1, pp. 175-198 ; le numéro spécial de la Revue européenne de droit public, 2014/1, « Droit public et solidarité », 402 p. ; C. BOUTAYEB (dir.), *La solidarité dans l'Union européenne. Éléments constitutionnels et matériels*, Paris, Dalloz, 2011, 340 p. ; K. LENAERTS et S. ADAM, « La solidarité, valeur commune aux États membres et principe fédératif de l'Union européenne », *C.D.E.*, 2021/2, pp. 347-354 ; S. LABAYLE, « La juridi-

Par ailleurs, cette recherche n'aborde pas les mécanismes de redistribution organisés à l'intérieur des entités fédérées. C'est pour cette raison que les mécanismes de péréquation entre les communes ou que le fonds des calamités ne sont plus traités lorsqu'ils ont été cédés aux régions. Toutefois, les questions relatives à la régionalisation ou à la communautarisation de politiques redistributives seront traitées dans la mesure où, d'une part, elles jalonnent le passage d'une solidarité entre individus à une solidarité entre territoires et que, d'autre part, elles questionnent l'efficacité de la solidarité en fonction du niveau de pouvoir qui l'exerce.

Enfin, en ce qui concerne la solidarité interpersonnelle, cette étude tente d'éviter le piège consistant à analyser la redistribution de manière spatiale, c'est-à-dire en regardant où résident les personnes qui contribuent en moyenne le plus et celles qui reçoivent le plus. En effet, nous examinons la solidarité interpersonnelle en renonçant à ajouter un prisme d'analyse supplémentaire à la redistribution, d'autant que les résultats sont bien différents selon qu'on étudie cette distribution au regard des régions, des provinces, des communes ou des quartiers ou selon la période considérée. Néanmoins, ces études sont néanmoins évoquées dès lors qu'elles ont joué un rôle considérable dans les revendications du mouvement flamand (*infra*, n^{os} 264 et 352)

14. L'angle d'analyse – les méthodes mobilisées. Cette thèse entreprend d'examiner ces mécanismes selon une méthode articulant une approche descriptivo-historique et une approche analytico-évaluative.

Nous mobilisons une démarche descriptivo-historique du droit afin de décrire et comprendre l'évolution des mécanismes juridiques mettant en œuvre le principe politico-juridique de solidarité⁸⁵. Pour éclairer ce processus, nous analysons les travaux parlementaires dans le double objectif de saisir, d'une part, l'intention et les inspirations idéologiques du législateur, et d'autre part, les rapports de force sociopolitiques ou communautaires à l'œuvre. L'analyse est enrichie par des éléments de contexte historique, permettant de mieux saisir les enjeux sous-jacents aux réformes observées. Il en ressort que les travaux parlementaires et les éléments contextuels constituent des portes d'entrée permettant de comprendre et de situer des mécanismes juridiques mettant explicitement ou implicitement en œuvre la solidarité.

Mais il convient de ne pas s'arrêter à l'analyse des mots employés par le législateur. À titre d'exemple, les allocations familiales ont été au départ mises en place avec l'intention affichée de redresser la natalité. Pourtant, leurs modalités d'application indiquent qu'il s'agissait aussi d'une assurance fondée sur le principe de solidarité, avec un effet redistributif (*infra*, titre 2.1.2.4). À l'inverse, comme ce fut le cas des pensions de retraite originelles pour employés et ouvriers, les responsables politiques peuvent parfois brandir la solidarité pour justifier une nouvelle réglementation, sans que celle-ci ne respecte réellement les critères fondamentaux du principe de solidarité⁸⁶ (*infra*,

cisation progressive de la solidarité dans l'Union » in V. Beaugrand, D. Mas et M. Vieux (dir.), *Sa justice*, Bruxelles, Bruylant, 2022, pp. 763-784 ; C. DELON DESMOULIN, « Des fonds structurels pour quelle solidarité financière au sein de l'Union européenne ? », *R.D.U.E.*, 2023/2, pp. 106-115 ; M. MEZAGUER, A. MILLET-DEVALLE, N. PIGEON et F. PICOFF (dir.), *Union européenne et solidarité(s)*, Bruxelles, Bruylant, 2024, p. 573.

85 Sur cette méthode juridique, voy. O. CORTEN, *Méthodologie du droit international public*, Bruxelles, Éditions de l'Université de Bruxelles, 2017, pp. 23-24.

86 Après tout, ce n'est pas parce que la Corée du Nord s'appelle officiellement République populaire démocratique de Corée qu'elle en devient démocratique.

titre 2.1.2.3). C'est pour cette raison qu'au-delà des consécutions expresses du mot par le législateur, les mécanismes de redistribution sont disséqués à l'aune de critères que nous avons identifiés comme caractérisant la solidarité en tant que principe⁸⁷. Il s'agit de déterminer le périmètre, le degré de prise en compte des capacités contributives et la réponse aux besoins de ces mécanismes de redistribution. Par ailleurs, nous tentons de donner une consistance budgétaire à chaque dispositif analysé en mettant en rapport les montants en jeu avec la globalité des recettes et des dépenses de l'État, ce qui nous permet de mieux apprécier l'intensité redistributive de chaque dispositif. Cette analyse contient une posture évaluative, car il s'agit également de jeter un regard critique quant aux évolutions des mécanismes de redistribution et de déceler si la solidarité recule ou avance au regard des balises préalablement posées.

Notre hypothèse de recherche et le déroulé de la recherche

15. Notre hypothèse – un mouvement de balancier. Comment ont évolué les mécanismes mettant en œuvre la solidarité entre personnes et entre territoires ? Telle est la question générale qui nous a aiguillonné tout au long de notre étude. Sur cette question, comment ne pas partir de l'hypothèse générale, déjà étayée dans de nombreux ouvrages, d'un mouvement de balancier par lequel la solidarité aurait d'abord été inscrite dans le droit à la fin du XIX^e siècle – au moment où elle devient un principe politico-juridique en réponse à la question sociale –, pour ensuite monter en puissance jusqu'à la fin des années 1970, avant de connaître, à partir des années 1980, une courbe descendante, marquée par la crise de l'État social⁸⁸ ? À suivre ce constat, la solidarité aurait émergé en Belgique lors des crises sociales qui l'ont frappée à la fin du XIX^e siècle pour ensuite être renforcée et étendue jusqu'à l'entame des années 1980 marquant à la fois son âge d'or, mais donc aussi le début de son déclin.

Nous partons de cette hypothèse générale et y ajoutons une dimension propre à la Belgique pour formuler notre hypothèse personnelle selon laquelle à partir de cette époque charnière des années 1980, le processus de fédéralisation du pays ainsi que la mise en œuvre de politiques économiques libérales auraient contribué à affaiblir la mise en œuvre de la solidarité dans le droit. Ainsi, les politiques économiques libé-

87 Sur cette méthode analytique à vocation évaluative, voy. O. CORTEN, *ibid.*, pp. 24-26 et 34-39.

88 Voy. notamment sur ce constat : R. CASTEL, *Les métamorphoses de la question sociale*, Paris, Gallimard, 1995, p. 813 ; M. C. BLAIS, « La solidarité », *Le Télémaque*, 2008/1, n° 33, pp. 12 et 13 ; A. HEMERIJCK et I. MARX, « Continental welfare at a crossroads : the choice between activation and minimum income protection in Belgium and the Netherlands », in B. Palier (dir.), *A Long Goodbye to Bismarck ? The Politics of Welfare Reforms in Continental Europe*, Amsterdam, Amsterdam University Press, 2010, p. 144 ; B. PALIER, « La dualisation progressive des systèmes de protection sociale bismarckiens », *R.B.S.S.*, 2011/3, pp. 335-343 ; F.-X. MERRIEN, « Les devenir de la solidarité sociale », in S. Paugam (dir.) *Repenser la solidarité*, Paris, P.U.F., 2011, pp. 839-854 ; J. MIRANDA, « La solidarité, un défi politique », *Revue européenne de droit public*, 2014/1, pp. 33-39 ; P. ROSANVALLON, *La nouvelle question sociale. Repenser l'État-providence*, Paris, Seuil, 2015, 223 p. ; A. SUPIOT, « Introduction », in A. Supiot (dir.), *La solidarité. Enquête sur un principe juridique*, Paris, Odile Jacob, 2015, p. 17 ; D. ZAMORA, *De l'égalité à la pauvreté. Une socio-histoire de l'assistance en Belgique*, Bruxelles, Éditions de l'Université de Bruxelles, 2017, 256 p. ; V. DE GREEF et D. ZAMORA, « Le système de sécurité sociale belge : de l'universalisation à la dualisation », in I. Daugareilh et M. Badel (dir.), *La sécurité sociale : universalité et modernité. Approche de droit comparé*, Paris, Pedone, 2019, pp. 209-225 ; C. LETERME, « La sécurité sociale à la croisée des chemins : bilan et perspectives », *Santé conjuguee*, 2020, n° 92, pp. 25-28.

rales – parce qu’elles visent principalement à attirer les investisseurs, à améliorer la compétitivité de la Belgique, à contenir les dépenses publiques et à activer les allocataires sociaux –, auraient eu, comme c’est souligné par de nombreux auteurs, pour effet d’éroder les mécanismes de redistribution : d’une part, par un déplacement de la charge fiscale des plus hauts revenus sur les revenus moyens⁸⁹ et, d’autre part, par une stagnation voir une réduction des montants de prestations sociales, lesquelles auraient été cantonnées aux plus démunis⁹⁰.

Dès lors qu’on entend étudier l’évolution de la solidarité en Belgique, il paraît difficile de faire abstraction du processus de fédéralisation, d’autant que celui-ci prend véritablement son essor au moment précis où le balancier de la solidarité amorce sa phase descendante. Cette coïncidence soulève une apparente contradiction : en théorie, le fédéralisme permettrait de mieux réaliser le principe de subsidiarité, selon lequel les besoins de la population sont *a priori* mieux pris en considération s’ils sont pris en charge par le niveau de pouvoir démocratique qui leur est le plus proche⁹¹. C’est d’ailleurs l’une des idées maitresses, particulièrement claires dans un slogan emblématique du mouvement flamand *wat we zelf doen, doen we beter*, qui a pesé sur le processus de fédéralisation⁹². Selon nous, cette conception trouve ses limites dès lors qu’elle s’applique à des politiques mettant en œuvre la solidarité. En effet, la littérature économique a déjà souligné que les transferts de ces compétences vers les entités fédérées s’avèrent moins efficaces que leur exercice par l’autorité fédérale⁹³. Surtout, ces transferts tendent à affaiblir la solidarité, tant entre les individus qu’entre les territoires. Cette intuition, que la présente thèse se propose de vérifier, trouve son origine dans le type de fédéralisation à l’œuvre :

89 D. CAREY, « Tax Reform in Belgium », *OECD Economics Department Working Papers*, 2003, n° 354, 61 p. ; OCDE, *Sous pression : la classe moyenne en perte de vitesse*, Paris, Éditions OCDE, 2019, 196 p. ; M. DOLLS, F. DORN, D. GSTREIN et M. LAY, « Income and Tax Burden of the Middle Class in Europe », *EconPol Forum*, 2023/4, pp. 67-72.

90 Voy. la note de bas de page n° 64 ainsi que D. ZAMORA, « Conclusion », in Z. Evrard et D. Piron, *Le(s) néolibéralisme(s) en Belgique : Cadre macroéconomique, applications sectorielles et formes de résistance*, Louvain-la-Neuve, Academia, 2023, pp. 268-269.

91 Voy. sur ce principe ainsi que sur des nuances : M.V. PAULY, « Income Redistribution as a local Public good », *Journal of Public Economics*, 1973/2, pp. 35-58 ; K. LENAERTS et P. VAN YPERSELE, « Le principe de subsidiarité et son contexte », *C.D.E.*, 1994/1-2, pp. 8-9 ; A. FØLLESDAL, « Survey Article : Subsidiarity », *The Journal of Political Philosophy*, 1998/2, p. 190 ; F. DELPÉRIÉ (dir.), *Le principe de subsidiarité*, Bruxelles-Paris, Bruylant-L.G.D.J., 2002, dont la quatrième de couverture ; S. A. BARBER, « Defending Dual Federalism: A Self-Defeating Act », in J. T. Levy et J. E. Fleming, *Federalism and Subsidiarity*, New-York, New-York University Press, 2014, p. 25 ; Y. A. TREMBLAY, « Divide and Rule Better: On Subsidiarity, Legitimacy and the Epistemic Aim of Political Decision-Making », *Journal of Applied Philosophy*, 2017/5, pp. 697-710. Voy. encore la note de bas de page n° 3110.

92 Voy. *infra*, n° 367.

93 Voy. C. TIEBOUT, « A Pure Theory of local expenditure », *Journal of Political Economy*, 1956/5, pp. 416-424 ; P.-E. PETERSON, *The Price of Federalism*, Washington, Brookings, 1995, pp. 108-128 ; F. DENIL, M. MIGNOLET et M. MULQUIN, « La théorie du fédéralisme fiscal et ses enseignements », in M. Mignolet (éd.), *Le fédéralisme fiscal : Leçons de la théorie économique et expérience de 4 États fédéraux*, Louvain-la-Neuve, De Boeck, 2005, pp. 14 et 21 ; M.F. AMBROSIANO et M. BORDIGNON, « Normative versus positive theories of revenue assignments in federations » et J. D. WILSON, « Tax competition in a federal setting », in E. Ahmad et G. Brosio, *Handbook of Fiscal Federalism*, Cheltenham, Edward Elgar, 2006, pp. 332 et 361 ; B. CANTILLON et V. DE MAESSCHALCK, « Sécurité sociale, transferts et fédéralisme en Belgique », *R.B.S.S.*, 2007/2, pp. 376-377 ; B. CANTILLON, « Quo vadis sociale zekerheid? », in P. Popelier, D. Sinardet, J. Velaers et B. Cantillon (éds), *België, quo vadis ? Waarheen na de zesde staatshervorming*, Bruxelles, Intersentia, 2012, pp. 347-351 ; B. CANTILLON, V. DE MAESSCHALCK, S. ROTTIERS et G. VERBIST, « Social Redistribution in Federalised Belgium », in M. Brans, L. De Winter et W. Swenden (éds.), *The Politics of Belgium Institutions and Policy under Bipolar and Centrifugal Federalism*, Londres, Routledge, 2013, pp. 184-189.

contrairement à la grande majorité des pays fédéraux⁹⁴, la Belgique a été construite dans un processus de dissociation, avec en ligne de mire l'autonomisation accrue des entités fédérées. Ce processus centrifuge privilégie l'affirmation de leur autonomie et de leur responsabilisation financière, au détriment d'une reconnaissance suffisante de leurs besoins structurels, dont elles n'ont pourtant pas toujours la maîtrise. Dans ce contexte, notre hypothèse est que les mécanismes de financement mis en place ont accordé une place réduite à la prise en compte des besoins des entités, rompant ainsi avec le principe de solidarité. Autrement dit, la défédéralisation de matières liées à la solidarité, conjuguée aux règles actuelles de financement des entités fédérées, tend à affaiblir le principe de solidarité, en accentuant les disparités territoriales. Les entités les plus défavorisées se trouveraient doublement pénalisées : elles bénéficient moins de la mutualisation des ressources, alors même que les besoins de leur population sont structurellement plus importants. Ainsi, pouvons-nous craindre que le manque de solidarité entre territoires se répercute négativement sur la solidarité entre personnes.

16. Le plan de la thèse. Pour vérifier ces hypothèses, l'étude analyse l'évolution de l'intégration et des mises en œuvre de la solidarité dans le droit belge. Elle est structurée en cinq parties qui suivent un fil chronologique.

Avant d'entrer dans le vif du sujet, la dissertation commence par retracer l'évolution de l'idée de solidarité, depuis ses racines étymologiques à ses développements dans les sciences sociales et économiques au XIX^e siècle puis son appropriation politique et sa transposition juridique en France. En Belgique, le Parti catholique, encore très attaché à la charité, tient encore la solidarité à distance jusqu'à la Grande Guerre (1). Après avoir étudié ses racines, il s'agit ensuite d'étudier ses ailes, c'est-à-dire d'analyser comment ce principe a été déployé dans l'ordre juridique belge pour les individus et pour les territoires, et ce durant l'entre-deux-guerres, les Trente glorieuses, la « vingtaine austère »⁹⁵ et le tournant du XXI^e siècle. Pour chaque période, et donc au sein des quatre parties suivantes, nous consacrons, à chaque fois, deux titres distincts, l'un à la solidarité entre personnes, l'autre à la solidarité entre territoires (2-5).

L'étude des mécanismes juridiques débute donc à l'entre-deux-guerres, période lors de laquelle le principe de solidarité est interprété comme un « principe de droit public »⁹⁶ qui justifie la mise en place des premiers mécanismes de redistribution. L'analyse de cette période montre également que la solidarité s'est exprimée de façon précoce entre territoires (2). Les Trente glorieuses sont, quant à elles, marquée par l'essor du principe aussi bien en ce qui concerne les territoires, par un calibrage de plus en plus précis des clés de répartition du fonds des communes, qu'entre personnes, par la mise en place de la sécurité sociale et d'une fiscalité qui globalise les revenus et fait pleinement

94 W.H. RIKER, *Federalism: Origin, Operation, Significance*, Brown, Little, pp. 5-6 ; R. BIFULCO, « Federalism », in R. Masterman et R. Schültze, *The Cambridge Companion to Comparative Constitutional Law*, Cambridge, Cambridge University Press, 2019, p. 313 ; J. FANIEL, C. ISTASSE, V. LEFEBVE et C. SÄGESSER, « La Belgique, un État fédéral singulier », *Courr. hebdomadaire de la CRISP*, 2021/15, n° 2500, pp. 14-18.

95 Tout comme les « Trente glorieuses » n'ont pas apporté que de la gloire et qu'on ne roulait pas sur l'or durant les « golden sixties », l'expression « vingtaine austère » est réductrice, dans la mesure où une politique drastique de réductions des dépenses et de modération salariale a surtout eu lieu entre 1982 et 1987. S'il fallait résumer la période, il serait plus juste de parler d'une politique d'assainissement budgétaire, ce qui est plus lourd et moins « sexy ».

96 Deuxième rapport sur le Projet de loi sur la réparation des dommages résultant des faits de la guerre, *Doc., Ch.*, 1918-1919, n° 75, p. 17.

jouer le mécanisme de progressivité de l'impôt (3). La vingtaine austère, qui couvre les années 1980 et 1990, constitue une période qui appelle à la nuance. La mise en œuvre de la solidarité est influencée par le développement du fédéralisme belge et une politique économique libérale qui contribuent à son affaiblissement. Toutefois, la recherche de l'équilibre budgétaire a aussi permis à renforcer la solidarité dès lors qu'elle a conduit à la suppression de certains avantages (para)fiscaux dont bénéficiaient les plus hauts revenus (4). Enfin, le tournant du XXI^e siècle est caractérisé par des revendications d'autonomie accrue pour les entités fédérées et des crises à répétition. Dans ce contexte, la Belgique connaît une fragmentation territoriale du périmètre de la solidarité nationale, laquelle n'est pas compensée – au contraire – par une plus grande solidarité entre territoires. Par ailleurs, les victimes des crises font l'objet d'une préoccupation renforcée, mais on observe aussi un affaiblissement de la prise en considération des capacités contributives. Face à la dégradation des finances publiques, c'est l'Union européenne qui, sur la base de son principe de solidarité, va soutenir la Belgique (5).

Enfin, nous concluons. À cet effet, après avoir tracé les évolutions des mécanismes de solidarité, nous proposons des conclusions au regard de nos quatre sous-questions de recherche que sont, pour rappel, la juridicisation de la redistribution, le périmètre de la solidarité, le financement adapté aux facultés contributives et la prise en compte des besoins.

17. La fermeture de l'ouverture. Disons-le d'emblée, notre recherche confirme en bonne partie l'hypothèse avancée. Elle la corrobore en ce qui concerne le mouvement de balancier, dont les années 1980 marquent la bascule. En revanche, elle invite à nuancer cette hypothèse en ce qui concerne les prémices juridiques de la solidarité en Belgique, ainsi qu'en ce qui concerne l'ampleur du déclin observé par la suite.

En effet, le législateur belge n'a pas été sensible au développement du principe de solidarité tel que dégagé par ses voisins français à la fin du XIX^e siècle, pourtant dans un contexte de pleine crise sociale. La plume de la loi est alors fermement tenue par une majorité catholique empreinte par l'idée de charité. Il faudra alors attendre les actions du gouvernement d'union nationale à la suite de la Grande Guerre. À partir de là, la solidarité est mise en œuvre dans le droit jusqu'à la fin des Trente glorieuses.

Par contre, la décennie des années 1980 constitue effectivement un moment pivot, à partir duquel la solidarité, de manière générale, connaît un déclin. Le processus de fédéralisation y joue un rôle central, là où les politiques libérales ont un effet plus contrasté.

D'un côté, les transferts de compétences vers les entités fédérées auraient pu renforcer la solidarité en leur permettant une répartition plus fine selon leurs besoins spécifiques. Toutefois, en l'absence de moyens financiers adéquats – souvent alloués selon des logiques peu ou pas liées aux besoins –, ces transferts ont fragmenté le périmètre national de la solidarité, mais surtout ils l'ont fragilisé parce que l'État fédéral n'agit plus, pour les matières transférées, comme un organe compensateur capable d'assurer un financement des entités fédérées adapté à leurs besoins. De plus, le processus de (dé)fédéralisation à sens unique a actuellement pour effet de paralyser l'État fédéral pour intervenir dans la prise en charge de nouveaux risques sociaux, comme le vieillissement de la population ou les catastrophes environnementales, soit des risques laissés à la charge des entités

fédérées et pour lesquels ces dernières, bien qu'exposées, ont moins de maîtrise sur les facteurs qui les génèrent.

De l'autre côté, les politiques libérales n'ont pas entraîné de reculs significatifs en matière de prestations sociales, si ce n'est à l'endroit des chômeurs. En revanche, elles ont sensiblement dégradé les mécanismes de financement de la solidarité. Même si la recherche d'équilibres budgétaires a parfois abouti à renforcer la prise en considération des capacités contributives, les politiques libérales ont surtout érodé le mécanisme de progressivité de l'impôt des personnes physiques, et donc sa capacité à s'adapter aux facultés contributives. Les pauvres ont été épargnés, ce qui correspond au principe de solidarité. Par contre, les revenus moyens ont dû assumer les allègements fiscaux consentis aux plus riches, ce qui est, à l'inverse, contraire au principe de solidarité. L'attitude récente de l'État fédéral en temps de crise est assez révélatrice de cette tendance. À la différence des crises et guerres antérieures, l'État fédéral s'est montré relativement inerte lorsqu'il s'agissait de mobiliser les ressources nécessaires au financement des dispositifs d'aide mis en place. La solidarité en Belgique s'est mise à marcher sur une jambe : la redistribution, entendue au sens strict, tente de répondre à des besoins, mais son financement repose de moins en moins sur les facultés contributives des contribuables tout en dégradant les finances publiques. À cet égard, c'est plutôt l'Union européenne qui a joué un rôle déterminant, notamment à travers l'activation de son principe constitutionnel de solidarité, en permettant à la Belgique de renflouer ses caisses face aux chocs récents.