

UNIVERSITÉ DU QUÉBEC À MONTRÉAL

LE CONCEPT DE SOLIDARITÉ TERRITORIALE À TRAVERS LES POLITIQUES  
SOCIALES ET L'ÉVOLUTION DES DYNAMIQUES FÉDÉRALES : COMPARAISON DES  
CAS FLAMAND ET QUÉBÉCOIS.

MÉMOIRE  
PRÉSENTÉ  
COMME EXIGENCE PARTIELLE  
DE LA MAITRISE EN SCIENCES POLITIQUES

PAR  
GABRIEL GOSSELIN

JANVIER 2024

UNIVERSITÉ DU QUÉBEC À MONTRÉAL  
Service des bibliothèques

Avertissement

La diffusion de ce mémoire se fait dans le respect des droits de son auteur, qui a signé le formulaire *Autorisation de reproduire et de diffuser un travail de recherche de cycles supérieurs* (SDU-522 – Rév.04-2020). Cette autorisation stipule que «conformément à l'article 11 du Règlement no 8 des études de cycles supérieurs, [l'auteur] concède à l'Université du Québec à Montréal une licence non exclusive d'utilisation et de publication de la totalité ou d'une partie importante de [son] travail de recherche pour des fins pédagogiques et non commerciales. Plus précisément, [l'auteur] autorise l'Université du Québec à Montréal à reproduire, diffuser, prêter, distribuer ou vendre des copies de [son] travail de recherche à des fins non commerciales sur quelque support que ce soit, y compris l'Internet. Cette licence et cette autorisation n'entraînent pas une renonciation de [la] part [de l'auteur] à [ses] droits moraux ni à [ses] droits de propriété intellectuelle. Sauf entente contraire, [l'auteur] conserve la liberté de diffuser et de commercialiser ou non ce travail dont [il] possède un exemplaire.»

## REMERCIEMENTS

Lorsque je me suis plongé dans ce projet, je n'imaginai pas la patience, la discipline que celui-ci allait demander de moi. Mais le chemin parcouru depuis ma première discussion avec M. Alain-G. Gagnon au sujet de ce mémoire, jusqu'aux derniers moments avant son dépôt, me fait réaliser avec gratitude la chance que j'ai eu de l'avoir comme directeur. Mes premiers remerciements sont donc dirigés vers lui, pour ses mots justes en période de questionnement, sa générosité et son intérêt authentique qui m'ont beaucoup motivé du début jusqu'à la fin. Merci à ma famille. À mes frères et sœurs, Luc et Vivianne et à mes parents, Raymond et Julie. Merci infiniment de m'avoir appuyé, encouragé et toujours poussé à travailler fort, et à me dépasser dans tous mes projets. Merci aussi à mon oncle Pierre, à ma marraine Ann-Marie et mon parrain Paul pour leurs encouragements et pour la confiance qu'ils n'ont cessé de me témoigner. Je ne peux pas oublier de remercier les ami.e.s qui m'ont toujours bien soutenu et ont été présent.e.s tout au cours de la réalisation de mes études de deuxième cycle. J'ai eu beaucoup de plaisir à les côtoyer. Cela a rendu le travail plus agréable, bien que mes semaines aient été souvent très chargées.

## TABLE DES MATIÈRES

REMERCIEMENTS .....	ii
RÉSUMÉ.....	v
ABSTRACT .....	vi
INTRODUCTION.....	7
CHAPITRE 1 LES DEUX FÉDÉRATIONS MULTINATIONALES À L'ÉTUDE .....	14
1.1 Contexte politique et social.....	14
1.1.1 Communautés nationales : Clivages et familles politiques.....	15
1.2 Outils conceptuels.....	21
1.2.1 Fédéralisme multinational.....	21
1.2.2 Nationalisme sous-étatique et politiques sociales.....	24
1.2.3 Institutionnalisme historique.....	26
1.3 Les dynamiques fédérales .....	28
1.3.1 Centrifuge versus centripète .....	28
1.3.2 Processus constituants.....	30
1.3.3 Le partage des compétences entre gouvernement régional et gouvernement central .....	33
CHAPITRE 2 L'ÉTAT-PROVIDENCE QUÉBÉCOIS FACE AU POUVOIR FÉDÉRAL DE DÉPENSER DANS LE DOMAINE DE LA SANTÉ : ÉVOLUTION DU SYSTÈME DE SANTÉ QUÉBÉCOIS DE 1999 À 2015. ....	37
2.1 Résumé des relations Québec-Ottawa sur le partage des compétences en matière de santé (1960-1999).....	37
2.1.1 Stratégie interventionniste et État-providence .....	37
2.1.2 L'assurance-maladie .....	38
2.1.3 Le modèle québécois des politiques sociales.....	39
2.2 L'Union sociale canadienne et les transferts en santé.....	40
2.2.1 Déséquilibre fiscal .....	40
2.2.2 Reconnaissance du pouvoir fédéral de dépenser.....	42
2.2.3 Échec politique de l'Union sociale et fédération multinationale contestée .....	43
2.3 Commission d'étude sur les services de santé et les services sociaux (2000, Clair).....	44
2.4 Commission d'étude sur l'avenir des soins de santé au Canada (2002, Romanow) .....	46
2.5 Loi sur les agences de développement de réseaux locaux de services de santé et de services sociaux (2003, Couillard) .....	48
2.6 Loi modifiant l'organisation et la gouvernance du réseau de la santé et des services sociaux notamment par l'abolition des agences régionales (2015, Barrette) .....	51

2.7 Le système de santé québécois et son financement : L'État-providence et la solidarité sociale au cœur des enjeux actuels.....	53
---	----

CHAPITRE 3 LA FÉDÉRALISATION DE LA SÉCURITÉ SOCIALE ET L'ENJEU DE L'ASYMÉTRIE INSTITUTIONNELLE EN BELGIQUE : LA SOLIDARITÉ INTERPERSONNELLE DU RÉGIME DES ALLOCATIONS FAMILIALES REMISE EN QUESTION (2001-2011).....56

3.1 Contexte historique de la fédéralisation de la Belgique.....	56
3.1.1 Évolution institutionnelle/politique avant la 5e réforme institutionnelle de 2001.....	56
3.1.1.1 1 <sup>re</sup> réforme (1967-1971).....	57
3.1.1.2 2 <sup>e</sup> réforme (1977).....	58
3.1.1.3 3 <sup>e</sup> réforme (1988-1989).....	59
3.1.1.4 4 <sup>e</sup> réforme (1992).....	59
3.1.2 Le nationalisme flamand et ses revendications historiques .....	60
3.1.3 La sécurité sociale et la décentralisation.....	62
3.2 5 <sup>e</sup> réforme de l'État (Lois spéciales du 13 juillet 2001).....	65
3.2.1 Accord du Lambermont .....	65
3.2.2 Accord du Lombard.....	66
3.3 6 <sup>e</sup> réforme de l'État (2011).....	67
3.3.1 Transfert majeur de compétences vers les trois Régions .....	67
3.3.2 Sécurité sociale touchée pour la première fois (allocations familiales).....	68
3.4 La sécurité sociale comme moteur de revendications nationalistes en Flandre .....	69
3.4.1 Évolution du discours des partis nationalistes et mise à l'agenda .....	69
3.4.2 Une 7 <sup>e</sup> réforme à l'horizon?.....	71

CHAPITRE 4 COMPARAISON DES CAS FLAMANDS ET QUÉBÉCOIS : LA SOLIDARITÉ À TRAVERS LES POLITIQUES SOCIALES ET L'ÉVOLUTION DES DYNAMIQUES FÉDÉRALES ..73

4.1 Les deux fédérations multinationales : Résumé comparatif.....	73
4.1.1 Contexte politique.....	73
4.2 Comparaison des mouvements nationalistes flamands et québécois .....	75
4.2.1 Ressemblances .....	75
4.2.2 Différences.....	78
4.3 La santé et les allocations familiales à travers les réformes institutionnelles .....	80
4.4 La solidarité territoriale à travers les politiques sociales .....	82
4.5 L'évolution des dynamiques fédérales à travers les réformes institutionnelles et sociale .....	86

CONCLUSION.....88

BIBLIOGRAPHIE.....91

## RÉSUMÉ

Les nationalismes contemporains sous-étatiques occupent une place importante dans l'évolution du paysage institutionnel des fédérations multinationales, ainsi que dans la définition du partage des compétences entre niveaux de gouvernement. Nous analysons ce phénomène en étudiant le cas des politiques de la Santé au Québec à travers les réformes qu'elle traverse depuis le début des années 2000 à la dernière réforme de la santé en 2015. Nous observons ces changements en empruntant le cadre du nationalisme québécois et de son influence sur ces changements, ainsi que la place qu'occupe la solidarité à l'intérieur de son discours politique. Notre analyse compare le cas de la santé au Québec et celui de la sécurité sociale en Flandre, précisément le cas de la décentralisation des allocations familiales avec la dernière réforme de l'État en 2010. Nous cherchons à identifier comment le discours du nationalisme flamand sur cette politique sociale a permis sa décentralisation, à travers les réformes institutionnelles depuis le début de la fédéralisation progressive de la Belgique.

Dans l'optique de la politique comparée, nous souhaitons identifier les réalités contrastées entre les fédérations, les politiques sociales et la manière dont les partis nationalistes régionaux mobilisent leurs revendications par l'entremise des politiques sociales. Nous utilisons le concept de solidarité territoriale comme boussole afin de mieux saisir comment les visions distinctes des nationalismes québécois et flamand de la solidarité territoriale en matière de politiques sociales construisent des fédérations différentes en Belgique et au Canada.

Mots clés : Fédéralisme, Politiques sociales, Nationalisme, Solidarité, Québec, Flandre, Santé, Allocations familiales, Sécurité sociale.

## ABSTRACT

Contemporary sub-state nationalisms occupy an important place in the evolution of the institutional landscape of multinational federations, as well as in the definition of the sharing of competences between different levels of government. We analyze this phenomenon by studying the case of health policies in Quebec through the reforms it has gone through since the early 2000s to the last health reform in 2015. We observe these changes by borrowing the framework of Québécois nationalism and its influence on these changes, as well as the place occupied by solidarity within its political discourse. Our analysis compares the case of health in Quebec and that of social security in Flanders, specifying the case of the decentralization of family allowances with the last state reform in 2010. We seek to identify how the discourse of Flemish nationalism on this social policy has enabled its decentralization, through the institutional reforms since the start of the progressive federalization of Belgium.

From the perspective of comparative politics, we wish to identify the contrasting realities between federations, social policies and the way in which regional nationalist parties mobilize their demands through social policies. We use the concept of territorial solidarity as a compass to better understand how the distinct visions of Quebec and Flemish nationalisms of territorial solidarity in terms of social policies build different federations in Belgium and Canada.

Keywords : Federalism, Social policies, Nationalism, Solidarity, Quebec, Flanders, Health, Family allowances, Social Security.

## INTRODUCTION

Le développement des études sur les systèmes politiques fédéraux contemporains et des nationalismes sous-étatiques dans les dernières décennies nous permet de constater la nature parfois conflictuelle de la gestion de la diversité nationale au sein de ces États. Ces dynamiques entre communautés plurielles au sein d'une même entité fédérée auront nécessairement un impact sur la construction des institutions et des politiques publiques qui y seront établies à travers le temps, ainsi que les multiples évolutions qui auront contribué au façonnement de l'État social tel que nous le connaissons aujourd'hui dans plusieurs démocraties occidentales. Cela étant dit, les interactions de nations à nations sont loin de donner lieu exclusivement à des tensions sociales et politiques. Elles permettent également des échanges constructifs pouvant créer les conditions favorables à un avenir commun, une vision égalitaire du vivre ensemble où tous sont représentés, et où la reconnaissance des *demoi* qui constituent la fédération donne lieu à un véritable échange sur la base d'une compréhension positive du caractère multinational de cette fédération.

Ce débat continu peut s'exprimer de différentes façons selon le contexte historique dans lequel on se trouve. Généralement, dans notre champ d'études, nous avons tendance à analyser les discours, les écrits, les débats ainsi que les politiques qui sont mises en place à divers niveaux des institutions présentes dans la société, qu'elles soient juridiques, parlementaires, culturelles, universitaires ou autres. Celles-ci nous donnent l'occasion de comprendre les différentes identités et revendications qui constituent le nous. En ce qui nous concerne, la mise en place de politiques publiques et de programmes sociaux par les gouvernements en vue de répondre aux différents besoins de la population représente un intérêt considérable, surtout lorsqu'on considère que ces politiques sont l'expression d'une vision de la vie en commun, de la solidarité sociale, bref, de l'orientation que doit entreprendre la société dans laquelle nous vivons. Lorsque l'on étudie ces phénomènes, les études de politique comparée nous permettent de brosser un portrait critique de ces politiques gouvernementales, de manière à juxtaposer les qualités, les défauts ainsi que l'évolution de ces politiques, tout en analysant les rôles des institutions et des acteurs en explorant la trajectoire des programmes sociaux.

Lorsqu'on se penche sur le cas du mouvement indépendantiste québécois, du moins à partir du début de la Révolution tranquille, les revendications en émanant concernent principalement la protection de la langue française, la culture québécoise, la consolidation d'institutions publiques et de politiques sociales propres au Québec ainsi que l'autonomie politique du gouvernement provincial au sein de l'ensemble fédéral canadien. Il existe un historique d'opposition entre Ottawa et Québec pas seulement sur la question de la reconnaissance de la nation québécoise, mais également en ce qui a trait aux politiques sociales mises de



l'avant par l'un et par l'autre. Le gouvernement fédéral a pour sa part pris l'habitude de prendre l'initiative d'instaurer des standards pancanadiens dans ses programmes sociaux, notamment concernant la santé de la population, bien que la santé demeure une compétence des provinces et inscrite dans la Loi constitutionnelle de 1867 (Sossin, L. et al. 2006). Cette tendance à la centralisation sera maintes fois présente dans les différentes lois et Commissions sur la santé à travers les époques, de la Commission royale sur les services de santé à partir de 1961 jusqu'à la plus récente commission fédérale sur les soins de santé, la Commission sur l'avenir des soins de santé au Canada, en 2002.

Du côté provincial, les Commissions d'enquête et les réformes dans le système de santé vont également se multiplier à travers les décennies, depuis la Commission d'enquête sur la santé et le bien-être social en 1967 jusqu'à la dernière réforme majeure, la *Loi modifiant l'organisation et la gouvernance du réseau de la santé et des services sociaux notamment par l'abolition des agences régionales*<sup>1</sup> en 2014 (Loi 10). Ce qui nous permettra d'observer le lien entre les revendications propres au nationalisme québécois et les politiques sociales dans la discussion permanente des acteurs gouvernementaux quant à la définition du fédéralisme canadien, ainsi que l'asymétrie politique exigée par le gouvernement du Québec au sujet du partage des compétences. Les politiques de la Santé au Canada et au Québec ont souvent fait l'objet d'études en sciences sociales, que ce soit au sujet de la mise en place de l'assurance-hospitalisation adoptée par le gouvernement du Québec en 1961, puis de l'assurance-maladie en 1970, le bien-être social et le Transfert canadien pour la santé et les programmes sociaux (TCSPS). Toutes ces politiques ont eu un impact autant sur le développement du modèle québécois de politiques gouvernementales que celui du modèle canadien interventionniste, ainsi c'est à cette dynamique que s'intéresse le présent mémoire (Vaillancourt, Pelletier, Pelletier, 1988).

Dans la littérature portant sur le nationalisme sous-étatique, l'histoire des tensions entre la Wallonie et la Flandre en Belgique représente un cas de figure intéressant dans l'optique de comparer deux dynamiques qui partagent certaines caractéristiques sur le plan politique et institutionnel, mais qui se différencient sur plusieurs aspects dont nous allons traiter dans les prochains chapitres. L'État belge tel que nous le connaissons aujourd'hui comporte des éléments fédéraux et confédéraux, il a aussi la particularité d'avoir instauré la diversité communautaire au niveau de l'État central, en inscrivant dans la constitution les clivages linguistiques francophone, néerlandophone et germanophone (Bernard, Lys, Romainville, 2020). On compte à ce jour pas moins de six réformes de l'État belge depuis la fin des années 1960, qui au fur et à mesure ont permis de transférer davantage de compétences fédérales vers les Régions. La dernière réforme,

---

<sup>1</sup> Mieux connue sous le nom de la « Réforme Barrette», du nom du ministre de la Santé et des Services sociaux du gouvernement libéral de l'époque.

datant de 2011, a défédéralisé complètement un élément majeur de la sécurité sociale, les allocations familiales (Dumont, 2015). La Sécurité sociale belge est au centre des revendications nationalistes flamandes, c'est pour cette raison que nous trouvons intéressant d'analyser comment et pourquoi la décentralisation de cette politique sociale a été rendue possible, malgré les nombreux obstacles associés au fonctionnement du système fédéral belge.

Comme énoncé précédemment, le lien entre revendications nationalistes en contexte plurinational et politiques sociales représente un filon historiquement riche pour le champ de l'analyse sociopolitique du fédéralisme. L'évolution de ces mouvements nationalistes et le développement de l'État-nation au sein d'un espace politique partagé, parfois même disputé, permettent de nous pencher sur la nature originelle de ces mouvements mobilisateurs, qui jouent un rôle déterminant dans la formation des politiques publiques contribuant à la consolidation du tissu social des sociétés modernes. L'aspect comparatif de cette étude entre deux cas bien différents permet de mieux saisir les rapports politiques entre les entités fédérées, l'impact de différents types de nationalismes quant à l'implantation des politiques sociales et les défis pour l'avenir de ces fédéralismes, tout en identifiant ce qui rapproche et sépare les deux cas d'étude.

L'objectif de la recherche est ancré dans une étude comparative de deux cas de figure contrastés, bien qu'il y ait quelques similitudes que nous allons développer plus en aval. Comprendre comment les mouvements nationalistes québécois et flamands mobilisent leurs revendications politiques autour des politiques sociales de la santé (Canada) et de la sécurité sociale (Belgique) et comparer comment les similitudes et différences identifiées influencent les dynamiques fédérales au sein des deux configurations étatiques à l'étude. Nous nous concentrons sur la vision que les nationalistes québécois et flamands ont de la solidarité territoriale en matière de politiques sociales .

Lorsqu'on adopte une approche pluraliste de l'étude du fédéralisme multinational, il est important de considérer la multitude de scénarios possibles dans l'établissement d'accommodements institutionnels pour les différentes communautés nationales fédérées (Mathieu, Guénette, Gagnon, 2020). Les comparaisons ne sont pas toujours évidentes, que l'on parle du cas Québec-Canada, Flandre-Belgique, ou encore des cas Écosse-Royaume-Uni et Catalogne-Espagne. Toutes ces dynamiques fédérales-nationalistes remettent en question le rôle de l'État central, le rôle des États régionaux, la légitimité démocratique, l'égalité politique, le partage des compétences, la décentralisation et l'asymétrie constitutionnelle. Tous ces concepts qui reviennent dans les nombreuses études développées par les sociologues et politologues prouvent bien la pertinence d'adopter plusieurs angles pour comprendre ce qui explique l'état des autonomies et des luttes d'autodétermination dans ces États démocratiques modernes.

Pourquoi comparer les cas québécois et flamand, qui appartiennent à des systèmes politiques différents, mais qui tous deux réclament la décentralisation des politiques sociales ? Et surtout pourquoi le faire à travers l'optique des politiques publiques ? Même s'il a été établi que dans des États multinationaux, autant les gouvernements centraux que les gouvernements sous-étatiques utilisent les politiques sociales afin de promouvoir leur agenda politique et d'opposer leurs solidarités, identités nationales, très peu d'experts du nationalisme et du fédéralisme se sont penchés sur les enjeux de politiques sociales en relation avec la solidarité territoriale ou communautaire (Béland, Lecours, 2008). Je note ici l'importante contribution de Daniel Béland et André Lecours dans ce sous-champ des études sur les nationalismes contemporains et du fédéralisme. Le nombre de recherches à ce sujet demeure faible, en particulier sur le nationalisme québécois et le domaine des politiques de la santé au Canada. Il existe davantage de recherches sur la sécurité sociale dans le projet nationaliste flamand (Sbaraglia, Stassart, 2020), mais encore, il y a peu de comparaisons entre ces deux cas et les types de politiques choisies sont tout à fait pertinents considérant la riche littérature traitant de l'évolution des politiques publiques au sein des deux fédérations.

Pour remettre en contexte la situation du côté belge, à partir des années 1980, il y a eu un changement de discours entourant les revendications nationalistes des partis politiques flamands. Un parti en particulier, le *Volksunie*, un parti nationaliste de droite, se fera de plus en plus vocal quant à la nécessité de décentraliser la sécurité sociale, de changer de système ou d'adopter un changement de paradigme, bref nous étions en présence de l'accentuation du clivage communautaire dans ce débat (Pochet, Reman, 2006). Ce parti revendique assez clairement d'ailleurs une solidarité ethnique flamande en ce qui concerne la sécurité sociale. Quant à la sécurité sociale, qui est un sujet de compétence fédérale, est apparue comme un nouveau terrain de bataille pour les partis dans un contexte où les clivages linguistiques sont bien marqués (francophone/néerlandophone) (Dumont, 2015). En effet, cette politique sociale de type Bismarkien, introduite par l'Arrêté-Loi de 1944, avait pour vocation la solidarité interpersonnelle, plutôt que la solidarité intercommunautaire (Poirier, Vans-Teenckiste, 2000). Dans ce contexte de la remise en question de l'État providence et de la montée du néolibéralisme en Flandre, le mouvement nationaliste va remettre en question le statu quo du rôle de l'État fédéral dans le développement socio-économique du pays et exiger que les politiques économiques soient confiées aux régions, ce qui sera le cas à la suite de la réforme institutionnelle de 1988 (Luyten, Govaert, 2010). Dans la même logique, vont apparaître des études venant de la Flandre qui font cas d'un déséquilibre des contributions financières à la sécurité sociale des Flamands et des Wallons, comme quoi les premiers contribueraient davantage par habitant que les seconds et dépenseraient moins que leurs compatriotes du Sud. Ce discours d'opposition visant à pointer du doigt une forme d'injustice économique (qui fait fi d'un passé dans lequel la Flandre a également profité de ce système) sera

instrumentalisé par des partis politiques de droite et d'extrême droite en Flandre afin de légitimer la décentralisation de la sécurité sociale, cet élément qui pour beaucoup représente le ciment de l'unité belge.

Lors de la sixième et dernière réforme de la Constitution belge en 2011, une partie importante de la sécurité sociale a été complètement décentralisée (les allocations familiales) en faveur des régions et ceci a été possible grâce à un contexte de crise politique sans précédent, dans le but de réunifier la fédération, de mettre un terme aux négociations en vue de former un nouveau gouvernement à Bruxelles (Béland, Lecours, 2018). Ce fut une décentralisation historique dans un contexte particulier, une victoire pour le mouvement nationaliste flamand. Cette ouverture au changement de politique pourrait se répéter dans un avenir proche, alors que plusieurs experts parlent d'une septième réforme qui se préparerait pour les prochaines années, et qui verrait la sécurité sociale davantage décentralisée, ce qui bousculerait l'équilibre entre le pouvoir fédéral, les régions, les communautés.

Le système canadien a historiquement exprimé une dynamique centripète, c'est-à-dire que le pouvoir a surtout tendance à se déplacer vers le centre, plutôt qu'à favoriser la décentralisation, mais il exprime également certains éléments centrifuges (Matagne, 2009). Cela tient à plusieurs causes, notamment l'une des tendances du fédéralisme canadien à voir le gouvernement d'Ottawa s'investir, à travers des lois, des ententes, modifiant les transferts fédéraux vers les provinces afin d'imposer des standards pancanadiens dans les programmes sociaux, de santé, d'éducation, transferts dont les provinces dépendent, car ces programmes sont souvent cofinancés par les deux ordres de gouvernement (Laurent, Vaillancourt, 2004). Cette forme d'action fédérale s'est reproduite de manières différentes selon les époques, selon l'évolution des lois canadiennes sur les soins de santé dans le pays et des politiques de financement des programmes, elle fut même dénoncée par la Commission Castonguay-Nepveu (1967-1972), comme une forme d'ingérence dans des compétences provinciales à travers le pouvoir de dépenser (Giroux, 1970).

La comparaison entre la Flandre et le Québec est donc pertinente à plusieurs titres: peu abordée sous cet angle et pertinente pour le développement de ce sous-champ de l'étude des nationalismes contemporains, des fédéralismes multinationaux que sont la Belgique et le Canada. L'aspect novateur de la présente recherche consiste à approfondir nos connaissances sur la place importante des politiques sociales par les mouvements nationalistes, les gouvernements, les partis politiques en l'occurrence, de tirer des leçons sur ces stratégies, voir quelles sont les différences ou les similitudes entre le cas flamand et québécois et comment la mobilisation des revendications politiques autour de ces deux champs des politiques sociales influence les dynamiques fédérales.

Nous allons commencer par préciser le cadre théorique. Rappelons la question spécifique de recherche : *comment les visions distinctes des nationalismes québécois et flamands de la solidarité territoriale en matière de politiques sociales construisent-elles des fédérations différentes en Belgique et au Canada?* Plus précisément, comment la solidarité territoriale influence l'action des gouvernements québécois et flamands dans le domaine de la santé et de la sécurité sociale et comment s'exprime-t-elle dans les dynamiques institutionnelles fédérales et le partage des compétences dans ces domaines? Notre hypothèse est qu'il y a une différence entre les discours politiques des gouvernements quant aux revendications ayant trait aux politiques sociales entre les deux pays et que cela s'explique par la nature distincte des nationalismes identifiés, mais également à cause de la différence entre la dynamique propre aux deux fédéralismes, l'un centripète (Canada), l'autre centrifuge (Belgique).

Plus concrètement, nous ferons une analyse de contenu qualitative et comparative afin d'analyser l'évolution institutionnelle du système de santé au Québec et des réformes touchant à la sécurité sociale, et plus particulièrement des allocations familiales en Flandre. Dans les deux cas, la recherche s'effectuera sur une période déterminée selon des événements politiques pertinents et relativement récents. Pour le cas québécois, l'étude se situera à partir de l'Entente Cadre sur l'Union Sociale canadienne (ECUS) en 1999 jusqu'à la dernière réforme majeure du système de la santé avec la Loi modifiant l'organisation et la gouvernance du réseau de la santé et des services sociaux notamment par l'abolition des agences régionales (Loi 10), adoptée en 2015. Pour le cas flamand, le début de la période d'étude sera à partir de la cinquième réforme de l'État belge en 2001 jusqu'à la sixième réforme constitutionnelle en 2011-2014, lors de laquelle une partie importante de la sécurité sociale (allocations familiales) a été défédéralisée.

Pour ce qui est du Québec, nous allons nous pencher sur une analyse de l'évolution du système de santé, de son financement partagé avec Ottawa, ainsi que de la place de l'État québécois dans son organisation. La période à l'étude commencera donc avec l'Entente-Cadre sur l'Union Sociale canadienne (ÉCUS) en 1999 et se finira avec la Loi modifiant l'organisation et la gouvernance du réseau de la santé et des services sociaux notamment par l'abolition des agences régionales adoptée le 6 février 2015 par l'Assemblée nationale du Québec. Ici la question du fédéralisme canadien, du partage des compétences et du financement de la santé au Québec sera analysée à partir de rapports de commissions parlementaires fédérales et provinciales, ainsi que des projets de Loi ayant grandement modifié la structure du système de santé québécois. L'ÉCUS marque l'an un de notre analyse, car cet événement a vu le gouvernement fédéral redéfinir son rôle dans le financement et l'orientation des politiques de la santé à l'échelle du pays en mettant de l'avant le pouvoir de dépenser (Noël et al, 2008), mais également influencer l'action des provinces dans leurs propres domaines de compétences (Boismenu, Graefe, Jenson, 2003). L'Étude s'achève avec la

dernière réforme d'envergure du système de santé au Québec avec la Loi 10 du gouvernement libéral en 2015.

L'approche analytique pour la part flamande de l'étude consistera à observer les changements apportés à la sécurité sociale, plus particulièrement des allocations familiales à travers les réformes de l'État belge. Ces modifications institutionnelles ont réorganisé les compétences des entités fédérées, les transferts budgétaires qui ont décentralisé des prestations de la sécurité sociale ainsi qu'une part non négligeable de celle-ci que représentent les allocations familiales (Pochet, Reman, 2006.) Cela nous permettra d'évaluer dans quelle mesure les réformes de l'État ont eu un impact sur l'asymétrie institutionnelle du fédéralisme belge, ainsi que sur la place des politiques sociales dans le débat sur les défis à relever. Pour ce faire, nous allons analyser les documents gouvernementaux de réformes constitutionnelles de la cinquième réforme (2001) à la sixième (2011-2014), cerner les évolutions de cette politique sociale et identifier la place qu'occupe la solidarité communautaire dans ces changements, sur la période à l'étude. Le choix de la cinquième réforme comme début de la période s'explique par l'adoption de deux accords importants; l'accord du Lambertmont suivi de l'accord du Lombard, qui vont respectivement transférer un grand nombre de compétences aux Communautés et aux Régions, mais également réguler le fonctionnement des institutions bruxelloises. La fin de l'étude avec la sixième réforme nous amène à la décentralisation complète des allocations familiales vers les entités fédérées.

Enfin, une fois l'analyse de l'évolution des politiques sociales des deux cas achevés, la partie comparative de la recherche permettra de mieux saisir le rôle que joue la solidarité territoriale dans les mutations des politiques de la santé et de la sécurité sociale dans les dynamiques des deux nationalismes sous-étatiques que nous observons. La perspective comparative du point de vue politique et systématique va confirmer ou non notre hypothèse selon laquelle dans les deux cas, le concept de solidarité territoriale ou communautaire est utilisé de manière différente, dans des instances différentes, pour mobiliser les revendications nationalistes des gouvernements flamands et québécois. Le choix de comparer à des moments de réformes ou d'instauration de lois importantes dans les deux cas suit la logique de la pertinence que les deux fédérations évoluent différemment et qu'il était préférable de choisir les moments marquants des transformations au chapitre des politiques sociales, plutôt que d'établir simplement un espace temporel identique pour les deux cas de figure. C'est dans ce dernier chapitre que la comparaison va nous permettre d'expliquer les différences qui existent entre deux cas où des gouvernements régionaux vont mobiliser le concept de solidarité territoriale pour légitimer des réformes de régimes de politiques publiques, dans ces cas-ci, la santé et la sécurité sociale à travers les allocations familiales.

# CHAPITRE 1

## LES DEUX FÉDÉRATIONS MULTINATIONALES À L'ÉTUDE

Lorsque l'on aborde la situation politique de fédérations plurinationales comme celles du Canada ou de la Belgique, c'est-à-dire des États qui sont une association d'entités politiques territoriales et composés de plusieurs communautés nationales en leur sein, il est nécessaire de définir les concepts clés entourant l'analyse des sujets qui nous intéressent présentement. Pour ce faire, nous allons commencer par expliquer les principes de nations, nationalisme, ainsi que clivages politiques, afin de les situer dans le contexte politique et social plus large de l'étude des cas québécois et flamand. Aussi, nous allons approfondir certains outils conceptuels qui nous permettront de mieux comprendre la portée de la présente étude comparative, ainsi que la méthodologie avec laquelle nous allons observer l'évolution des politiques publiques de la santé et des allocations familiales dans ces deux pays, à travers une approche institutionnaliste historique, comme il sera détaillé dans les prochains paragraphes.

Pour finir ce premier chapitre, nous allons rentrer davantage dans l'aspect comparatif en y opposant les dynamiques fédérales des deux cas, l'un centrifuge, l'autre centripète, mais aussi leurs processus constituants et le partage des compétences entre le gouvernement régional ou provincial et le gouvernement central (Flandre versus Belgique, Québec versus Canada), afin d'établir une base de compréhension adéquate des deux fédérations multinationales pour les sections à venir. L'objectif de ce chapitre étant de mettre en contexte les concepts principaux qui seront abordés dans ce mémoire, tout en mettant l'accent sur leur définition afin de mieux saisir la pertinence d'une telle étude de politique comparée.

### 1.1 Contexte politique et social

Pour mieux saisir l'angle d'étude des deux communautés nationales qui sont au centre de la recherche, il est primordial de définir le concept de nation, qui reviendra à plusieurs reprises à travers les étapes de notre travail. Il existe plusieurs définitions et celle que nous avons choisie est assez largement acceptée dans le champ d'études des nationalismes contemporains en science politique. Le philosophe et historien français du 19<sup>e</sup> siècle Ernest Renan qualifie la nation de « grande solidarité, constituée par le sentiment des sacrifices qu'on a faits et de ceux qu'on est disposé à faire encore. Elle suppose un passé ; elle se résume pourtant dans le présent par un fait tangible : le consentement, le désir clairement exprimé de continuer la vie commune. L'existence d'une nation est [...] un plébiscite de tous les jours, comme l'existence de l'individu est une affirmation perpétuelle de vie » (Renan, 1991). L'historien fait donc référence au passé de la nation, mais également au désir commun de continuité, de persistance d'une solidarité partagée dans le présent afin

qu'elle existe dans l'avenir. Le choix de cette définition n'est pas étranger à l'esprit de la présente étude de politiques sociales à travers l'angle du nationalisme et au concept central de solidarité territoriale ou solidarité nationale que l'on développera à travers ce travail de recherche.

Globalement, cette description est somme toute représentative du concept de nation. Néanmoins, nous pouvons également la préciser en y ajoutant certains éléments de la nouvelle définition que propose le philosophe québécois Michel Seymour, avec sa *conception sociopolitique de la nation*. Afin de ne pas se limiter à la dichotomie entre nation ethnique et nation civique, il développe une définition qui permettra de mieux saisir la complexité de celle-ci et assurer une meilleure viabilité des États multinationaux, donc une cohabitation harmonieuse des communautés qui vivent sur le même territoire. Pour Michel Seymour, la nation sociopolitique est une communauté politique, composée d'une majorité nationale, de minorités nationales et d'individus aux origines nationales différentes (Seymour, 1999). La nation ne possède pas nécessairement un État souverain, elle existe nécessairement sur un territoire avec des frontières reconnues et la majorité de la population se reconnaît comme appartenant à ladite nation. On constate que cette définition convient autant pour le Québec que pour la Flandre.

#### 1.1.1 Communautés nationales : Clivages et familles politiques

Avant d'entamer la comparaison des deux nationalismes sous-étatiques qui nous intéressent, il convient de mettre la table et établir sur quoi vont se baser les oppositions entre les acteurs politiques que nous allons étudier par la suite. C'est important dans la mesure où il faut comprendre l'origine de ces oppositions idéologiques, linguistiques, religieuses, économiques et j'en passe. Ce faisant, nous allons entreprendre de définir les clivages politiques de manière théorique d'abord, pour ensuite les appliquer concrètement, afin de mieux cerner les origines, puis l'évolution des deux mouvements nationalistes dans la société québécoise et flamande. Nous allons commencer par détailler la théorie des clivages avancée par les sociologues Seymour Lipset et Stein Rokkan. C'est ce modèle d'analyse pertinent pour la comparaison politique, qui nous permet de comprendre les changements, les causes historiques aux clivages structurels qui expliquent l'état du système de partis en Europe de l'Ouest durant la deuxième partie du 20<sup>e</sup> siècle (de Coorebyter, 2008).

Premièrement, on peut dire qu'un clivage sous-entend une forme de rupture causée par un conflit entre des partis aux intérêts opposés au sein d'une société, donc un « phénomène structurel » face à un « conflit conjoncturel » (Frogner, 2007). Les clivages sont soit d'ordre fonctionnel (idéologique ou matériel), soit territorial (faisant référence à l'espace plus ou moins consolidé par un État-nation). Selon les deux théoriciens, les systèmes de partis en Europe occidentale sont basés sur l'émergence des quatre clivages



structurants suivants : centre-périphérie, rural-industrie, État-Église, possédant-travailleur (Seiler, 2011). Brièvement, les deux premiers clivages sont d'ordre territorial et les deux autres, fonctionnels, et chacun d'entre eux surviennent à la suite de moments critiques. Ces moments critiques peuvent s'exprimer à travers des incidents historiques comme des révolutions, par exemple la révolution russe de 1917 (clivage possédant-travailleur), la révolution industrielle au XIXe siècle (clivage possédant-travailleur) ou encore la révolution nationale de 1789 ou la Réforme, puis Contre-Réforme aux XVIe/XVIIe siècles. Ces événements vont permettre l'apparition de *conjonctures critiques*<sup>2</sup> qui vont se présenter comme un point tournant dans l'histoire, une fenêtre d'opportunité pour les acteurs politiques du moment de faire des choix qui vont marquer de manière durable et structurelle l'orientation d'un mouvement politique, d'une société, de ses institutions, ainsi que ses clivages sur la longue durée. Ce type d'évènements peuvent se répéter de manières différentes, mais les clivages seront longtemps impactés à cause de ces moments critiques uniques. En sociologie historique, le cas du nationalisme flamand fut le sujet de nombreux travaux analysant l'impact de moments critiques dans l'histoire de la Belgique et qui nous aide à comprendre l'origine des clivages qui marquent les conflits communautaires belges entre Wallons et Flamands<sup>3</sup>.

Nous allons donc résumer l'avènement du mouvement flamand à l'aide de la théorie des clivages afin de saisir les causes profondes des revendications des partis nationalistes qui l'incarnent dans la Belgique d'aujourd'hui. Par la suite, nous allons nous attarder à brosser un portrait du nationalisme québécois, pour finalement les comparer de manière succincte dans la section suivante. Tout d'abord, plusieurs clivages divisent la Belgique dès sa création en 1830. L'aspect linguistique, entre une part majoritaire néerlandophone, une minorité francophone et une part encore plus petite germanophone, occupe déjà une place importante dans le paysage sociolinguistique belge. L'État belge est pourtant unitaire et unilingue (francophone). Cette situation pose également un problème, car elle illustre une division régionale, avec au Nord les Néerlandais majoritaires démographiquement et au Sud, les francophones minoritaires, mais elle montre aussi une division socioéconomique : « En effet, il existait une fracture entre les dialectes germaniques et romans parlés par les milieux les plus modestes et le français parlé par la noblesse et la haute bourgeoisie. Entre ces deux extrêmes, une frange importante de la population était, quant à elle, diglossique : elle utilisait le français pour le commerce et dans la vie professionnelle tandis qu'un dialecte germanique (west-vlaams, vlaams, etc.) ou roman (picard, wallon, gaumais) était préféré dans les conversations familiales. » (Dassargues, Perrez et Reuchamps, 2014). On voit que l'origine des tensions est linguistique, mais également socioéconomique, avec un jeune État qui est opéré par une élite qui fonctionne uniquement

---

<sup>2</sup> Traduit de l'anglais *critical junctures*.

<sup>3</sup> Voir notamment les nombreux travaux de Jan Erk sur le fédéralisme, ainsi que sur les nationalismes sub-étatiques belges et le clivage gauche/droite dans Erk, Jan. (2005). Sub-State Nationalism and the Left-Right Divide: Critical Junctures in the Formation of Nationalist Labour Movements in Belgium, *Nations and nationalism*, 11(4), 551–570.

en français. La bourgeoisie intellectuelle flamande à cette époque va mettre de l'avant des demandes afin de reconnaître le néerlandais, requête ambitieuse qui se heurtera à de nombreux refus, avant d'être officiellement mise en marche en 1898 avec la Loi de l'Égalité<sup>4</sup>. Donc le mouvement nationaliste flamand est né en réaction à cette opposition soutenue d'une minorité francophone d'admettre la réalité multinationale et multiculturelle du pays qui est fortement centralisé politiquement. C'est l'activisme de l'élite flamande, une petite bourgeoisie composée d'intellectuels, d'étudiants, de dirigeants locaux et de prêtres, qui va mettre de l'avant l'identité flamande ainsi que les revendications communautaires liées à une meilleure représentation institutionnelle à l'échelle du pays (Lecours, 2001). C'est une prise de conscience d'un *Nous* culturel initiée par des acteurs politiques qui est à l'origine du nationalisme en Flandre.

En suivant la théorie de Lipset et Rokkan, on constate que le clivage centre-périphérie est à l'origine des conflits communautaires en Belgique. S'en suit le clivage entre laïcs et cléricaux (État-Église) qui va marquer la vie politique nationale. Il faut se remettre dans le contexte de l'époque, du 19<sup>e</sup> siècle jusqu'au début du 20<sup>e</sup>, la Flandre est plus pauvre et plus rurale que la Wallonie, qui est déjà plus prospère grâce à son industrialisation. Ce que certains appellent le retard industriel de la Flandre est cependant réfuté par des historiens, qui mettent de l'avant les décisions des dirigeants politiques de la Région : « Le suffrage censitaire a déterminé la façon dont se distribuait le pouvoir politique jusqu'en 1893. La propriété foncière était relativement surreprésentée. Ce groupe était puissant en Flandre, région essentiellement rurale. De plus, le régime censitaire favorisait les campagnes – ce qui, du même coup, renforçait la position des représentants politiques de la Flandre rurale [...] Les représentants de la Région flamande défendaient une politique économique répondant aux intérêts de leur électorat principalement rural. » (Luyten et Govaert, 2010). La révolution industrielle entamée avant la création de l'État belge aura des répercussions majeures pour la suite des choses, notamment, l'évolution du syndicalisme ouvrier en Belgique et le rôle du clergé sur l'orientation du mouvement nationaliste flamand.

Dans la Flandre très catholique et rurale au tournant du 19<sup>e</sup> siècle, le clergé très influent va s'ingérer dans les affaires politiques par la voie du mouvement ouvrier flamand, afin de poser un frein au développement du mouvement ouvrier socialiste. Le politologue Jan Erk pose l'hypothèse de la conjoncture critique du nationalisme flamand au moment de l'instauration du suffrage universel en Belgique en 1894. Cet événement qui fait acte de Révolution nationale, pour reprendre le modèle de Lipset et Rokkan, va complètement chambouler la configuration politique en Belgique, l'électorat passant de 137,000 à 1,370,000 personnes (Erk, 2005). C'est à travers cette fenêtre d'opportunité que le clergé catholique en Flandre va

---

<sup>4</sup> Loi du 18 avril 1898 relative à l'emploi de la langue flamande dans les publications officielles.

s'impliquer davantage dans les affaires politiques du pays, en endiguant le travail de recrutement ouvrier socialiste dans la région. Ils vont s'y prendre en adressant les revendications linguistiques des Flamands et en s'opposant aux socialistes ouvriers en créant leurs propres syndicats : « Mettant fin à l'interdiction de mener une activité politique en 1891 par l'édiction de l'encyclique *Rerum Novarum*, le Vatican incite du même coup les catholiques à former des syndicats dans le but précisément de contrer l'emprise socialiste. C'est dans ce contexte que les premiers syndicats catholiques, conservateurs et paternalistes, se réforment. » (Farhat, 2012). C'est de cette manière que le clivage centre/périphérie sera englobé par le clivage laïque/clérical, et on peut constater l'impact structurel que cela aura dans le temps sur l'éventuel clivage gauche-droite en Belgique. Par la suite, le mouvement flamand continuera à présenter ses revendications culturelles, économiques et politiques à travers la fédéralisation progressive de la Belgique, avec la première réforme de l'État en 1970.

D'ores et déjà, on comprend mieux les origines des clivages qui expliquent la configuration politique en Belgique depuis le 19<sup>e</sup> siècle, ainsi que les origines du nationalisme subétatique en Flandre. La relation entre la langue et l'identité nationale flamande étant très implantée jusqu'à aujourd'hui. Cette relation n'est pas propre à la Flandre, on peut observer une corrélation similaire dans plusieurs cas de nations dans d'autres États multinationaux, comme la Catalogne en Espagne ou encore, au Québec, dans un Canada majoritairement anglophone. Contrairement à ces deux derniers, les néerlandophones n'ont jamais formé de minorité démographique, même s'ils furent placés en position de minorité sociologique au sein d'une société où le français dominait les sphères socio-économiques et politiques (De Wever et al. 2016). Même si elle n'est pas l'unique facteur du nationalisme, elle n'en demeure pas moins inséparable lorsque l'on étudie la question de l'identité nationale en Flandre et au Québec. D'ailleurs, combinée avec l'essor du capitalisme et de l'imprimerie, la langue occupe une place prépondérante dans la théorie de Benedict Anderson, sur l'imaginaire collectif et l'avènement du nationalisme.

Effectivement, selon cet historien, les origines de la conscience nationale ont pour cause le déclin du religieux en Occident à partir du 18<sup>e</sup> siècle, avec la colonisation, les découvertes d'autres types de sociétés ainsi que le déclin progressif de la langue latine enseignée. Tout cela va conduire au déclin des royaumes dynastiques qui étaient légitimés par le sacré (Dieu), donc une nouvelle forme de conception, non plus religieuse de la communauté, de la langue, du temps, mais bien une forme culturelle du temps et un imaginaire national va progressivement émerger en Europe (Anderson, 1996). Le rôle de la presse et du roman (facilité par la création de la technologie de l'imprimerie au milieu du XV<sup>e</sup> siècle) va permettre le développement de ce qu'Anderson appelle la *communauté imaginée* de la nation, car avec l'imprimerie, on est dorénavant capable de produire à plus grande échelle un outil de communication et un moyen de se

représenter en tant que communauté, à travers l'utilisation des langues vernaculaires présentes en Europe à cette époque. Auparavant, le latin était la langue d'usage et celle que l'on retranscrivait pour décrire le monde qui nous entourait, dorénavant, les langues imprimées nous permettent d'identifier à un certain groupe, à développer une conscience nationale propre, grâce au changement du latin, à la Réforme (aidé par le capitalisme de l'imprimé) et aux langues vernaculaires standardisées qui seront utilisées par les administrations dans les pays européens (Cetrà, 2019). Cette révolution vernaculaire offre une manière de s'identifier comme communauté, à avoir une conception culturelle du temps et tout cela va faciliter les échanges pour la suite des choses. Voilà une approche historique pour comprendre le lien entre nationalisme, la prise de conscience nationale et la langue comme moyen de communication en Occident.

De l'autre côté de l'Atlantique, le clivage linguistique entre anglais et français est présent dès la formation du Canada avec l'Acte de l'Amérique du Nord Britannique (AANB) en 1867. L'adoption progressive du fédéralisme canadien à partir de la deuxième moitié du 19<sup>e</sup> siècle aura pour objectif d'intégrer les multiples identités présentes dans le pays, principalement pour fédérer les provinces et territoires derrière une seule bannière et contrer les résistances régionales à ce processus d'unification politique de plusieurs peuples (Gagnon et Karmis, 1996). À ce moment, le Dominion du Canada est composé de 4 provinces, Le Bas-Canada (Québec), le Haut-Canada (Ontario), le Nouveau-Brunswick et la Nouvelle-Écosse. Le Québec demeure la province où réside la grande majorité de francophones jusqu'à ce jour et cette majorité représente à la fois une minorité à l'échelle canadienne, contraire aux Flamands en Belgique. Cette différence va énormément influencer la vie politique de la fédération, le partage des compétences entre les provinces et le gouvernement central à Ottawa, ainsi que la suite des choses dans l'évolution du fédéralisme canadien et dans l'essor du nationalisme québécois.

La question linguistique sera liée à un deuxième clivage, territorial, qui influencera un grand nombre de réformes dans les domaines de la santé, de l'éducation surtout à partir des années soixante, à la suite de la Révolution tranquille, une période de grands changements dans la société québécoise. L'élection du Parti libéral de Jean Lesage, qui mettra fin à un règne sans interruption de 1944-1960 de l'Union Nationale, mené par Maurice Duplessis, qui va amorcer un tournant dans l'histoire moderne du Québec, avec plus tard la fondation du Parti Québécois de René Lévesque en 1968, formation politique dont la raison d'être est l'indépendance de la belle Province. Cette période de montée du sentiment national d'affirmation de l'identité distincte québécoise culmine la fin des années quatre-vingt-dix autour des discussions constitutionnelles difficiles du Lac Meech entre les provinces et le gouvernement fédéral, le résultat étant un échec des négociations de l'accord qui aurait pu officialiser l'intégration du Québec dans la Constitution, reconnaissant le caractère distinct de la société québécoise. Ce revers qui confirme le conflit linguistique

(Blais, 2005) dans le pays aura des conséquences sur la montée du support pour la souveraineté au Québec au cours des années suivantes.

Mais pour mieux comprendre le contexte historique et l'essence du mouvement national au Québec, il est important de mentionner les composantes de l'imaginaire collectif de la nation québécoise. C'est ce que propose le sociologue Gérard Bouchard à l'aide d'une analyse historique des mythes fondateurs de la nation québécoise, en identifiant deux événements marquants de la société canadienne-française, puis québécoise. Le sociologue souligne l'importance de la langue française, des valeurs religieuses, séculaires, de la tradition, ainsi que de la mémoire collective, mais surtout deux mythes, l'autre qui tire vers l'arrière, l'un qui pousse vers l'avant. Le premier parle du peuple opprimé, humilié, colonisé par la nation britannique, par le Canada anglais, puis finalement par le capitalisme américain et de l'intérieur, par l'Église catholique (Bouchard, 2012). Le deuxième mythe est celui de la fragilité de la nation menacée par la culture dominante anglo-canadienne, cette nation, habitée par la crainte de perdre son identité, ses traditions francophones et catholiques, qui souhaite conserver son homogénéité culturelle, sa pureté et qui doit préserver sa distincte existence en mettant de l'avant la solidarité communautaire pour rester unie. C'est deux mythes, l'un d'une nation dominée qui souhaite s'émanciper et l'autre, la survivance, la peur du changement, de la marginalisation en tant que minorité culturelle et linguistique. Ce sont ces deux mythes qui fondent le nationalisme québécois qui prend forme politiquement à partir des années soixante, au moment où le Québec va vivre des changements sociaux, politiques, culturels et économiques et où les Québécois vont commencer à poser un regard différent sur le monde qui les entoure et sur la place qu'ils doivent prendre dans celui-ci.

Le Québec tourne la page de la période pré-soixante du conservatisme de l'époque de Duplessis, de sa vision négative du rôle de l'État, mais aussi de manière générale, une remise en question du religieux omniprésent partout dans la société québécoise. C'est ce changement de mentalité que l'on observe chez les politiciens qui ont marqué cette époque de transition, c'est-à-dire un regard positif de l'État et sa capacité à émanciper les francophones, à affirmer leur différence culturelle, à se rattraper économiquement par rapport aux anglophones de la province (Béland, Lecours, 2011). L'État québécois devient un instrument qui sera perçu favorablement par les acteurs politiques du mouvement nationaliste des décennies à venir.

Finalement, un autre clivage du système de partis au Canada qui vaut la peine d'être mentionné et qui est partiellement lié à la question de la langue est le clivage territorial (Centre-périphérie) ou régional. Celui-ci fait référence aux clivages partisans qui opposent certains partis politiques qui vont d'abord mettre de l'avant et défendre les intérêts économiques, politiques, culturels de certaines provinces sur la scène pan-canadienne, par exemple le Québec avec le Bloc Québécois, ou encore certaines provinces de l'Ouest

canadien comme l'Alberta, avec le Parti Réformiste du Canada ou l'Alliance canadienne. Cette montée du régionalisme se fait surtout sentir aux alentours des années quatre-vingt-dix, à la suite de l'échec de l'accord du Lac Meech sur des questions constitutionnelles, avec la création du Bloc Québécois en 1991, prenant acte de l'échec des négociations interprovinciales avec le gouvernement fédéral et dont la raison d'être sera de défendre uniquement les intérêts du Québec à Ottawa (Hepburn, 2010). D'ailleurs, bien qu'ils soient deux entités différentes, il existe une connexion entre le Bloc Québécois et le Parti Québécois, qui seront souvent alignés politiquement sur les enjeux de réforme constitutionnelle et du régionalisme, l'un au niveau provincial et l'autre au fédéral (Thorlakson et Keating, 2017).

## 1.2 Outils conceptuels

### 1.2.1 Fédéralisme multinational

Comme expliqué en amont, le fédéralisme multinational correspond à un modèle de gestion de la diversité ethnoculturelle dans les fédérations démocratiques composées de plusieurs nations en leur sein. Pour résumé succinctement, disons que la fédération est un type particulier d'État libéral démocratique et que le fédéralisme correspond au moteur de la fédération, moteur dont l'objectif est de préserver, de mettre en avant la reconnaissance, constitutionnelle, légale et politique de sa diversité interne (Burgess, 2012). Le Canada et la Belgique sont deux exemples concrets de fédérations multinationales, d'où la pertinence de la recherche, car il est vrai que la comparaison systématique entre ces deux fédérations demeure chose rare dans les études de politiques comparées. Les deux fédérations sont pluralistes (multinationales) dans le sens qu'elles sont composées de plusieurs groupes nationaux. Il ne faut pas oublier que le Canada et la Belgique sont composés de plusieurs communautés nationales, pas seulement anglophones, québécoises, wallonnes ou flamandes.

Tout d'abord, il existe une communauté germanophone d'environ 75 000 personnes en Belgique, celle-ci est présente principalement dans 9 communes faisant partie de la province de Liège et bien que ne possédant pas d'autonomie constitutive comme les deux autres communautés du pays, elle possède des compétences relativement similaires (Sägesser et Germani, 2008). Elle est souvent considérée comme une des minorités nationales les mieux protégées d'Europe et exerce également une certaine autorité politique, notamment en matière d'emploi.

De l'autre côté de l'Atlantique, au Canada, la reconnaissance des peuples autochtones dont l'histoire sur le continent précède de bien loin l'arrivée des Européens et la colonisation qui s'en ait suivie est beaucoup moins évidente. Ces peuples sont composés des Premières Nations, des Inuit et des Métis et sont composés de 630 communautés, dont plus de 50 nations qui parlent plus de 50 langues, composant près de 1,67 million

de personnes selon le recensement de 2016<sup>5</sup>. Sans rentrer dans tout l'historique des relations coloniales entre le gouvernement canadien et les peuples autochtones, il est clair que le fédéralisme canadien agit comme un frein à la reconnaissance institutionnelle et à l'autodétermination politique de ces communautés. Ceux-ci ont été dépossédés de leurs terres ancestrales et il est difficile de parler de reconnaissance des nations autochtones quand cette reconnaissance est passée par des ententes de regroupements des groupes sur le territoire (entre 1870 et 1931), par la dépossession des terres afin d'en tirer profit par les communautés nationales colonisatrices (Giroux, 2017).

On peut dire que la politique canadienne à cet égard est centrée sur la dépossession des territoires, l'assimilation forcée, historiquement violente et qu'un début de solution à ces relations problématiques, comme le préconise notamment la juriste Renée Dupuis, commencerait par le remplacement de la Loi sur les Indiens et davantage d'autonomie politique pour ces groupes (Dupuis, 2010). Le non-dialogue d'égal à égal entre nations, ainsi que la non-reconnaissance constitutionnelle du caractère multinational du Canada demeurent des failles caractéristiques du fédéralisme ambiant, surtout en ce qui concerne les relations fédérales - nations autochtones.

Comme l'explique François Rocher, professeur à l'École d'études politiques de l'Université d'Ottawa, le pluralisme social exige le partage des compétences entre les groupes qui composent la fédération, leur permettant de disposer de moyens de s'autogouverner et de participer à la vie politique commune : « Le partage des pouvoirs garantit l'autonomie à la fois des collectivités fédérées et du gouvernement général. [...] En d'autres termes, les entités fédérées disposent d'un ordre juridique et de compétences propres qu'elles peuvent exercer sans craindre l'ingérence du pouvoir central. Elles sont en cela égales à l'État fédéral ou la collectivité fédérale (Rocher, 2009). Dans cette logique, le Canada fait défaut à un véritable esprit fédéral, une vision du fédéralisme où les principes d'autonomie et d'asymétrie politique permettraient au Québec, tout comme aux premières nations, de ne pas être subordonné au pouvoir central canadien. Là où un malaise constitutionnel persiste, la non-reconnaissance du caractère multinational et une fermeture au fonctionnement concerté du fédéralisme se perpétuent.

Du côté belge, le fédéralisme est en constante évolution et celui-ci a connu pas moins de six réformes depuis la fin des années 1960. Initialement apparu comme moyen de gestion des conflits linguistiques, dans une Belgique qui était auparavant un État unitaire, unilingue francophone, celui-ci s'est adapté aux changements des dynamiques fédérales qui opposent deux visions différentes. La vision flamande, communautaire, qui

---

<sup>5</sup> Conformément aux informations du Gouvernement du Canada (Relations Couronnes-Autochtones et Affaires du Nord Canada [RCAANC] 2022.

considère que la Belgique est surtout composée de deux communautés et qui met de l'avant un fédéralisme approfondi (confédéralisme), ou même la sécession de la Flandre (Sinardet, 2009). De l'autre, la vision wallonne, une vision régionale du fédéralisme, avec un État fédéral fort, bref, une forme de statu quo. À travers les réformes, le fédéralisme multinational à la belge est devenu de plus en plus dualiste, puisque les deux positions sont difficilement réconciliables, et centrifuges, par la force des choses, conséquence des multiples transferts de compétences aux entités fédérées (régions et communautés).

Avec un peu de recul, on peut constater une originalité, voir une contradiction du fédéralisme à la Belge de la première réforme à aujourd'hui. Si le moteur de la fédération permet effectivement de réguler les conflits communautaires, jusqu'à un certain degré, par exemple, en permettant des accommodements aux demandes autonomistes flamandes et davantage de pouvoirs aux entités fédérées. Celui-ci perd un peu de vue ses objectifs, de représentativité (sentiment d'appartenance de la population) et de gouvernabilité (légitimité et difficulté au compromis parmi les politiques au pouvoir). Si le fédéralisme ne renforce pas les identités régionales, l'État fédéral, lui, arrive difficilement à maintenir la confiance du *demos*<sup>6</sup> et sa capacité à former des gouvernements, à accomplir ses fonctions, sa raison d'être (Devilliers, 2020).

Conséquemment, la compréhension du principe fédéral en contexte multinational demande un effort supplémentaire. On constate une incertitude dans les deux fédérations au niveau constitutif, à savoir la légitimité démocratique du *demos* constituant la fédération. Un problème de définition du pouvoir constituant? Certainement, en tout cas, une difficulté manifeste à s'entendre entre les acteurs politiques représentant les groupes au sein du débat constitutionnel. Pour Jan Erk et Raffaele Iacovino, cette question du *demos* n'a toujours pas été complètement répondue : « L'ambiguïté ici devient l'huile qui lubrifie les roues de la fédération canadienne, mais cela pourrait être peu utile pour concevoir de nouvelles roues pour la Belgique. La pratique belge a été d'aborder la question ingérable qui perturbe le fédéralisme belge de manière fragmentaire sans tenter de définir la nature de l'union politique (et donc, la source de la légitimité démocratique.)<sup>7</sup> ». Chacune des fédérations a ses points forts, ses points faibles, mais dans les deux cas, un

---

<sup>6</sup> *Demoi*, pluriel de *demos*, originaire du grec ancien, signifie une pluralité de peuples d'un État. Ici, faisant références aux trois Communautés reconnues de la Belgique, en créant un État fédéral, celle-ci reconnaît désormais pleinement son caractère plurinationnel, et les droits fondamentaux qui en découlent.

<sup>7</sup> Traduit de l'anglais: "Ambiguity here becomes the oil that greases the wheels of the Canadian federation, but it might be of little help in designing new wheels for Belgium. The Belgian practice has been to approach the intractable issue dogging Belgian federalism in a piecemeal manner without an attempt to define the nature of the political union (and hence, the source of democratic legitimacy)." Iacovino, Raffaele et Erk, Jan. (2012). The constitutional foundations of multinational federalism: Canada and Belgium (205-230). Dans Seymour, Michel et Gagnon, Alain-G. (dir.). *Multinational Federalism: Prospects and Problems* ( p.205-230), Londres, Palgrave Macmillan.



flou persiste au sujet de l'esprit fédéral à adopter et sur la composante démocratique des peuples qui légitiment l'État fédéral.

### 1.2.2 Nationalisme sous-étatique et politiques sociales

Le lien entre nationalisme et les politiques sociales est un phénomène assez documenté dans la littérature comparative des politiques publiques. Ici la spécificité sous-étatique est intéressante, car elle permet de mettre en lumière l'opposition qui peut exister entre différents niveaux de gouvernement au sein d'une fédération multinationale et l'utilisation que les acteurs des mouvements nationalistes peuvent faire des programmes sociaux dans les débats afin de faire progresser leurs agendas politiques. Dans une société moderne libérale en général, les politiques sociales font office de mécanismes de redistribution des richesses et d'atténuation des inégalités économiques résultant du système capitaliste. Ces politiques, qu'elles touchent à la santé, à l'éducation, à la retraite, au chômage ou à la famille, sont des composantes majeures de la protection sociale<sup>8</sup> des citoyens au sein d'une société. Comme l'écrivent Daniel Béland et André Lecours : « [...] la protection sociale représente une source de cohésion sociale pouvant augmenter l'attachement de la population envers la nation et son élite politique. Parce que les programmes sociaux tel que l'assurance-maladie affectent les citoyens dans leur vie quotidienne, ils peuvent instituer des liens de solidarité tangibles entre des individus qui n'entreront peut-être jamais directement en contact » (Béland et Lecours, 2004).

Ainsi, les mécanismes de protection ou de sécurité sociale dont les lois concernant la santé et les programmes comme les allocations familiales peuvent être directement liés à l'identité nationale, communautaire de groupes nationaux sous-étatiques. Les mouvements nationalistes, à travers des partis politiques régionaux, peuvent utiliser ces politiques comme éléments de mobilisation pour leurs revendications territoriales et de décentralisation en contexte multinational. Cette approche de mise à l'agenda par les acteurs politiques de ces mouvements n'est pas l'apanage uniquement des gouvernements régionaux; c'est aussi une pratique des États centraux, permettant d'assurer la loyauté de ces groupes nationaux à la fédération. C'est une forme de compétition entre des visions distinctes de solidarité territoriale que les différents niveaux de gouvernement tentent de mettre de l'avant.

---

<sup>8</sup> « [...] ensemble de mécanismes de prévoyance collective destinés à couvrir les charges liées à l'existence de certains risques sociaux (maladie, maternité, accidents du travail et maladies professionnelles, vieillesse, décès, chômage, charges de famille). » Euzéby, Chantale et Reysz, Julien. (2014). Caractéristiques et définitions de la protection sociale. Dans Euzéby, Chantale et Reysz Julien. (Dir). *La dynamique de la protection sociale en Europe* (p.13). Grenoble, Presses universitaires de Grenoble.

Au Canada, tant le gouvernement fédéral que le gouvernement québécois ont utilisé les politiques sociales comme moyen de *nation-building* afin de construire un sentiment d'appartenance, de loyauté envers l'État, chez les Québécois. Même si la plupart des domaines de la protection sociale sont de compétence provinciale en vertu de la Loi constitutionnelle de 1867, les domaines de la santé, famille, travail, éducation en sont de bons exemples (Bibliothèque du Parlement, 2019). Le gouvernement fédéral joue néanmoins un certain rôle, avec la coopération des provinces, dans le développement de la protection sociale, de programmes sociaux (comme la *Loi sur les soins médicaux* de 1966 ou encore la *Loi canadienne sur la santé* de 1984), afin d'établir une forme de *leadership*, de *nation-building* fédérale, jusqu'à la fin des années 1990, avec le redéploiement de la formule de financement des politiques sociales (Boismenu, 2008). L'objectif étant de mettre en place un modèle de politiques sociales à l'échelle du Canada, en évitant les confrontations avec les gouvernements provinciaux, en jouant un rôle déterminant dans les transferts financiers aux provinces, tout en orientant le développement de l'État social selon les préférences d'Ottawa.

Au Québec, dans le sillon de la Révolution tranquille, les gouvernements du PQ vont utiliser les politiques sociales comme enjeux afin de cadrer leurs arguments autour des deux référendums pour l'indépendance de la province en 1980 et en 1995. En mettant de l'avant le fait que le Québec est une société distincte, que l'État-providence est le mieux placé pour garantir les besoins et les valeurs de solidarité, d'égalitarisme des Québécois dans ses domaines de compétence, le PQ a souhaité démontrer la nécessité pour le Québec de décider pour lui-même, sans l'interférence d'Ottawa (Béland, Lecours, 2008). Le mouvement nationaliste québécois a opposé, à travers ses revendications de décentralisation des politiques publiques et d'indépendance pour la province, une vision différente de la solidarité, une solidarité territoriale propre au Québec. Une conception particulière du rôle de l'État dans le développement des politiques sociales progressistes dans l'imaginaire collectif, en phase avec la société et l'idée même du vivre-ensemble, dans le contexte du fédéralisme canadien interventionniste des années 1970-1990.

Du côté belge, le lien entre protection sociale et nationalisme flamand n'était pas initialement très en phase. Comme le font remarquer Daniel Béland et André Lecours, la situation institutionnelle, socio-économique et idéologique en Belgique était assez différente de celle du Québec à la même époque. Même si la décentralisation du système de la sécurité sociale était compliquée, elle commence à être abordée dans les années 1960 dans les revendications flamandes, dont le mouvement nationaliste reste empreint de l'influence de l'élite catholique flamande, puis finalement associé au mouvement chrétien-démocrate belge (Béland, Lecours, 2005). Économiquement, la Wallonie n'étant plus la force qu'elle avait jadis été pour la plus grande partie du 20<sup>e</sup> siècle, les inégalités régionales se faisaient sentir, car la Flandre avait su mieux moderniser son économie - une autre différence avec le Québec -, qui demeurait une des provinces les plus

pauvres du Canada. Ces dynamiques différentes expriment un autre rapport avec le rôle de l'autorité fédérale dans l'orientation institutionnelle de ces deux fédérations. Le nationalisme flamand étant plutôt à droite (tendance néo-libérale), celui-ci favorise moins les programmes sociaux et la redistribution des richesses entre les diverses couches de la société.

La question de la fédéralisation de la sécurité sociale (celle-ci représentant un système qui devrait unir les Belges) est devenue un enjeu central politisé chez les Flamands, en particulier lorsque ceux-ci reprochèrent aux francophones de bénéficier des transferts financiers venant de la Flandre. Pendant longtemps, une quelconque décentralisation de la sécurité sociale était impossible, étant donné notamment le rôle joué par les acteurs institutionnels qui maintenaient traditionnellement le statu quo sur cette question, comme différents syndicats (peu importe la langue d'ailleurs), les socialistes, la Fédération des Entreprises de Belgique (FEB), mais aussi, à la faveur du pouvoir de veto des partis francophones (Béland, Lecours, 2007). Néanmoins, la sécurité sociale, gérée selon le modèle bismarckien<sup>9</sup>, demeure en partie une responsabilité fédérale, malgré la fédéralisation d'une partie importante, les allocations familiales, sujet qui sera abordé dans le troisième de chapitre de ce mémoire.

### 1.2.3 Institutionnalisme historique

Avant de clore ce sous-chapitre portant sur les outils conceptuels essentiels à la bonne compréhension de notre sujet de recherche, nous allons préciser quelques éléments théoriques et méthodologiques. Rappelons tout d'abord l'objet de recherche, qui est l'évolution des politiques sociales touchant à la santé au Québec et à la sécurité sociale, plus spécifiquement les allocations familiales, en Flandre. La question que nous nous posons est de savoir en quoi les visions distinctes des nationalismes québécois et flamand de la solidarité territoriale en matière de politiques sociales contribuent à construire des fédérations différentes en Belgique et au Canada. Pour être plus précis, comment la solidarité territoriale influence-t-elle l'action des gouvernements québécois et flamands dans le domaine de la santé et de la sécurité sociale et comment s'exprime-t-elle dans les dynamiques institutionnelles fédérales et le partage des compétences? Nous estimons qu'il existe une différence entre les discours politiques des gouvernements sur les revendications associées aux politiques sociales dans ces deux pays, étant donné les différents types de nationalismes sous-étatiques en présence, mais également, parce que les deux États se caractérisent par des dynamiques fédérales très différentes. L'approche comparative et analytique que nous allons emprunter pour cette

---

<sup>9</sup> Une gestion de la sécurité sociale partagée entre les salariés et les employeurs.

recherche sera celle du néo-institutionnalisme historique, que nous allons détailler dans les lignes qui suivent.

Premièrement, afin d'étudier l'évolution des systèmes de santé et de la sécurité sociale dans les deux contextes politiques, nous allons procéder, comme expliqué dans l'introduction de ce mémoire, par une approche comparative dans le temps, en analysant qualitativement l'évolution de ces deux systèmes à partir d'évènements marquants, comme des réformes constitutionnelles, gouvernementales, des ententes entre entités fédérées. Par la suite, nous comparerons ces évolutions entre les deux nations, en mettant l'accent sur la place qu'occupe la solidarité territoriale comme concept liant le nationalisme aux politiques sociales, en vue d'expliquer comment la mobilisation des revendications des mouvements nationalistes a permis d'influencer l'instauration des dites politiques sociales, dans le cadre du fédéralisme propre à chaque État. Pour atteindre cet objectif, l'approche du néo-institutionnalisme nous semble être le choix le plus judicieux. Dans le domaine de la science politique, le néo-institutionnalisme représente une approche théorique, une méthode d'analyse qui permet d'étudier le rôle des institutions dans l'évolution politique et sociale d'une société. L'institutionnalisme historique (IH) est l'un de trois courants de pensée qui se réclament de cette approche<sup>10</sup>. Sans rentrer dans le débat de la comparaison entre ces trois courants, nous allons esquisser les principaux avantages et les faiblesses de ce courant, tout en le définissant de manière opérationnelle.

Tout d'abord, pour répondre à la question de ce qu'est une institution, les théoriciens de l'IH y vont d'une réponse davantage matérialiste. Les institutions ici sont décrites comme des « [...] procédures, protocoles, normes et conventions officiels et officieux inhérents à la structure organisationnelle de la communauté politique ou de l'économie politique. Cela peut aller des règles d'un ordre constitutionnel ou des procédures habituelles de fonctionnement d'une administration jusqu'aux conventions gouvernant le comportement des syndicats ou les relations entre banques et entreprises. » (Hall et al. 1997). Dans cette approche, les institutions se créent et se reproduisent à travers des processus que l'on peut identifier historiquement, comme des évènements sociopolitiques marquants, indépendamment de la volonté des acteurs, entraînant une série de changements institutionnels. Cette construction ou évolution institutionnelle s'explique à travers notamment un point tournant (*critical juncture*), comme précédemment mentionné dans le passage portant sur les clivages et familles politiques en Belgique. Ce phénomène de *path dependency*<sup>11</sup>, dans lequel un réseau d'institutions interdépendantes qui doivent leur existence au cadre institutionnel se renforce et

---

<sup>10</sup> Les deux autres écoles étant l'institutionnalisme sociologique et l'institutionnalisme des choix rationnels.

<sup>11</sup> Concept en science politique qui peut être traduit en français par *dépendance au sentier*.

permettent des évolutions sociopolitiques, des dynamiques hors de la volonté des acteurs, explique entre autres ces changements de nature politique, économique, culturel, social, idéologique (Lecours, 2002).

De manière concrète, cette approche néo-institutionnelle est pertinente dans le cadre de notre recherche, car elle permet d'étudier l'évolution des politiques sociales, par l'analyse systématique à travers les réformes et moments importants des systèmes touchant ces politiques sociales, dans les deux pays qui nous intéressent. Par la suite, une comparaison diachronique<sup>12</sup> de ces évolutions dans le contexte des fédéralismes concernés permettra d'établir la place qu'occupe la conception nationaliste de la solidarité territoriale dans les changements institutionnels. En évitant la généralisation des variables politiques, idéologiques du nationalisme dans la mise à l'agenda et la mobilisation des acteurs dans les enjeux entourant la santé et la sécurité sociale, nous allons tenter d'identifier le rôle des idées dans le développement des politiques sociales. Nous sommes conscients des limites théoriques du néo-institutionnalisme, par exemple le manque de considération des intérêts économiques dans les politiques sociales ou encore, la place parfois limitée des idées et des idéologies dans l'analyse institutionnelle (Béland, 2002). Toutefois, nous estimons que cette approche comporte de grands avantages théoriques, analytiques, facilitant la compréhension de phénomènes institutionnels complexes, en permettant l'alternance entre perspectives calculatrices et culturelles dans l'analyse historique des systèmes.

### 1.3 Les dynamiques fédérales

Afin de faciliter une analyse institutionnelle plus effective du Québec et de la Flandre sur des bases comparatives, nous allons esquisser une présentation sommaire des dynamiques fédérales propres à chacun, en abordant notamment, les forces centrifuges, centripètes des fédérations belges et canadiennes, mais également les processus constitutants et le partage des compétences entre les différents niveaux de gouvernement.

#### 1.3.1 Centrifuge versus centripète

Sans détour, il va de soi de constater la différence marquante entre la Belgique et le Canada concernant le choix de modèle constitutionnel en vue de structurer leurs sociétés démocratiques plurielles. Cette différence s'explique de plusieurs manières. Du point de vue de la fédéralisation de chacun, il faut revenir un peu en arrière afin de comprendre comment les systèmes fédéraux ont été mis en place.

---

<sup>12</sup> C'est-à-dire une comparaison de l'évolution historique.

La nature du système fédéral relativement récent de la Belgique a pour origine la manière avec laquelle elle s'est d'abord construite comme État unitaire dès 1830, par une élite politique surtout francophone. En effet, cette jeune fédération qui a vu le jour au tournant des années 1970 est certainement influencée par ses caractéristiques sociodémographiques, politiques et institutionnelles qui ont pour corollaires ses clivages linguistiques, territoriaux, économiques entre autres, que nous avons pris le temps de rappeler dans les premières pages de ce chapitre. La reconnaissance historique graduelle de sa diversité nationale interne à travers les décennies a eu pour résultat la fédéralisation du pays, avec comme base opérationnelle le consensus au sein des institutions, un fédéralisme consociatif dirions-nous, signifiant un système démocratique avec comme objectif un partage des pouvoirs, un veto mutuel, une autonomie segmentale (territoriale ou fonctionnelle) et une représentation proportionnelle (Sinardet, 2011). Nous y reviendrons plus en détail dans la prochaine section. Cette démocratie de nature consensuelle - divisée par les groupes linguistiques - est un élément de compréhension essentiel du fonctionnement de la fédération belge. Ce processus de fédéralisation a mené à l'avènement d'un système où la coopération est volontaire entre les entités qui la composent (Régions et Communautés), et où les décisions sont prises à l'unanimité, ce que l'on identifie dans la littérature en science politique comme étant une dynamique fédérale centrifuge (Tulkens, 2007).

Comme mentionné précédemment, le fédéralisme canadien a été instauré dès le 19<sup>e</sup> siècle comme une voie d'unification politique des différents peuples, afin de fédérer les territoires et les provinces. Il est passé d'un fédéralisme très centralisateur, marqué par un effort de subordination des provinces de la part du gouvernement central, puis à une domination de celui-ci sur les provinces, avec notamment la volonté de créer une identité pancanadienne de la part du conservateur John Diefenbaker et par la suite de Pierre Elliott Trudeau (Pelletier, 2009). Selon le politologue Réjean Pelletier, cette première période d'évolution se termine par le rapatriement de la Constitution en 1982 et ouvre le deuxième chapitre du fédéralisme canadien à la suite de l'élection du gouvernement conservateur de Brian Mulroney à Ottawa en 1984. Cette dernière période qui s'entend jusqu'à aujourd'hui, toujours avec une volonté d'Ottawa d'imposer son ascendant sur les provinces, mais cette fois-ci, à travers le pouvoir de dépenser, ainsi que des programmes fédéraux (toujours financés par Ottawa).

On constate une dynamique davantage centripète, où le centre politique du pays dicte ou influence grandement la direction que prend le fédéralisme au cours des dernières décennies.

On observe une différence de dynamique entre le processus de fédéralisation au Canada et en Belgique. Le fédéralisme canadien est clairement centripète, alors que du côté belge, c'est plutôt une dynamique

centrifuge, ce qui a pour conséquence de faire apparaître des clivages internes, mais également d'alimenter la division communautaire chez les partis politiques. Cette compétition électorale entre partis sur les lignes linguistiques intensifie la dynamique centrifuge en Belgique selon Deschouwer, et par le fait même, la polarisation des partis flamands et des partis francophones autour de la logique territoriale (Deschouwer, 2013). Alors qu'au Canada, il n'y a pas le même historique démographique, économique ou partisan, il y a néanmoins des ressemblances avec la Belgique, comme l'usage du fédéralisme pour défendre les différents groupes culturels, la division sur la base de la langue entre le Québec et le reste du Canada, la logique territoriale du fédéralisme canadien, notamment (Matagne, 2009).

### 1.3.2 Processus constituants

Lorsque l'on étudie des sociétés fragmentées, qui sont aux prises avec des clivages variés et multiples, comme le sont la Belgique et le Canada contemporains sous l'aspect des institutions, les deux modèles institutionnels de gestion de la diversité interne les plus souvent étudiés sont le fédéralisme et le consociationalisme. Ces deux formes ne sont pas mutuellement exclusives, des fédérations peuvent avoir certaines caractéristiques du consociationalisme, comme certaines démocraties consociatives peuvent également être des fédérations, il s'agit de principes partagés par les deux et qui s'incarnent de manières différentes selon les contextes. C'est pourquoi il est pertinent d'aborder les processus constituants de la Belgique et du Canada afin de mieux saisir ces nuances. Ces processus se définissent comme des mécanismes, des règles permettant la modification des ordres constitutionnels, la révision de droits, compétences et partage des pouvoirs au sein d'une démocratie. Ce type de processus est non négligeable pour le Canada et la Belgique, qui comme expliqué en amont, sont composés de plusieurs communautés linguistiques, culturelles différentes et dont les clivages ont orienté la construction des institutions politiques jusqu'à aujourd'hui.

Le consociationalisme, comme exercé en Belgique, se base sur le consensus et la collaboration entre les différents acteurs politiques. La Belgique est un exemple intéressant à ce sujet, car elle est une démocratie consociationnelle et fédérale. Comme l'exprime le politologue Lijphart dès les années 1970, une société consociationnelle peut également être une fédération, selon certains principes théoriques. Il faut que les segments de la société fragmentée soient géographiquement concentrés, que les frontières entre ces entités fédérées respectent le plus possible celles de ces segments et que les principes fédéraux soient également respectés, comme le partage des pouvoirs entre le centre, les régions, une constitution écrite, un gouvernement décentralisé, un système politique à deux assemblées, représentation égale ou forte des entités minoritaires au parlement fédéral et le droit de participation au processus d'amendement de la constitution pour ces mêmes entités (Lijphart, 1979). Dans ce cas, la démocratie de consensus *à la belge*

peut également être une fédération. La constitution est faite de sorte que chaque modification constitutionnelle nécessite un accord commun des communautés et chacune d'elles a un droit de veto au niveau fédéral dans le processus de révision constitutionnelle.

Même si le Canada n'est pas un régime consociatif, il respecte néanmoins le principe représentatif égal ou supérieur de l'entité fédérée minoritaire à la Chambre des communes<sup>13</sup> et du Sénat. Il est important de mentionner que ce ne sont pas tous les groupes qui sont représentés, comme les Premières Nations et les Inuit, donc le principe consociatif est incomplet. Le modèle fédéral canadien, comme expliqué précédemment, a évolué au cours des dernières décennies et on observe un effort de la part du gouvernement central de renouveler le fédéralisme à travers l'instauration de programmes sociaux, d'initiatives en vue d'impliquer un peu plus les partenaires provinciaux dans les négociations entourant les conditions d'établissement de ces-dits programmes. Cela étant, ce fédéralisme territorial très hiérarchique manque cruellement d'asymétrie dans le processus de décisions entre Québec et Ottawa.

En effet, des amendements constitutionnels peuvent être adoptés sans l'appui du Québec, ce qui pousse des observateurs à critiquer le caractère problématique de la non-reconnaissance de la plurinationalité du Canada, en isolant par exemple le Québec au moment des accords récents entre Ottawa et les provinces. Ce fédéralisme avec « note de bas de page », marqué par exemple par l'Entente-cadre sur l'union sociale canadienne de 1999, ou encore la Loi sur la clarté référendaire en décembre 1999, tous deux adoptés sans l'accord du Québec, sont le symptôme d'un fédéralisme de collaboration pas réellement très collaboratif, confirmant le flou des relations intergouvernementales au Canada (Noël, 2000).

Les bases fondamentales des deux fédérations ont donc un impact sur le processus de modification, incluant selon les cas, sa diversité nationale dans ce processus. Le consociationalisme et le fédéralisme territorial vont naturellement refléter des coutumes différentes, même dans les processus constitutifs. Ce qui explique entre autres le dynamisme constitutionnel de la Belgique depuis les années 1970 et l'immobilisme constitutionnel canadien des dernières décennies. Le dialogue entre les groupes sera facilité ou rendu difficile, dépendamment des modalités de procédures de révisions constitutionnelles. En Belgique, la procédure de révision provient de l'Article 195 de la Constitution, qui assure une forme de rigidité et au processus convenu afin de garantir la stabilité de la Constitution, c'est la condition la plus importante, expliquant pourquoi elle est si centralisée et que le constituant possède peu d'initiative dans la révision

---

<sup>13</sup> Chambre des Communes du Canada/House of Commons of Canada. (2017) *La procédure et les usages de la Chambre des communes, Chapitre 4: La Chambre des communes et les députés*. Parlement du Canada. [https://www.noscommunes.ca/procedure/procedure-et-les-usages-3/ch\\_04\\_1-f.html](https://www.noscommunes.ca/procedure/procedure-et-les-usages-3/ch_04_1-f.html)



(Behrendt, 2003). Brièvement, il existe trois phases à la révision, conformément à l'article 195 de la Constitution<sup>14</sup>. Premièrement, après déclaration de la révision d'une disposition constitutionnelle par le parlement, il y a dissolution, donc le renouvellement des Chambres, s'ensuit la révision et la ratification de cette révision. Concrètement, cette procédure de révision est très parlementaire et centralisée.

La version canadienne est un peu plus décentralisée, elle comporte quelques modalités, dont trois à constituant complexe et deux à constituant ordinaire, donc cinq au total, selon la partie V de la Loi constitutionnelle de 1982<sup>15</sup>. Les modalités à constituants ordinaires sont relativement plus faciles à expliquer, elles nécessitent simplement une loi du parlement fédéral adoptée à la majorité, donc nous allons directement aborder les trois autres modalités plus précisément. La première demande une majorité qualifiée, qui nécessite des majorités simples de la part de sept assemblées législatives de sept provinces sur dix, représentant au moins cinquante pour cent de la population totale du Canada (connue sous la règle du 7/50).

La deuxième modalité exige une majorité simple de votes de la part des dix assemblées législatives des dix provinces, mais également de la Chambre des communes et du Sénat en faveur d'une résolution de modification constitutionnelle. La troisième consiste en une révision bilatérale (ou arrangements spéciaux), où une résolution de modification est adoptée par le Sénat, la Chambre des communes et les provinces visés par la modification<sup>16</sup>. Comme le souligne le juriste Guénette : « De ce constat émerge que la Belgique a une procédure de révision constitutionnelle qui respecte plutôt bien les postulats du consociationalisme – gouvernement paritaire, majorité qualifiée, composition du Sénat –, mais qui démontre plusieurs problèmes face à ceux du fédéralisme – absence de participation des régions et des communautés, pouvoir d'initiative très limité, inexistence du droit de veto, procédure symétrique et d'application uniforme à la grandeur de l'État. On observe exactement le contraire pour le processus canadien, qui est relativement bien adapté au fédéralisme... » (Guénette, 2016).

Il existe des avantages et des dysfonctionnements dans les deux cas, notamment un manque de considération du principe multinational du fédéralisme au Canada. Ceci est un sujet riche en réflexions qui a été abordé par nombre de chercheurs depuis quelques décennies déjà, notamment Gagnon au Canada, Requejo en Espagne ou encore Dumont en Belgique, pour ne mentionner qu'eux.

---

<sup>14</sup> Sénat de Belgique. (2021). Titre VII : *Dispositions Générales, Art. 195*. La Constitution Belge. [https://www.senate.be/doc/const\\_fr.html](https://www.senate.be/doc/const_fr.html)

<sup>15</sup> Loi constitutionnelle de 1982, Annexe B de la Loi de 1982 sur le Canada (R-U), 1982, c 11, <https://canlii.ca/t/q3x8>.

<sup>16</sup> *Renvoi relatif à la réforme du Sénat*, 2014 CSC 32.

### 1.3.3 Le partage des compétences entre gouvernement régional et gouvernement central

Dans le contexte d'analyse comparative entre le fédéralisme en Belgique et au Canada, il est pertinent de présenter brièvement ce qui fait partie intégrante des relations entre ordres de gouvernement, c'est-à-dire le partage ou la répartition des compétences entre le pouvoir fédéral, les provinces, les Régions et les Communautés. Cela nous permettra de mieux saisir la complexité des réformes institutionnelles, des systèmes de politiques sociales, ainsi que leurs implications constitutionnelles et leur évolution. Il en sera question dans les chapitres 2 et 3.

Le système institutionnel belge a connu un grand nombre de réformes majeures dans les dernières décennies. Il est aujourd'hui le résultat de six réformes de l'État, qui vont de 1970 à 2014. On l'a souligné dans les pages précédentes, la Belgique est une fédération relativement asymétrique et ces réformes ont influencé cette asymétrie de plusieurs manières. Du point de vue institutionnel, la Belgique possède deux types d'entités fédérées, les Régions (Flandre, Wallonie et Bruxelles-Capitale) et les Communautés (Flamands, Wallons et germanophones), lesquelles sont organisées bien différemment. Par exemple, la Communauté flamande et la Région flamande ont décidé de fusionner leurs institutions à la suite de la deuxième réforme de l'État de 1980<sup>17</sup>, ce qui n'est pas le cas pour la communauté française de Belgique, donc ces diverses entités ne possèdent pas les mêmes pouvoirs constitutionnels ni les mêmes compétences (Meier, 2020).

C'est d'ailleurs cette deuxième réforme qui a créé les trois Communautés citées plus haut, dotées chacune d'un parlement et d'un gouvernement, suite à la première réforme de 1970 qui elle créait les communautés culturelles française, néerlandaise et allemande, ainsi que les Régions, responsables de ce qui touche au volet économique, aux questions linguistiques<sup>18</sup>. Conformément à la Constitution belge, les compétences matérielles sont attribuées aux Régions et aux Communautés à partir de Lois spéciales qui façonnent la Constitution du pays, et l'État fédéral récupère les compétences résiduelles, notamment la défense, la sécurité sociale, la santé, les relations internationales, le système bancaire, etc.

Contrairement au Canada, il n'y a pas de compétences partagées à proprement parler, chaque compétence est exclusive à un ordre de gouvernement. Cela a ses avantages et inconvénients, car au fil des réformes, les transferts de compétences du fédéral vers les Régions s'accumulent, le rôle de conciliateur, de régulateur

---

<sup>17</sup> SenLex. *Loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles : Article 1er*. Sénat de Belgique. [https://senlex.senate.be/fr/dia/structure/str\\_82/article/art\\_995\\_fr\\_2019-05-02/articletext](https://senlex.senate.be/fr/dia/structure/str_82/article/art_995_fr_2019-05-02/articletext).

<sup>18</sup> Service public fédéral belge (2023). *Histoire : Les première et deuxième réformes de l'État*. Service public fédéral belge.

<https://www.belgium.be/fr/la-belgique/connaitre-le-pays/histoire/la-belgique-a-partir-de-1830/constitution-de-l-etat-federal/premiere-et-deuxieme-reformes-de-l-etat#:~:text=C'est%20en%201980%20qu,sant%C3%A9%20et%20l'aide%20sociale>.

entre les groupes qui s'opposent qu'est celui du gouvernement fédéral semble se compliquer, ce qui exprime une forme de contradiction, car ce système est fait pour éviter le plus possible les relations intergouvernementales, donc donner toujours plus d'autonomie aux entités fédérées (Xhardez et al, 2020). Mais dans ce cas, à qui revient la responsabilité d'assurer la stabilité du système et l'unité du pays ? Quel rôle Bruxelles occupera dans le paysage institutionnel belge? Ce sont des questions qui demeurent sans réponses claires. Le transfert de compétences des Régions vers les Communautés, permit par l'article 137 de la Constitution, est arrivé à la suite d'une demande flamande sous la deuxième réforme, alors que l'article 139, qui est venu au monde avec la quatrième réforme, permet la régionalisation de compétences communautaires, ce qui autorise par exemple la Communauté française de transférer de ses compétences à la Région wallonne (Behrendt et Vandenbosch, 2017).

Pour ce qui est du statut particulier de la région Bruxelles-Capitale, cette Région bilingue formée dans le sillage de la troisième réforme en 1988-1989 mise elle aussi sur la présence d'un parlement (Conseil) et d'un gouvernement, elle exerce les mêmes compétences que les deux autres Régions, en revanche, les communautés flamandes et françaises exercent les compétences en matières culturelles. D'ailleurs, Bruxelles représente un enjeu de taille pour les nationalistes flamands, ils la revendiquent, car elle est sur le territoire historique de la Flandre, tout en étant le centre politique de la Belgique et elle est composée à majorité de francophones (de Coorebyter, 2011). En cas de scission de la Belgique, à qui reviendrait Bruxelles? C'est un débat qui est toujours d'actualité.

Du côté canadien, le partage des compétences entre le gouvernement central et les gouvernements des provinces est déterminé à partir de la Loi constitutionnelle de 1867, aux articles 91 à 95<sup>19</sup>. On peut classer les compétences selon les catégories de compétences, qui sont soit exclusivement fédérales, exclusivement provinciales, concurrentes ou partagées. Pour identifier les compétences exclusives du gouvernement à Ottawa, il faut se référer à l'article 91 de la Constitution, où sont énumérées entre autres les compétences suivantes : défense, modifications constitutionnelles affectant les institutions fédérales, attribution de la nationalité, la monnaie, la politique monétaire, les relations internationales et les affaires autochtones (Indiens et territoires réservés aux Indiens). Pour les compétences exclusivement provinciales, c'est dans l'article suivant où l'on compte notamment les Constitutions provinciales, le droit privé, l'éducation (de la prématernelle à l'université), une bonne partie de la protection sociale, l'administration de la justice et la police. Pour les compétences concurrentes, il s'agit de compétences pour lesquelles le pouvoir fédéral et le pouvoir provincial peuvent légiférer, mais le fédéral peut avoir prépondérance sur le provincial en cas de

---

<sup>19</sup> Lois Constitutionnelles de 1867 à 1982. (2023) *VI. Distribution des pouvoirs législatifs*. Gouvernement du Canada. <https://laws-lois.justice.gc.ca/fra/const/page-3.html#docCont>.

conflit, comme c'est le cas pour l'Immigration. On parle ici de l'agriculture, de l'immigration, de l'exportation des ressources naturelles d'une province à une autre et les pensions de vieillesse. Et finalement, les matières partagées<sup>20</sup>, dans lesquelles il n'y a pas de prépondérance, sont entre autres la protection de l'environnement, l'énergie, la fiscalité directe, les droits linguistiques, les droits fondamentaux, etc. (Bibliothèque du Parlement, 2019).

En réalité, les frontières entre la répartition des compétences n'est pas toujours aussi claire, certaines d'entre elles peuvent être qualifiées de partagées, selon le contexte, car le pouvoir de dépenser, donc d'attribuer des budgets, des transferts vers les provinces en fonction de programmes fédéraux peut entrer en jeu. Comme le constate la juriste Johanne Poirier : « Ceci est d'autant plus vrai que, contrairement à la situation en Belgique, où les compétences de financement sont en principe liées aux compétences matérielles, au Canada, un « ordre » de gouvernement peut dépenser dans un domaine qui ne relève pas de ses compétences législatives. Bien qu'il existe un pouvoir de dépenser provincial, au Canada c'est le pouvoir de dépenser de l'autorité fédérale qui est particulièrement marquant et contesté. » (Poirier, 2009). Le financement de programmes provinciaux nécessite aussi la contribution du gouvernement fédéral, et les différents gouvernements à Ottawa ont régulièrement voulu inscrire des conditions à ces contributions, conditions qui en pratique ne sont pas toujours acceptées, par le gouvernement du Québec notamment, dans les domaines de la santé (avec l'Entente-cadre sur l'union sociale canadienne par exemple), de l'éducation. Les montants de ces transferts sont également arbitraires et les provinces n'ont pas le pouvoir de décider de ces montants, ce qui peut rendre plus compliquée la poursuite de politiques davantage redistributives, universelles, qui demande des fonds importants et constants (Noël, 2006).

Donc officiellement, le partage des pouvoirs au Canada est relativement plus asymétrique que celui prévalant en Belgique, car le Québec, qui revendique un statut particulier, n'a pas beaucoup plus de matières exclusives à exercer que les autres provinces de la fédération. Au Canada anglais, on rejette le principe d'asymétrie proposé par le Québec, car il serait contraire à la conception territoriale de l'égalité, une égalité au sein d'une nation commune, canadienne (Kymlicka, 2003). Ce qui explique les échecs des négociations constitutionnelles dans l'histoire récente, comme pour l'Accord de Charlottetown. En Belgique, la reconnaissance de la multinationalité fait partie de l'ADN de la construction et de l'évolution des structures fédérales des dernières décennies. Sans être parfait, ni sans ambiguïté, le système belge de partage des compétences vient répondre aux demandes des communautés, assure une autonomie aux entités fédérées,

recherche davantage le consensus lorsque des conflits émergent, conflits qui peuvent d'ailleurs venir secouer les fondations institutionnelles sensées garantir l'unité du pays.

\*\*\*

Tout au long de ce chapitre, nous avons retracé les origines des nationalismes québécois et flamand et les clivages et familles politiques de ces mouvements qui ont formé les bases idéologiques de certains partis contemporains. Les différences et ressemblances entre les deux nous ont permis d'identifier des traits bien distincts. D'un point de vue institutionnel, les dynamiques fédérales, centrifuge pour la Belgique, centripète pour le Canada, les modalités des processus de révisions de la Constitution pour l'un et pour l'autre, mais aussi le partage des compétences entre les ordres de gouvernement nous explique en partie comment les deux fédérations se sont construites. Mais qu'en est-il des mouvements nationalistes sous-étatiques qui sont des forces non négligeables dans l'évolution historique de ces deux fédérations? Nous savons qu'il existe un lien profond entre les mouvements nationalistes régionaux au sein de fédérations multinationales et les politiques sociales, comme véhicule pour ces gouvernements en vue de mettre de l'avant leurs idées et leurs conceptions de la vie en société, mais aussi de l'équilibre institutionnel d'une fédération. C'est entre autres ce que la lecture des travaux de Daniel Béland et André Lecours nous aident à mieux cerner.

Dans la logique qui guide la présente étude comparative, nous allons maintenant nous pencher sur deux cas spécifiques de politiques publiques, pour venir tester le principe de solidarité territoriale, qui nous sert de pont conceptuel entre les politiques sociales et le nationalisme sous-étatique. En choisissant les deux cas à l'étude, nous allons pouvoir analyser l'impact des discours nationalistes sur le système de santé au Québec et les allocations familiales en Flandre.

Afin d'examiner comment le nationalisme québécois influence le développement des politiques de la santé au Québec, nous allons nous pencher sur l'évolution du système de santé dans la province, depuis l'Entente-cadre sur l'union sociale canadienne, qui va grandement influencer l'orientation des réformes à venir dans ce domaine, étant donné le pouvoir de dépenser du gouvernement fédéral. Du côté belge, l'évolution de la sécurité sociale, à travers les réformes de l'État belge et à la suite des demandes des partis flamands sera une manière intéressante de mettre en pratique ce concept de solidarité territoriale, qui se heurte à d'autres conceptions de la solidarité.

## CHAPITRE 2

# L'ÉTAT-PROVIDENCE QUÉBÉCOIS FACE AU POUVOIR FÉDÉRAL DE DÉPENSER DANS LE DOMAINE DE LA SANTÉ : ÉVOLUTION DU SYSTÈME DE SANTÉ QUÉBÉCOIS DE 1999 À 2015

### 2.1 Résumé des relations Québec-Ottawa sur le partage des compétences en matière de santé (1960-1999)

#### 2.1.1 Stratégie interventionniste et État-providence

Domaine de compétence exclusif réservé aux provinces selon l'Acte confédératif de 1867, la santé au Canada fut sujet de nombreux conflits entre le Québec et Ottawa depuis bien avant la Révolution tranquille. D'abord, Ottawa a pratiqué une stratégie interventionniste marquée depuis les années trente. Pour contextualiser, la crise économique de 1929 faisait toujours des ravages partout dans le pays, les provinces sont fortement endettées, certaines font faillite, le chômage est massif dans plusieurs provinces, le gouvernement fédéral hésite à apporter une aide suffisante à l'ensemble du problème (Struthers, 2013). Le poids des conséquences économiques et sociales est sur les épaules des provinces et des municipalités.

Politiquement, le gouvernement Progressiste-Conservateur de Richard Bedford Bennett essuie un revers judiciaire de la Cour Suprême, puis du Conseil privé de Londres qui déclare inconstitutionnelle la Loi sur l'assurance-chômage adopté en 1935, mais jamais mise en place, étant l'une des mesures du *New Deal* de Bennett (Campeau, 2001). Le Gouvernement libéral de Mackenzie King qui lui succède va se pencher sur de nouvelles stratégies permettant au gouvernement fédéral d'intervenir différemment dans l'économie et dans les politiques sociales, afin d'asseoir un plus grand rôle dans ces domaines de compétences provinciales, tout en restant dans les paramètres juridiques de la Constitution. Pour ce faire, celui-ci va mettre en place la Commission Rowell-Sirois (Commission royale sur les relations entre le Dominion et les provinces) en 1937, entre autres afin de « [...] réexaminer « la base économique et financière de la Confédération » ainsi que « la répartition des pouvoirs législatifs en fonction de l'évolution économique et sociale des derniers soixante-dix ans » (Vaillancourt, 1988).

D'ailleurs, le premier ministre du Québec, Maurice Duplessis, va boycotter les travaux de la Commission, identifiant l'objectif implicite du gouvernement fédéral de s'incruster dans les affaires provinciales et de renforcer une identité pancanadienne à travers le pays. Néanmoins, le gouvernement de l'Union nationale (1944-1959) va pratiquer une doctrine nationaliste et conservatrice dans laquelle le gouvernement provincial intervient peu dans l'économie, dans la prestation de services en santé ou en éducation, délaissant ces responsabilités au privé et à l'Église catholique.

C'est avec l'arrivée de la Révolution tranquille dans les années soixante que le nationalisme québécois va vivre des transformations, dans lesquelles le rôle de l'État sera reconfiguré dans une logique plus interventionniste, en utilisant les politiques sociales comme mécanisme de construction de la Nation québécoise. Comme analysé par Daniel Béland et André Lecours dans le chapitre précédent, dans les fédérations multinationales développées, les deux ordres de gouvernement sont susceptibles d'utiliser les politiques sociales comme moyen de promouvoir des identités et des solidarités nationales auprès de la population (Béland, Lecours, 2008). Selon les deux auteurs, il existe trois modes d'interaction entre les nationalismes subétatiques, la protection sociale et la décentralisation. Tout d'abord, protection sociale et nationalisme peuvent participer à la formation de solidarités sociales. Deuxièmement, les sujets entourant les politiques sociales peuvent faire partie du processus de mobilisation territorial des mouvements nationalistes pour défendre les revendications autonomistes de ces mouvements. Enfin, ces mouvements peuvent influencer le développement de l'État social interventionniste, aux niveaux régional et fédéral (Béland, Lecours, 2006). Antérieurement à la Révolution tranquille, la prestation publique de services sociaux était principalement rejetée par les gouvernements du Québec, avec l'arrivée du Parti libéral du Québec en 1960 et pour les gouvernements à venir, l'État québécois va s'engager davantage sur ces thématiques, assumant la pleine gestion de ces compétences et va entrer en confrontation avec Ottawa, en affirmant son identité distincte dans les réformes institutionnelles de la protection sociale.

### 2.1.2 L'assurance-maladie

Ainsi, il y aura une stratégie décidément réformiste avec l'arrivée de Jean Lesage. Dès 1960, le Québec va adhérer au programme à frais partagés de l'assurance-hospitalisation proposée par le gouvernement fédéral en 1957, qui avait été refusée par le gouvernement précédent. À partir de 1961, la gratuité des services hospitaliers sera mise en place, un véritable tournant par rapport à la gestion minimale des gouvernements précédents. L'état de la santé au Québec au tournant des années quarante était particulièrement inadapté aux besoins criants de la population, le plaçant comme l'un des pires au pays et l'arrivée du programme fédéral d'assurance hospitalisation venait en quelque sorte servir de levier institutionnel pour mettre à niveau les réseaux sociosanitaires des provinces (Vaillancourt, 1988). Ce gouvernement libéral va créer le *ministère de la Famille et du Bien-être Social* l'année suivante, suivi d'une série de réformes dans ce domaine, comme la Loi des Hôpitaux en 1962, visant à laïciser la direction de ceux-ci<sup>21</sup>.

---

<sup>21</sup> Régie de l'assurance-maladie. (2020) *Historique : Les origines de l'assurance-maladie*. Gouvernement du Québec. Récupéré à <https://www.ramq.gouv.qc.ca/fr/a-propos/historique>.

Quelques années plus tard, le gouvernement québécois crée la *Commission d'enquête sur la santé et le bien-être social* (1967-1972), co-dirigée par Claude Castonguay et Gérard Nepveu, dont l'objectif est de présenter au gouvernement une vision d'ensemble de la sécurité sociale adaptée au Québec, afin de définir une manière québécoise du développement social, du bien commun, bref, une sécurité sociale qui reflètent les valeurs culturelles propres à celui-ci, tout en répondant aux besoins précis de la population. Cette Commission est venue proposer un rôle à l'État dans la planification sociale et économique, une fonction supplétive, régulatrice et dynamique dans l'offre de services à la population (Castonguay, Nepveu, 1967). Le rapport de la Commission déposé en 1972 va également proposer l'instauration d'un régime d'assurance-maladie, un régime social, universel et public, dont le rôle est de donner un meilleur accès aux soins à toute la population, de planifier, coordonner et intégrer le domaine de la santé et maximiser les rendements sociaux de la santé, car celle-ci est perçue comme un investissement social, économique, comme un instrument de prévention.

Le rapport va également remettre en cause la conditionnalité du financement partagé avec le gouvernement fédéral, qui souhaite imposer des modalités à sa contribution fiscale. Car même si ce régime d'assurance-maladie est financé par la contribution des Québécois et de l'employeur, elle l'est aussi en partie par le gouvernement fédéral qui assure sa part grâce à l'impôt. L'ingérence fédérale dans un champ de compétence provinciale à travers le pouvoir de dépenser visait à imposer un ordre de priorité dans le développement du réseau des services en santé, situation inacceptable pour le gouvernement du Québec (Giroux, 1970). La Commission recommande donc que la compensation d'Ottawa soit inconditionnelle. La *Loi de l'assurance maladie* sera promulguée en 1970, représentant un pilier de la démarche étatique québécoise pour rendre plus accessibles les soins à tous les Québécois, une mesure visant à garantir un système universel, social, gratuit et public, dans une vision de développement global de la société québécoise moderne.

### 2.1.3 Le modèle québécois des politiques sociales

Les années soixante et soixante-dix verront l'avènement de l'assurance-maladie avec la Régie de l'assurance-maladie du Québec (RAMQ) et la création d'infrastructures menant au développement progressif d'un réseau de la santé intégré avec les Centres locaux de services communautaires (CLSC). Cela représente le premier modèle québécois des politiques sociales, la première phase. Marquée par une forte implication du gouvernement provincial, ce modèle inscrit la volonté de celui-ci de mettre de l'avant des politiques sociales dans un rôle actif, afin d'exercer un meilleur contrôle sur ses moyens d'action, face à un gouvernement fédéral qui jusqu'aux années soixante, s'imisçait davantage dans le domaine, par le truchement du financement de programmes sociaux. Le deuxième modèle québécois des politiques sociales se démarque davantage du reste du Canada à partir des années quatre-vingt, en étant un véritable incubateur



d'idées nouvelles, de pratiques innovantes dans le domaine social, un modèle de développement démocratique basé sur la solidarité (Vaillancourt, 2008). À l'heure où les gouvernements provinciaux et fédéraux revoient leur gestion des programmes sociaux, leur vision du développement économique, généralement vers un modèle néolibéral avec une plus grande place pour le marché dans les activités autrefois sous égide publique, il existe un autre modèle plus progressiste avec une vision d'un meilleur partage des responsabilités entre le gouvernement et la société civile. C'est le cas du Québec.

À partir des années quatre-vingt-dix, les réformes des politiques sociales seront un mélange de trois idéaux types, selon Yves Vaillancourt. D'une part, un mode de régulation solidaire ou partenariale, marqué par une forme de décentralisation, un partage équilibré entre l'État, le privé et le secteur communautaire (Vaillancourt, 2002). Un autre mode de régulation, celui-ci social-étatiste, plus centralisé, une régulation étatique du financement des services publics. Enfin, le mode de régulation néo-libéral ou néoconservateur, dans lequel l'État intervient peu, voire pas du tout, laissant le marché œuvrer, avec privatisation des services publics. Il est donc difficile de qualifier de quel type de modèle le gouvernement souhaite mettre de l'avant, cela dépend des réformes, de la gestion des gouvernements péquistes qui vont gouverner à travers cette décennie. Néanmoins, il s'agit d'un mélange de ces trois modes de régulation, avec parfois ses contradictions.

## 2.2 L'Union sociale canadienne et les transferts en santé

### 2.2.1 Déséquilibre fiscal

La formule de financement partagée de la prestation de services des provinces canadiennes en santé, la contribution fédérale n'a cessé de diminuer à travers les décennies, s'éloignant du 50/50 originel pour se rapprocher du cinquième des dépenses budgétaires des provinces au milieu des années quatre-vingt-dix (DeCoster *et al*, 1997). Cette situation causée par les restrictions budgétaires d'Ottawa va créer une plus grande pression fiscale pour les provinces, dont les dépenses ne cessent d'augmenter. Dans ce contexte, le budget fédéral présenté par le ministre des Finances Paul Martin en 1995 va ouvrir la porte à davantage de coupures dans les transferts fédéraux aux provinces, afin d'atteindre l'équilibre budgétaire (coupures de 6 milliards). Le gouvernement central va s'engager dans une redéfinition de son rôle dans le domaine des politiques sociales et c'est dans ce contexte qu'il va entreprendre le processus de l'entente-cadre sur l'union sociale canadienne, qui sera signée par tous les gouvernements (sauf le Québec) en 1999. Cette initiative fait partie du plan intégré du gouvernement libéral de l'époque pour réduire les déficits, modifier le financement des politiques sociales et par conséquent, faire payer davantage les provinces et redéfinir le rôle du gouvernement fédéral dans l'orientation des politiques sociales des provinces, en définissant les objectifs de politiques publiques provinciales à travers son financement (Boismenu, 2008).

Cette entente va venir aggraver la situation de déséquilibre fiscal dénoncée par certains gouvernements, dont le Québec, mais non reconnue par le gouvernement central, qui préfère parler de pressions fiscales provinciales, rejetant sa responsabilité et minimisant l'ampleur systémique du problème. Cette notion de déséquilibre fiscal fait référence au déséquilibre vertical entre les provinces et Ottawa, situation dans laquelle il existe une répartition inadéquate des recettes fiscales entre le gouvernement central et les provinces, phénomène causé en partie par la croissance des dépenses de juridictions provinciales, alors que les transferts du fédéral diminuent ou n'augmentent pas suffisamment pour rattraper la hausse de ces dépenses, chose qui devrait pourtant être corrigée par celui-ci (Godbout et al, 2005). Le rapport de la Commission Séguin sur le déséquilibre fiscal (mise en place par le gouvernement québécois) fait état des coupures majeures des versements fédéraux à travers le Transfert canadien en matière de santé alors que les dépenses sociales des provinces ne cessent d'augmenter (Séguin, 2002).

L'inadéquation des transferts intergouvernementaux, les transferts conditionnels du TCSPS, le déséquilibre entre les dépenses et l'accès aux sources de revenus sont identifiés comme les causes principales de ce déséquilibre par le rapport de la Commission. Cela aura pour conséquences un grave manque de ressources pour le Québec pour la couverture des besoins de sa population, rendant difficile l'efficacité de la prestation de services dans un contexte de relations fiscales intergouvernementales compliquées et une mise à mal de l'autonomie décisionnelle et budgétaire, surtout considérant la spécificité des besoins du Québec par rapport au reste de la fédération (priorités québécoises différentes dans le domaine de la protection sociale).

Cet accord intergouvernemental entre Ottawa et les gouvernements des provinces et territoires visait à renforcer l'Union sociale canadienne, afin de garantir un accès aux programmes et services sociaux. Afin d'accomplir ses objectifs, le gouvernement fédéral s'engage à continuer à financer les programmes sociaux dans les domaines de la santé, de l'éducation, des services sociaux, l'assurance-emploi à travers le *Transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux* (TCSPS)<sup>22</sup>. Les provinces doivent s'engager à respecter les principes de l'universalité, l'accessibilité, l'intégralité, la gestion publique et la transférabilité de la prestation de ces services, tous des principes inclus dans la *Loi canadienne sur la santé*<sup>23</sup>. Le tout avec comme objectif de réduire les disparités entre les provinces et les territoires en faisant travailler les différents gouvernements pour s'assurer de répondre aux demandes des Canadiens. Les négociations sur l'entente-cadre vont néanmoins isoler davantage le Québec, car celui-ci va initialement faire preuve de solidarité interprovinciale, en travaillant avec les autres gouvernements provinciaux, afin de faire des demandes à

---

<sup>22</sup> Asselin, Robert-B. (2001). *L'union sociale canadienne: questions relatives au partage des pouvoirs et au fédéralisme fiscal*. <https://publications.gc.ca/Collection-R/LoPBdP/BP/prb0031-f.htm>.

<sup>23</sup> Loi canadienne sur la santé 1985, c. 6, art. 7. Disponible à l'adresse: <https://laws-lois.justice.gc.ca/fra/lois/c-6/page-1.html#h-147874>.

Ottawa pour garantir l'autonomie des provinces dans leurs compétences constitutionnelles et reconnaître le caractère distinct du Québec dans l'ensemble canadien. Finalement les autres provinces vont signer l'accord, reconnaître le pouvoir de dépenser d'Ottawa, en contrepartie de la nécessité d'un large consensus entre gouvernements dans le processus d'introduction d'un nouveau programme et du droit de retrait d'une province avec compensation complète si elle refuse de participer (Noël, 2000).

### 2.2.2 Reconnaissance du pouvoir fédéral de dépenser

Loin d'être uniquement une modification des modalités des transferts intergouvernementaux, ce projet d'union sociale suit la logique de réformes antérieures visant à repositionner le gouvernement central dans l'équilibre fédéral canadien, réformes entamées à la suite des échecs des négociations constitutionnelles du début de la décennie (Meech et Charlottetown). Certains observateurs notent que le projet qui visait initialement la stabilité du financement des programmes sociaux des provinces aura finalement eu pour effet de reconnaître le pouvoir fédéral de dépenser, avec un financement des politiques sociales attaché au budget, enclin à être modifié selon le bon vouloir d'Ottawa, en lui permettant un droit de regard sur les dépenses provinciales dans les domaines de compétences de celles-ci (Gagnon, 2000). Cela permet davantage au gouvernement central d'influencer le développement de programmes sociaux des provinces dans leurs juridictions, ce qui va à l'encontre de l'esprit du fédéralisme multinational et de l'asymétrie politique dont elles se réclament.

En plus de faire subir les coûts financiers de son redressement fiscal aux provinces, avec l'Union sociale, le gouvernement canadien est en position d'arbitrer les modalités d'application du pouvoir de dépenser dans le contexte plus large du fédéralisme fiscal. Historiquement, le pouvoir de dépenser fut utilisé pour imposer un modèle centralisateur de l'État-providence canadien et de l'identité canadienne, faisant fi des spécificités collectives du Québec (Gagnon et Garon, 2020). Ce pouvoir que détient Ottawa sur les autres gouvernements provinciaux lui permet d'influencer l'orientation des politiques sociales de ceux-ci, dans la mesure où ces transferts de fonds sont essentiels à la couverture et à la prestation de services sociaux aux populations des différentes régions. Or, les compétences telles que la santé, l'éducation, sont exclusivement provinciales selon la Constitution. Mais en pratique, avec le pouvoir de dépenser, le gouvernement central peut imposer des conditions aux transferts intergouvernementaux et les montants de ces transferts sont susceptibles de changer selon les surplus ou les déficits budgétaires fédéraux, alors que les dépenses provinciales liées à ces politiques sociales, elles, se basent principalement sur les besoins des citoyens qui en dépendent. Cette situation vient renforcer un fédéralisme d'exclusion, unilatéral à l'endroit du Québec, une perte de légitimité du gouvernement fédéral par l'imposition de conditions aux TCSPS et il se positionne

stratégiquement avec un leadership nouveau dans le développement de la protection sociale au Canada (Boismenu et al. 2003).

### 2.2.3 Échec politique de l'Union sociale et fédération multinationale contestée

Tradition du fédéralisme canadien, cette nouvelle étape dans les relations fiscales entre les gouvernements au Canada se fera sans le Québec, malgré la tentative de ralliement du premier ministre québécois, Lucien Bouchard, à la table des négociations de l'entente-cadre à la trente-neuvième Conférence annuelle des premiers ministres provinciaux en août 1998 à Saskatoon<sup>24</sup>. Cette volonté initiale de travailler ensemble va se buter sur l'opposition du Québec d'accepter qu'Ottawa effectue une avancée majeure dans le domaine de compétences provinciales, mais aussi la garantie exigée du droit de retrait. Plusieurs provinces se considéraient gagnantes dans l'échange en acceptant la proposition fédérale, malgré qu'un accord avec le Québec aurait pu être atteint, si la cohésion interprovinciale n'était pas uniquement une de circonstance, au final, il n'y aurait pas de renouvellement des relations Canada-Québec.

Un nouveau refus de reconnaissance du rôle particulier du Québec dans la fédération clôturera une décennie difficile dans le dialogue entre la partie anglophone et francophone au Canada, marquée par l'amertume de l'échec référendaire québécois de 1995 sur la question de la souveraineté. L'effort du gouvernement Chrétien de proposer une union sociale canadienne basée sur des valeurs, des principes et des objectifs communs afin de renouveler la fédération par des moyens autres que la modification constitutionnelle aura finalement l'effet d'une coquille vide (Noël et al, 2008). Une opposition entre une conception québécoise de la légitimité exclusivement provinciale dans le domaine de la santé et des services sociaux face à la légitimité du gouvernement central d'influencer par le pouvoir de dépenser, l'orientation de l'action provinciale dans ce domaine.

En résumé, on peut considérer que la non-ratification du Québec de l'entente l'isole davantage dans la fédération, tout en renforçant une forme d'asymétrie, en démontrant implicitement le caractère distinct du Québec, qui refuse d'accompagner de projet de construction d'unité nationale mené par le gouvernement central. Cette exclusion de l'union sociale se fait l'expression de la conception anglophone unitaire du fédéralisme canadien, qui reconnaît le rôle de premier plan d'Ottawa dans le fédéralisme intraétatique,

---

<sup>24</sup> Secrétariat des conférences intergouvernementales canadiennes (1998). *Communiqué - Entente-cadre sur l'union sociale canadienne*. 39e Conférence annuelle des Premiers ministres provinciaux. <https://scics.ca/fr/product-produit/communiqué-entente-cadre-sur-lunion-sociale-canadienne/>

s'opposant à la conception québécoise d'un fédéralisme multinational, c'est-à-dire un véritable partenariat respectueux des compétences et des différences nationales de chacun (Théret, 2001).

### 2.3 Commission d'étude sur les services de santé et les services sociaux (2000, Clair)

C'est donc dans ce contexte politique particulier que le 15 juin 2000 verra la création de la Commission d'étude sur les services de santé et les services sociaux<sup>25</sup> par le Gouvernement du Parti Québécois de Lucien Bouchard, avec pour mandat de mettre en place un débat public sur les enjeux actuels du système de santé et des services sociaux, mais également de discuter de solutions pour les défis futurs (Clair, 2000). Les thèmes principaux étant le financement et l'organisation des services, cette commission arrive suite au dépôt du rapport Arpin<sup>26</sup> au ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS), où les valeurs défendues par la Commission Castonguay-Nepveu sont remplacées par une vision *instrumentaliste* de l'assurance-maladie, où les notions d'efficacité, d'efficacités et de performance sont mises de l'avant (Bourque et al. 2018). L'Organisation mondiale de la santé (OMS) vient également de déposer son *Rapport sur la santé dans le monde* la même année<sup>27</sup>, dans lequel l'organisation préconise une approche intégrée des services de santé de première ligne, une meilleure répartition de la contribution financière, une administration plus efficace, simplifiée, permettant de répondre aux demandes des populations dont les besoins ne cesseront d'augmenter dans les décennies à venir.

Bref, l'heure est à la remise en question des moyens et des objectifs du système de santé québécois, comment gérer la transition démographique à venir (vieillesse de la population), les besoins que cela cause, l'augmentation des coûts de ce système universel, alors que la contribution financière d'Ottawa ne suit pas la demande croissante des provinces, que l'économie n'est plus la même qu'à l'époque des *Trente Glorieuses*. Il faut donc penser rationalisation budgétaire, une vision de la gestion proactive du système permettant la prévention, la guérison, les soins et *redonner du sens à la solidarité sociale québécoise*, base du système à l'image des années 1970 (Clair, 2000). C'est le constat que fait la Commission Clair, un système vulnérable financièrement, pas suffisamment performant, qui doit rétablir les priorités pour mieux faire face à la réalité concrète des problèmes auxquels il fait face aujourd'hui, mais aussi ceux de demain.

---

<sup>25</sup> Dite Commission Clair, du nom de son commissaire, Michel Clair, auparavant ministre sous différents gouvernements du Parti québécois à travers les années 1970-1980, notamment ministre du Revenu, des Transports, ainsi que ministre de l'Énergie et des Ressources.

<sup>26</sup> Groupe de travail sur la complémentarité du secteur privé dans la poursuite des objectifs fondamentaux du système public de santé au Québec (1999) *La complémentarité du secteur privé dans la poursuite des objectifs fondamentaux du système de santé au Québec : la présence du privé dans la santé au Québec : état détaillé de la situation*. Québec: Ministère de la santé et des services sociaux.

<sup>27</sup> Organisation Mondiale de la Santé. (2000). *Rapport sur la santé dans le monde*, 2000: Pour un système de santé plus performant. <https://apps.who.int/iris/handle/10665/42282>.

Celle-ci va faire de nombreuses recommandations, comme rendre les autorités des régies régionales plus imputables envers le MSSS, un cadre budgétaire triennal, une entente intergouvernementale avec Ottawa afin d'avoir une meilleure prévisibilité du financement, qui est dorénavant vulnérabilisé avec la politique fédérale de l'ÉCUS<sup>28</sup>. Du point de vue de la gestion, la Commission souhaite notamment renouveler la *culture organisationnelle de la gestion*, en proposant un cadre pour un partenariat avec le secteur privé et le tiers secteur : « Le partenariat doit profiter à tous les citoyens sur deux plans : l'accessibilité des services et la réduction de l'effort financier du gouvernement. Il doit aussi contribuer à améliorer le bon fonctionnement général du réseau. Il revient cependant au secteur public de contrôler la qualité des services et l'application de toutes les règles d'éthique. Le partenariat doit aussi favoriser l'émergence d'entreprises privées sans but lucratif, lorsque les circonstances s'y prêtent. Enfin le partenariat ne doit pas être l'occasion de précariser les emplois existants dans le secteur public. » (Clair, 2000). Il y aura également un forum d'experts, dont nombre d'entre eux critiquent la centralisation du financement du système menant à la politisation des décisions, notamment par les groupes d'intérêt (corps médical), sujet que Claude Castonguay<sup>29</sup> lui-même abordera durant son intervention lors du forum.

Le rapport de la Commission Clair laisse peu de place au tiers secteur, où il y a une conception binaire du Marché et de l'État, selon Yves Vaillancourt. Celui-ci considère que le Rapport Clair relègue au second plan les services sociaux, qu'il n'arrive pas à inclure le tiers secteur dans sa vision de l'organisation complémentaire du système de la santé et qu'il ne considère pas l'impunité qu'ont des fins centralisatrices et hiérarchiques (Vaillancourt, 2000). Il précise que le Québec est en attente d'une vraie réforme, mais que le Rapport Clair ne nous permet pas de considérer un véritable renouvellement du modèle québécois de développement économique, social et humain : « En somme, le rapport Clair postule, à tort, qu'il serait possible de mettre en œuvre une réforme sectorielle profonde dans le champ de la santé et du bien-être sans que notre société abandonne le modèle de développement qui a marqué les réformes des années 1960 et 1970, soit un modèle que nous qualifions souvent, dans nos équipes de recherche, de fordiste, providentialiste et hospitalo-centriste. » (*Ibid.*).

---

<sup>28</sup> La Commission fait état de nombreuses reprises que le gouvernement du Québec devrait proposer une stratégie d'investissements importants dans les infrastructures médicales, technologiques (concertée avec les autres provinces) dans le cadre du TCSPS, d'ajouter des ressources aux niveaux des soins de première ligne et de travailler pour obtenir des contributions fédérales plus importantes, tout en reconnaissant la responsabilité du gouvernement québécois de décider des priorités dans l'utilisation de ces fonds.

<sup>29</sup> Clair, Michel (2000). *Commission d'étude sur les services de santé et les services sociaux : Les solutions émergentes*. <https://publications.msss.gouv.qc.ca/msss/document-000614/>. p. 376.

Finalement, la Commission ne verra pas une réforme venir répondre à ses propositions immédiatement, même si celle-ci sèmera les graines du projet de loi 25 en 2003 (Lois sur les agences de développement de réseaux locaux de services de santé et de services sociaux), dite réforme Couillard, qui aura pour conséquence une centralisation du système, non pas une décentralisation. Le résultat étant un tournant vers plus de privatisation des services, une gouvernance du système conditionnée par son financement, et l'impact de l'ÉCUS se fait sentir dans le resserrement budgétaire régional par le MSSS, qui rend difficile pour le gouvernement du Québec de garantir un financement adéquat de son système de la santé et des services sociaux (Gaumer et Fleury, 2007).

#### 2.4 Commission d'étude sur l'avenir des soins de santé au Canada (2002, Romanow)

C'est en avril de l'année suivante que le gouvernement fédéral (sous la gouvernance libérale de Jean Chrétien, réélu en 2000) va mettre sur pied la *Commission sur l'avenir des soins de santé au Canada* (présidée par l'ancien procureur général Roy J. Romanow). Similairement à la Commission Clair, le mandat de la Commission est de poser la question de la viabilité du régime d'assurance-santé dans les années à venir, considérant que les soins de santé sont un enjeu primordial pour la « nation », le Canada étant décrit dans ces termes dans le rapport Romanow<sup>30</sup> (publié en 2002), faisant écho à la même conception quelque peu monolithique de la fédération présentée dans le rapport de la *Commission Royale d'enquête sur les services de santé* paru près de 40 ans auparavant<sup>31</sup>. La Commission Romanow va se pencher sur l'État actuel du système d'assurance-santé, en étudiant les rapports produits à ce sujet, avec l'aide de recherches indépendantes produites par des experts du milieu, en consultant les intervenants, les gouvernements provinciaux, territoriaux, puis finalement, en consultant les Canadiens pour connaître leur avis sur le système.

D'entrée de jeu, le rapport soulève le grand intérêt que les valeurs fondamentales du système de santé représentent pour les Canadiens (égalité, justice et solidarité), il rappelle l'importance de la collaboration entre gouvernements, il constate les changements qu'a connu le régime dans les dernières décennies et convient qu'il faut penser à l'adapter afin de le préserver le plus possible dans l'avenir (Romanow, 2002). Pour préserver le système, il faut faire des choix, politiques, économiques et sociaux, dans une logique de *gouvernance* à long terme. Il confirme la place centrale que doit jouer le gouvernement fédéral dans cette vision, à travers le pouvoir fédéral de dépenser, tout en mentionnant le flou constitutionnel de la compétence

---

<sup>30</sup> Romanow, Roy J. (2002). *Guidé par nos valeurs: l'avenir des soins de santé*. Saskatoon: Commission sur l'avenir des soins de santé au Canada. <https://publications.gc.ca/site/fra/237275/publication.html>.

<sup>31</sup> Hall, Emmett (1964). *Commission royale d'enquête sur les services de santé: Volume 1*. <https://publications.gc.ca/site/eng/9.818800/publication.html>.

des soins de santé, considérant que celle-ci est surtout une compétence partagée, de facto. Même s'il est vrai que le pouvoir central finance en partie les soins de santé à travers le TCSPS (qui deviendra le *Transfert canadien en santé* à partir de 2004), l'administration des soins de santé à la population relève directement des pouvoirs provinciaux, compétence légitimement revendiquée par tous les gouvernements québécois depuis des décennies et rappelée régulièrement à travers la doctrine interventionniste héritée depuis Castonguay-Nepveu. Le rapport explique qu'il faut rétablir la confiance perdue entre les différents niveaux de gouvernement et que le gouvernement fédéral est légitimement garant du caractère national de l'assurance-santé : « Ce sont des lois fédérales — la Loi sur l'assurance-hospitalisation et les services diagnostiques (1957) et la Loi sur les soins médicaux (1966) — qui, conjuguées à des ressources financières, ont établi une approche nationale aux soins de santé au Canada. » (Romanow, 2002).

Pour le Commissaire, la viabilité du système repose sur la capacité des gouvernements à concilier offre et demandes de services avec les ressources disponibles, mais aussi renforcer la collaboration intergouvernementale, le leadership, actualiser la Loi canadienne sur la santé (1984), instaurer des mécanismes de financements prévisibles, stables afin de permettre un système imputable, transparent, efficace et conforme aux valeurs communes (universalité, équité, solidarité) (*Ibid*). Il recommande notamment, un nouveau transfert en santé plus important et un autre transfert en matière de services sociaux. Comme pour la Commission Clair, les aspects de gouvernance, de gestion publique et d'imputabilité sont mis de l'avant pour répondre aux demandes de la population.

Ce qui est intéressant avec ces conclusions de la Commission Romanow, c'est la question du financement public du système de santé au Canada, qui demeure une priorité pour le gouvernement afin de garantir les l'universalité et l'équité dans la « livraison » soins, à travers l'impôt, l'assurance sociale. Similairement à la vision de défendue dans le rapport Clair, il semble y avoir un consensus chez les deux Commissions pour d'une part conserver l'esprit fondamental du système de santé publique, son accessibilité, sa mission sociale, la place qu'occupe la santé dans le développement global d'une société et de l'autre, l'exigence de le réformer, de garantir une meilleure gestion du réseau, de renouer les liens entre paliers de gouvernement et s'entendre sur un financement soutenu, prévisible, dans un contexte de pressions budgétaires, du vieillissement de la population et de l'endettement des gouvernements. Seulement, dans cet appel commun à la solidarité, il existe une divergence de compréhension dans le rôle qu'occupe le pouvoir central dans l'orientation du système de santé sur le plan pancanadien, différence qui a pour cause une vision indifférenciée de la citoyenneté sociale dans le fédéralisme canadien.



Pour comprendre la citoyenneté sociale, il est important revenir sur les concepts de justice sociale et d'équité, qui composent le principe de solidarité dans le financement du système de santé québécois. Dans les mots de Delphine Arweiler et André-Pierre Contandriopoulos : « Selon la justice distributive, chacun reçoit ce qui lui est dû, ce qui correspond également à une définition de l'équité. Dans le contexte d'un droit aux soins dans le système de santé québécois, les soins sont alloués selon les besoins. [...] Selon le degré de justice distributive et de justice commutative choisi par une société, le type d'État-providence – s'il y a lieu – qui caractérise cette société varie. » (Arweiler et Contandriopoulos, 2007) Dans la logique interventionniste de l'État-providence, la santé est conçue comme une responsabilité commune, expression de la solidarité et d'universalité qu'elle sous-entend. Donc le système de santé est financé par la population à travers l'impôt progressif, comme manière de redistribuer la richesse dans le pot commun de la santé publique.

À travers cette conception de la justice sociale, nous avons là le sens de la citoyenneté sociale. Chaque membre d'une société prend part à la vie économique, sociale de celle-ci, chacun a droit à des prestations de bases pour assurer sa santé, son éducation, bref, les conditions d'une forme d'équité, de justice sociale comme l'entend le sociologue britannique Thomas Humphrey Marshall (Simeon, 2006). Or, à travers la conception fédérale de la société, comme exprimée par l'Union sociale et le rapport Romanow, la citoyenneté sociale est présentée comme une et indifférenciée. Les standards pancanadiens et les valeurs communes sont donc définis par le gouvernement central. Alors que dans une perspective pluraliste du fédéralisme, l'État interventionniste comme au Québec se sent légitime de définir lui-même l'étendue de la couverture des soins de santé pour sa population. Depuis les années soixante, le modèle québécois des politiques publiques s'est construit parallèlement aux autres provinces, en faisant la promotion d'un filet social plus large, et par conséquent, d'une citoyenneté sociale plus englobante (*Ibid*, 2006). Ainsi, pour mieux s'entendre sur le fond des modalités du financement partagé des soins de santé au Québec, les gouvernements devraient déjà s'entendre sur les limites juridiques de chacun, sur les besoins spécifiques des populations touchées, afin de concrétiser les objectifs communs des rapports de Commissions d'étude.

## 2.5 Loi sur les agences de développement de réseaux locaux de services de santé et de services sociaux (2003, Couillard)

Comme résultat de la Commission d'étude sur l'avenir des soins de santé au Canada, avec l'appui du Québec cette fois, une entente intergouvernementale sera conclue en 2003 qui permettra la création du Transfert canadien en santé (TCS) l'année suivante, encadrée par la *Loi sur les arrangements fiscaux entre le*

*gouvernement fédéral et les provinces* (1985). Cet *Accord sur le renouvellement des soins de santé*<sup>32</sup> vise à améliorer le système de santé au Canada, en demandant aux gouvernements d'effectuer des réformes dans certains domaines précis (couverture des médicaments, soins à domicile, etc.). C'est dans ce contexte fédéral que le Parti libéral du Québec et son chef Jean Charest remporteront majoritairement les élections peu de temps après, avec comme promesse électorale notamment de réformer le système de santé, avec l'aide de son ministre de la Santé de l'époque, Philippe Couillard. C'est en décembre de la même année, que le gouvernement va adopter sous bâillon<sup>33</sup> le projet de loi 25, la *Loi sur les agences de développement de réseaux locaux de services de santé et de services sociaux*, dite « Réforme Couillard ».

Principalement, cette réforme arrive après quatre Commissions d'enquête et groupes de travail en 20 ans entourant la nécessité de réformer le système de santé et de services sociaux au Québec, pour finir avec la Commission Clair trois ans avant, laquelle faisait écho au besoin d'intégration du réseau (Bourque M. et Quesnel-Vallée, A. 2014). Le but de la réforme étant la réduction du temps d'attente aux urgences, d'améliorer la gestion des soins, l'accessibilité et la continuité des soins, bref, l'intégration des services, à travers la fusion des Centres locaux de services communautaires (CLSC), les Centres d'hébergement de longue durée (CHSLD) et les hôpitaux pour créer les Centres de santé et de services sociaux (CSSS), sous l'autorité nouvelle des Agences de santé et de services sociaux (ASSS) qui remplacent les régies régionales de la santé<sup>34</sup>. Ce changement structurel majeur s'exprime dans le projet plus large du gouvernement libéral de moderniser l'État québécois, c'est-à-dire de réduire les dépenses de l'État. En adoptant *l'approche de la santé des populations*<sup>35</sup>, une logique quantitative de la santé, qui vise à rendre les réseaux locaux de services de la santé et des services sociaux plus efficaces, et de produire un meilleur portrait des besoins des populations, on observe la volonté de mettre de l'avant la prévention de la santé des populations sur un territoire avec le développement de réseaux locaux de la santé et de 95 CSSS (Contandriopoulos, D. et al. 2007).

---

<sup>32</sup> Gouvernement du Canada. (2018) *Le système de soins de santé au Canada*. Rapports et publications – Régime de soins de santé. <https://www.canada.ca/fr/sante-canada/services/systeme-soins-sante/rapports-publications/regime-soins-sante/canada.html>

<sup>33</sup> Cette procédure parlementaire consiste à réduire le temps de parole des débats à l'Assemblée entourant un projet de loi, motion, afin d'accélérer l'adoption de celui-ci. Pour plus de détails, consulter <https://www.assnat.qc.ca/fr/patrimoine/lexique/baillon.html>

<sup>34</sup> RLRQ, c. A-8. <https://www.legisquebec.gouv.qc.ca/fr/pdf/lc/A-8.1.pdf>.

<sup>35</sup> Cette tendance est définie par Santé Canada comme la suivante : « L'approche axée sur la santé de la population considère la santé comme une capacité ou une ressource, plutôt qu'un état; cette définition correspond davantage à la notion de la capacité de la personne de poursuivre ses objectifs, d'acquérir des compétences et de l'instruction, de se développer. ». <https://www.canada.ca/fr/sante-publique/services/promotion-sante/sante-population/approche-axee-sur-la-sante-de-population.html>

L'inspiration principale de la réforme étant le Rapport Clair, on constate que la prévention passe par une nouvelle approche de la gestion du réseau, qualifiée de « nouvelle gestion publique » ou NGP. C'est l'application des règles de gestion du privé sur les affaires publiques de l'État : « En un mot, la NGP vise à faire des administrations traditionnelles des organisations orientées vers la performance. L'État s'assurerait de la sorte une légitimation secondaire, au travers de la qualité des prestations publiques et de l'usage efficient des deniers publics. Celle-ci renforcerait sa légitimité première qui se base sur le respect des règles démocratiques encadrant, en amont, les processus décisionnels. » (Varone, F. et Visscher, C, 2004). Si l'objectif concret était d'améliorer la proximité et l'efficacité dans le service des soins aux populations, c'est surtout une réforme qui vient réorganiser la gestion des établissements du réseau et plus largement, la logique de gouvernance par l'État dans les institutions publiques de la santé. L'approche populationnelle de la santé se couple bien avec cette tendance néo-managériale de la NGP, de gestion axée sur les résultats, du contrôle des dépenses et logiquement, d'ouverture aux partenariats avec des cliniques privées pour subvenir à la demande.

On peut identifier quelques critiques ou effets indésirables de cette réforme. Notamment, celle-ci aura pour résultat une centralisation accrue des pouvoirs décisionnels dans les mains des CSSS, augmentant leur taille, tout en chamboulant les rapports de force entre les institutions et concentrant le pouvoir financier des CSSS sous le contrôle des gestionnaires d'hôpitaux et une multiplication des paliers décisionnels avec 3 directeurs par CSSS, alors qu'auparavant il y avait un seul par CLSC, donc un alourdissement administratif (Fournier, 2005). La mise en place de ces réorganisations aurait selon certains comme prérequis erroné que le problème du système de santé n'est pas son sous-financement, mais mal organisé, ce qui aurait poussé le gouvernement à obliger dorénavant les CSSS à produire des « projets cliniques » pour mieux coordonner l'offre avec la demande des soins sur un territoire donné (*Ibid.*). Ce qui expliquerait l'évolution vers davantage de partenariats public-privé. Globalement, l'influence de la mondialisation et des tendances néo-libérales dans la réforme, la hiérarchisation du processus de décisions, la bureaucratisation ainsi que la centralisation qui en résulte (Larivière, 2018). Il faut également mentionner l'opposition des partenaires sociaux comme les syndicats, car la réforme a été adoptée en bloc avec deux autres projets de loi (7 et 30) qui viennent empêcher ou limiter l'accréditation syndicale des gardiennes en milieu familial et de ressources intermédiaires, ce qui a pour conséquence d'affaiblir la syndicalisation dans le domaine de la santé et des services sociaux (Collombat, 2005).

## 2.6 Loi modifiant l'organisation et la gouvernance du réseau de la santé et des services sociaux notamment par l'abolition des agences régionales (2015, Barrette)

Entre-temps, l'application de la réforme Couillard se fait dans un climat social compliqué par la politique gouvernementale de l'équilibre budgétaire des années Charest. Le bilan dix ans plus tard n'est pas très réjouissant. David Levine, ancien PDG d'ASSS considère même que la réforme a surtout causé davantage de problèmes que de solutions : « [...] augmentation du pouvoir des médecins au détriment de la première ligne, perte de proximité des services ; peu (ou pas) d'intégration ni de continuité dans les services; coupes et réductions de services ; détérioration des services sociaux ; structures trop grosses et ingérables, etc. Mais surtout, ce processus a entraîné une augmentation de la privatisation » (Benoit, J. 2015). Les changements structurels et les fusions n'auraient pas accompli les objectifs donnés, en causant une aggravation de la charge de travail sur les gestionnaires et surtout, plus de privatisations pour combler les manques de ressources humaines et financières dans le réseau de la santé et des services sociaux. Les inquiétudes que soulevait la réforme se sont donc vues confirmées.

Dans une conférence organisée par la *Coalition Solidarité Santé*<sup>36</sup>, qui invitait des intervenants comme David Levine, André-Pierre Contandriopoulos de l'École de santé publique de l'Université de Montréal, René Lachapelle, auparavant organisateur communautaire en CLSC-CSSS et chercheur, ainsi que l'ex-responsable de l'Observatoire québécois sur les RLS Johanne Archambault à venir dresser un bilan des 10 ans de la réforme Couillard. Ces intervenants expriment un consensus sur les effets de la réforme de 2003, en parlant de turbulences causées par celle-ci, de bureaucratisation des structures, de changements précipités, de fusions excessives, de privatisations comme solution par défaut, de fragilisation des soins de première ligne et d'inadéquation entre cette réforme et les grands principes promus par la Commission Castonguay Nepveu (Levine, D. et al. 2014).

Après une courte parenthèse du Parti Québécois de Pauline Marois aux commandes entre 2012-2014, le Parti libéral remporte les élections provinciales de 2014, avec à sa tête Philippe Couillard, qui nommera Gaétan Barrette, ancien président de la Fédération des médecins spécialistes du Québec (FMSQ), comme ministre de la Santé et des Services sociaux, pour parachever 10 ans plus tard, ce qui avait été commencé par la *Loi sur les agences de développement de réseaux locaux de services de santé et de services sociaux*. C'est donc dans le contexte de compressions budgétaires et sans consultations préalables que le projet de loi 10 sera déposé en septembre 2014 et entrera en vigueur en avril de l'année suivante. Cette nouvelle réforme de la santé et des services sociaux verra le réseau passer de 182 établissements à 34, dont 12 Centres

---

<sup>36</sup> La Coalition est un regroupement d'organisations syndicales québécoises, communautaires et citoyennes militant pour un système de santé public, accessible, gratuit, universel et intégral: <https://cssante.com/a-propos-de-nous/>

hospitaliers universitaires (CHU), 13 Centres intégrés de santé et de services sociaux (CISSS) ainsi que 9 centres intégrés universitaires de santé et de services sociaux (*Loi modifiant l'organisation et la gouvernance du réseau de la santé et des services sociaux notamment par l'abolition des agences régionales*, LQ (2015), c 1).

Les CISSS et les CIUSS seront donc responsables de s'assurer de la bonne coordination des services sur leur territoire entre les centres hospitaliers, les CLSC, les CHSLD et autres établissements de réadaptation et de protection de la jeunesse. Les directeurs généraux et leurs adjoints sont nommés directement par le ministre, ce qui a pour effet de mettre de côté l'engagement des citoyens, des travailleurs du milieu de la santé dans les processus de décisions, comme le constatent certains experts, comme Denis Bourque et René Lachapelle. Ils observent une volonté de « fragmenter et sectoriser l'action publique », dans la volonté de « réduire le rôle de l'État et créer un climat propice à la privatisation des services, comme le confirme le virage vers une médecine entrepreneuriale (incorporation des médecins et création des super-cliniques, entre autres). » (Bourque et Lachapelle, 2018).

Dans la continuité de la réforme précédente, le gouvernement fusionne toujours plus les établissements, centralise le pouvoir décisionnel, dans l'objectif de réduire toujours plus les coûts du système, dans l'optique plus large de réduire les dépenses publiques, ce qui demeure la priorité du gouvernement Couillard (Levine, et Blain, 2015). C'est la poursuite la méthode néo-managériale de la NGP, dans le cadre de l'austérité et de l'effacement progressif du rôle social de l'État québécois dans la gestion de la santé et de services publics, avec des coupures allant jusqu'à 34% du budget de la santé publique en une année (Bourque, et Jetté, 2015).

Ce recul de l'engagement citoyen et étatique dans la gestion de la santé et des services sociaux, d'une vision comptable pose réellement la question de l'avenir du modèle québécois tel qu'il fut constitué depuis les années 1970. On peut considérer, sans trop exagérer, que cette nouvelle vision va à l'encontre des grands principes sur lesquels la citoyenneté sociale québécoise s'est exprimée, notamment à travers l'action publique dans le domaine de la santé : « les principes de performance, de productivité et de mesure appliqués dans un contexte organisationnel de rationalité économique peuvent difficilement trouver un compromis avec les valeurs de proximité, de justice sociale, de solidarité, d'autonomie et de démocratie propres au travail social et aux milieux communautaires. » (*Ibid.*). Les oppositions et les syndicats expriment des réserves au sujet de la réforme, en critiquant la centralisation du pouvoir de décision dans les mains du

ministre de la Santé, l'austérité globale du projet et le manque de considération pour l'accessibilité des soins de première ligne<sup>37</sup>.

## 2.7 Le système de santé québécois et son financement : L'État-providence et la solidarité sociale au cœur des enjeux actuels

À travers ce chapitre, nous avons pu retracer les origines politiques des grandes transformations du système de santé et de services sociaux québécois depuis la Révolution tranquille jusqu'à la dernière grande réforme en 2015. Nous avons observé comment initialement, le développement de politiques de la santé et de services sociaux a participé à la construction d'identités collectives et de solidarité sociale dans l'essor du nationalisme québécois, dans une perspective keynésienne de l'intervention de l'État, de l'établissement d'un lien positif entre ce nationalisme et les politiques sociales depuis les années soixante (Béland et Lecours, 2006, p.141). Les élites nationalistes québécoises se sont mobilisées contre l'État central, dans le contexte d'une compétition entre deux légitimités des gouvernements d'exercer un leadership dans le domaine de la santé, en faisant la promotion d'une citoyenneté sociale propre à chacun, depuis la Commission Hall, puis la Commission Castonguay-Nepveu, en évoluant dans le temps selon les circonstances politiques, fiscales au Canada, avec la question du financement des programmes sociaux du Québec (Lebel, 2008). La Commission d'enquête sur la santé et le bien-être social (1967-1972) a jeté les principes fondamentaux de l'intervention de l'État québécois dans le domaine de la santé et des services sociaux, avec une vision du développement global, de la décentralisation et du contrôle des organisations publiques par les usagers, grâce à la participation consultative de la population, mais également en donnant une plus grande place aux usagers dans les conseils d'administration dans les établissements locaux, dans le processus décisionnel (Gauvin *et al.* 2009, 48).

Dans l'annexe du même rapport publié par la Commission, l'éminent sociologue québécois, Gérard Fortin, présente *La société de demain : ses impératifs, son organisation*, un ouvrage dans lequel il décrit un idéal pour la société québécoise en plein changement, une *société démocratique du développement* dans laquelle la population détermine des objectifs sociaux, économiques, où la participation citoyenne à la vie politique est tout aussi importante que le travail, là où cette participation est permise grâce à des structures dans tous les domaines de la vie sociale (éducation, santé, logement, économie, etc.) (Fortin, 1970). Le conseiller en développement social de la commission considérait que pour permettre à l'être humain de s'accomplir dans cette société, il fallait démocratiser le droit à la vie culturelle, à la vie politique pour tous, en retirant l'obligation du travail dit productif, en permettant une liberté de travail non aliénant, pour permettre ce

---

<sup>37</sup> Radio-Canada (2014, 25 septembre). *Rien pour les patients dans la réforme Barrette, dénoncent les syndicats*. Radio-Canada. <https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/686345/syndicats-reacton-reforme-sante-barrette>.

travail politique, de participation aux décisions des organes publics, décentralisés, qui garantissent des services universels, intégrés, coordonnés et efficaces (*Ibid.*). Cette société organique sous-entendait certes une révolution culturelle, structurelle globale de la société de son temps, afin de permettre une économie sociale, en société basée sur la solidarité, l'égalité, la justice, la participation citoyenne active.

La première pierre à l'édifice de cette transformation politique et institutionnelle devait être la réforme du système de santé et des services sociaux qui suivrait les recommandations du rapport de la Commission Castonguay-Nepveu. Mais les recommandations de Gérald Fortin n'ont pas toutes été retenues dans le rapport, les réformes qui ont suivi ont surtout été des réformes structurelles, et chaque réforme depuis tend à s'éloigner de l'esprit de la « société de demain », en renforçant les contradictions de la société technocratique que Fortin dénonçait (Lemelin et Turcotte, 2017). Entre-temps, la mondialisation et les mesures d'austérité ont fait œuvre de libéraliser, rationaliser la gestion publique du système de santé québécois. Avec l'Union sociale canadienne et le Transfert canadien en matière de santé ont modifié les rapports de force entre le gouvernement fédéral et le Québec.

Le rôle d'Ottawa a été redéfini, lui faisant perdre une part de légitimité dans l'imposition de conditions aux transferts vers les provinces en réduisant sa part de contribution annuelle. Également, des investissements structurants ont été approuvés afin d'orienter la recherche scientifique au pays, en investissant dans des instituts spécialisés et des fondations (Boismenu *et al.*, 2003). Ce fédéralisme unilatéral, donc sans trop de négociation avec les provinces, ainsi que la nouvelle gestion publique et les efforts de rationalisation des dépenses de l'État central ont fortement influencé la capacité d'agir de l'État québécois dans le développement de son système de santé.

Les problèmes de viabilité du système québécois sont une constante dans chaque rapport de commission d'enquête que nous avons étudié, en prenant en compte le vieillissement de la population, la progression économique québécoise et l'efficacité de la gestion (Clair, Couillard et Barrette). Pourtant, la décentralisation et le désinvestissement étatique peuvent être considérés comme une opportunité pour les acteurs du nationalisme sous-étatique afin de promouvoir une solidarité territoriale distincte (Cardinal et Papillon, 2011). Or, on constate avec les deux dernières réformes de la santé et des services que le gouvernement du Québec a davantage choisi d'opérer une réorganisation des structures du réseau, en rationalisant la gestion publique de la santé, avec pour conséquence de réduire la capacité de l'État québécois à agir dans ce domaine, ouvrant la porte aux privatisations et même en réduisant les dépenses de l'État dans le système depuis la réforme Barrette. Dans ce même exercice, les réformes menées par les gouvernements libéraux sur cette période ont diminué la capacité des citoyens à prendre part aux décisions sur les conseils

d'administrations des établissements régionaux et locaux, notamment avec la nomination des membres de ces conseils par le ministre<sup>38</sup>. Avec la voix citoyenne essentiellement réduite aux Forums de la population au sein des CISSS, et la mainmise des gestionnaires et des professionnels au sein des conseils d'administration, on comprend mieux l'éloignement des considérations sociales héritées du rapport Castonguay-Nepveu et de la vision de Gérald Fortin (Gauvin *et al.* 2009).

Cette cassure avec la forte tradition participative de la population dans la prise de décision des objectifs du système de santé et des services sociaux et le tournant néo-libéral de la nouvelle gestion publique nous mène à la question suivante : Que reste-t-il de la solidarité dans notre système québécois de la santé? Car si la solidarité sociale, territoriale était au centre du système pensé au moment de la Commission Castonguay, on peut constater que malgré la volonté des gouvernements de conserver les principes structurants de la santé publique chers au Québécois, ces principes d'universalité, d'accessibilité, d'équité sont mis à mal depuis au moins les 20 dernières années. Avec une future réforme, annoncée par le ministre actuel de la santé Christian Dubé, du gouvernement de la Coalition Avenir Québec (CAQ), ces préoccupations de démocratisation et de préservation du système de santé publique selon ces principes se font entendre plus que jamais<sup>39</sup>.

Pendant la crise du COVID au Québec, on a pu apercevoir une résurgence du nationalisme comme carburant de la solidarité par le premier ministre François Legault, appelant la nation québécoise à travailler ensemble pour assurer la sécurité et le bien-être collectif en respectant les consignes sanitaires (Elmerich, 2020). Inutile de rappeler que la solidarité n'est la chasse gardée d'aucun mouvement politique, ça va de soi. Mais la capacité du nationalisme comme structure d'intégration sociale et de promotion d'une solidarité communautaire peut renfoncer la démocratie dans le cadre national, à travers ses institutions, sa culture (Calhoun, 2007). À l'avenir, sous quelle forme ou à travers quel véhicule politique la solidarité québécoise prendra forme pour défendre son système de la santé?

---

<sup>38</sup> RLRQ, c. O-7.2. <https://www.legisquebec.gouv.qc.ca/fr/document/lc/O-7.2#:~:text=1.,l'efficacit%C3%A9%20de%20ce%20r%C3%A9seau>.

<sup>39</sup> Aberman et al. (2023, 12 mai) Des principes fondamentaux en santé sont en péril. *Le Devoir*. <https://www.ledevoir.com/opinion/idees/759119/idees-des-principes-fondamentaux-en-sante-sont-en-peril>.



## CHAPITRE 3

# LA FÉDÉRALISATION DE LA SÉCURITÉ SOCIALE ET L'ENJEU DE L'ASYMÉTRIE INSTITUTIONNELLE EN BELGIQUE : LA SOLIDARITÉ INTERPERSONNELLE DU RÉGIME DES ALLOCATIONS FAMILIALES REMISE EN QUESTION (2001-2011)

### 3.1 Contexte historique de la fédéralisation de la Belgique

#### 3.1.1 Évolution institutionnelle/politique avant la 5e réforme institutionnelle de 2001

La Belgique a longtemps été un État unitaire traversé par des divisions entre les deux grands groupes linguistiques principaux qui la composent, les néerlandophones et les francophones. Dès son indépendance des Pays-Bas, à la suite à la révolution belge de 1830, le français occupait un monopole linguistique au sein de la classe dirigeante, établissant un lien direct entre la langue et la nouvelle nation belge (Cetrà, 2019, 59). Ce qui en fait très tôt la langue d'autorité sur l'entièreté du territoire. C'est dans ce contexte historique que résident les origines linguistiques du conflit communautaire entre la Flandre et la Wallonie, et ce sont là aussi les origines des revendications du mouvement nationaliste flamand qui viendra beaucoup plus tard. C'est dans le but de rendre les institutions belges davantage représentatives de sa pluralité nationale et de reconnaître le néerlandais comme langue officielle que les Flamands se sont mobilisés en faveur d'une bien plus grande autonomie politique.

Comme expliqué au premier chapitre de ce mémoire, en reprenant la théorie des clivages de Lipset et Rokkan, la vie politique du pays au 19<sup>e</sup> siècle est traversée de plusieurs clivages structurants, d'ordres territorial et fonctionnel (centre-périphérie, Église-État, possédant-travailleur, rural-industrie) (Frogner, 2007). Le clivage le plus structurant étant le clivage centre-périphérie (opposant les flamands et les wallons) qui émergea politiquement au moment la composition communautaire réelle du pays. C'est entre autres à travers les transformations institutionnelles belges, l'émergence des partis régionalistes comme la Volksunie (VU) au nord, le Rassemblement wallon au sud (RW), l'essor de l'économie flamande et la crise économique structurelle qui affecta l'économie wallonne à partir des années 1960 (Reuchamps et Onclin, 2009) ainsi que les lois linguistiques votées entre 1873 et 1963 qu'il va devenir possible de lancer des réformes et d'adopter le principe fédéral dès la première réforme de l'État belge.

Le système des partis politiques sur la scène fédérale se caractérise par un multipartisme avec la fragmentation des partis politiques et un changement des rapports de force au moment des élections législatives du 23 mai 1965. Il y a eu à ce moment un recul des deux partis politiques formant la coalition au pouvoir, le Parti social-chrétien (PSC) et le Parti socialiste belge (PSB). Ces deux partis arrivent malgré

tout en tête du scrutin (avec 77 et 64 sièges respectivement); ils sont suivis de près par le Parti Libéral (PLP) qui obtient 48 sièges, 28 de plus qu'aux élections de 1961, sur un total de 212 sièges à la Chambre des représentants (Courrier hebdomadaire du CRISP, 1965).

Dans ce contexte électoral, la question de la révision constitutionnelle - inspirée par les revendications flamandes pour davantage d'autonomie sur le plan linguistique - fera progresser les partis d'opposition, de manière à ce que le PSB et le PSC ne disposent pas plus à eux seuls que du deux tiers des élus à la Chambre des représentants. Cela annonçait une importante crise politique et la démission du gouvernement l'année suivante (Courrier hebdomadaire du CRISP, 1965). Bref, les années suivantes ont été tumultueuses, en particulier dans le sillon de l'Affaire de Louvain<sup>40</sup>, les élections anticipées de mars 1968 ont confirmé la progression des partis communautaires. La table était dès lors mise pour les négociations constitutionnelles de la première réforme de l'État belge.

### 3.1.1.1 1<sup>re</sup> réforme (1967-1971)

Ce premier pas sur le chemin de la fédéralisation est franchi en 1970, avec la première révision de la Constitution qui voit apparaître les trois Communautés culturelles (française, néerlandaise et allemande) et les trois Régions (flamande, wallonne et bruxelloise), même si les régions ne seront pas réellement instaurées avant la deuxième réforme (Bernard et al., 2020). Ces trois Régions qui suivent environ les limitations territoriales des communautés linguistiques opéreront essentiellement dans le domaine économique. La création de deux Conseils culturels pour chaque grand groupe linguistique est également mise sur pied et ils obtiennent des compétences en matière de culture, d'utilisation des langues, mais également une partie de l'enseignement. Dans le même souffle, deux mécanismes de protection législative font leur apparition ; la *Loi sur la majorité spéciale*<sup>41</sup> et la *procédure de sonnette d'alarme*<sup>42</sup>, ainsi que la

---

<sup>40</sup> Cette crise qui se déroula à l'Université Catholique de Louvain en Flandre représente un moment de grandes tensions communautaires, dans un contexte de revendications nationalistes en vue de promouvoir le néerlandais dans l'enseignement, alors que l'institution dispensait également des cours en français. En 1968, à la suite de manifestations étudiantes violentes, le gouvernement a voulu trouver un compromis en divisant l'université en deux, une partie dorénavant francophone située à Louvain-la-Neuve en région wallonne, et l'autre à Louvain, où l'enseignement serait donné exclusivement en néerlandais, pour respecter le principe d'autonomie linguistique des Communautés culturelles.

<sup>41</sup> Il est désormais nécessaire qu'un projet de loi important soit appuyé par la majorité de chaque groupe linguistique dans les deux chambres (Chambre des représentants et le Sénat), une majorité double qui s'ajoute à la majorité des deux-tiers prévue pour les modifications de nature constitutionnelle. Voir l'article 4 de la Constitution qui définit quelles matières sont touchées par une loi spéciale : [https://www.senate.be/doc/const\\_fr.html](https://www.senate.be/doc/const_fr.html)

<sup>42</sup> Procédure qui au niveau fédéral permet aux trois quarts d'un groupe linguistique de présenter une motion visant à interrompre une proposition de loi qui pourrait porter atteinte aux relations entre les communautés. Cette procédure est introduite par l'article 54 de la Constitution.

parité des groupes au sein des instances gouvernementales sont acquis, à la demande de la communauté francophone.

On constate déjà que cette première réforme répond assez bien aux demandes des Flamands, qui souhaitent fixer les frontières linguistiques et obtenir davantage d'autonomie, mais également des francophones qui désirent protéger leur minorité politique au sein des institutions à l'aide d'un droit de veto mutuel. Ces mécanismes de régulation des conflits sont emblématiques du consociationalisme du système fédéral belge à venir, de la constitutionnalisation des communautés linguistiques, ainsi que de l'obligation de gouverner par consensus (Sinardet, 2011). Cette réforme pose ainsi les fondements dualistes et centrifuges du fédéralisme belge, de la décentralisation des pouvoirs vers les entités fédérales, mais également de certains aspects confédéraux avec les vetos mutuels concernant les questions constitutionnelles.

### 3.1.1.2 2<sup>e</sup> réforme (1977)

La suite ne se fera pas attendre très longtemps, la deuxième réforme se prépare dès la fin des années 1970, après l'Accord d'Egmont signé en 1977 entre les partis de gouvernement (CVP, PSC, BSP-PSB), les partis communautaires Volksunie et le Front démocratique des francophones (FDF). Cet accord ne sera finalement pas réalisé à cause des divisions internes au sein des partis, notamment du parti socialiste, mais également dans la Volksunie, dont les dissidents iront former le *Vlaamse Nationale Partij* et le *Vlaams-Nationaal Partij*, une alliance connue sous le nom du Vlaams Blok (VB), un parti séparatiste radical se réclamant du nationalisme flamand (Erk, 2005). Avec les Accords de Stuyvenberg en 1978, ce Pacte d'Egmont devait poser les bases d'une réforme de l'État dont le projet de loi ne sera finalement jamais voté au Parlement, dû à cette opposition féroce à l'entente. Cela débouchera sur une nouvelle crise politique et la formation du nouveau gouvernement Martens II en 1980 (Mares, 2010).

Cette même année, la deuxième réforme de l'État belge est concrétisée avec la création des Régions par la loi spéciale du 8 août 1980. Ces nouvelles entités sont dotées de compétences exclusives garantissant leur autonomie sur leur territoire, celles-ci sont attribuées à leur Conseil de région (parlement) et à leur gouvernement respectif. Les « Communautés culturelles » créés par la réforme précédente deviennent les « Communautés », flamande, française et germanophone, elles bénéficient d'un transfert de pouvoir important avec l'acquisition des « matières personnalisables<sup>43</sup> ». Ces Communautés disposent également de structures politiques, d'un gouvernement et d'un Conseil, ce qui crée une superposition d'institutions sur un même

---

<sup>43</sup> Selon l'article 5 de la loi spéciale du 8 août 1980, les matières personnalisables comporte principalement les compétences liées à l'éducation, la santé, à l'aide aux personnes, sans toucher à la sécurité sociale, qui demeure une compétence de l'Autorité fédérale. Voir <https://www.vocabulairepolitique.be/matieres-personnalisables/>.

territoire, mais également une superposition de règles de compétences (Dehousse, 1986), causant certains problèmes, par exemple, en matière de radiodiffusion et de télévision – ces domaines relevant de la Communauté alors que les communications relèvent du gouvernement de la Région. La Région flamande et la Communauté flamande ont décidé, dès leur instauration, de fusionner leurs institutions, pour n’avoir qu’un seul Parlement et qu’un gouvernement. Bruxelles demeure sans institution régionale, chose qui a été corrigée avec la troisième réforme de l’État.

#### 3.1.1.3 3<sup>e</sup> réforme (1988-1989)

Comme les deux autres grandes Régions, c’est maintenant au tour de la région Bruxelles-Capitale de se doter d’institutions, d’un Conseil (parlement) et d’un Gouvernement (exécutif) régional avec la troisième réforme institutionnelle en 1988. C’est sous le gouvernement Martens VIII, composé des sociaux-chrétiens et socialistes francophones et flamands, ainsi que des Flamands de la Volksunie que cette nouvelle réforme sera lancée, accordant aussi ces institutions à la région de la capitale nationale. Cette avancée faisait suite à une crise politique qui avait mené à la démission du gouvernement précédent et à des élections législatives anticipées l’année précédente (CRISP, 2022). Avec la création de trois commissions communautaires, la Commission communautaire française (COCOF), la Commission communautaire flamande (VGC) et la Commission communautaire commune (COCOM), la région est maintenant dotée d’assemblée législative et d’un exécutif paritaire selon la langue, ainsi, elle exerce les compétences associées à l’Agglomération bruxelloise. Cette réforme transfère encore davantage de compétences aux Communautés, cette fois-ci, des compétences en matière d’enseignement alors que les Régions se voient attribuer des compétences en matière de transports et de travaux publics.

#### 3.1.1.4 4<sup>e</sup> réforme (1992)

Avec la rédaction d’une quatrième réforme de l’État, et la suite d’une initiative parlementaire, la Belgique officialise le caractère fédéral du pays à partir de 1992. (Bernard et al., 2020). C’est à la faveur de l’instauration d’un nouvel article premier<sup>44</sup> que la Constitution que la Belgique devient un État fédéral et avec la rédaction de l’article 35 que la réforme prévoit transférer les compétences résiduelles aux Régions ainsi qu’aux Communautés.

Cette réforme comporte également des dispositions constitutionnelles qui viennent apporter des éléments d’auto-organisation et d’autonomie communautaire. Entre autres, pensons à l’implantation de l’autonomie

---

<sup>44</sup> Comme exprimé par voie constitutionnelle de l’article 1 : « La Belgique est un État fédéral qui se compose des communautés et des régions. » dans [https://www.senate.be/doc/const\\_fr.html](https://www.senate.be/doc/const_fr.html).

constitutive des Parlements et des Conseils respectifs de la Communauté française, flamande, ainsi que le gouvernement de Wallonie, mais également « [...] l'élection directe ou au second degré des parlementaires de ces Conseils (Parlements) et la simultanéité de ces élections avec les élections européennes » (Fédération Wallonie-Bruxelles, 2023). Cette réforme vient compléter le long processus de fédéralisation du pays, processus qui remonte au début des années 1970 et qui a établi que l'État belge est constitué de Communautés, de Régions, d'institutions gouvernementales propres, d'un gouvernement central, avec une séparation des pouvoirs qui reflète ses dynamiques politiques centrifuges. On passait ainsi d'un État unitaire à un État fédéral.

### 3.1.2 Le nationalisme flamand et ses revendications historiques

À l'origine, la trajectoire historique du nationalisme flamand, que l'on nommera plus tard le *Mouvement flamand*, n'est pas unique en Europe au tournant du 19<sup>e</sup> siècle, dans le sens qu'elle procède de l'émergence d'une prise de conscience progressive d'une situation culturelle, linguistique commune où la communauté flamande est complètement dominée par l'autre partie du pays (Remy et Voyé, 1979). Au départ, comme mentionné dans le premier chapitre du présent mémoire, il y a l'avènement d'une conscience commune par les élites (flamingants) qui met de l'avant une solidarité communautaire et qui se construit en opposition à un ennemi intérieur bien identifié par la langue (les francophones). À la suite des avancées linguistiques pour faire reconnaître le néerlandais, à travers diverses lois portant sur l'usage des langues dans l'espace public, dans le domaine judiciaire (1873), de l'administration (1878), de l'enseignement (1883) et couronné par la loi dite de l'Égalité (1898), la Flandre verra naître une bourgeoisie flamande à la suite de l'industrialisation tardive de la région, et cette mutation sera accompagnée par un véritable projet de société (Govaert, 2001).

Au tournant du 20<sup>e</sup> siècle, à la suite des victoires politiques du mouvement et tirant profit de l'industrialisation progressive du nord du pays, une imbrication des causes culturelles et socio-économiques verra le jour sous la forme de deux tendances qui se renforcent mutuellement : « D'une part, il y avait le caractère d'intégration de classe de l'idéologie socio-économique des catholiques. Elle avait pour base la collaboration entre les élites et les classes sociales inférieures. D'autre part, cette idéologie ne pouvait s'appliquer avec succès que si les relations sociales n'étaient pas trop polarisées » (Luyten et Govaert, 2010). En effet, les relations entre les classes sociales étaient facilitées par la proximité entre le travailleur et le patron, dû à la petite taille des entreprises flamandes en développement, la langue partagée entre les élites flamandes et la population, favorisant une intégration sociale pacifiée. Avec la Première Guerre mondiale et les années 1920, le mouvement flamand fera face à ses premières divisions internes, notamment entre maximalistes et minimalistes (Govaert, 2001). Les premiers sont pour la plupart des sympathisants du

*Frontpartij* (un parti autonomiste issu de la fin de la Première Guerre), certains sont séparatistes, d'autres militent pour l'autonomie de la Flandre au sein de la Belgique. Les membres du dernier courant au sein du mouvement flamand revendiquent plus fermement en faveur d'une meilleure reconnaissance du fait néerlandophone en Belgique, à travers la promotion des Communautés culturelles notamment, de lois linguistiques, pour permettre l'usage unique du flamand dans l'espace public.

La création du Vlaams Nationaal Verbond (Ligue nationale flamande) en 1933 va amorcer la radicalisation d'une partie du mouvement. Cela va poser la question de la conciliation entre la démocratie parlementaire et l'indépendance flamande : « Elle formule un idéal avant-gardiste, intégré à une idéologie antidémocratique, afin de se poser en contre-élite relativement isolée des élites dominantes belges et flamandes, ainsi que du (des) mouvement(s) ouvrier(s) flamand(s), y compris le MOC (Mouvement ouvrier chrétien) » (De Wever, et al., 2016). La collaboration avec l'occupant fasciste allemand va isoler davantage cette frange et confirmer son échec par la suite. Les questions linguistiques sont demeurées les revendications premières à travers les prochaines décennies, la création de la Volksunie (VU) et ses succès électoraux au cours des années 1960 et va accompagner l'évolution de la doctrine économique du keynésianisme hérité de l'après Deuxième Guerre mondiale en faveur d'un courant de pensée économique néo-libéral. Avec la crise économique de la décennie 1970, les revendications économiques en Flandre vont commencer à prendre une plus grande place dans les débats, car la région exportatrice du nord est davantage touchée par les variations des marchés que la partie sud (Cole et de Visscher, 2016).

Les leaders nationalistes flamands comme Hugo Schiltz vont mettre de l'avant des arguments économiques, en pesant le pour et le contre du séparatisme pour les économies wallonnes et flamandes, penchant plutôt favorablement pour un séparatisme dans un contexte d'union monétaire, sans que l'indépendance s'impose nécessairement, tant que la fédéralisation continue à permettre une autonomie accrue pour la Flandre (Schiltz, 1984). Selon les nationalistes flamands, ce sont des intérêts divergents entre les le nord et le sud du pays qui poussent à envisager l'option séparatiste. Avec les mauvais résultats aux élections durant les années 1970 et la scission au sein de la Volksunie à la suite de l'échec du pacte d'Egmont (Govaert, 1993), les forces nationalistes se divisent de nouveau, cette fois-ci, la réorganisation des partis nationalistes en Flandre va conduire à la création d'une formation politique radicale, le *Vlaams Blok* (VB) en 1979, qui fusionne les deux partis dissidents de la Volksunie, soit le *Vlaamse Nationale Partij* et le *Vlaamse Volkspartij*. À l'origine un parti très niché, ce parti d'extrême-droite va rapidement se faire une place dans la vie politique flamande et nationale à partir des années 1980, en adoptant des positions nationalistes, anticommunistes, contre l'avortement, anti-immigration, xénophobe, pro-apartheid et favorable à l'amnistie pour les collaborateurs nazis (Erk, 2005).

Au fur et à mesure que le mouvement se transforme en parti de masse et développe ses assises et que l'économie régionale prend son envol, on observe un tournant vers des arguments qui touchent de plus en plus les questions économiques, le partage des compétences, la gestion des finances des entités fédérées dans les partis nationalistes comme la Volksunie, le VB, les chrétiens-démocrates (CD&V), et plus tard, à compter de 2001, chez les partisans de la *Nieuw-Vlaamse Alliantie* (N-VA). Avec l'émancipation de la Flandre à travers le 20<sup>e</sup> siècle, les partis politiques ont vu évoluer leurs revendications, les enjeux se sont territorialisés, dans le but d'obtenir plus d'autonomie politique, les positionnements ont pu varier, entre des revendications indépendantistes, des réformes institutionnelles ou le *statu quo*.

Pour la Volksunie des années 1990 jusqu'au tournant du 21<sup>e</sup> siècle, les réformes successives de l'État ne sont que des étapes qui rapprochent la Flandre de l'indépendance alors que pour la N-VA, même si le but ultime reste toujours l'indépendance, le modèle confédéral reste un compromis à court terme (Counet, 2020). Sur ce point, la N-Va rejoint les chrétiens-démocrates, anciennement *Christelijke Volkspartij* (1945-2001), qui poursuit un objectif confédéral, un fédéralisme favorable à plus d'autonomie flamande, décidément réformiste, sans appuyer le séparatisme. La N-VA met en avant des arguments économiques centrés sur la croissance économique, l'élément le plus important, une meilleure gestion des fonds publics que les réformes institutionnelles peuvent servir à garantir (*Ibid.*). Pour le Vlaams Blok, qui deviendra Vlaams Belang en 2004 (à la suite d'une condamnation en Cour de cassation pour ne pas avoir respecté la loi contre le racisme de 1981, le parti ne recevra plus de fonds de l'État<sup>45</sup>). Leur objectif est l'indépendance de la Flandre, pour une action publique plus efficace, contre l'État fédéral, contre la solidarité entre la Flandre et le reste du pays, car la sécurité sociale avantagerait, de leur avis, les immigrants qui ne votent pas en leur faveur. Ils sont pour une démocratie de *droite* et de nature *néolibérale* afin de garantir la prospérité flamande (*Ibid.*). Les revendications indépendantistes de tous les partis semblent être liées aux préoccupations entourant la prospérité flamande.

### 3.1.3 La sécurité sociale et la décentralisation

En Belgique, le système de sécurité sociale a été introduit par l'Arrêté du 28 décembre 1944, mais dans les faits, une forme de sécurité sociale existait dès 1903 sous la forme d'assurances sociales obligatoires pour les travailleurs (Reman, 2006). Au lendemain de la Deuxième Guerre mondiale, le développement de la sécurité sociale moderne a été élaborée avec l'objectif de mieux répartir les richesses au sein de la société, à travers divers mécanismes, dont les pensions, l'assurance chômage, l'assurance concernant les accidents au travail, l'assurance obligatoire aux soins de santé, les allocations familiales, etc. La base de la sécurité

---

<sup>45</sup> Erk, Jan (2005). From Vlaams Blok to Vlaams Belang: The Belgian Far-Right Renames Itself, *West European Politics*, 28:3, 493-502.

sociale dépend de la solidarité entre les citoyens. Car le financement de la sécurité sociale se fait par le truchement des cotisations des salariés, une partie de leurs salaires se retrouve dans le « pot commun » de la sécurité sociale, c'est une forme de compromis social, qui découle d'une vision de la redistribution des richesses dans une société capitaliste qui souhaite atténuer les inégalités sociales: « Les travailleurs et leurs organisations syndicales et politiques acceptent que la sphère privée de l'économie fonctionne selon les lois du marché et la logique du profit. Le capitalisme n'est donc pas mis en cause comme système. En contrepartie, le partage des gains de productivité finance la sécurité sociale et le *Welfare State* » (Nagels, 1999). Cette solidarité, salariale, interpersonnelle, entre jeunes et vieux, riches et pauvres, travailleurs et chômeurs, malades, et les gens en bonne santé, est à la base du principe même de la sécurité sociale. À partir de ce moment, chacun est assuré auprès d'une *mutuelle*, qui n'est pas un organisme privé, mais bien une association de membres qui va couvrir les prestations en vue de pouvoir être couvert par une assurance de soins de santé. C'est cette mutuelle qui va ainsi rembourser les soins de santé ou les indemnités, en partie ou en totalité (De Troyer et Krzeslo, 2004).

C'est donc un compromis entre groupes sociaux, patrons et syndicats, qui va aider à définir les grandes lignes de la sécurité sociale. Ceux-ci ont décidé de privilégier le modèle de type bismarckien plutôt que le modèle Beveridgien. Ce deuxième modèle entraine en contradiction avec le pluralisme institutionnel belge, mais également par pragmatisme et à travers le rôle joué par le patronat et les syndicats en vue d'établir un dialogue, ou de mener à la résolution des questions économiques et sociales et de prise de décision au sein de la société civile entre acteurs concernés (Reman, 2006). Le modèle bismarckien a pour objectif de défendre les travailleurs, de rechercher la parité; il distingue également sécurité sociale et assistance sociale, mais surtout, il opère une solidarité plus large, plus inclusive, à la fois horizontale (interne aux catégories sociales) et verticale (réduit les inégalités proportionnellement aux revenus à travers le système de cotisations) (Reman et Feltesse, 2003). C'est donc un système qui semblait plus approprié pour la réalité belge, un système géré de manière paritaire, autonome et pluraliste, afin d'éviter un contrôle total de la part de l'État. Le budget est décidé de manière concertée au sein des institutions publiques de la sécurité sociale, entre organisations syndicales, patronales, sans oublier le gouvernement fédéral.

C'est à Bruxelles, au parlement belge que se décide tout changement à apporter à la sécurité sociale. À travers les réformes de l'État, la sécurité sociale demeure exclusivement un domaine de compétence fédérale, bien que depuis les réformes de 1988 et de 1993, les compétences de la politique familiale, de la politique sociale, ainsi que la politique relative aux personnes âgées ou aux personnes handicapées est devenue de compétence communautaire, sans toucher directement aux branches de la sécurité sociale (les matières dites « personnalisables »). À ce moment, les allocations familiales étaient toujours de compétences



fédérales tout comme les pensions, le revenu minimum garanti, ainsi que les allocations aux personnes handicapées (Poirier et Vansteenkiste, 2000). On constate la subtilité du partage de compétences entre entités fédérées et le gouvernement central à travers la fédéralisation de la Belgique depuis le début des années 1970. Le consensus entourant le caractère strictement fédéral de la Sécu commence à se fragiliser vers la fin des années 1980, alors que les compétences des Régions commençaient à s'élargir et que la fédéralisation d'une partie de la Sécu commençait à faire son chemin en Flandre.

En effet, dès les années 1980, la Volksunie met de l'avant des revendications communautaires en faisant la promotion d'une solidarité ethnique flamande entourant la sécurité sociale (Pochet et Reman, 2006), mais également en faisant état des transferts financiers importants entre le nord et le sud du pays. Ils ne sont pas les seuls à ce moment-là, car même une organisation patronale flamande, le *Vlaams Economisch Verbond* (Association économique flamande), va proposer une privatisation des assurances sociales, une communautarisation des programmes sociaux de la sécurité sociale, tout en souhaitant que l'État ne garde que quelques mécanismes de protection pour les plus défavorisés (*Ibid.*). Cette communautarisation de la question en Flandre va essentiellement accompagner la fédéralisation progressive du pays, parfois avec des arguments qui soulève des aspects plutôt financiers, de gestion efficace du régime de sécurité sociale pour les populations, de laisser aux entités fédérées la capacité de contrôler elles-mêmes l'entièreté des responsabilités liées à la santé, à la famille, etc.

C'est dans cette même veine que le regroupement d'individus issus du monde des affaires flamands *In der Warande* va publier leur *Lentemanifest* (Manifeste du Printemps), document dans lequel ils souhaitent le démembrement de l'État belge, l'indépendance de la Flandre, la décentralisation des compétences fédérales liées à l'impôt, à la politique salariale, de l'emploi, en estimant qu'il serait plus cohérent que ces politiques soient attribuées à la Flandre et à la Wallonie, bref, un peuple, une solidarité (Pagano et al., 2006). C'est donc un climat de remise en cause permanente de la légitimité du caractère national, fédéral de la sécurité sociale qui s'amorce dans les années 1980 et qui continue aujourd'hui, à travers certaines études de chercheurs sur les transferts nord-sud, à travers également des discours nationalistes prônant une solidarité communautaire, dans un contexte de montée de l'économie flamande, d'un sentiment de supériorité économique sur la Wallonie, dont l'économie stagne et souffre du chômage, beaucoup plus que dans le nord industriel du pays (Nagels, 1999).

C'est lorsque l'on s'intéresse à l'angle géographique des revenus et des dépenses de la sécurité sociale et du gouvernement fédéral que l'on remarque la situation des transferts interrégionaux. C'est toujours le cas aujourd'hui, proportionnellement à leur contribution à la sécurité sociale, les Flamands contribuent plus que

les Wallons et que les Bruxellois au budget fédéral, pour une redistribution régionale de 6,5 milliards en 2019 (Cornille, 2021). La même année, sous la forme de transferts directs aux ménages et aux entreprises, le gouvernement central a dépensé en moyenne 7 300 euros par personne à Bruxelles et 9 200 euros en Flandre et en Wallonie, engendrant 2,1 milliards d'euros de transferts interrégionaux et il a également accordé en moyenne 3 800 euros de dotations par habitant en Flandre, 4 100 en Wallonie et 4 300 euros à la Région de la capitale (*Ibid.*). La Flandre a donc contribué 6,2 milliards d'euros dans ces transferts interrégionaux, Bruxelles 900 millions alors que la Wallonie a bénéficié d'environ 7,1 milliards cette année-là. Ce n'est qu'un exemple, mais c'est sous la base de ce genre d'études que les promoteurs de la communautarisation de la sécurité sociale s'appuient pour mettre de l'avant leurs propositions<sup>46</sup>.

### 3.2 5<sup>e</sup> réforme de l'État (Lois spéciales du 13 juillet 2001)

La deuxième moitié des années 1990 laisse présager de nouveaux changements institutionnels importants pour la Belgique. La situation politique qui précède l'avènement de la cinquième réforme de l'État belge est celle de la montée de la formation politique radicale faisant la promotion du séparatisme flamand, le Vlaams Blok, lors des élections législatives fédérales de 1995. Le parti a d'ailleurs obtenu ses meilleurs résultats à ce moment, avec 613 399 voix, pour 9,87% du vote à l'échelle du pays (Delwit, 2011). Un projet de Constitution pour la Flandre est diffusé en 1999 par le Conseil flamand, dans lequel sont détaillées des résolutions qui permettraient une plus grande autonomie pour la Flandre, tout en marginalisant la Région de Bruxelles-Capitale, ce qui amène les francophones membres du gouvernement fédéral à rejeter toute éventuelle révision constitutionnelle qui comporterait un volet communautaire (Bernard, Mathieu et Romainville, 2020). Cette remise en cause du *statu quo* par les partis flamands va ouvrir la porte pour une nouvelle vague de négociations quant au partage des compétences, notamment sur les aspects fiscaux. La cinquième réforme de l'État belge est organisée autour des accords du Lambermont et du Lombard.

#### 3.2.1 Accord du Lambermont

C'est dans le contexte du nouveau gouvernement fédéral Verhofstadt I (du nom du premier ministre Guy Verhofstadt) que les négociations institutionnelles vont s'amorcer, autour d'une Conférence intergouvernementale et interparlementaire portant sur le renouveau institutionnel (*Ibid.*). Les partis francophones redoutent une nouvelle réforme de l'État, surtout en connaissant les intentions formulées par le Conseil flamand la même année : « Aux yeux des partis francophones, cette voie ne pouvait que conduire à la fin de la solidarité interpersonnelle et donc à la fin de la sécurité sociale fédérale, à la mise en place

---

<sup>46</sup> Alen, André, et al. (1990). Vlaanderen op een Kruiptpunt Sociologische, economische, en staatrechtelijke perspectiven. *Lannoo*, Tielt, 141-151.

d'un dumping fiscal et donc social. » (Delwit, Hellings, 2002). En prévision des accords du Lambermont, des propositions sont mises en vigueur par des lois spéciales en octobre 2000 (accord général de la Sainte-Thérèse), comportant les principaux fondements de la réforme à venir.

Le compromis du Lambermont est matérialisé le 23 janvier 2001. L'entente va essentiellement régionaliser les lois communales et provinciales, mais également l'agriculture, la pêche en mer, le commerce extérieur, sans oublier le transfert de compétences financières vers les entités fédérées : « L'accord prévoit, en outre, un certain nombre de mesures relatives au financement des Communautés, l'extension des compétences fiscales des Régions ainsi qu'une dotation supplémentaire des autorités fédérales aux Commissions communautaires française et flamande. » (Service public fédéral belge, 2023). Cet accord va mener à une insatisfaction chez l'opposition, mais également chez la frange radicale de la Volksunie, ce qui va d'ailleurs avoir une influence sur son implosion vers la fin des négociations (Van Haute et Pilet, 2006). La Volksunie qui a pourtant participé à l'entente, se divise entre une faction de pragmatiques et une faction de radicaux.

### 3.2.2 Accord du Lombard

L'accord du Lombard avait d'abord pour objectif d'empêcher le Vlaams Blok de nuire au fonctionnement du Parlement bruxellois, en cohérence avec le principe maintenant établi du cordon sanitaire (pas d'alliance avec le VB de la part des partis depuis 1992), en apportant des modifications au fonctionnement des institutions bruxelloises. Ce parti d'extrême-droite qui adoptait des positions révisionnistes fut donc isolé politiquement. Pour ce faire, un mécanisme nouveau est mis en place. Celui-ci consiste à permettre un deuxième vote un mois après l'obtention d'une majorité absolue dans l'assemblée régionale qui n'aurait pas obtenu la majorité au sein d'un groupe linguistique (Delwit et Hellings, 2002). Une majorité absolue est toujours nécessaire, mais cette fois-ci elle exige le tiers de chacun des groupes linguistiques. Cela a pour but d'empêcher des blocages éventuels de la part des représentants du VB présents au Parlement régional de Bruxelles. Le refinancement structurel des commissions communautaires bruxelloises est également réglé, à la hauteur de 2 milliards de francs annuellement.

L'accord est adopté par le gouvernement fédéral en avril 2001 et les deux accords entrent en vigueur à partir du 13 juillet 2001 (Service public fédéral belge, 2023). Ces ententes représentent donc la cinquième réforme des institutions belges, un compromis qui permet d'importants transferts de compétences vers les Régions et les communautés, ainsi qu'un changement important du fonctionnement des institutions politiques bruxelloises. En fin de compte, les deux communautés font de nouveaux gains, les régions également. La Région bruxelloise obtient des gains significatifs : « En outre, les problèmes d'une région urbaine telle que Bruxelles nécessitent la mise en œuvre de politiques sociales efficaces qui dépendent des compétences

communautaires. Le refinancement de la Communauté française et l'attribution de moyens supplémentaires à la Commission communautaire française par le pouvoir fédéral et la Région de Bruxelles-Capitale procureront des moyens substantiels pour ces politiques tout en ne plaçant plus les francophones en position de demandeurs par rapport aux Flamands sur ces matières. » (Nassaux, 2001).

### 3.3 6<sup>e</sup> réforme de l'État (2011)

Les élections législatives fédérales anticipées de juin 2010 changent le rapport de force politique au niveau fédéral entre les partis nationalistes flamands et les partis de gouvernement habituels. La NV-A, arrive en tête du scrutin avec 17,4% du vote exprimé, devant le parti socialiste qui obtient 13,7% (Blaise et al., 2010). C'est la première fois que ce parti arrive en tête des élections législatives fédérales. Ce parti aura réussi à mettre de l'avant son agenda politique qui consistait à réclamer une nouvelle réforme de l'État, une prolongation des négociations sur la scission de la circonscription électorale de Bruxelles-Hal-Vilvorde (BHV) : « De surcroît, la N-VA n'a pas seulement vu ainsi ses priorités dominer le scrutin : l'absence totale d'avancée institutionnelle ou linguistique au cours de la législature écoulée a semblé valider l'analyse qu'elle développait depuis l'enlisement des négociations institutionnelles en 2008, à savoir que les partis francophones refusent toute réforme profonde de l'État et que seule une détermination flamande sans faille pourra les faire plier. L'omniprésence médiatique du président de la N-VA, Bart De Wever, a achevé le travail d'élargissement de la base électorale de ce parti. » (*Ibid.*). On a donc d'un côté, un parti qui arrive à canaliser l'impatience flamande pour une réforme en profondeur, et de l'autre, des partis francophones qui, pour la plupart, souhaitent maintenir le statu quo.

La plus longue crise politique de l'histoire belge durera 500 jours alors que la Belgique se retrouvait sans gouvernement et qu'il fallait trouver un accord et former un nouveau gouvernement pour succéder au gouvernement Leterme II (2009-2011), mais également trouver un terrain d'entente concernant la scission de l'arrondissement BHV. Cette crise sera résolue par l'accord politique « papillon » en date du 11 octobre 2011, par les partis qui formeront le prochain gouvernement (dont le premier ministre sera Elio Di Rupo, ancien Ministre-Président de la Wallonie), c'est-à-dire les partis socialistes, chrétiens, libéraux ainsi que les partis écologistes, qui ne formeront pas le gouvernement (Bernard, Lys et Romainville, 2020).

#### 3.3.1 Transfert majeur de compétences vers les trois Régions

L'accord nommé « Un État fédéral plus efficace et des entités plus autonomes » prévoit la sixième réforme de l'État belge et il se réalisa en deux phases : la première sera votée en juillet 2012 et l'autre en début d'année 2014 (Service public fédéral belge, 2023). Dans un premier temps, elle va réformer l'arrondissement de BHV sur le plan judiciaire et sur le plan électoral (deux circonscriptions électorales,

l'une flamande et l'autre bruxelloise). Elle va également donner un statut particulier à la Région de Bruxelles-Capitale, dorénavant bilingue : « [...] l'article 135 bis de la Constitution. Inséré en 2014, lors de la sixième réforme de l'État, il permet le transfert de compétences pour certaines matières dites « biculturelles d'intérêt régional » vers la Région de Bruxelles-Capitale [...] dans la Région de Bruxelles-Capitale, les Communautés française et flamande sont compétentes pour les matières culturelles, dans les institutions qui, en raison de leurs activités, relèvent exclusivement de l'une ou l'autre Communauté » (Behrendt et Vandebosch, 2017). Pour donner suite aux demandes flamandes, il y a également le transfert de l'exercice de compétences des régions aux Communautés, permettant aux communautés francophones et flamandes d'exercer leurs compétences communautaires dans leurs Régions respectives (*Ibid.*).

La Réforme inclut de nombreux transferts aux entités fédérées, mais également 16,9 milliards d'euros et un accroissement de l'autonomie fiscale des Régions, à hauteur de 10,7 milliards d'euros (Bayenet et Pagano, 2013). Pour les Communautés, l'État central transfère les soins de santé et aide aux personnes, les hôpitaux, les soins de santé mentale, etc. Pour les Régions : l'emploi, l'énergie, dépenses fiscales, pouvoirs locaux, etc. (*Ibid.*). Même si les transferts sont massifs, certains experts doutent que cette réforme soit suffisante, car dorénavant, les entités fédérées possèdent plus de contrôle et de responsabilités que jamais, ce qui va leur permettre d'adopter des politiques différentes. Cette situation comporte des risques, dans la mesure où ils vont adresser des problèmes spécifiques, ce qui peut rendre difficile la coordination de ces politiques, chose qui était facilitée par le gouvernement central avant la réforme (Deschamps et al., 2013). Si les politiques mises en place sont trop différentes, cela pourrait amener à des résultats divergents en ce qui concerne l'économie et l'emploi en Belgique, signifiant que l'option d'une autre réforme pourrait être soulevée dans le futur.

### 3.3.2 Sécurité sociale touchée pour la première fois (allocations familiales)

L'un des changements majeurs de la réforme institutionnelle de 2011 fut le transfert des allocations familiales (droit dérivé du travail par la cotisation salariale) vers les Communautés. La sécurité sociale reste de compétence fédérale, donc la solidarité interpersonnelle et institutionnelle demeure. Avant la réforme, les allocations familiales ont toujours fait partie intégrante du modèle centralisé de la sécu et fonctionnent selon un principe de redistribution à trois niveaux : « horizontale (des familles sans enfant aux familles avec enfant), intergénérationnelle (des ménages plus vieux vers les plus jeunes) et verticale (des revenus supérieurs aux revenus inférieurs). » (Sbaraglia et Stassart, 2020.). Les allocations familiales distinguent trois personnes (l'attributaire, l'allocataire et le bénéficiaire des prestations) et possèdent quatre régimes de prestations (salarié, secteur public, indépendant et un régime de prestations familiales garanties) (Demertzis, 2018). L'attributaire désigne la personne dont le travail permet un droit aux allocations familiales,

l'allocataire désigne la personne à qui les allocations sont payées et la troisième personne, le bénéficiaire, représente l'enfant qui va profiter de ces allocations familiales (*Ibid*).

C'est donc la première fois qu'un élément de la sécurité sociale est transféré aux entités fédérées (ainsi qu'à la *Commission communautaire commune* (COCOM) de la région bruxelloise), domaine qui représente le cinquième poste de dépenses de la sécurité sociale et modifie de manière importante la gestion de cet élément (*Ibid*). La COCOM est une commission communautaire et elle est animée par des représentants politiques de la Région. Celle-ci se charge des institutions bilingues et elle détient la compétence exclusive relative aux personnes (Palsterman, 2012). Avec la réforme, ces dernières compétences sont élargies avec le transfert des allocations familiales. C'est surtout dans le deuxième volet de la réforme (2014) que l'on aborde concrètement la gestion communautaire et du versement des allocations familiales. En plus de transférer cette compétence aux quatre entités fédérées, le droit aux prestations familiales est dorénavant inscrit dans la Constitution<sup>47</sup>, selon le principe du droit à mener une vie conforme à la dignité humaine, de manière à s'assurer que ces entités ne puissent pas supprimer ou trop affaiblir les prestations familiales des citoyens.

### 3.4 La sécurité sociale comme moteur de revendications nationalistes en Flandre

Ce que l'histoire institutionnelle des dernières décennies de la Belgique nous enseigne, c'est une évolution d'une fédération multinationale vers un modèle confédéral, de compromis entre entités fédérées, gouvernements et partenaires sociaux. Si chaque réforme de l'État s'accompagne de transferts de compétences vers les Régions, les Communautés, vers une redéfinition des pouvoirs et des responsabilités de chacun, y compris de la région de la Capitale, la solidarité interpersonnelle qui sous-tend le modèle coordonné de la sécurité sociale belge semble être plus vulnérable que jamais après la sixième réforme. Pourquoi cet élément de la protection sociale héritée de l'après-Deuxième Guerre mondiale, ciment de l'unité nationale pour certains, est-il remis en question par les partis nationalistes dans le nord du pays?

#### 3.4.1 Évolution du discours des partis nationalistes et mise à l'agenda

Tout d'abord, la décentralisation de programmes sociaux fut un élément important dans les programmes des partis politiques nationalistes en Flandre, même chez les chrétiens démocrates, bien que ce souhait fût inachevé avant la sixième réforme de l'État (Béland et Lecours, 2018). Même si le nationalisme flamand

---

<sup>47</sup> Selon l'article 23 : « Article 23. Chacun a le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine. À cette fin, la loi, le décret ou la règle visée à l'article 134 garantissent, en tenant compte des obligations correspondantes, les droits économiques, sociaux et culturels, et déterminent les conditions de leur exercice. ». Dans European Union agency for fundamental rights. (2023). *La Constitution Belge*. <http://fra.europa.eu/fr/law-reference/la-constitution-belge-28#:~:text=Article%2023.,les%20conditions%20de%20leur%20exercice>.

fut la force principale qui poussait à la décentralisation territoriale de la sécurité sociale, notamment, celle-ci demeure centralisée sauf pour les allocations familiales, comme nous l'avons observé dans ce chapitre. Plusieurs raisons expliquent que ce changement majeur a été compliqué à concrétiser et nécessita plusieurs réformes.

Tout d'abord, la structure de gouvernance belge rend difficile des changements à la constitution, car il existe deux mécanismes de prévention législative, que nous avons couverts au début de ce chapitre : la *Loi sur la majorité spéciale* et la procédure de *sonnette d'alarme*. Il faut également mentionner le rôle des partenaires sociaux (syndicats et organisations patronales) qui font partie de l'écosystème de la gestion paritaire, autonome et pluraliste de la sécurité sociale belge (*Ibid.*). Ces derniers se sont montrés historiquement défavorables à la communautarisation de la sécurité sociale, donc en faveur du *statu quo*. Néanmoins, les revendications flamandes sur la sécurité sociale datent des années 1980, elles se sont précisées au cours des années 1990 et ont été confrontées à plusieurs vetos au cours des années 2000 (Dumont, 2015).

Malgré cela, la décentralisation d'une partie de la sécurité sociale a été à l'agenda des partis nationalistes flamands depuis les années 1980. La dynamique de compétition entre partis en Belgique pousse les partis à mettre de l'avant des enjeux territoriaux, exigeant des réformes institutionnelles (Deschouwer, 2013). En utilisant l'argument des transferts nord-sud et du déséquilibre fiscal que la sécurité sociale entraînerait, les acteurs du mouvement flamand espèrent provoquer une réaction chez leur électorat, afin de mettre de l'avant leurs revendications d'autonomie fiscale et politique en Belgique lors des négociations institutionnelles (*Ibid.*). En entretenant un sentiment d'insatisfaction face à cette situation vécue comme une injustice, les partis comme la N-VA et le Vlaams Belang (anciennement Vlaams Blok) tentent de mobiliser plus efficacement leur clientèle électorale. Cette stratégie de mise à l'agenda explique en partie pourquoi ces acteurs politiques en sont venus à exiger le transfert d'une partie de la sécurité sociale vers les Communautés avec l'accord de 2011. On peut également constater que la situation de crise politique qu'à engendrer les élections législatives belges de 2010, voyant la N-VA arriver en tête du scrutin et militant pour des négociations institutionnelles à créer une fenêtre d'opportunité contribuant à imposer leurs demandes programmatiques dans ce contexte de tensions communautaires.

Si les partis nationalistes flamands se montrent généralement en faveur d'une solidarité communautaire que procurerait une sécurité sociale décentralisée, il existe certaines différences dans leur approche sur la question. Le Vlaams Blok (puis Vlaams Belang) va employer un discours d'opposition permanente entre Flamands et Wallons, en dénonçant le vol organisé que représente pour eux la solidarité de la sécurité sociale actuelle : « En 1999, le parti explique sa réflexion : l'État « fédéral » belge n'en est pas un, parce que les

mécanismes de protection des minorités (loi spéciale, sonnette d'alarme, procédure en conflit d'intérêts) donnent une possibilité de blocage aux Wallons » (Counet, 2020). Ce parti à l'extrême-droite de l'échiquier politique a pour objectif clair l'indépendance de la Flandre, tout simplement, en plus de considérer l'État belge comme antidémocratique (*Ibid.*), celui-ci met de plus en plus de l'avant des revendications de type économique et de prospérité pour légitimer l'indépendance, tout en opposant des intérêts différents entre des Flamands et des Wallons.

Du côté de la N-VA, qui a plus ou moins remplacé la Volksunie après sa dissolution en 2001, on voit une évolution dans le discours. Depuis 1991, le parti nationaliste d'extrême-droite exige une autonomie fiscale, un meilleur contrôle de son économie et des politiques en matière de santé, d'emploi et famille (*Ibid.*). Il utilise également des arguments économiques, pour une prospérité flamande, donc une plus grande décentralisation des compétences à l'aide de réformes et on essaie de convaincre les partis francophones qu'eux aussi bénéficieraient d'une plus grande autonomie au sein de la Belgique confédérale. On observe même une évolution au niveau de la reconnaissance du rôle de la région Bruxelles-Capitale (qu'elle répudiait auparavant) dans les dépenses et les revenus de la sécurité sociale dans son programme de 2019 : « Cet exemple du dernier programme nous permet de voir que le statut de la Région bruxelloise, à qui l'on prête ici un rôle potentiel en matière de sécurité sociale a très nettement évolué dans l'histoire – encore relativement récente – de la N-VA, passant d'une entité jugée inexistante à une région à part entière. » (*Ibid.*). L'indépendance demeure toujours un objectif à long terme.

### 3.4.2 Une 7<sup>e</sup> réforme à l'horizon?

La dynamique centrifuge des évolutions institutionnelles qu'a connue la Belgique depuis 1970 jusqu'à aujourd'hui semble dessiner une fédération toujours plus communautarisée, décentralisée, confédérale. Les craintes de certains experts sur les différences à venir au chapitre des politiques publiques et sociales entre les entités fédérées à la suite de la dernière réforme laissent présager qu'une septième réforme pourrait être en préparation. Une refondation de l'État? Le modèle belge est constamment en changement, c'est difficile de présager quand et sous quelle forme les prochaines négociations institutionnelles se présenteront. La N-VA désire toujours l'indépendance à terme, les chrétiens démocrates du CD&V, son éternel allié de cartel gouvernemental, restent plutôt attachés à une formule confédérale pour les communautés (Béland et Lecours, 2018).

Est-ce que les bases d'un futur modèle social flamand ont été posées avec la défédéralisation des allocations familiales, c'est une question que se posent les experts qui suivent l'évolution de la sécurité sociale des dernières années, surtout après la dernière réforme : « À n'en pas douter, le basculement d'un mode de



financement des prestations par cotisations sociales à un financement par le biais de dotations alimentées par la fiscalité soulève avec acuité la question de savoir si la gestion paritaire va être maintenue ou non. » (Dumont, 2015). Et que deviendrait la Région de Bruxelles-Capitale dans tout ça? Dans l'éventualité d'une énième réforme, ou de l'indépendance flamande (qui ne semble pas être proche), la question de Bruxelles demeure une question centrale. Il sera intéressant de garder un œil sur l'évolution de la protection sociale en Belgique, car la sécurité sociale reste de compétence fédérale, mais est-ce que la décentralisation se limitera aux allocations familiales?

## CHAPITRE 4

# COMPARAISON DES CAS FLAMANDS ET QUÉBÉCOIS : LA SOLIDARITÉ À TRAVERS LES POLITIQUES SOCIALES ET L'ÉVOLUTION DES DYNAMIQUES FÉDÉRALES

La logique derrière l'exercice comparatif d'un travail de recherche tel que celui-ci nous pousse à adopter une certaine vision d'ensemble. Pourquoi, comment et quoi comparer? Ce qui semble s'éclaircir au fur et à mesure que la recherche se développe est qu'il n'est jamais simple de comparer quelque chose d'aussi singulier que l'évolution à travers l'histoire de mouvements sociaux, d'autant plus lorsqu'il s'agit de questions parfois délicates comme l'identité collective, le rapport à l'autre, le rôle des institutions démocratiques, la légitimité de tel ou tel modèle social ou encore la reconnaissance des acteurs politiques au sein de fédérations comme celles que nous étudions. Ce l'est encore plus quand on parle de mouvements liés à la nation, qui est toujours en cours de changement, qui adaptent leurs modes d'expression, leurs revendications, les formes qu'elles prennent politiquement. Néanmoins, il nous semble toujours aussi pertinent de passer par la voie des politiques publiques, précisément, des politiques sociales comme sujet de comparaison, car celles-ci sont révélatrices de la vision du vivre ensemble ou des valeurs fondamentales que défendent certains au sein de leurs sociétés respectives, selon les époques et selon le contexte dans lequel elles sont implantées.

### 4.1 Les deux fédérations multinationales : Résumé comparatif

#### 4.1.1 Contexte politique

Avant l'avènement du nationalisme québécois contemporain, issue de la Révolution tranquille, la nation canadienne-française s'identifie à deux mythes fondateurs, comme rappelés dans le premier chapitre de ce mémoire. D'une part, un peuple opprimé par le colonisateur britannique, puis par le Canada anglais et finalement, par le capitalisme américain et de l'intérieur, par le poids démesuré qu'occupait l'Église catholique dans la société (Bouchard, 2012). De l'autre, le mythe d'une nation qui craint d'être noyée culturellement par la culture dominante anglo-canadienne, une nation qui souhaite préserver ses traditions francophones, culturelles en faisant la promotion de la solidarité communautaire afin de protéger son identité commune. Ces deux mythes, l'un qui tire vers l'arrière (survivance) et l'autre qui pousse vers l'avant (émancipation) sont à la base du nationalisme québécois au moment de son affranchissement dans les années soixante. Avec une vision résolument positive de l'État-providence, le Québec va entreprendre son rattrapage économique du reste du pays (Béland, Lecours, 2011) et va progressivement mettre en place des

politiques linguistiques (Loi 101), mais également, prendre en charge son activité économique, culturelle et sociale à travers l'édification de politiques publiques dans plusieurs secteurs clés (santé, éducation, marché du travail, etc.). Les valeurs de progrès social, de solidarité et d'équité seront au centre de ces grands changements qui ont contribué à bâtir le Québec moderne.

Dans les décennies passées, les gouvernements québécois du Parti Québécois plébiscitèrent à deux reprises le peuple québécois afin de négocier les conditions de l'indépendance de la province, et échouèrent à deux reprises. Depuis les années quatre-vingt, les gouvernements québécois et canadiens ont entrepris à quelques reprises des négociations constitutionnelles afin de trouver un terrain d'entente pour une meilleure reconnaissance du Québec dans la fédération, sans grand succès. Les deux niveaux de gouvernements se sont régulièrement opposés dans le domaine des compétences provinciales, notamment en santé. Comme nous l'avons démontré, ces politiques publiques ont souvent été le véhicule des revendications nationales au Québec et du fédéralisme à Ottawa<sup>48</sup>. L'ingérence fédérale dans les compétences provinciales a souvent fait l'objet de dénonciations de la part des différents gouvernements québécois, réclamant davantage d'asymétrie et d'autonomie politique, bref, que les principes du fédéralisme multinational soient respectés (Rocher, 2009). L'histoire politique québécoise a été marquée par le clivage territorial centre/périphérie et ce clivage a eu un impact significatif sur le développement du fédéralisme canadien.

En Flandre, le nationalisme est aussi vieux que la Belgique qui a vu le jour en 1830 et il a évolué au fur et à mesure que l'État belge s'est formé en étant « belgiciste, indépendantiste, fédéraliste ou confédéraliste selon les époques » (Govaert, 2001). Dès son indépendance des Pays-Bas, la société belge a été touchée par une division régionale, linguistique et socioéconomique, où le Nord néerlandais est majoritaire, alors que le sud, francophone est minoritaire, mais c'est le français qui est la langue de la noblesse et de la haute bourgeoisie, alors que les dialectes germaniques sont plus présents dans les milieux wallons modestes (Dassargues, Perrez et Reuchamps, 2014). C'est donc en réaction à cette situation de domination du français dans la vie publique et dans le domaine des affaires, mais aussi de la centralisation politique du pays que le nationalisme flamand a vu le jour. À travers les époques, le mouvement flamand a exprimé des revendications linguistiques culturelles et avec l'instauration du suffrage universel en 1894, la configuration politique belge a complètement changé (Erk, 2005).

Le mouvement flamand va évoluer au cours du 20<sup>e</sup> siècle, tout comme la Belgique, qui va entamer des réformes de l'État (de 1970 à 2011), la fédéralisation progressive du pays aura pour objectif de trouver des compromis entre les communautés wallonne et flamande, en envoyant de plus en plus de compétences et

---

<sup>48</sup> Voir chapitre 2.

d'autonomie aux entités fédérées (Régions et Communautés) créées à travers ces compromis politiques. Les partis séparatistes flamands n'auront de cesse de mettre de l'avant leurs revendications culturelles, économiques, pour plus d'autonomie fiscale et politique. La territorialisation des enjeux entre communautés verra le nationalisme flamand se radicaliser à travers les époques, avec l'ascension de partis d'extrême-droite comme le Vlaams Blok (qui deviendra le Vlaams Belang), qui a tendance à s'opposer à un compromis avec le reste de la Belgique et dont l'ultime objectif est l'indépendance de la Flandre (Fagerholm, 2016). La *Nieuw-Vlaamse Alliantie* (N-VA) aussi a à son programme l'indépendance à terme, mais considère que le confédéralisme est une étape vers cet ultime objectif (Counet, 2020).

## 4.2 Comparaison des mouvements nationalistes flamands et québécois

Afin d'établir une comparaison sommaire et pertinente des deux nationalismes, nous allons identifier les ressemblances, ainsi que les différences des deux nationalismes à l'étude. Il faut être conscient que c'est un exercice risqué de vouloir résumer, puis confronter deux mouvements aussi complexes dans le cadre restreint d'un sous-chapitre. Mais nous allons tenter d'offrir succinctement une analyse des éléments similaires que partagent ces deux sujets, en parlant de l'importance des bases linguistiques qui forment l'essence de ces deux mouvements, leurs origines, les moyens utilisés par les acteurs politiques, mais également l'agenda indépendantiste des partis politiques issus de ce mouvement. Ensuite, nous allons opposer les différences principales, notamment, au sujet de la dichotomie entre nationalisme civique et nationalisme ethnique ou culturel, l'orientation conservatrice du mouvement flamand par rapport à l'orientation plutôt à gauche du mouvement national québécois, ainsi que l'aspect démographique et le rapport au fédéralisme propre aux deux pays dans la construction du nationalisme sous-étatique.

### 4.2.1 Ressemblances

Premièrement, la langue, sa protection, son statut officiel au sein de la fédération représentent, dans les deux cas, un élément central de l'avènement du mouvement nationaliste. Pour les deux cas, le combat pour la reconnaissance de leur langue comme une langue officielle, pour son utilisation dans les sphères politiques et économiques demeure primordiale. Dans le cas de la Flandre, cela remonte à la création de la Belgique en 1830 jusqu'à la loi dite d'égalité vers la fin du 19<sup>e</sup> siècle, suivi de nouvelles lois linguistiques dans l'entre-deux-guerres (Dassargues et al. 2014). Puis, pour le Québec, depuis la période de la Conquête, le français a été utilisé dans la vie publique certes, mais il était fort minoritaire, voire marginalisé. Bien longtemps après furent instituées des lois officialisant le bilinguisme avec la Loi sur les langues officielles en 1969 à Ottawa,

puis sa consolidation par la Charte canadienne des droits et libertés<sup>49</sup> en 1982, sans oublier la Charte de la langue française au Québec en 1977. Les deux mouvements ont donc pour racines les mêmes bases de revendications linguistiques et carburent souvent au sentiment d'insécurité culturelle (Xhardez, 2020). Cette injustice historique va mener dans les deux cas à une *division culturelle du travail*<sup>50</sup>, expression utilisée pour qualifier la dichotomie socioéconomique qui a existé historiquement entre les communautés wallonne et flamande en Belgique, ainsi qu'entre la communauté canadienne-française et la communauté anglaise au Canada. Pendant longtemps, la langue fut le facteur numéro un de la division économique de la société, car elle représentait une barrière à l'accès à différents postes politiques ou positions sociales importantes pour les habitants néerlandophones en Belgique et pour les francophones au Canada, un véritable frein à la mobilité sociale ascendante (Erk, 2002). Le renversement de statut social était directement lié au statut institutionnel de la langue minorisée qu'il importait de concrétiser.

Deuxièmement, les revendications à l'origine des deux mouvements étant similaires, on comprend mieux comment les moyens utilisés ainsi que l'agenda politique des deux ont en commun plusieurs ressemblances. Les réformes institutionnelles seront donc mises de l'avant au Québec et en Flandre afin de garantir la reconnaissance et la protection de leur langue. Comme mentionné précédemment, le mouvement flamand va exiger, puis obtenir des premières lois linguistiques réparatrices au tournant du 20<sup>e</sup> siècle. Pour le Québec, ce sera à partir des années 1960 avec la Loi sur les langues officielles (1969) adoptée par Ottawa. C'est à partir de ce moment que le Québec prendra de plus en plus souvent l'initiative dans le domaine des politiques publiques, ce qui l'amènera à développer son propre *modèle québécois* de gouvernance à partir des années 1960, notamment dans les domaines de la santé, de l'éducation, du travail. Le gouvernement québécois a également instauré de multiples lois liées à la protection du français, comme la Loi 63 pour promouvoir la langue française au Québec en 1969, ou encore la loi 22 sur la langue officielle en 1974, la Charte de la langue française en 1977 (dite *Loi 101*).

On observe que les deux mouvements sont ancrés dans une volonté de réformer constitutionnellement les règles d'organisation de la vie publique de l'État fédéral, d'exiger un partage des compétences leur

---

<sup>49</sup> « Le français et l'anglais sont les langues officielles du Canada; ils ont un statut et des droits et privilèges égaux quant à leur usage dans les institutions du Parlement et du gouvernement du Canada. » Dans *Charte canadienne des droits et libertés*, art 16, de la *Loi constitutionnelle de 1982*, constituant l'annexe B de la Loi de 1982 sur le Canada (R-U), 1982, c11.

<sup>50</sup> « L'euphémisme employé pour décrire cette situation a souvent été la « division culturelle du travail », c'est-à-dire que la population de langue néerlandaise en Belgique et la population de langue française au Canada étaient surreprésentées dans les classes ouvrières, alors que les francophones belges et les anglophones canadiens constituaient la majorité des classes supérieures et moyennes. ». Dans Erk, Jan. (2002). Le Québec entre la Flandre et la Wallonie : Une comparaison des nationalismes sous-étatiques belges et du nationalisme québécois. *Recherches sociographiques*, 43(3), 499-516.

permettant une plus grande autonomie à partir de négociations constitutionnelles avec leurs partenaires fédéraux, de promotion de politiques propres afin de défendre leurs intérêts régionaux. On peut résumer cela en parlant de décentralisation politique, pratique qui en Flandre et au Québec représente un facteur de mobilisation du nationalisme sous-étatique (Béland et Lecours, 2005). Dans un cas comme dans l'autre, les défis par rapport à la reconnaissance institutionnelle de la langue et la redistribution du pouvoir politique et économique sont aisément comparables.

Pour approfondir ce raisonnement, cette volonté de revendiquer davantage de contrôle sur les leviers d'action des gouvernements régionaux va souvent venir appuyer les velléités sécessionnistes des mouvements nationalistes au Québec et même en Flandre (quoique cela n'ait jamais conduit à un processus référendaire en Belgique). Au Québec, deux ans avant les discussions constitutionnelles entourant l'adoption de la Loi constitutionnelle de 1982 du gouvernement fédéral de Pierre Elliott Trudeau et, une décennie plus tard, le rejet de l'accord de Charlottetown, deux référendums ont été tenus au Québec par le gouvernement indépendantiste du Parti Québécois, respectivement en 1980 et en 1995. Les deux consultations populaires ont échoué, mais la volonté de concrétiser le projet politique (minimalement autonomiste) est et demeure au cœur du nationalisme québécois contemporain depuis au moins le début des années 1960.

Du côté flamand, le discours nationaliste concernant une hypothétique sécession de la Flandre reste en arrière-plan des programmes politiques des partis traditionnels de droite comme la défunte Volksunie et d'extrême-droite comme la N-VA. Cette dernière met de l'avant le confédéralisme comme solution pour répondre au déficit démocratique belge, mais demeure un élément important au sein des partis à l'extrême droite de l'échiquier politique flamand comme le Vlaams Blok et son successeur, le Vlaams Belang (Fagerholm, 2016). L'apparence de consensus du discours indépendantiste flamand de la N-VA est remise en question par certains observateurs (Scheltiens et al., 2020). C'est du moins ce que nous suggère sa politique en faveur du statu quo une fois qu'elle a formé le gouvernement en Flandre en 2014 et qu'elle a contribué à dégager une majorité au gouvernement fédéral de Charles Michel cette même année (Bart de Wever étant président du mouvement). Pour le premier parti de Belgique, l'indépendance demeure un objectif à atteindre dans la durée.

On pourrait utiliser le concept imparfait de nation sans État pour décrire le Québec et la Flandre en ce sens que la nation est considérée comme un système d'action et de régulation : « La nation n'est plus ici conçue comme un ensemble uniforme agissant de manière cohérente. Elle est un produit de l'histoire. Elle est traversée de contradictions. Elle se constitue dans un contexte historique spécifique, au sein duquel se

mobilisent les acteurs politiques et à partir duquel se définissent les rapports de pouvoir entre eux. » (Cardinal et Papillon, 2011). On peut également parler d'État-région (Gagnon, 2000), car les deux sont composés de structures étatiques fédérées, avec une forme d'autonomie juridique, financière et politique.

Il existe un autre point commun dans la manière dont le concept de citoyenneté a été mobilisé par le Parti Québécois au Québec et par la N-VA en Flandre en effectuant un tournant identitaire sur les questions de l'intégration et de l'appartenance à la nation sous-étatique. Dans la promotion de la construction étatique et de la différenciation avec l'État central dans les deux cas, ces partis nationalistes ont mobilisé un discours sur la citoyenneté, l'associant à un certain nombre de valeurs communes, dont la langue et la culture comme prérequis pour adhérer à la citoyenneté régionale ou sous-étatique (Xhardez, 2020). On peut penser à la Charte des valeurs québécoises proposée sous le gouvernement péquiste de Pauline Marois en 2013 dont le projet de loi 60 n'a jamais été adopté.

#### 4.2.2 Différences

Quant aux différences, le nationalisme flamand correspond à l'idéal type ethnique et culturel du nationalisme alors que dans le cas québécois, on peut estimer qu'il se rapproche davantage de la catégorie du nationalisme civique, du moins à partir des années de la Révolution tranquille (Erk, 2002). La classification civique ici ne fait pas l'unanimité, car certains acteurs politiques considèrent que la langue représente l'une des composantes principales de ce mouvement. Néanmoins, il serait faux d'affirmer que le nationalisme québécois n'a pas muté vers une nouvelle forme à partir des années 1960, visant à être plus ouvert sur le monde, plus inclusif par rapport à la minorité anglophone québécoise ainsi qu'à l'endroit des différentes communautés autochtones. À travers la mise de l'avant du projet indépendantiste, mais également par la voie d'une doctrine communautaire plus inclusive et distincte en Amérique du Nord, où une conception individualiste du libéralisme continue de s'imposer (Keating, 1996).

C'est la prise de conscience collective d'un destin commun, d'une identité territoriale partagée, d'une manière de vivre ensemble, là où la coopération et la solidarité sociale permettent qu'une diversité d'intérêts soit intégrée dans un modèle de société distincte, moderne, une *société globale* comme le dirait le sociologue Simon Langlois (Langlois, 1994). C'est pourquoi la proposition de Michel Seymour (tel que développée dans le 1<sup>er</sup> chapitre) de briser la dichotomie civique/ethnique en passant par la nation sociopolitique est intéressante pour faire avancer le débat. Sa proposition ouvre sur une redéfinition plus complexe du cas national québécois, situation qui demeure atypique et qui ne cadre pas avec une lecture fondée pour l'essentiel sur l'ethnicité, ou sur les aspects civiques bien que le Québec s'en rapproche davantage. On

reviendra plus loin sur les conséquences que ces différences de nature peuvent avoir sur l'expression de la solidarité nationale au Québec et en Flandre.

Conséquemment, une différence plus marquée entre les deux cas touche au caractère décidément plus à droite du mouvement flamand. Le nationalisme flamand prend racine dans le conservatisme catholique, dû à l'influence de l'Église dès le 19<sup>e</sup> siècle dans l'avènement du mouvement flamand, mais également de l'élite économique flamande de l'époque, ainsi que des syndicats chrétiens. Le nationalisme s'est transformé à partir des années 1930 en mouvement antibelge, puis indépendantiste, avec une petite bourgeoisie sympathique aux régimes fascistes qui se formaient à l'époque en Allemagne et en Italie (Govaert, 2001). Au Québec, le nationalisme a évolué d'un nationalisme conservateur associé à l'Union Nationale et à l'Église catholique au cours des années 1940 et 1950, vers un mouvement en opposition au clergé et aux élites économiques anglophones pour proposer des institutions publiques laïques fortes, en reconnaissant un rôle positif à l'État-providence, permettant l'émancipation sociale des Québécois (Béland et Lecours, 2011). Bien qu'il existe un pluralisme idéologique dans les deux camps nationalistes, l'un (le Québec) se situe surtout dans une tradition sociale-démocrate et l'autre dans un héritage néo-libéral et conservateur (la Flandre).

Il est nécessaire de rappeler que le nationalisme flamand contemporain comporte une aile parlementaire radicale (Vlaams Blok et la N-VA), ouvertement campée à l'extrême-droite, xénophobe, islamophobe, anti-immigration et qui a même été condamnée, en 2004, pour discrimination raciale. C'est d'ailleurs pour cette raison que ce parti s'est renommé sous le nom de Vlaams Belang, une formation politique qui hérite de bon nombre de ses idées, même si elle a poli le message en 2019 pour le rendre plus acceptable pour une partie de l'électorat flamand (Erk, 2005). Ce parti est arrivé deuxième aux dernières élections régionales en Flandre<sup>51</sup> avec 18,5% du vote exprimé (une progression de plus de 12% par rapport à 2014). Ce n'est donc plus une frange négligeable de la vie politique en Belgique. Au Québec, il n'existe pas de formation politique d'extrême-droite, associée de près ou de loin au mouvement indépendantiste qui ait eu une quelconque importance ou succès électoral dans le paysage politique québécois des dernières décennies. Rien à voir avec la Flandre de ce point de vue.

Finalement, on peut analyser les deux nationalismes de plusieurs manières complémentaires. Ce que nous recherchions ici c'est bien d'établir une base afin de mesurer les ressemblances et les différences les plus pertinentes entre les deux contextes en vue de mieux cerner les deux trajectoires contrastées empruntées.

---

<sup>51</sup> Élections 2019. (2019). Résultats chiffrés : Parlement flamand. <https://elections2019.belgium.be/fr/resultats-chiffres?el=VL&id=VLR00000>



Les bases linguistiques des revendications nationalistes de l'un et de l'autre, l'agenda politique indépendantiste, l'utilisation des outils institutionnels pour parvenir à davantage d'autonomie politique régionale, bref, beaucoup d'éléments qui approfondissent notre compréhension des fondements conceptuels de la nation et du nationalisme pour la suite de l'étude comparative.

#### 4.3 La santé et les allocations familiales à travers les réformes institutionnelles

Lorsque l'on étudie l'évolution des politiques sociales de la santé au Québec et des allocations familiales en Flandre, on ne peut passer à côté des relations parfois conflictuelles entre les gouvernements régionaux et centraux quant au partage des compétences législatives. Ces changements apportés à ces politiques nous poussent également à explorer la responsabilité de l'État face aux citoyens dans les domaines de la santé et de la sécurité sociale. Une analyse comparative des rôles et du partage des compétences entre niveaux de gouvernement s'imposent.

La compétence exclusive de la santé aux provinces a souvent fait débat au Canada. Pourtant, c'est un fait constitutionnel, et ce, depuis l'Acte confédératif de 1867. Cela n'a jamais empêché le gouvernement central d'adopter une stratégie interventionniste dans le domaine, en proposant des programmes pancanadiens avec des réformes ou en faisant appel à diverses commissions pour préparer le terrain comme ce fut le cas avec la *Commission Royale sur les relations entre Dominion et les provinces* en 1937, ou encore avec l'assurance-hospitalisation dans le domaine de la santé (Vaillancourt, 1988) comme nous l'avons couvert dans le deuxième chapitre. Le gouvernement central a utilisé son pouvoir de dépenser (en finançant des programmes sociaux) pour promouvoir des standards de vie et imposer un ordre de priorité dans le développement de la protection sociale à l'échelle du pays (Giroux, 1970).

Les gouvernements québécois depuis la Révolution tranquille ont entrepris un grand nombre de réformes, notamment en santé, afin d'affirmer une identité distincte, une vision du rôle de l'État interventionniste comme l'acteur légitime du développement social et de l'émancipation de la société québécoise. À travers l'implantation d'un régime centralisé d'assurance-maladie dans les années 1970, mais également au courant des décennies suivantes, l'État québécois s'est imposé dans le domaine, en se montrant proactif dans la défense d'un modèle public, universel, intégré, gratuit et accessible de la santé pour tous les Québécois. Ces principes sont réaffirmés de manière constante dans les différentes commissions d'étude analysées dans ce mémoire, de la commission Clair en 2000 jusqu'à la dernière réforme du réseau de la santé en 2015.

Nous constatons toutefois un effritement de l'État-providence québécois dans le domaine de la santé à travers l'étude des dernières réformes de la santé. La viabilité du système de santé québécois est ramenée

au-devant des débats entourant les deux dernières réformes de 2003 et de 2015. La solidarité sociale et territoriale qui était un élément majeur de la logique interventionniste de l'État depuis la Commission Castonguay-Nepveu (1967-1972) est mise à mal par les mesures d'austérité consécutives depuis le début des années 2000 (Gauvin et al., 2009). Les réformes ont contribué à laisser entrer une part importante du secteur privé dans le système d'accès aux soins de santé et une plus grande centralisation du processus décisionnel des administrations des établissements régionaux et locaux. Ce qui pousse de nombreux acteurs à s'inquiéter quant aux considérations d'équité, d'accessibilité et de participation citoyenne au réseau de la santé québécoise.

En Belgique, l'État fédéral est le seul compétent en matière de sécurité sociale, même avec le transfert des matières personnalisables lors de la deuxième réforme de l'État de 1980 (Poirier et Vansteenkiste, 2000), avec un léger bémol en ce qui a trait aux allocations familiales, une part de la sécurité sociale<sup>52</sup>, qui a été décentralisée lors de la sixième réforme de l'État en 2010. L'État central a assumé la responsabilité de la redistribution des richesses par le truchement du contrôle de gestion de la sécurité sociale, un modèle de type bismarckien, géré de manière paritaire, autonome et pluraliste depuis son implantation en 1945 (Reman et Feltesse, 2003). La gestion est paritaire, car elle inclut la direction supérieure de représentants des administrés (travailleurs et employeurs) siégeant sur des comités de gestion au sein des mutualités, des caisses syndicales de chômage et des caisses d'allocations familiales, des organismes indépendants du gouvernement. La solidarité interpersonnelle prévue dans ce système a été mise à mal par les revendications venant de partis nationalistes flamands comme la Volksunie, la N-VA et le Vlaams Blok, qui ont fait la promotion continue d'un modèle communautarisé, où la solidarité communautaire était à privilégier.

Ces partis, campés à l'extrême-droite de l'échiquier politique, considèrent que les Flamands et le reste du pays ont des intérêts différents et que le système de sécurité sociale actuel ne permet pas de bien les protéger. Ils considèrent également que l'état des transferts nord-sud est problématique pour la prospérité économique flamande et que les différentes réformes n'ont pas permis de satisfaire la population flamande (Deschouwer, 2013). Cet état de déséquilibre au sein de la fédération pose un problème pour ces formations politiques d'autant plus qu'elles demandent davantage de décentralisation en faveur des entités fédérées et mettent à l'agenda de leurs programmes une plus grande autonomie fiscale et un meilleur contrôle des Régions et des Communautés au chapitre de la sécurité sociale. Les négociations institutionnelles sont souvent le champ

---

<sup>52</sup> Les allocations familiales représentaient 7,44% des prestations sociales du Budget de l'année 2012, un peu moins de 8,5 millions d'euros. Voir : Service public fédéral. (2013). *La protection sociale en Belgique : Données SESPROS 2013*. Service public fédéral.  
<https://socialsecurity.belgium.be/sites/default/files/content/docs/fr/publications/sespros/sespros-data-belgium-2013-fr.pdf>.

de toutes les grandes batailles pour les nationalistes flamands. L'État central se retrouve dès lors à être le défenseur de la solidarité à l'échelle de la Belgique et résiste donc aux tentatives de fragilisation de la sécurité sociale.

#### 4.4 La solidarité territoriale à travers les politiques sociales

Le nationalisme est lié de manière intrinsèque au concept de solidarité. C'est en quelque sorte l'expression politique d'un lien partagé au sein d'une communauté spécifique. Dans le cadre d'une fédération multinationale, cette solidarité sera mobilisée par les mouvements nationalistes dans une logique territoriale de même que dans une logique de compétition, voire d'opposition avec d'autres solidarités existantes. Comme le décrivent Daniel Béland et André Lecours : « L'identité nationale est un construit politique et idéologique qui doit beaucoup au nationalisme en tant que force politique et, dans les démocraties libérales contemporaines, aux politiques sociales. Dans ce contexte, toute politique sociale « est à la fois le véhicule par lequel des idéaux communs peuvent s'exprimer et le moyen par lequel une société reproduit consciemment sa propre identité<sup>53</sup> » (Béland et Lecours, 2008). À travers les politiques sociales, les partis nationalistes sous-étatiques souhaitent traduire, reproduire cette solidarité politique et sociale en poursuivant l'objectif de décentraliser certains programmes en vue d'atteindre des idéaux distincts.

Ce fut le cas pour les programmes de santé au Québec et pour les allocations familiales (la sécurité sociale plus largement) en Belgique. Néanmoins, le véhicule que représentent les politiques sociales pour la solidarité nationale a été utilisé pour défendre des valeurs et une vision de la vie en société assez différente par les partis politiques emblématiques de ces deux nationalismes contemporains. La comparaison suivante vient confirmer l'hypothèse de départ de notre recherche, c'est-à-dire : « La question que nous nous posons est de savoir en quoi les visions distinctes des nationalismes québécois et flamands de la solidarité territoriale en matière de politiques sociales contribuent à construire des fédérations différentes en Belgique et au Canada. Pour être plus précis, comment la solidarité territoriale influence-t-elle l'action des gouvernements québécois et flamands dans le domaine de la santé et de la sécurité sociale et comment s'exprime-t-elle dans les dynamiques institutionnelles fédérales et le partage des compétences? » (Chapitre 1).

---

<sup>53</sup> Traduit de l'anglais dans sa version originale : « National solidarity is a political and ideological construct that owes much to nationalism as a political force and, in contemporary liberal democracies, to social policy. In this context, social policy 'is both the vehicle whereby common ideals can be expressed and the means whereby a society consciously reproduces its own identity'. ». Béland, Daniel et Lecours, André. (2008). *Nationalism and Social Policy: The Politics of Territorial Solidarity*. Oxford University Press. Doi: 10.1093/acprof:oso/9780199546848.001.0001.

Premièrement, les politiques de la santé au Québec au tournant des années 1960 ont été développées et réfléchies dans l'optique d'une mobilisation territoriale en contexte d'émancipation nationale pour le Québec et par la construction d'un modèle de développement basé sur la solidarité sociale, se démarquant du reste du Canada (Vaillancourt, 1988). Ces politiques s'inspiraient largement dès le départ des grands principes dessinés par les propositions de la *Commission d'enquête sur la santé et le bien-être social* (1967-1972), mais elles s'inscrivaient dans une vision plus large du développement social et du bien commun. Des aspects pour lesquels le gouvernement québécois occupe la responsabilité légitime de la planification socioéconomique dans l'offre des services auprès des Québécois (Castonguay, Nepveu, 1967). La santé y est décrite comme un investissement social, économique, comme un instrument de prévention pour la société. Par la suite, les réformes du réseau de la santé ont tenté au mieux de respecter plusieurs grands principes structurants (universalité, accessibilité, équité) de la santé publique proposées par la Commission. Les deux dernières réformes (réformes Couillard et Barrette) ont contribué à « rationaliser » la gestion publique dans ce domaine, ouvrant la voie à certaines privatisations et limitant la participation citoyenne dans le réseau. Cela a contribué à éloigner l'État du Québec des considérations de solidarité sociale sur lesquelles le système avait été érigé.

Cette conception québécoise de la solidarité s'est souvent heurtée à la conception canadienne, une conception libérale et plus unitaire de la solidarité à travers les politiques sociales de la santé. Les visées centralisatrices de la fédération se sont souvent construites par la voie de l'implantation de services publics de santé, d'éducation et de protection contre les risques sociaux accessible à tous et dans toutes les régions du pays (Théret, 2001). Dans les années 1990, l'État fédéral s'est engagé (sans l'accord du Québec) à réinvestir dans le financement de programmes sociaux par la voie de l'entente-cadre sur l'union sociale canadienne (1999) en redéfinissant son rôle dans l'orientation des politiques sociales des provinces (Boismenu, 2008). Cette entente a été immédiatement dénoncée par le gouvernement Québec d'autant qu'elle était vue comme contribuant à aggraver le déséquilibre fiscal. Tout cela pour dire que les transferts fédéraux en matière de santé étant insuffisants pour rattraper les coûts des programmes en santé et au chapitre des services sociaux au Québec. Cela aura des conséquences sur le long terme. Jumelé à l'objectif du déficit zéro des gouvernements en place, il sera impossible pour le Québec de maintenir sa mission d'élargissement des mesures de protection sociale.

Le financement de la sécurité sociale en Belgique depuis l'Arrêté-Loi de 1944 est basé sur la solidarité interpersonnelle. C'est un compromis social entre travailleurs, patrons et l'État central. Les gains de productivité issus du travail sont répartis à travers les cotisations des travailleurs, du patronat et, dans une plus faible mesure, de l'État (Nagels, 1999). C'est aussi une manière de répartir les richesses (et *de facto* de

diminuer les inégalités sociales) contribuant dès lors à atténuer les risques de la vie en société et des coups durs liés au milieu de travail. C'est une forme d'assurance sociale et non pas une assistance sociale, ce qui est une caractéristique du modèle bismarckien comme celui en vigueur en Belgique : « La redistribution est non seulement verticale, mais horizontale, ce qui la rend plus opaque, mais aussi plus légitime aux yeux des différentes catégories du salariat qui, malgré leurs différences, cautionnent des politiques différenciées selon que l'on soit dans une logique d'assistance ou d'assurance. *A posteriori*, on peut constater que ce deuxième modèle [bismarckien] sert mieux la solidarité que le système théoriquement plus radical de Beveridge » (Reman et Feltesse, 2003).

La sécu n'a donc pas été pensée en des termes communautaires. C'est pourquoi l'opposition entre la solidarité communautaire développée par le nationalisme flamand entre foncièrement en opposition avec la conception fondatrice de la sécurité sociale belge. Comme expliqué au chapitre trois de ce mémoire, les revendications des acteurs centraux du nationalisme flamand ont constitué le moteur qui a influé le plus sur la fédéralisation du pays. Si les arguments flamands font état d'un déséquilibre dans les contributions de la Wallonie par rapport à la Flandre aux recettes de la sécurité sociale, c'est parce que leurs situations économiques et sociales sont très différentes. La contribution moins importante du sud aux recettes de la sécurité sociale belge s'explique en partie par l'état du marché du travail : « Cumulés au mécanisme de solidarité interrégionale institué par le système de financement des entités fédérées, ces transferts [nord-sud] implicites résultent, d'une part, de recettes moindres en termes de cotisations sociales et de ressources fiscales en Wallonie qu'en Flandre, en raison d'une participation au marché de l'emploi significativement moins élevée dans la première région, et, d'autre part, de dépenses par personne en termes de prestations sociales nettement supérieures au sud qu'au nord du pays, en particulier en matière de soins de santé » (Dumont, 2015).

C'est pourquoi les demandes en vue de défédéraliser la sécurité sociale de la part des gouvernements flamands sont perçues comme constituant une menace pour le système de solidarité interpersonnelle au pays. Malgré le transfert des matières personnalisables aux Communautés amené par la deuxième réforme, la sécurité sociale est toujours restée dans le giron des compétences fédérales. Mais avec la défédéralisation des allocations familiales à la suite de la dernière réforme de l'État, les allocations familiales sont dorénavant communautarisées, une victoire politique pour les partis séparatistes en Flandre. La réforme vient remettre en question l'idée que le modèle social de la sécu (et par conséquent, la solidarité nationale belge, interpersonnelle) soit intouchable. Le fossé qui semble se creuser entre les communautés belges autour de la solidarité sociale pourrait laisser croire qu'une réforme à venir pourrait potentiellement décentraliser

encore plus la sécurité sociale, si une crise constitutionnelle comme celle qui a permis la communautarisation des allocations familiales devait se reproduire (Béland, Lecours, 2018).

Lorsque l'on compare les deux cas de la présente étude, les positions mises de l'avant par les gouvernements québécois et flamands entourant les politiques sociales semblent convergentes : décentralisation, autonomie fiscale, contrôle des compétences de la santé (au Québec) et de la sécurité sociale avec le cas des allocations familiales (en Flandre). Pourtant, on observe que les valeurs collectivistes, d'accessibilité et d'universalité qui motivent le mouvement nationaliste québécois sont bien différentes que les valeurs de solidarité ethnique, communautaire des nationalistes flamands. Les deux souhaitent obtenir ou conserver leur pouvoir de gérer les politiques de la protection sociale, mais pas dans le même cadre idéologique ni pour la même vision de la solidarité sociale. Le cas québécois, surtout dans les années soixante, illustre la volonté de promouvoir un système de santé plus généreux, juste, et mieux adapté à sa conception sociale de la santé dans le développement global et autonome du Québec. Les nationalistes flamands s'opposent à la conception égalitaire de la sécurité sociale à l'échelle de la Belgique, car ils considèrent que ce modèle est inégalitaire, disproportionné et qu'il freine la prospérité flamande.

Les deux nations n'évoluent pas dans le même contexte fédéral. Il est utile de le rappeler. Le Québec est minoritaire au sein de la fédération canadienne et il s'oppose aux interventions fédérales dans ses propres champs de compétence. Il projette sa volonté de rester autonome, voire, indépendant du reste de la fédération en conservant son modèle social construit graduellement à partir de la Révolution tranquille. Les partis nationalistes comme la N-VA ou le Vlaams Blok s'opposent à la sécurité sociale actuelle, car selon eux, les intérêts wallons s'opposent frontalement aux intérêts flamands, pas seulement sur l'enjeu de la sécu (Counet, 2020). Le Vlaams Blok considère la Belgique comme antidémocratique (*Ibid.*) et pointe du doigt l'ennemi intérieur (les Wallons). Il s'oppose à Bruxelles (pour des considérations anti-européennes et anti-belges francophones) et s'oppose fondamentalement au concept d'État-providence, qui bénéficierait aux immigrés, qui lui sont politiquement défavorables (Belien, 2006).

Les nationalistes québécois ne s'opposent pas fondamentalement à l'interventionnisme de l'État, au contraire l'État a été l'outil de l'émancipation sociale des Québécois depuis les années 1960. Cette différence de nature provient en bonne partie des fondements idéologiques distincts des deux nationalismes. Du côté flamand, on mobilise le concept de solidarité territoriale en vue de démanteler la sécurité sociale actuelle, dans l'esprit d'en privatiser de vastes pans (Reman, 2006). Les nationalistes flamands opposent à la solidarité interpersonnelle de la sécurité sociale une solidarité communautaire et ethnique (Reman et Pochet, 2006) et remettent en question le rôle de l'État, des pouvoirs publics comme garants de la solidarité

sociale et, plus largement, de l'efficacité de la sécurité sociale comme mécanisme de réduction des inégalités et de répartition de la richesse à l'échelle du pays. Si les deux mouvements ont utilisé des procédés similaires en utilisant les programmes et politiques sociales comme véhicules pour mobiliser et faire avancer leurs revendications nationalistes, il existe des différences de fond entre les deux mouvements comme on a pu le constater.

#### 4.5 L'évolution des dynamiques fédérales à travers les réformes institutionnelles et sociales

Un changement non négligeable dans la formule habituelle de cofinancement des programmes sociaux des provinces va avoir un impact au chapitre des relations intergouvernementales canadiennes, que l'on peut identifier avec quelques mots : le déséquilibre fiscal. La formule de financement partagé pour les services de santé au sein des provinces canadiennes a connu une trajectoire décroissante persistante au cours des décennies, s'éloignant de manière progressive de l'arrangement initial du partage à parts égales au milieu des années 1990 (DeCoster et al., 1997). Cette évolution découle des contraintes budgétaires adoptées par Ottawa et engendre une pression fiscale accrue sur les provinces. Le budget de 1995 a aggravé le problème en imposant des coupes de plusieurs milliards. C'est donc dans ce contexte de réexamen profond du rôle d'Ottawa dans le financement des programmes sociaux que l'Entente-cadre sur l'union sociale canadienne a été négociée avec les provinces, puis adoptée sans l'appui Québec à la fin de la décennie. Cette situation du déséquilibre fiscal fait référence à une disparité structurelle et constante dans le partage des compétences fiscales et des ressources financières entre le gouvernement central et les gouvernements provinciaux et territoriaux. Cette asymétrie découle de la répartition inégale des prérogatives fiscales et des obligations gouvernementales entre les différents ordres de gouvernement au Canada.

Les dynamiques fédérales en Belgique sont fortement conditionnées par la dynamique de compétition entre les partis depuis les années 1970, car ceux-ci défendent des enjeux territoriaux et communautaires et cela mène à des changements institutionnels importants et des réformes de l'État. Les réformes sont le fruit de compromis entre les communautés et elles ont tendance à transférer toujours plus de compétences, de responsabilités aux entités fédérées, tout en essayant de trouver un équilibre qui permet à la fédération de maintenir une cohérence entre niveaux de gouvernement au chapitre de la répartition des compétences.

Les révisions constitutionnelles adoptées ont souhaité à trouver des solutions aux tensions communautaires, de répondre, notamment, aux demandes des partis nationalistes flamands qui exigent une plus grande autonomie des Régions. La dynamique centrifuge des réformes voit un transfert de plus en plus important de compétences auparavant centralisées vers les entités fédérées. La dernière réforme de l'État, celle de 2010, a consacré la sixième révision constitutionnelle belge, en voyant un élément de la sécurité sociale être

dé-fédéralisé pour la première fois de son histoire. À la suite de ce transfert, le droit aux prestations familiales a été inscrit dans la Constitution, pour que les citoyens belges, peu importe leur communauté, et où ils résident, aient la garantie de pouvoir vivre une vie favorisant la dignité humaine (European Union Agency for Fundamental Rights, 2023). La Belgique a donc connu des changements importants depuis la première réforme de l'État en 1970. Elle s'est communautarisée et graduellement, décentralisée au profit des entités fédérées, qui sont devenues de plus en plus autonomes. La reconnaissance du principe multinational de la Belgique est ancrée dans ces réformes et sa démocratie consociative est basée à la fois sur le partage du pouvoir entre communautés et sur l'autonomie des segments, comme outil pour prévenir des conflits à l'aide de compromis (Deschouwer, 2009).

La Belgique et le Canada sont deux fédérations très différentes, mais qui partagent certains points communs. Comme la logique territoriale de la défense des intérêts culturels et linguistiques (Matagne, 2009), ou encore l'usage du fédéralisme pour protéger les groupes culturels, les identités spécifiques, etc. Au niveau des dynamiques fédérales par rapport aux politiques sociales étudiées, elles expriment surtout par des différences. La fédération belge est très dynamique, en évolution constante selon les enjeux communautaires qui sont mis de l'avant. Dans les deux dernières décennies, on a remarqué que les interactions entre Bruxelles et les entités fédérées ont été nombreuses et ont mené souvent à des compromis, comme pour les allocations familiales décentralisées. Le dialogue est généralement entre les communautés, lesquelles recherchent des compromis au niveau fédéral.

Alors qu'au Canada, sur le sujet de la santé du moins, le dialogue est moins ouvert, le rapport de forces est différent et le Québec a souvent été exclu des ententes sur la santé et les programmes sociaux, comme ce fut le cas en 1999 au moment de l'ÉCUS. La santé est une compétence exclusive provinciale et le gouvernement central a régulièrement envahi ce champ de compétence en proposant ses priorités, ses objectifs dans le développement de ses propres programmes en utilisant son pouvoir fédéral de dépenser. En Belgique, la sécurité sociale est de compétence fédérale, mais les partis nationalistes flamands ont réussi à la communautariser en profitant de situations de crise institutionnelle à la suite d'élections législatives.



## CONCLUSION

Les parcours institutionnels qu'on connut la Belgique et le Canada dans les domaines de la santé et de la sécurité sociale nous ont amené à mieux comprendre le rôle des politiques sociales et le place des partis nationalistes dans la mobilisation sociale en faveur de réformes institutionnelles de grande envergure. La solidarité territoriale comme concept clé de ces mouvements politiques a été employée de manière différente en vue de concrétiser des objectifs spécifiques adaptés aux cas belge et canadien. Ces différences révèlent comment l'évolution des deux fédérations au cours de l'analyse ont été conditionnées par divers facteurs, dont la dynamique partisane et les dimensions sociodémographiques de ces deux États fédérés.

Le rôle attribué à la santé dans l'avènement de l'État social au Québec depuis la Révolution tranquille jusqu'à aujourd'hui révèle que la conception de la solidarité sociale faisant la promotion d'un modèle universel, accessible, équitable et gratuit a été mise à mal par des coupes budgétaires souvent lui échappant. Cela semble avoir contraint le gouvernement du Québec à remettre en cause certains des grands principes hérités de la Commission Castonguay-Nepveu (1967 à 1972) et même à reconsidérer le rôle de l'État dans l'administration et le financement des soins à la population. La marchandisation des soins de santé comme solution au manque de ressources humaines et financières, ainsi que l'intégration de méthodes managériales - comme la nouvelle gestion publique - exigent un vrai débat sur les choix de société, plus largement, et sur l'orientation globale des politiques publiques et des services sociaux pour les prochaines années.

En adoptant comme angle d'étude, le concept du nationalisme sous-étatique afin de mieux comprendre l'instauration des politiques publiques, la présente analyse a révélé que la solidarité est loin d'être la chasse gardée d'une quelconque idéologie ou d'un quelconque mouvement politique. La solidarité peut prendre plusieurs formes, selon les époques, les contextes ou les objectifs poursuivis. Cela nous pousse à prendre du recul et à envisager la reconnaissance d'identités parfois communes, parfois plurielles, en vue de l'atteinte de nouvelles solidarités.

La comparaison avec le cas des allocations familiales en Belgique permet ce recul nécessaire. À travers l'évolution du discours nationaliste flamand et des débats entourant les multiples révisions institutionnelles

de l'État belge, la solidarité interpersonnelle qui correspond au modèle bismarckien de la sécurité sociale a plusieurs fois été remise en question par les différents partis nationalistes flamands. Les compromis atteints lors des négociations entourant les dernières réformes de l'État s'achevaient toujours en réaffirmant le caractère fédéral de la sécurité sociale, principe qui unit tous les citoyens, peu importe leur première communauté d'appartenance. C'était vrai jusqu'à la dernière réforme de 2010 en Belgique, réforme qui a communautarisé les allocations familiales, à la suite des pressions des partis flamands qui estimaient que la solidarité communautaire d'une sécurité sociale décentralisée permettrait une répartition plus juste des revenus et des dépenses.

Les différences relevées entre les conceptions québécoise et flamande de la solidarité territoriale démontrent que de faire appel aux outils de la politique comparée permet une analyse globale de phénomènes politiques en soulignant la présence de sensibilités différentes au chapitre des politiques sociales et le rôle des institutions publiques dans ces domaines. Le partage de compétences entre niveaux de gouvernement est également une facette primordiale dont il faut prendre la mesure.

Dans les deux cas, des réformes importantes sont à venir. Au Québec en santé, le gouvernement actuel de la Coalition Avenir Québec souhaite déposer une nouvelle réforme structurante du réseau de la santé, huit ans après la réforme Barrette. En Belgique, une septième réforme de l'État pourrait venir accentuer la décentralisation déjà amorcée de la sécurité sociale. L'entente conclue entre les partis politiques au moment de la sixième réforme de l'État a ouvert la porte à une remise en question profonde de l'État central, mais également de la protection de l'État social dans l'administration des programmes sociaux en Flandre.

La solidarité actuellement promue par les politiques sociales étudiées en Flandre et au Québec est menacée, mais à des niveaux différents et pour des raisons distinctes. Au Québec, la logique néo-managériale du contrôle des dépenses et du désengagement de l'État dans le maintien d'un réseau public de la santé laisse entrevoir que la continuité des mesures réorganisant la gestion des établissements du réseau de la santé est menacée. C'est la question du modèle social québécois qui est potentiellement mise en jeu. Le gouvernement de coalition de droite composé et présidé par la N-VA, plus néo-libéral et corporatiste amène dans son sillon une vision élitiste et antisociale de la Flandre, en utilisant la rhétorique exagérée des transferts nord-sud, alors que le vrai transfert doit se faire de riches vers les plus pauvres (Lava, 2020).

On peut se poser la question de l'évolution des modèles sociaux, voire de leur fragmentation, autant au Québec qu'en Flandre. La vision de la *société démocratique du développement* défendue par le sociologue Gérald Fortin lors de la publication du rapport de la Commission Castonguay-Nepveu semble se perdre à la

lumière des dernières réformes dans le domaine de la santé. Une vision où la solidarité sociale est au centre des considérations du développement des institutions du Québec moderne. Le nationalisme a historiquement été une structure importante d'intégration sociale (Calhoun, 2007) au Québec, comme une manière de renforcer la démocratie et la solidarité communautaire de manière positive et tournée vers l'avenir.

Comment cette solidarité québécoise peut-elle se manifester pour défendre ce qui était jusqu'à tout récemment vu comme des acquis en vue du maintien d'un réseau de la santé publique et accessible pour tous? La même question se pose pour la Flandre. Quelle version de la solidarité, inclusive, englobante pourrait surgir pour offrir une alternative au projet de société clivant proposé par les partis nationalistes flamands? Est-ce qu'un modèle alternatif, basé sur une coopération et un partage des richesses entre Belges, pourrait satisfaire un grand nombre de citoyens? Est-il envisageable qu'un pacte fédératif renouvelé puisse à la fois renforcer le respect d'une autonomie flamande et l'équilibre politique entre les acteurs communautaires en Belgique? Ces questions méritent réflexion.

Dans tous les cas, la comparaison des cas flamand et québécois à travers les politiques sociales et l'évolution des dynamiques fédérales aura permis de mesurer les sensibilités en jeu et de constater la mise en place de conceptions très différentes de la solidarité dans les deux fédérations. Un autre aspect fort pertinent qui méritera un jour un développement complémentaire a trait aux partenaires sociaux évoluant au sein de la société civile et au rôle qu'ils peuvent exercer dans la mise en place des politiques sociales. L'évolution des débats au cours des années à venir sera certainement riche et apportera un éclairage nouveau sur ces enjeux cruciaux autant au Québec qu'en Flandre.

## BIBLIOGRAPHIE

Aberman et al. (2023, 12 mai) Des principes fondamentaux en santé sont en péril. *Le Devoir*. <https://www.ledevoir.com/opinion/idees/759119/idees-des-principes-fondamentaux-en-sante-sont-en-peril>.

Alen, André, et al. (1990). Vlaanderen op een Kruipunt Sociologische, economische, en staatrechtelijke perspectieven. *Lannoo*, Tielt, 141-151.

Anderson, Benedict. (1996). L’imaginaire national : Réflexions sur l’origine et l’essor du nationalisme. La Découverte, 15-58.

Asselin, Robert-B. (2001). L'union sociale canadienne: questions relatives au partage des pouvoirs et au fédéralisme fiscal. <https://publications.gc.ca/Collection-R/LoPBdP/BP/prb0031-f.htm>.

Bayenet, Benoît et Pagano, Giuseppe. (2013). Le financement des entités fédérées dans l'accord de réformes institutionnelles du 11 octobre 2011. *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 2180-2181, 5-95. <https://doi.org/10.3917/cris.2180.0005>.

Behrendt, Christian et Vandenbosch, Sofia. (2017). Le réaménagement de la répartition des compétences dans le fédéralisme asymétrique belge. *Civitas Europa*, 38, 241-254.

Béland, Daniel. (2002). Néo-institutionnalisme historique et politiques sociales : Une perspective sociologique. *Politique et Sociétés*, 21(3), 21–39.

Béland, Daniel et Lecours, André. (2018). Federalism, Policy Change, and Social Security in Belgium: Explaining the Decentralization of Family Allowances in the Sixth State Reform, Dans *Journal of European Social Policy*, 28(1), 55-69.

Béland, Daniel et Lecours, André. (2011). Le nationalisme et la gauche au Québec. *Globe*, 14(1), 37–52.

Béland, Daniel et Lecours, André. (2008). *Nationalism and Social Policy: The Politics of Territorial Solidarity*. Oxford University Press. Doi: 10.1093/acprof:oso/9780199546848.001.0001.

Béland, Daniel et Lecours, André. (2007). Federalism, Nationalism and Social Policy Decentralization in Canada and Belgium. *Regional & Federal Studies*, 17(4), 405-419. Doi: <https://doi.org/10.1080/13597560701712643>.

Béland, Daniel, et Lecours, André. (2006). Décentralisation, mouvements nationalistes et politiques sociales : Les cas du Québec et de l'Écosse. *Lien social et politiques*, no. 56, 137-148.

Béland, Daniel et Lecours, André. (2005). The Politics of Territorial Solidarity: Nationalism and Social Policy Reform in Canada, the United Kingdom, and Belgium. *Comparative Political Studies* 38(6), 676–703.

Béland, Daniel, et Lecours, André. (2004). Nationalisme et protection sociale: une approche comparative. *Canadian Public Policy/Analyse de Politiques*, 30(2), 319-331.

Belien, Paul. (2006). Pourquoi le Vlaams Belang gagne. *Outre-Terre*, 4(17), 91-96.

Benoit, Jacques. (2015) La réforme Barrette : Cap sur le privé en santé. *Relations*, 781, 35–37.

Bernard, Nicolas, Lys, Mathieu et Céline Romainville. (2020). Cinquante années de fédéralisation en Belgique : évolutions politiques et institutionnelles. Dans Xhardez, Catherine. Counet, Maxime. Randour, François et Niessen, Christoph (dir.) *50 ans de fédéralisme de l'État Belge : institutions, acteurs, politiques publiques et particularités du fédéralisme belge* (1<sup>e</sup> éd., p.21-40). Louvain-la-Neuve. Éditions Academia-L'Harmattan.

Bibliothèque du Parlement. (2019) Le partage des compétences législatives : un aperçu. [https://bdp.parl.ca/sites/PublicWebsite/default/fr\\_CA/ResearchPublications/201935E#](https://bdp.parl.ca/sites/PublicWebsite/default/fr_CA/ResearchPublications/201935E#).

Blais, André (2005). Le clivage linguistique au Canada. *Recherches sociographiques*, 32(1), 43–54.

Blaise, Pierre, de Coorebyter, Vincent et Faniel, Jean. (2010). Les résultats des élections fédérales du 13 juin 2010. *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 2082-2083, 7-98. <https://doi.org/10.3917/cris.2082.0007>.

Bouchard, Gérard (2012). The Small Nation with a Big Dream: Quebec National Myths. Dans *National Myths : Constructed Pasts, Contested Presents*. Routledge, 1-23.

Bourque, Denis et Lachapelle, René (2018). Les ravages de la réforme Barrette. *Relations*, 798, 20–21.

Bourque, Denis et Jetté, Christian. (2018). Nouvelle gestion publique et les rapports entre l'État et le secteur communautaire. Dans Grenier Josée et al. *Les services sociaux à l'ère managériale (149-176)*. Québec. Presses de l'Université Laval (Collection Travail social).

Bourque, Mélanie, Grenier, Josée et Bilodeau, Denis. (2018). Les réformes du réseau de la santé et des services sociaux: une impression de changement sur une vague de continuité. Dans Grenier Josée et al. *Les services sociaux à l'ère managériale*. Québec. Québec. Presses de l'Université Laval (Collection Travail social).

Bourque, Mélanie et Quesnel-Vallée, Amélie. (2014). Intégrer les soins de santé et les services sociaux du Québec : La réforme Couillard de 2003. *Observatoire des réformes de santé*. 2(2). [dx.doi.org/10.13162/hro-ors.02.02.01](https://doi.org/10.13162/hro-ors.02.02.01).

Boismenu, Gérard (2008). Fédéralisme et politiques sociales au Canada: Intervention au colloque des 7 et 8 février 2008. *Revue française des affaires sociales*, 1(4), pp. 7–7. doi: 10.3917/rfas.084.0007.

Boismenu Gérard, Graefe, Peter et Jenson, Jane. (2003). Anciens et nouveaux outils de gouvernance dans l'union sociale canadienne. *Sociétés contemporaines*, 51(3), 83–105.

Burgess, Michael. (2020). Fédéralisme et fédération : Dissiper les malentendus. Dans Mathieu, Félix, Dave Guénette et Alain-G. Gagnon (dir.), *Cinquante déclinaisons de fédéralisme : théorie, enjeux et études de cas* (p. 25-33). Presses de l'Université du Québec.

Calhoun, Craig. (2007). *Nations Matter. Culture, History, and the Cosmopolitan Dream*. Londres. Routledge.

Campeau, Georges. (2001). Aux origines de l'assurance-chômage canadienne : la revendication d'un régime non contributif. *Bulletin d'histoire politique*, 9(2), 132–143. <https://doi.org/10.7202/1060468ar>.

Cardinal, Linda et Papillon, Martin. (2011). Le Québec et l'analyse comparée des petites nations. *Politique et Sociétés*, 30(1), 75–93.

Castonguay, Claude et Nepveu, Gérard. (1967). Rapport de la Commission d'enquête sur la santé et le bien-être social. Vol. I. *L'assurance-maladie*. Québec. Éditeur officiel du Québec.

Centre de recherche et d'information socio-politique (CRISP). (2022). *Troisième réforme de l'État*. Vocabulaire politique. <https://www.vocabulairepolitique.be/troisieme-reforme-de-letat/>.

Cetrà Daniel. (2019) *The Politics of Language and Nationalism*. Dans: *Nationalism, Liberalism and Language in Catalonia and Flanders*. Comparative Territorial Politics. Londres. Palgrave Macmillan.

Cetrà D. (2019). *Nationalism in Catalonia and Flanders*. Dans *Nationalism, Liberalism and Language in Catalonia and Flanders*. Comparative Territorial Politics. Londres. Palgrave Macmillan.

Chambre des Communes du Canada/House of Commons of Canada. (2017). La procédure et les usages de la Chambre des communes, *Chapitre 4 : La Chambre des communes et les députés*. Parlement du Canada. [https://www.noscommunes.ca/procedure/procedure-et-les-usages-3/ch\\_04\\_1-f.html](https://www.noscommunes.ca/procedure/procedure-et-les-usages-3/ch_04_1-f.html).

Cole, Alistair et de Visscher, Christian. (2016). Les régions belges face à la crise économique : une recentralisation à distance pour la Wallonie ? *Revue internationale de politique comparée*, 3(23), 301-325. <https://doi.org/10.3917/ripc.233.0301>.

Collombat, Thomas. (2005). Relations de travail : Des syndicats mis à l'épreuve. Dans Venne Michel (dir.). *L'annuaire du Québec 2005*. Montréal. Fides. 274-282.

Counet, Maxime. (2020). État fédéral et demandes partisanes : Évolution des programmes de partis néerlandophones au sujet de la forme de l'État et de ses compétences. Dans Xhardez, Catherine. Counet, Maxime. Randour, François et Niessen, Christoph (dir.) *50 ans de fédéralisme de l'État Belge : institutions, acteurs, politiques publiques et particularités du fédéralisme belge* (1<sup>e</sup> éd., 75-90). Louvain-la-Neuve. Éditions Academia-L'Harmattan.

Clair, Michel (2000). *Commission d'étude sur les services de santé et les services sociaux : Les solutions émergentes*. <https://publications.msss.gouv.qc.ca/msss/document-000614/>.

Contandriopoulos, Damien, Hudon, Raymond, Martin, Elisabeth et Thompson, Daniel. (2007) Tensions entre rationalité technique et intérêts politiques: l'exemple de la mise en œuvre de la Loi sur les agences de développement de réseaux locaux de services de santé et de services sociaux au Québec. *Canadian Public Administration*, 50(2), 219–243. doi: 10.1111/j.1754-7121.2007.tb02011.x.

Cornille, D. et al. (2021). Les transferts interrégionaux par le biais du pouvoir fédéral et de la sécurité sociale. *Revue économique de la Banque nationale de Belgique* (Septembre 2021). 5-28.

Courrier hebdomadaire du CRISP. (1965) Les élections législatives du 23 Mai 1965. *Courrier hebdomadaire du CRISP*. 288(20), 1-26. <https://doi.org/10.3917/cris.288.0001>.

Dassargues, A., Perrez, J. et Reuchamps, M. (2014) Les relations entre langue et politique en Belgique : linguistiques ou communautaires ? *Revue internationale de politique comparée*, 21(4), 105–105.

De Coorebyter, Vincent. (2011). Principaux partis et dernières élections en Belgique. *Pouvoirs*, 136(1), 5-8.

De Coorebyter, Vincent. (2008) Clivages et partis en Belgique. *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 2000(15). <https://doi.org/10.3917/cris.2000.0007>.

DeCoster, Carolyn A. , Brownell, Marni D. (1997). Private health care in Canada: savior or siren? *Public Health Reports*. 112(4), 298-305.

Dehousse, Franklin. (1986). Apparences et réalités de la réforme de l'État belge. *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 1138(33), 1–38. doi: 10.3917/cris.1138.0001.

Delwit, Pascal. (2011). Élections et gouvernements en Belgique depuis 1945. Dans Delwit, Pascal, Pilet, Jean-Benoit et Van Haute, Emilie (dir.). *Les partis politiques en Belgique* (1e éd., 319-352). Bruxelles. Éditions Université de Bruxelles.

Delwit, Pascal et Hellings, Benoit. (2002). Les accords du Lambermont–Saint-Polycarpe. *Revue de l'Institut de Sociologie*, 43–58.

Demertzis, Vaia (2018). Le système des prestations familiales en Belgique avant la sixième réforme de l'État. *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 2405(40), 5–54.



Deschamps, Schmitz, V., Scorneau, B. et Thonet S. (2013). La 6ème réforme de l'État : perspectives budgétaires de la Communauté française et des Régions wallonne et bruxelloise et enjeux pour leurs politiques budgétaires. *CERPE Working Papers*, 71, 2013/11. <https://www.unamur.be/eco/economie/cerpe/cahiers/cahiers/cahier71>.

Deschouwer, Kris. (2013). Party Strategies, Voter Demands and Territorial Reform in Belgium. *West European Politics* 36(2), 338–58.

Deschouwer, Kris. (2009). La dynamique fédérale en Belgique. Dans : Bernard Fournier éd., *Le fédéralisme en Belgique et au Canada: Comparaison sociopolitique* (1<sup>e</sup> éd., p. 63-72). Louvain-la-Neuve. De Boeck Supérieur.

De Troyer, Marianne et Krzeslo, Estelle. (2004). Assurance maladie, soins de santé et sécurité sociale: trois éléments indissociables. *Chronique Internationale de l'IREES*, 91, p.113-122.

De Villiers, Sophie. (2020). Le fédéralisme belge, ses citoyens et la démocratie participative. Dans Xhardez, Catherine. Counet, Maxime. Randour, François et Niessen, Christoph (dir.). *50 ans de fédéralisme de l'État Belge : institutions, acteurs, politiques publiques et particularités du fédéralisme belge* (1<sup>e</sup> éd, 91-107). Louvain-la-Neuve. Éditions Academia.

De Wever, Bruno, Verdoodt, Frans-Jos et Vrints, Antoon. (2016). Les patriotes flamands et la construction de la nation. *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 2316(31), 5–36.

Dumont, Daniel. (2015). « La sécurité sociale et la sixième réforme de l'État : rétroactes et mise en perspective générale ». Dans *Revue belge de sécurité sociale*. 59(2), 175-226.

Dupuis, Renée. (2010) Les Premières nations au Canada : des non-sujets hors de la Cité. Dans *Le sujet dans la cité*, 1(1), 163–163.

Erk, Jan. (2005). Sub-State Nationalism and the Left-Right Divide: Critical Junctures in the Formation of Nationalist Labour Movements in Belgium, *Nations and nationalism*, 11(4), 551–570.

Erk, Jan. (2005). From Vlaams Blok to Vlaams Belang: The Belgian Far-Right Renames Itself, *West European Politics*, 28(3), 493-502.

Erk, Jan. (2002). Le Québec entre la Flandre et la Wallonie : une comparaison des nationalismes sous-étatiques belges et du nationalisme québécois,” *Recherches sociographiques*, 43(3), 499–516.

Euzéby, Chantale et Reysz, Julien. (2014). Caractéristiques et définitions de la protection sociale. Dans Euzéby, Chantale et Reysz Julien. (Dir). *La dynamique de la protection sociale en Europe*. Presses universitaires de Grenoble.

Fagerholm, Andreas. (2016). Ethnic and Regionalist Parties in Western Europe: A Party Family? *Studies in Ethnicity and Nationalism*, 16(2), 304–339.

Farhat, Nadim. (2012). Le conflit communautaire Belge entre contingence identitaire et déterminisme historique: Analyse de path dependence de la formation des communautés et des trajectoires institutionnelles. *Revue française de science politique*, 62(2), 231–254.

Fédération Wallonie-Bruxelles. (2023). *Révisions de la Constitution*. <https://www.federation-wallonie-bruxelles.be/a-propos-de-la-federation/apropos/histoire-institutionnelle/revisions-de-la-constitution/>.

Fortin, Gérald. (1970) *La société de demain : ses impératifs, son organisation*. Québec: Commission d'enquête sur la santé et le bien-être social.

Fournier, Jacques. (2005). La réforme Couillard-Charest, une réforme de trop? *Nouvelles pratiques sociales*, 18(1), 176–189.

Frogner, André-Paul. (2007). Application du modèle de Lipset et Rokkan à la Belgique. *Revue internationale de politique comparée*, 14, 281-302.

Gagnon, Alain-G. et Garon, Jean-Denis (2020). Examen des relations Québec-Canada : dynamiques et tensions autour du système de santé. Dans Mathieu, Félix, Guénette, Dave et Gagnon, Alain-G. (dir.), *Cinquante déclinaisons de fédéralisme : théorie, enjeux et études de cas*. Québec. Presses de l'Université du Québec. <https://www.puq.ca/catalogue/livres/cinquante-declinaisons-federalisme-3988.html>.

Gagnon, Alain-G. (2000). Travailler en partenariat pour les Canadiens. Dans Gagnon, Alain-G. (dir.). *L'union sociale canadienne sans Le Québec : Huit études sur l'entente-cadre*. Montréal. Les Éditions Albert Saint-Martin. 157-185.

Gagnon, Alain-G. (2000, 25 juillet). *Le Québec, entre l'État-nation et l'État-région*. Le Devoir. [http://classiques.uqac.ca/contemporains/gagnon\\_alain\\_g/Quebec\\_Etat\\_nation\\_Etat\\_region/Quebec\\_Etat\\_nation\\_texte.html](http://classiques.uqac.ca/contemporains/gagnon_alain_g/Quebec_Etat_nation_Etat_region/Quebec_Etat_nation_texte.html).

Gaumer, Benoit et Fleury, Marie-Josée. (2007). La gouvernance du système sociosanitaire au Québec : un parcours historique. Dans Fleury, Marie-Josée, *Le système sociosanitaire au Québec : gouvernance, régulation et participation*. Montréal. Gaétan Morin/Chenelière éducation.

Gauvin, François-Pierre et al. (2009) L'expérience citoyenne et le système de santé au Québec. Dans Contandriopoulos, André-Pierre, et al. (dir.). *Santé et citoyenneté : Les expériences du Brésil et du Québec* (2, 45-50). Montréal. Les Presses de l'Université de Montréal. <https://doi.org/10.3406/oss.2009.1353>.

Giroux, Dalie. (2017). Nationalisme et souveraineté dans les luttes autochtones contemporaines. Dans *Nouveaux Cahiers du socialisme*, no 18, 71-78.

Giroux, Lorne. (1970). L'assurance-Maladie. *Les Cahiers de droit*, 11(3), 535–546.

Godbout, Luc, Guay, Jean-Herman et Arseneau, Matthieu. (2005). *Que reste-t-il du Rapport Séguin?* Analyse d'un sondage Crop-Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques. [https://cftp.recherche.usherbrooke.ca/wp-content/uploads/2018/12/cr\\_2005-04\\_que\\_reste-t-il\\_rapport\\_seguin.pdf](https://cftp.recherche.usherbrooke.ca/wp-content/uploads/2018/12/cr_2005-04_que_reste-t-il_rapport_seguin.pdf).

Gouvernement du Canada. (2018) *Le système de soins de santé au Canada*. Rapports et publications – Régime de soins de santé. <https://www.canada.ca/fr/sante-canada/services/systeme-soins-sante/rapports-publications/regime-soins-sante/canada.html>.

Gouvernement du Canada. (2012). *Qu'est-ce que l'approche axée sur la santé de la population?* <https://www.canada.ca/fr/sante-publique/services/promotion-sante/sante-population/approche-axee-sur-la-sante-de-population.html>.

Govaert, Serge. (2001) *Les griffes du lion : le nationalisme flamand à la veille de 2002*. Bruxelles: Éditions Labor (Quartier libre).

Govaert, Serge. (1993). La Volksunie. *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 1416-1417, 1-85.

Groupe de travail sur la complémentarité du secteur privé dans la poursuite des objectifs fondamentaux du système public de santé au Québec. (1999). *La complémentarité du secteur privé dans la poursuite des objectifs fondamentaux du système de santé au Québec : la présence du privé dans la santé au Québec : état détaillé de la situation*. Ministère de la santé et des services sociaux. <https://publications.msss.gouv.qc.ca/msss/document-000261/>.

Guénette, Dave. (2016) Les processus constitutifs belge et canadien à l'épreuve du consociationalisme et du fédéralisme : avantages et dysfonctionnements, *Revue juridique Thémis de l'Université de Montréal* 50(2). 453-496. <https://canlii.ca/t/x9h0>.

Hall, Emmett (1964). *Commission royale d'enquête sur les services de santé : Volume I*. <https://publications.gc.ca/site/eng/9.818800/publication.html>.

Hall, Peter A., et Rosemary C. R. Taylor. (1997). La science politique et les trois néo- institutionnalismes ». *Revue française de science politique* 47(3): 469-96.

Hepburn, Eve. (2010). Small Worlds in Canada and Europe: A comparison of regional party systems in Quebec, Bavaria and Scotland. *Regional & Federal Studies*, 20(4-5), 527–544.

Iacovino, Raffaele et Erk, Jan. (2012). The constitutional foundations of multinational federalism: Canada and Belgium (205-230). Dans Seymour, Michel et Gagnon, Alain-G. (dir.). *Multinational Federalism: Prospects and Problems* (1e éd., p.205-230). Londres. Palgrave Macmillan.

Karmis, Dimitrios et Gagnon, Alain-G. (1996). Fédéralisme et identités collectives au Canada et en Belgique: Des itinéraires différents, une fragmentation similaire. *Revue canadienne de science politique*, 29(3), 435-468.

Keating, Michael. (1996). Nations against the state: the new politics of nationalism in Quebec, Catalonia and Scotland. Londres. Palgrave Macmillan.

Kymlicka, Will. (2003). *La voie canadienne. Repenser le multiculturalisme*. Montréal. Boréal.

Langlois, Simon. (1994). Deux sociétés globales en conflit. Dans Hamel, Jacques et Thériault, Joseph-Yvon (dir.), *Les identités. Actes du colloque de l'ACSALF, 1992 (17-36)*. St-Lambert. Les Éditions du Méridien.

[http://classiques.ugac.ca/contemporains/langlois\\_simon/deux\\_societes\\_globales/deux\\_societes\\_globales\\_intro.html](http://classiques.ugac.ca/contemporains/langlois_simon/deux_societes_globales/deux_societes_globales_intro.html).

Larivière, Claude. (2018). La loi 10: une restructuration majeure menée sous l'emprise du ministre Barrette et préparée par la réforme Couillard. Dans Grenier, Josée et al. (dir.), *Les services sociaux à l'ère managériale* (35-58). Québec. Presses de l'Université Laval (Collection Travail social). <https://doi.org/10.2307/j.ctv1g248f3>.

Laurent, Stephen et Vaillancourt, François. (2004). Federal-Provincial Transfers for Social Programs in Canada: Their Status in May 2004. Institut de recherche en politique publique (IRPP).

Lava. (2020, 29 septembre). *Le combat culturel de la N-VA en 2020*. <https://lavamedia.be/fr/le-combat-culturel-de-la-n-va-en-2020/>.

LeBel, Louis. (2008). La commission Castonguay-Nepveu : recours à la pensée scientifique et négociations fédérales-provinciales sur le partage des compétences en matière de santé, 1966-1972. *Bulletin d'histoire politique*, 17(1), 247–261.

Lecours, André. (2002). L'approche néo-institutionnaliste en science politique : unité ou diversité? *Politique et Sociétés*, 21(3), 3–19. <https://doi.org/10.7202/000494ar>.

Lecours, André. (2001). Political institutions, elites, and territorial identity formation in Belgium. *National Identities*, 3(1), 51–68.

Lemelin, André et Turcotte, Fernand. (2017) *L'impossible réforme pourquoi notre système de santé est-il toujours en crise?* Montréal. Boréal.

Levine, David et Blain, Danièle. (2015). *Santé et politique : un point de vue de l'intérieur*. Montréal. Boréal.

Levine, David et al. (2014) 10 ans de CSSS : quel bilan?... [Capsule Vidéo]. Dans Coalition Solidarité Santé, *Assemblée publique sur les 10 ans des CSSS*. <https://csssante.com/2018/06/09/10-ans-de-csss-quel-bilan-2/>.

Lijphart, Arend. (1979). Consociation and Federation: Conceptual and Empirical Links. *Canadian Journal of Political Science / Revue canadienne de science politique*, 12(3), 499–515.

Loi canadienne sur la santé 1985, c. 6, art. 7. <https://laws-lois.justice.gc.ca/fra/lois/c-6/page-1.html#h-147874>.

Loi constitutionnelle de 1982, Annexe B de la Loi de 1982 sur le Canada (R-U), 1982, c 11, <https://canlii.ca/t/q3x8>.

Lois Constitutionnelles de 1867 à 1982. (2023) *VI. Distribution des pouvoirs législatifs*. Gouvernement du Canada. <https://laws-lois.justice.gc.ca/fra/const/page-3.html#docCont>.

Luyten, Dirk et Govaert, Serge. (2010) L'économie et le Mouvement flamand. *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 2076(31), 5-46.

Mares, Ann. (2010). Le Pacte d'Egmont. *Centre de documentation Vlaamse Rand*. <https://www.docu.vlaamserand.be/node/12913?language=fr>.

Matagne, Geoffroy. (2009). Dialogue comparatif. La dynamique fédérale en Belgique et au Canada. Dans : Bernard Fournier éd., *Le fédéralisme en Belgique et au Canada: Comparaison sociopolitique* (1<sup>e</sup> éd., p. 89-94). Louvain-la-Neuve. De Boeck Supérieur.

Mathieu, Félix, Guénette, Dave et Alain-G. Gagnon. (2020). Présentation : Plaidoyer pour une approche pluraliste dans les études fédérales. Dans Mathieu, Félix, Dave Guénette et Alain-G. Gagnon. (dirs.), *Cinquante déclinaisons de fédéralisme : théorie, enjeux et études de cas* (1<sup>e</sup> éd., p. 3-14). Québec. Presses de l'Université du Québec.

Meier, Petra. (2020). L'asymétrie du système fédéral belge : tellement particulière? Dans Dans Xhardez, Catherine. Counet, Maxime. Randour, François et Niessen, Christoph (dir.) *50 ans de fédéralisme de l'État Belge : institutions, acteurs, politiques publiques et particularités du fédéralisme belge* (1<sup>e</sup> éd., p.41-56). Louvain-la-Neuve. Éditions Academia-L'Harmattan.

Nagels, Jacques. (1999). Le modèle Belge de capitalisme. Dans Delwit, Pascal et De Waele, Jean-Michel & Magnette, Paul. (1999). *Gouverner La Belgique. Clivages et compromis dans une société complexe* (161-216). Paris. Presses universitaires de France.

Nassaux, Jean-Paul. (2001). Le groupe de travail sur le fonctionnement des institutions bruxelloises: Deuxième phase et accord. *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 1716-1717 (11-12), 5-56. <https://doi.org/10.3917/cris.1716.0005>.

Noël, Alain et al. (2008) Forging the Canadian social union: SUFA and beyond. Montréal. Institut de recherche en politique publique (IRPP). <http://site.ebrary.com/id/10210286>. (Accédé: 2021).

Noël, Alain. (2006). Democratic Deliberation in a Multinational Federation. *Critical Review of International Social and Political Philosophy*, 9(3), 419-444, DOI: <https://doi.org/10.1080/13698230600901212>.

Noël, Alain. (2000). Étude Générale sur l'entente. Dans Gagnon, Alain-G. (dir.). *L'union sociale canadienne sans le Québec : Huit Études sur l'entente-cadre*. Montréal. Éditions Albert Saint-Martin. 19-48.

Noël, Alain. (2000). Without Québec: Collaborative Federalism with a Footnote. Institute for research on public policy (IRPP), 1(2). <https://irpp.org/research-studies/policy-matters-vol1-no2/>.

Organisation Mondiale de la Santé. (2000). *Rapport sur la santé dans le monde, 2000: Pour un système de santé plus performant*. <https://apps.who.int/iris/handle/10665/42282>.

Pagano, Giuseppe. Verbeke, M. & Accaputo, A. (2006). Le manifeste du groupe In de Warande. *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 1913-1914, 5-63. <https://doi.org/10.3917/cris.1913.0005>.

Pagano, Giuseppe. (2000). Les résolutions du Parlement flamand pour une réforme de l'État. *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 1670-1671, 1-83.

Palsterman, P. (2012). Les aspects sociaux de l'accord de réformes institutionnelles du 11 octobre 2011. *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 2(2-3), 5-54.

Pochet, Philippe et Reman, Pierre. (2006). La sécurité sociale en Belgique: entre régionalisation et européanisation. Dans *Lien social et Politiques* (56<sup>e</sup> éd., p.89-102).

Poirier, Johanne. (2009). Le partage des compétences et les relations intergouvernementales : la situation au Canada. Dans : Bernard Fournier éd., *Le fédéralisme en Belgique et au Canada: Comparaison sociopolitique* (1<sup>e</sup> éd., p. 107-122). Louvain-la-Neuve. De Boeck Supérieur.

Poirier, Johanne et Vansteenkiste, Steven. (2000). Le débat sur la fédéralisation de la sécurité sociale en Belgique: le miroir du vouloir-vivre ensemble ? Dans *Revue belge de sécurité sociale*, 2. 331-379.

Pelletier, Réjean. (2009). La dynamique fédérale au Canada. Dans Fournier, Bernard et Reuchamps, Min. (dir.) *Le fédéralisme en Belgique et au Canada: Comparaison sociopolitique*. (1<sup>e</sup> éd., p. 73-88). Louvain-la-Neuve. De Boeck Supérieur. <https://www.cairn.info/le-federalisme-en-belgique-et-au-canada--9782804104658.htm>.

Radio-Canada (2014, 25 septembre). Rien pour les patients dans la réforme Barrette, dénoncent les syndicats. *Radio-Canada*. <https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/686345/syndicats-reacton-reforme-sante-barrette>.

Régie de l'assurance-maladie. (2020) *Historique : Les origines de l'assurance-maladie*. Gouvernement du Québec. Régie de l'assurance maladie. <https://www.ramq.gouv.qc.ca/fr/a-propos/historique>.

Reman, Pierre. (2006). L'importance de la sécurité sociale en Belgique: fondements historiques et enjeux actuels. *Santé*, 35, 87-96.

Reman, Pierre et Feltesse, Patrick. (2003). L'évolution de la gestion paritaire de la sécurité sociale en Belgique. *Reflets et perspectives de la vie économiques*, 4(43), 101-113. Louvain-la-Neuve. De Boeck Supérieur.

Remy, Jean. et Voyé Liliane. (1979). Le Mouvement flamand dialectique du culturel et de L'économique, *Cahiers Internationaux de Sociologie*, 66, 29–61.

Renan, Ernest. (1991). Qu'est-ce qu'une nation? Dans Forrest, P. (dir.), *Qu'est-ce qu'une nation? Littérature et identité nationale de 1871 à 1914* (31-42). Paris : Pierre Borduas et fils, éditeur.

*Renvoi relatif à la réforme du Sénat*, 2014 CSC 32.RLRQ, c. A-8. <https://www.legisquebec.gouv.qc.ca/fr/pdf/lc/A-8.1.pdf>.

RLRQ, c. O-7.2. <https://www.legisquebec.gouv.qc.ca/fr/document/lc/O-7.2#:~:text=1.,l'efficacit%C3%A9%20de%20ce%20r%C3%A9seau>.



Rocher, François. (2009) L'avenir de la fédération, l'avenir du fédéralisme : deux enjeux distincts au Canada. Dans Fournier, Bernard et Reuchamps, Min. (dir.) *Le fédéralisme en Belgique et au Canada: Comparaison sociopolitique*. (1<sup>e</sup> éd., p. 231-254). Louvain-la-Neuve. De Boeck Supérieur. <https://www.cairn.info/le-federalisme-en-belgique-et-au-canada--9782804104658.htm>.

Romanow, Roy J. (2002). *Guidé par nos valeurs: l'avenir des soins de santé*. Saskatoon: Commission sur l'avenir des soins de santé au Canada. <https://publications.gc.ca/site/fra/237275/publication.html>.

Reuchamps, Min, Onclin, François. (2009) La fédération belge. Dans Fournier, Bernard et Reuchamps, Min. (dir.) *Le fédéralisme en Belgique et au Canada: Comparaison sociopolitique*. (1<sup>e</sup> éd., p. 19-40). Louvain-la-Neuve. De Boeck Supérieur. <https://www.cairn.info/le-federalisme-en-belgique-et-au-canada--9782804104658.htm>.

Sägesser, Caroline et Germani, David. (2008). La Communauté germanophone: histoire, institutions, économie. *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 1986(1), 7-50. <https://www.cairn.info/revue-courrier-hebdomadaire-du-crisp-2008-1-page-7.htm>.

Sbaraglia, Fanny et Stassart, Isalyne. (2020). Une histoire de la décentralisation des politiques sociales : Le cas des allocations familiales (1970-2018). Dans Xhardez, Catherine. Counet, Maxime. Randour, François et Niessen, Christoph (dir.) *50 ans de fédéralisme de l'État Belge : institutions, acteurs, politiques publiques et particularités du fédéralisme belge* (1<sup>e</sup> éd., p.147-162). Louvain-la-Neuve. Éditions Academia-L'Harmattan.

Scheltiens Ortigosa, Vincent et Lemaigre, Thomas. (2020). Nationalismes de droite en Catalogne et en Flandre: Un même projet, des stratégies divergentes. *La Revue Nouvelle*, 6(6), 24–29.

Schiltz, Hugo. (1984). L'hypothèse séparatiste vue dans sa perspective économique. *Res Publica* 26(3), 383-392. doi: <https://doi.org/10.21825/rp.v26i3.19267>.

Secrétariat des conférences intergouvernementales canadiennes (1998). *Communiqué - Entente-cadre sur l'union sociale canadienne*. 39<sup>e</sup> Conférence annuelle des Premiers ministres provinciaux. <https://scics.ca/fr/product-produit/communiqu-entente-cadre-sur-lunion-sociale-canadienne/>.

Sénat de Belgique. (2021). Titre VII : *Dispositions Générales, Art. 195*. La Constitution Belge. [https://www.senate.be/doc/const\\_fr.html](https://www.senate.be/doc/const_fr.html).

Séguin, Yves. (2002). *Commission sur le déséquilibre fiscal : Pour un nouveau partage des moyens financiers* au Canada. [https://numerique.banq.qc.ca/patrimoine/details/52327/41759?docref=1GmQ\\_PRB505PxYBtUMhg0g](https://numerique.banq.qc.ca/patrimoine/details/52327/41759?docref=1GmQ_PRB505PxYBtUMhg0g).

SenLex. *Loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles : Article 1er*. Sénat de Belgique. [https://senlex.senate.be/fr/dia/structure/str\\_82/article/art\\_995\\_fr\\_2019-05-02/articletext](https://senlex.senate.be/fr/dia/structure/str_82/article/art_995_fr_2019-05-02/articletext).

Seiler, D.-L. (2011) *Clivages et familles politiques en Europe*. Bruxelles. Éditions de l'Université de Bruxelles (Science politique).

Service public fédéral. (2013). *La protection sociale en Belgique : Données SESPROS 2013*. Service public fédéral. <https://socialsecurity.belgium.be/sites/default/files/content/docs/fr/publications/sespros/sespros-data-belgium-2013-fr.pdf>.

Service public fédéral belge (2023). *Histoire : Les première et deuxième réformes de l'État*. Service public fédéral belge. [https://www.belgium.be/fr/la\\_belgique/connaitre\\_le\\_pays/histoire/la\\_belgique\\_a\\_partir\\_de\\_1830/constitution\\_de\\_l\\_etat\\_federal/premiere\\_et\\_deuxieme\\_reformes\\_de\\_l\\_etat#:~:text=C'est%20en%201980%20qu,sant%C3%A9%20et%20l'aide%20sociale](https://www.belgium.be/fr/la_belgique/connaitre_le_pays/histoire/la_belgique_a_partir_de_1830/constitution_de_l_etat_federal/premiere_et_deuxieme_reformes_de_l_etat#:~:text=C'est%20en%201980%20qu,sant%C3%A9%20et%20l'aide%20sociale).

Service public fédéral belge. (2023). *Pouvoirs publics : Le rôle de la monarchie*. Service public fédéral belge. [https://www.belgium.be/fr/la\\_belgique/pouvoirs\\_publics/autorites\\_federales/roi/role\\_de\\_la\\_monarchie](https://www.belgium.be/fr/la_belgique/pouvoirs_publics/autorites_federales/roi/role_de_la_monarchie).

Seymour, Michel. (1999). Plaidoyer pour la nation sociopolitique. Dans Michel Seymour (dir.), *Nationalité, citoyenneté et solidarité* (p.153-167). Montréal. Éditions Liber.

Simeon, Richard. (2006). Social Justice: Does Federalism Make a Difference? Dans Choudhry, Sujit, Gaudreault-DesBiens, Jean-François et Sossin, Lorne (dir.), *Dilemmas of solidarity : rethinking redistribution in the canadian federation* (31-44). Toronto. University of Toronto Press. <https://doi.org/10.3138/9781442673922>.

Sinardet, Dave. (2011). Le fédéralisme consociatif belge : vecteur d'instabilité ? *Pouvoirs*, 136(1) 21-35.

Sinardet, Dave. (2009). Futur(s) de la fédération belge : paradoxes fédéraux et paradoxes belges. Dans Fournier, Bernard et Reuchamps, Min. (dir.) *Le fédéralisme en Belgique et au Canada: Comparaison sociopolitique*. (1<sup>e</sup> éd., p. 207-230). Louvain-la-Neuve. De Boeck Supérieur. <https://www.cairn.info/le-federalisme-en-belgique-et-au-canada--9782804104658.htm>.

Sossin, L. M., Gaudreault-DesBiens Jean-François and Choudhry, S. (2006) Dilemmas of solidarity : rethinking redistribution in the canadian federation. Toronto. Presses de l'Université de Toronto.

Struthers, James. (2013). *La crise des années 1930 au Canada*. L'Encyclopédie canadienne. <https://www.thecanadianencyclopedia.ca/fr/article/crise-des-annees-1930>.

Théret, Bruno (2001). La solidarité sociale dans le pacte fédéral canadien: Histoire d'une crise et de son dénouement. *Critique internationale*, 11(2), 145–160.

Thorlakson, Lori et Keating, Michael. (2017). Party Systems and Party Competition. Dans M. Keating et G. Laforest (dir.), *Constitutional Politics and the Territorial Question in Canada and the United Kingdom : Federalism and Devolution Compared*. New-York. Springer International Publishing AG. ProQuest Ebook Central, <https://ebookcentral.proquest.com/lib/uqam/detail.action?docID=4980384>.

Tulkens, Henry. (2007). Le fédéralisme, la démocratie et la Belgique. *Reflets et perspectives de la vie économique*, 46(1), 65–76.

Van Haute, Emilie et Pilet, Jean-Benoit. (2006). Regionalist Parties in Belgium (VU, RW, FDF) : victims of their own success ? *Regional & Federal Studies*, 16(3). 297-313. DOI: 10.1080/13597560600852474.

Vaillancourt, Yves. (2008). The Quebec Model in Social Policy and its Interface with Canada's Social Union. Dans Noël, Alain et al. (dir.), *Forging the Canadian social union: SUFA and beyond*. Institute for Research on Public Policy. <http://site.ebrary.com/id/10210286>.

Vaillancourt, Yves. (2002). Le modèle québécois de politiques sociales et ses interfaces avec l'union sociale canadienne. *Institut de recherche en politique publique* (Enjeux publics) 3(2).

Vaillancourt, Yves. (2000). Le Rapport Clair... et la mondialisation. *Nouvelles pratiques sociales*, 13(2), 1–13.

Vaillancourt, Yves. (1988) L'évolution des politiques sociales au Québec, 1940-1960. Montréal. Presses de l'Université de Montréal.

Varone, Frédéric et Visscher, Christian. (2004). La nouvelle gestion publique “en action”. *Revue internationale de politique comparée*, 11, 177-185.

Xhardez, Catherine. (2020). Citizenship as a rhetorical tool of nation-building: Discourse in Flanders and Quebec. *Citizenship Studies*, 24:6, 804-824, DOI: 10.1080/13621025.2020.1722612.

Xhardez, Catherine. (2020). Introduction. Dans Xhardez, Catherine, Counet, Maxime. Randour, François et Niessen, Christoph (dir.) *50 ans de fédéralisme de l'État Belge : institutions, acteurs, politiques publiques et particularités du fédéralisme belge* (1<sup>e</sup> éd., p.5-19). Louvain-la-Neuve. Éditions Academia-L'Harmattan.