

UNIVERSITE CATHOLIQUE DE LOUVAIN
Faculté Ouverte de Politique Economique et Sociale

L'ASSURANCE AUTONOMIE EN REGARD DE LA THEORIE DES CLIVAGES
--

Mémoire de fin d'études présenté en vue
de l'obtention du diplôme de Master en
politique économique et sociale

Promoteurs : Pierre Reman
Thierry Dock
Accompagnement : Chloé Deltour

par Elisabeth Beague

MAI 2019

Remerciements

Mes remerciements vont à toutes les personnes qui ont contribué à l'élaboration de ce mémoire et qui m'ont accordé leur aide chaque fois que je la sollicitais :

Laurent Jauniaux, chef du service politique auprès de la Mutualité Chrétienne, Catherine Thys, chef de service des relations extérieures de la Mutualité chrétienne de Nivelles, Virginie Puissant, directrice de l'Aide et Soins à Domicile de Nivelles, Norbert Knaepen dont la bibliothèque recèle des trésors.

Mes promoteurs : Pierre Reman qui a cadré ma recherche avec bienveillance et Thierry Dock qui m'a procuré une foultitude d'informations et m'a encouragée dès le début, ainsi que Chloé Deltour, membre accompagnatrice de ma commission, qui a canalisé mon écriture parfois un brin fantaisiste. Ainsi que toutes les personnes qui ont ponctuellement répondu à mes questions et qui ont contribué à ce travail de près ou de loin.

Et je veux rendre hommage à ma maman, ma « meilleure copine », qui m'a toujours soutenue dans tous mes projets.

Table des matières

PROLOGUE	5
1. INTRODUCTION	7
2. LES CLIVAGES	8
2.1. Qu'est-ce qu'un clivage	8
2.2. Les clivages en Belgique.....	10
2.2.1. Le clivage confessionnel et les acteurs de son évolution	10
2.2.1.1. Avant la création des partis	11
2.2.1.2. Un premier parti	11
2.2.1.3. Un deuxième parti	12
2.2.1.4. Un troisième parti	12
2.2.2. Le clivage socio-économique et les acteurs de son évolution	14
2.2.2.1. Les acteurs d'un partage difficile	14
2.2.2.2. La fin de la première guerre marque une évolution	15
2.2.2.3. L'évolution se poursuit	15
2.2.2.4. La crise affecte le dialogue social	17
2.2.2.5. Conclusion	19
2.2.3. Le clivage communautaire et les acteurs de son évolution	20
2.2.3.1. La mobilisation du monde flamand	20
2.2.3.2. La Wallonie fragilisée	21
2.2.3.3. La Belgique cesse d'être un Etat unitaire	21
2.2.3.4. L'importance de la sixième réforme pour la sécurité sociale	25
2.2.3.5. L'impact de la sixième réforme sur l'organisation	27
2.2.3.6. Le durcissement progressif des partis flamands	28
2.2.3.7. Conclusion	29
2.3. L'impact des clivages sur la politique sociale	30
2.3.1. Les deux principaux courants	30
2.3.1.1. La sécurité sociale inspirée par le rapport Beveridge	30
2.3.1.2. La sécurité sociale inspirée par le modèle Bismarck	30
2.3.2. Le choix du modèle	31
2.3.3. Ce qui explique le choix du modèle	32
2.3.4. Un modèle bismarckien « à la belge »	32
2.3.5. L'importance des matières personnalisables	33
2.3.6. L'opération Maribel	34
2.3.7. Le communautaire resurgit	36
2.3.8. Les tensions du système belge	38
2.3.9. La constitution confirme les droits	39
3. LE CONTEXTE : LES ENJEUX SOCIODEMOGRAPHIQUES.....	41
3.1. Etat des lieux et perspectives	41
3.2. Perspectives démographiques	42
3.3. Hypothèse socio-économique	43
3.4. Prévisions de croissance économique	44
3.5. Politique sociale	44

4. LA ZORGVERZEKERING.....	48
4.1. Origine	48
4.2. Mise en application	48
4.3. Description	49
4.3.1. Fonctionnement	49
4.3.2. Conditions d'accès	49
4.3.3. Evaluation de la dépendance	49
4.3.4. Financement	50
4.4. Les acteurs	51
4.5. Les dimensions de la Zorgverzekerings.....	51
4.5.1. Dimension sociale	51
4.5.2. Dimension politique	51
4.5.3. Dimension budgétaire	54
4.5.4. Dimension idéologique	54
4.6. Un aperçu chiffré	55
5. L'ASSURANCE AUTONOMIE EN REGION WALLONNE.....	56
5.1. Origine	56
5.2. Projet de mise en application	57
5.3. Description du projet	58
5.3.1. Fonctionnement	59
5.3.2. Conditions d'accès	59
5.3.3. Evaluation de la dépendance	59
5.3.4. Financement	60
5.4. La position des quatre principaux partis	60
5.4.1. Position du PS	61
5.4.2. Position d'Ecolo	63
5.4.3. Position du CDH	67
5.4.4. Position du MR	69
5.4.5. Tableau comparatif	72
5.4.6. L'importance de la coalition CDH-MR	73
5.5. Avis annexes	73
5.5.1. L'avis du CESW	73
5.5.2. Les résultats de la consultation d'un pal citoyen	73
5.6. Les dimensions de l'AAW	74
5.6.1. Dimension sociale.....	74
5.6.2. Dimension politique	74
5.6.3. Dimension budgétaire	75
5.6.4. Dimension idéologique	75
6. LES DIFFERENCES FONDAMENTALES ENTRE LA ZV et L'AAW	77
6.1. La Zorgverzekerings	77
6.2. L'Assurance Autonomie en Région wallonne	78
CONCLUSION	79
Références	81

PROLOGUE

Parce que j'ai eu des parents relativement âgés, parce que ma maman a été veuve assez tôt, parce que j'ai développé avec elle une relation de complicité, d'entraide et de profonde amitié, et que nos conversations nous emmenaient sur tous les terrains possibles et imaginables, j'ai été très tôt sensibilisée aux conditions de vie des personnes âgées, particulièrement quand celles-ci se retrouvent seules.

Avant son mariage, maman avait été assistante sociale, elle avait fait à la fin de ses études un stage en usine qui l'avait elle-même sensibilisée aux conditions de vie difficiles des personnes qu'elle côtoyait et mes idées « impertinentes » ne la choquaient pas. J'étais volontairement caustique en évoquant le « marché d'avenir » que représentait le vieillissement de la population pour les entreprises condamnées à la croissance dans une économie libérale. Plus idéaliste que moi, ma mère évoquait la Providence et versait régulièrement de l'argent aux œuvres caritatives qui lui semblaient dignes de confiance. Aussi incompetentes l'une que l'autre pour donner des réponses concrètes et/ou chiffrées à des questions qui se posent à la fois dans des domaines éthiques, culturels, médicaux, sociaux et économiques, nos grandes interrogations morales se terminaient souvent par une pirouette mais le débat n'était jamais clos et s'enrichissait continuellement des lectures que nous partagions, Jean Ziegler, Boualem Sansal, Bernard Maris, Pierre de Lochet et tous les autres.

C'est grâce à un ami que j'ai pu aborder le sujet de façon plus réfléchie. Quand je lui ai posé la question « dans une économie libérale, l'être humain doit-il être rentable et rentabilisé jusqu'à la mort ? », il m'a répondu que cette question l'occupait lui aussi, qu'il pouvait m'aider et il m'a indiqué les ouvrages, les articles et les auteurs qui pouvaient guider ma réflexion.

J'ai donc énormément lu. Je me suis intéressée aux enjeux éthiques du vieillissement et à la sollicitude qu'une société digne de ce nom doit apporter à ceux de ses membres qui sont fragilisés par le poids des ans. En même temps, me méfiant du paternalisme, je me suis interrogée sur la dévalorisation implicite que pouvait recouvrir le terme de « sollicitude ». Je me suis demandé si assurer la protection d'une personne était garant du respect de son autonomie (et quelle « autonomie » ?) et si, dans une société fondée sur l'individualisme, l'être humain avait une valeur au-delà de son pouvoir d'achat. Quels sacrifices méritait-il qu'on lui consente ?

Je me suis donc interrogée sur la répartition des charges et sur le « poids » que représentent les personnes qui ne font pas partie de la population active et que l'on répartit en catégories : jeunes, chômeurs, handicapés, vieux, etc. Il m'est apparu que l'éthique « publique » devait attirer l'attention sur les liens entre une société et ses citoyens dans le cadre d'un contrat social, que la protection et le respect des personnes âgées s'inscrivaient en tout cas dans une perspective citoyenne et représentaient un sujet éminemment politique.

Il était évident pour moi que le sujet de mon travail était avant tout politique, même s'il soulève aussi des questions sociologiques. J'ai en effet été politisée très tôt. Ma famille habitait à la frontière française, mon père était un chaud partisan de De Gaulle et écoutait les discours du Général avec ferveur. Pour ma part, je préférais le contestataire à la voix rocailleuse qui roulait les « r » et défendait « le peuple ». Il était communiste et s'appelait Jacques Duclos. J'avoue que j'étais un peu allergique à la grandiloquence du Grand Charles. Plus tard, des études à l'Ichec m'ont convaincue de la pertinence des coopératives : construire un projet commun dans un esprit de démocratie interne et redistribuer les bénéfices entre les parties prenantes de ce projet me semblent favoriser

l'épanouissement personnel au travail et la cohésion d'une équipe, et aussi garantir contre des dérives spéculatives qui peuvent être mortifères, comme l'ont montré des cas récents tel celui d'Arcelor Mittal. Plus tard encore, mes engagements sociaux et citoyens ont confirmé cette idée qui me tient à cœur : l'économie doit être au service de l'humain et non l'inverse.

N'étant ni neutre ni objective, j'essaie cependant de m'en tenir aux faits. Je dois en tout cas à mon père le souci de me mettre « à la place de l'autre » et à ma mère de remettre en cause toute situation considérée comme étant établie une fois pour toutes.

1. INTRODUCTION

M'intéressant à la politique mise en place en Belgique, je me suis aperçue à quel point la question communautaire ou linguistique influençait les réponses apportées à des enjeux de société – tel celui du vieillissement de la population – et accentuait les divergences entre la Région flamande et la Région wallonne du pays. Cela m'a amenée à étudier les clivages qui marquent la politique belge depuis la création du pays et à essayer de distinguer celui ou ceux qui sont prépondérants, particulièrement pour ce qui concerne les mesures prises en faveur des personnes âgées. La théorie des clivages donne en effet une explication à la naissance et au développement de la Zorgverzekering dans la seule Région flamande, laissant de ce fait la Région wallonne élaborer à son tour son propre projet. Je n'ai évidemment pas négligé de prendre en compte les enjeux sociodémographiques et institutionnels qui ont présidé à la position adoptée par la Région flamande qui a déjà légiféré en la matière et dont je décris le processus de décision et le fonctionnement pratique.

En regard, je relate les tentatives de la Région wallonne pour accoucher d'un projet cohérent qui puisse remporter l'adhésion de toutes les parties, l'insistance des acteurs sociaux qui ne faiblit pas depuis plus de dix ans et l'importance des corps intermédiaires.

Je tente aussi de comparer les positions prises par les quatre principaux partis wallons d'après les programmes détaillés qu'ils ont présentés pour la législature 2014-2018.

Pour étudier le sujet qui me tient à cœur, à savoir l'instauration d'une assurance autonomie en Région Wallonne, je détaille dans un premier chapitre les clivages présents dans la vie politique belge, les causes de leur apparition, les évolutions qu'ils ont connues, les acteurs qui les ont portés, les régulations auxquelles ils ont donné lieu, les compromis auxquels ils ont abouti ou, au contraire, aux impasses qui ont rendu les négociations improductives.

J'aborde notamment les réformes de l'Etat qui se sont succédé de 1970 à nos jours pour étudier ensuite l'impact qu'elles ont eues sur les politiques sociales en tentant de déterminer la relation entre une politique sociale et le communautarisme.

Le chapitre suivant concerne les enjeux sociodémographiques présents et à prévoir, tels qu'ils ressortent des récentes études menées sur le sujet.

Un chapitre est alors consacré à la ZorgVerzekering mise en place par la Flandre dès le 1^{er} janvier 2000 et qui illustre l'importance du communautarisme.

Enfin, je tente d'analyser la construction d'un projet d'assurance autonomie en Région Wallonne et de mettre en lumière les points de vue et les positions des acteurs politiques impliqués dans le projet..

Le lecteur pourra suivre le fil conducteur de mon étude dans la succession des différents chapitres de la table des matières que je présente ci-après. Pour que la logique de ma réflexion apparaisse clairement, j'y reviendrai de temps en temps.

1. LES CLIVAGES

C'est en effet sur la théorie des clivages que je m'appuie ici pour éclairer le mécanisme de la mise en place d'un nouveau pan de la sécurité sociale limité jusqu'à présent à la Flandre.

2.1. Qu'est-ce qu'un clivage

Dans un dossier du CRISP (Centre de recherche et d'information socio-politiques) publié en 2005, le philosophe et politologue belge Vincent de Coorebyter écrit « En science politique, le terme de clivage désigne une division profonde à l'intérieur d'une société, qui se traduit par des tensions persistantes et par la création de groupes et de partis opposés les uns aux autres sur l'objet du conflit » (de Coorebyter, 2005 : 24)

Cette définition est complétée dans un ouvrage intitulé « Fondements de science politique » : un clivage est aussi une division profonde sur un enjeu majeur causé par une expérience de domination et un sentiment de grande frustration qui amène le groupe dominé à agir. En effet, le clivage apparaît « lorsque, dans un Etat donné, un groupe social développe un sentiment d'appartenance et un projet de société en opposition à d'autres et qu'il souhaite les promouvoir, souvent parce qu'il se sent minoré dans la société » (Balzacq, Baudewyns, Jamin, Legrand, Paye, Schiffino, 2014 : 160).

Stefano Bartolini, autre politologue émérite, précise encore « Le clivage ne comprend pas de simples oppositions qui pourraient apparaître à un moment donné dans l'opinion publique mais de réelles divisions basées sur : a) une caractéristique de base de la vie en société, b) un sentiment d'identité collective ..., c) une caractéristique autour de laquelle se sont construites des organisations, comme des partis politiques, des Eglises ou des corps intermédiaires, comme des syndicats, etc. » (Bartolini, 2014 : 160).

Selon Bartolini, les conflits issus des clivages trouvent leur origine dans des lignes de démarcation qu'un groupe social établit pour se différencier des autres et construire une identité propre. Ces lignes de démarcation s'effectuent sur une division d'intérêts, une division culturelle et une division d'appartenances.

Dans le dossier « Les clivages structurent-ils encore la société ? », Vincent de Coorebyter avance une hypothèse plus générale, d'ordre sociologique : « la constitution d'un clivage s'opère selon un processus en trois temps rigoureusement ordonné, chaque strate constitutive d'un clivage relayant et renforçant la précédente. Le premier temps est celui de la prise de conscience dans une partie de la société d'un déséquilibre, d'une menace ou d'une injustice majeure, ou ressentie comme telle, portant sur un enjeu de grande importance qui touche concrètement la vie des personnes. Le deuxième temps est celui de l'auto-organisation de citoyens décidés à réagir contre ce déséquilibre et qui se regroupent au niveau de la société civile pour réclamer des réformes permettant un rééquilibrage. Le troisième temps est celui de la création d'un ou de plusieurs partis politiques à l'initiative de cette société civile organisée qui cherche par cette création à participer directement à la décision politique pour se donner plus de chances d'obtenir les réformes escomptées » (de Coorebyter, 2009 : 34).

Les groupes ainsi constitués vont donc s'organiser et leur lutte contre la domination va engendrer des tensions avec la partie de la société qui se voit contestée.

Ce sont donc « les clivages qui débouchent, au terme de leur constitution, sur la création de partis politiques, à l'initiative dans un premier temps du pôle dominé ... Ceci explique le fait que les partis politiques inscrits dans la durée possèdent au départ un profil idéologique très précis et un potentiel électoral non négligeable » (de Coorebyter, 2009 : 34).

Vincent de Coorebyter note que la domination peut être matérielle comme symbolique. Il ajoute qu'un clivage peut soit persister, soit conduire à un rééquilibrage partiel, soit encore aller jusqu'à l'inversion du rapport de force initial et provoquer la mobilisation du pôle qui était préalablement dominant, au risque d'une radicalisation mutuelle.

En posant la question « Que reste-t-il des clivages en Belgique ? », Jean De Munck confirme que « le conflit prend son origine dans l'expérience vécue de la domination. C'est la résistance à cette violence qui fait un clivage ». Et il rappelle les trois stades typiques de cette résistance : d'abord la situation de déséquilibre entre deux groupes sociaux, ensuite l'auto-organisation de la société civile pour résister à la domination, enfin l'institutionnalisation de partis politiques aux deux pôles du clivage. « Un clivage constitue donc un conflit structurel qui à la fois divise et unit la société autour de quelques enjeux clés ». Il estime cependant important de souligner avec plus d'insistance la nécessaire mise en discours du conflit qui permet de donner à celui-ci une force structurante sur une longue durée. Et ce travail est celui de plusieurs générations qui suppose des relais entre « des doctrinaires, des écrivains, des publicistes, des agitateurs » et de multiples intermédiaires entre les intellectuels et les luttes locales (De Munck, 2009 : 47).

La mise en discours discursive se stratifie à trois niveaux au moins : d'abord un grand récit et un « mythe inspirateur à contenu largement indéterminé mais à potentiel affectif élevé » (De Munck, 2009 : 47). Ensuite, des doctrines et des idéologies partielles fournissent les grilles d'analyse, déroulent des répertoires d'arguments, formulent les lignes générales de l'action. Enfin, le clivage se concrétise dans un agenda spécifique, par une hiérarchisation de thèmes et de problèmes. Mais ce qui reste primordial dans la construction d'un clivage est l'articulation d'un sens, ce qui oblige les acteurs à rester cohérents dans leurs alliances et leurs conflits.

Vincent de Coorebyter confirme ces observations, soit : l'importance dans un premier temps d'un grand récit à potentiel affectif élevé et à dimension universelle, qui est ensuite « décliné, débité et interprété sous forme de doctrines et idéologies » et se concrétise par un agenda qui hiérarchise les thèmes et les problèmes (de Coorebyter, 2009 : 59).

La première strate, soit le déséquilibre profond, ne peut pas se réduire à une simple divergence de vues. Il faut que ce déséquilibre se rapporte à un enjeu de grande importance, affecte concrètement la vie des personnes et justifie une volonté de changement, volonté qui va se heurter à celle des partisans du statu quo. En deuxième lieu, la société civile s'organise pour mener une action collective, ce qui entraîne la création de groupes de pression et inscrit le sentiment de domination dans le discours politique. « Le malaise est identifié, mis en récit, idéologisé, et un adversaire est nommé et dénoncé » (de Coorebyter, 2000 : 18). Celui-ci bénéficie au départ du rapport de force mais doit tenir compte d'une forte résistance et d'une opposition organisée, et finit par se mobiliser à son tour en s'appuyant éventuellement sur des structures déjà existantes. Enfin, en raison de l'importance de l'enjeu, la partie de la société qui s'estime dominée s'organise politiquement et crée

un parti en choisissant généralement ses candidats parmi les personnalités de la société civile qui ont été des leaders de la contestation.

En ce qui concerne les rapports entre les clivages et les partis, Vincent de Coorebyter écrit « il n’y a pas de clivage sans parti » et explique qu’il n’y a pas à proprement parler de clivage si au moins un parti n’est pas constitué. C’est la création d’un parti qui confirme l’existence d’un clivage et donne voix à des acteurs politiques. Mais la création d’un parti suppose bien évidemment l’action antérieure et l’organisation de citoyens engagés (de Coorebyter, 2000 : 18).

Cette notion de clivage entraîne trois caractéristiques majeures pour les partis : ils doivent avoir au départ « un profil idéologique très précis », ils disposent d’un capital électoral élevé puisqu’ils s’appuient sur une forte mobilisation de la société civile et ils disposent en principe d’une longue durée de vie puisque leur combat s’inscrit dans un conflit majeur (de Coorebyter, 2000 : 18).

Dans l’interview qu’il accorde à Véronique Lamquin en 2015, Vincent de Coorebyter estime qu’actuellement la société est « plus inégalitaire et plus agressive mais pas plus clivée ». Il remarque que la structuration autour des clivages s’est affaiblie, que la société est moins cloisonnée et que cela entraîne un déficit d’identification qui explique la volatilité électorale. Il note cependant l’émergence d’un nouveau clivage : le clivage « eux-nous » ou « altérité-identité » qui repose entre autres sur la question des politiques d’immigration (de Coorebyter, 2015).

Ceci pourrait expliquer la montée des partis d’extrême droite puisque, comme l’écrit Vincent de Coorebyter, « il faut garder à l’esprit que nous traitons de réalités essentielles et idéologisées, décrites, en partie, telles que les acteurs qui font l’histoire les perçoivent ». Il n’est en effet pas nécessaire que l’ennemi désigné dispose d’une supériorité numérique, financière ou militaire ou qu’elle fasse partie de pouvoirs établis (de Coorebyter, 2000 : 18).

2.2. Les clivages en Belgique

Puisque c’est une question de sécurité sociale belge qui m’intéresse, je vais décrire les clivages qui sont apparus depuis la création de l’Etat belge, la manière dont ils ont évolué et l’importance qu’ils ont eue et ont encore pour la politique sociale.

2.2.1. Le clivage confessionnel et les acteurs de son évolution

Le clivage Eglise/Etat apparaît le premier, peu de temps après la création de l’Etat belge en 1830 qui adopte une Constitution particulièrement libérale et démocratique. Au début de son histoire, la Belgique est dotée de gouvernements unionistes – les partis politiques n’existent pas encore – mais « l’homogénéité relative mais incontestable de la classe dirigeante masque les clivages et retarde leur expression politique » (Mabille, 2000 : 137).

Le premier système électoral est majoritaire avec scrutin censitaire. Deux règles en découlent : d’une part, la Chambre des Représentants se compose de députés élus directement par les citoyens qui paient le cens, d’autre part, les sièges sont répartis à la majorité. La classe dirigeante est homogène, issue des milieux favorisés.

Cependant, en 1839, quand l'indépendance de la Belgique est internationalement reconnue, l'unionisme face aux Pays-Bas perd sa raison d'être et un premier axe de conflit va apparaître : l'axe philosophique et religieux qui oppose cléricaux et anticléricaux. Ce conflit donnera lieu à la création des trois partis qui domineront la vie politique belge pendant près de cent ans.

2.2.1.1. Avant la création des partis

Dans la société civile, la doctrine catholique domine les autres courants de pensée. L'Eglise catholique combat d'abord l'ensemble des droits modernes puis, espérant en tirer bénéfice, soutient les libertés d'enseignement, de culte et d'association. Elle est également active dans le domaine de la bienfaisance et de la charité, et son audience est large dans la presse du fait de l'influence exercée par les journaux catholiques de l'époque. « Si la Constitution est d'essence laïque, l'exercice effectif des pouvoirs et les rapports de force penchent nettement en faveur du monde catholique en 1830-1831 » (de Coorebyter, 2000 : 22).

En quoi consiste ce « monde catholique » ? Deux auteurs belges nous le décrivent ainsi : « Parler d'un « monde catholique », c'est reconnaître l'existence au sein de la société belge d'une société plus particulière, présentant des valeurs et des institutions distinctes d'autres « mondes » ou d'autres « familles spirituelles ». L'ensemble de ces institutions ne s'identifie pas à l'Eglise mais constitue le "monde catholique" et réalise sur les catholiques belges un conditionnement global" (Van Haegendoren, Vandenhove, 1985 : 34).

De façon générale, le pouvoir de l'Eglise est important et cette domination inquiète car sont en cause les rapports entre l'Etat et l'Eglise et le degré d'indépendance du pouvoir étatique par rapport au pouvoir religieux dans la prise des décisions politiques. « Le processus de révolution nationale de 1830 a induit un mouvement d'affirmation de la suprématie des autorités étatiques dans le gouvernement des individus présents sur le territoire » (Balzacq, Baudewyns, Jamin, Legrand, Paye, Schiffino, 2014 : 170).

2.2.1.2. Un premier parti se crée et annonce ses revendications

Des groupes de pression, créés à l'initiative d'anticléricaux, s'organisent contre la domination de l'Eglise et contre des législations inspirées par celle-ci qu'ils considèrent comme étant contraires à la liberté individuelle. C'est ainsi que le clivage philosophique conduit à une première organisation en 1842, ralliant les loges maçonniques en réaction aux mesures scolaires qui accentuent la domination catholique. Ces mêmes loges maçonniques seront à la base de la création du parti libéral en 1846 qui revendique l'indépendance du pouvoir civil par rapport à l'Eglise et se bat notamment pour un enseignement public. C'est le déséquilibre en matière scolaire qui est l'une des premières raisons de la création du Parti Libéral.

« Le parti libéral, premier parti belge, naît en 1846 dans une période où le monde catholique est à ce point puissant qu'il n'éprouve pas le besoin de former un véritable parti alors que naissent des cercles anticléricaux et des associations de libre-pensée qui réagissent à ce qu'ils ressentent comme une domination et une menace pour leurs libertés » (de Coorebyter, 2005 : 44). Le parti libéral se structure en réaction à la domination catholique et a pour programme une réforme électorale :

l'introduction du vote capacitaire qui étendrait le droit de vote à des citoyens diplômés, exerçant des professions libérales. Il souhaite aussi un enseignement public et des améliorations aux conditions de vie des classes laborieuses.

2.2.1.3. Un deuxième parti se crée, une révision de la Constitution intervient

Si le parti libéral naît en 1846, son grand adversaire, le parti catholique, ne verra le jour qu'en 1884 alors que l'ensemble de la vie politique belge est déjà polarisé autour du clivage catholiques-libéraux. La gauche est alors incarnée par le parti libéral avant que se constitue le parti ouvrier belge (POB) et la droite par le parti catholique.

L'ensemble de la vie politique belge se polarise donc autour du clivage religieux. Tout en restant homogène sur les plans social et culturel, la classe dirigeante s'affronte sur ce clivage philosophique et, jusqu'en 1884, il s'agit du seul conflit politique marquant. La bipolarisation est totale, dont la gauche est alors incarnée par le parti libéral et la droite par la mouvance catholique.

C'est une révision de la Constitution qui ouvre la voie en 1893 à une participation plus large en octroyant le droit de vote à tous les hommes de plus de 25 ans. Le vote est cependant plural et permet à certains privilégiés de disposer de plusieurs voix. Mais cette réforme constitutionnelle ne touche pas alors au système majoritaire. Lors des élections, c'est toujours la liste qui obtient le plus de voix qui l'emporte. Il faut attendre 1899 et une nouvelle loi pour que soit instaurée la représentation proportionnelle et la répartition des sièges en fonction des voix obtenues.

2.2.1.4. Un troisième parti s'engage

L'existence de l'aile progressiste du parti libéral n'empêche cependant pas la création du Parti Ouvrier en 1885 qui donne au mouvement ouvrier une représentation politique en tant que telle. D'emblée, le POB prend le parti de l'anticléricalisme sur le clivage Eglise/Etat déjà existant. Mais, pour ne pas s'aliéner les catholiques, le président du POB plaide pour la reconnaissance de l'enseignement libre et des associations religieuses, estimant que la religion relève d'un choix personnel et privé. Le POB gardera pourtant encore longtemps une image anticléricale.

De son côté, le parti catholique ambitionnera de représenter également la classe ouvrière chrétienne en promulguant une doctrine sociale, celle de l'Eglise inspirée par l'encyclique du pape Léon XIII. Pour le parti catholique, il s'agit aussi de combattre le développement du socialisme. Le parti libéral de son côté verra son aile progressiste disparaître au profit du POB et restera principalement représentatif de la bourgeoisie anticléricale.

L'encadrement de la classe ouvrière est alors l'un des moteurs de polarisation qui caractérise la Belgique. Le pays est en effet marqué par le développement de différents réseaux d'organisations et plusieurs piliers coexistent : un réseau socialiste articulé autour du POB, un réseau chrétien lié à l'Eglise catholique et, de façon limitée, un réseau libéral. Le premier syndicat est socialiste mais, à partir de 1886, différents syndicats se créent. L'idéologie du réseau chrétien promeut l'attachement à la religion, à la propriété privée et à la famille.

A l'époque de la première guerre mondiale, la bipolarisation de la vie politique fait alors place à plusieurs partis. Et l'instauration de la proportionnelle entraîne l'obligation de former des coalitions pour obtenir une majorité. Xavier Mabille l'explique en ces termes « les partis qui s'associent en vue

de la formation d'un gouvernement sont contraints de négocier entre eux un programme qui consignent à la fois les satisfactions que chacun d'entre eux obtient et les concessions que chacun d'entre eux fait » (Mabille, 2000 : 137).

En 1919, une nouvelle loi instaure le suffrage universel pur et simple et accorde le droit à tous les hommes âgés de 21 ans. Les femmes doivent attendre 1948 pour obtenir le droit de vote et, si c'est une nette avancée de la démocratie, cela ne modifie pas l'échiquier politique. Celui-ci sera par contre profondément modifié dans les années 1950 par le mouvement flamand dont l'influence aboutira, pour les trois grands partis traditionnels, à la formation de deux formations linguistiques indépendantes qui prendront des options différentes.

Après la signature du Pacte scolaire en 1959 qui mettra fin aux affrontements entre pilier catholique et pilier laïque dans l'enseignement en instituant un compromis entre cléricaux et anticléricaux, ceux-ci s'opposeront dans le domaine des choix éthiques et feront pression sur les partis susceptibles de porter leurs revendications. Néanmoins, la loi du Pacte scolaire constitue encore à présent le socle de l'organisation de l'enseignement en Belgique. Certaines dispositions seront d'ailleurs reprises dans l'article 24 de la Constitution pour ce qui concerne les compétences en matière d'enseignement (transfert aux Communautés en 1988).

De 1945 à 1968, le parti social-chrétien est organisé sur une base nationale unitaire avec deux ailes linguistiques : le PSC et le CVP. Son programme rejette le capitalisme libéral, d'une part, et la doctrine socialiste de la lutte des classes, d'autre part. L'un de ses fondamentaux est la défense de la solidarité sociale. C'est la crise de Louvain en 1968, du fait de la volonté flamande de ne plus garder dans la ville que la section flamande de l'université, qui a conduit le PSC à se définir comme parti francophone autonome. En 1972, le PSC et le CVP deviennent totalement indépendants. En 2001, le CVP devient CD&V et reste un parti à référence chrétienne mais s'affiche clairement flamand tandis qu'en 2002 le PSC qui se donne un profil fédéraliste devient CDH, plus neutre philosophiquement. Cette tentative de neutralité s'accompagne d'un positionnement que le parti souhaite post-matérialiste. La distanciation entre CD&V et CDH se marque alors nettement.

En 1961, le parti libéral évolue en Parti de la Liberté et du Progrès (PVV en néerlandais) et, pour atteindre son but de « rassembler tous les partisans du néo-libéralisme économique, qu'ils soient ou non croyants », il entamera une longue mutation en délaissant le clivage Eglise-Etat. Le PVV va connaître une radicalisation néolibérale sur le deuxième clivage, le clivage possédants/travailleurs (de Coorebyter, 2000 : 30). En 1992, le PVV devient VLD qui sera en 1999 le plus grand parti flamand. En 2007, le VLD devient Open VLD après avoir absorbé l'aile flamande de Vivant. Il conserve une ligne très laïque tandis que le PLP, devenu PRL puis MR, adopte une position plus neutre sur le plan philosophique.

La famille socialiste est la dernière à se scinder (1978) et évolue différemment mais est peu présente sur le terrain confessionnel. Son cheval de bataille est la défense de la sécurité sociale.

Le clivage Eglise/Etat est mis en sourdine lorsque d'autres préoccupations viennent au-devant de la scène mais il existe toujours et réapparaît lorsqu'un consensus tarde à être atteint sur un autre enjeu. Les polémiques suscitées par le port du foulard en ont donné un exemple.

2.2.2. Le clivage socio-économique et les acteurs de son évolution

Au 19^{ème} siècle, l'aristocratie et la bourgeoisie détiennent le pouvoir politique grâce au droit de vote censitaire ainsi que le pouvoir économique par lequel elles exercent une domination jusque-là incontestée sur la plus grande partie de la population.

La révolution industrielle engendre alors un deuxième clivage qui porte sur la distribution des revenus dans la société et sur l'accès des différentes catégories de la population aux biens et services constitutifs de vie digne. (Balzacq, Baudewyns, Jamin, Legrand, Paye, Schiffino, 2014 : 175).

En effet, le travail des enfants est autorisé, il n'y a pas d'obligation scolaire ni de gratuité de l'enseignement. L'industrialisation se développe rapidement et, en l'absence de sécurité sociale, les personnes en situation de chômage, de maladie ou de vieillesse tombent rapidement dans la misère puisqu'elles ne peuvent subsister que grâce à leur force de travail. La conséquence de cette situation est le paupérisme, ce qui entraîne une mobilisation sociale exigeant un meilleur partage de la croissance économique et de la représentation politique. Les classes supérieures ne sont cependant pas prêtes à partager et rechignent à ouvrir le système social et politique aux « non-possédants » (Balzacq, Baudewyns, Jamin, Legrand, Paye, Schiffino, 2014 : 175).

2.2.2.1. Les acteurs d'un partage difficile

Très vite, le parti libéral se divise : une tendance conservatrice, proche des intérêts patronaux, défend la libre-entreprise et la non-intervention de l'Etat dans le monde des affaires. Elle s'oppose à une autre tendance, progressiste, rassemblant des libres penseurs en matière philosophique et qui veulent l'instauration du suffrage universel.

Entre-temps, les ouvriers s'organisent, créent des organisations syndicales - sur le modèle déjà existant parmi les ouvriers qualifiés - pour assurer une assistance en cas de chômage et de maladie. Ils créent également des « sociétés coopératives, mutualistes et des organes de presse » (de Coorebyter, 2000 : 36).

Créé lors d'un congrès à Bruxelles en avril 1885, le POB (Parti Ouvrier de Belgique) s'empare des questions sociales en s'inspirant à l'origine de Fourier, Proudhon et Marx. En 1886, des émeutes sont durement réprimées mais entraînent pourtant une prise de conscience et l'adoption en 1887 de plusieurs réformes de nature sociale. Le choix des dirigeants du POB est de gagner une influence politique sur les travailleurs en les liant au parti par toutes sortes d'organisations qui correspondent à leurs besoins immédiats (mutuelles d'assurance contre les maladies, la vieillesse, etc.).

En 1891, l'encyclique *Rerum Novarum* du pape Léon XIII donne au monde catholique une doctrine sociale et l'on voit se constituer des « standen » pour représenter les intérêts socio-économiques du patronat, du salariat, des agriculteurs et des classes moyennes. Les milieux catholiques considèrent en effet que le terme « stand » est plus approprié que celui de « classe sociale » qui contient une connotation de conflit et qu'il peut mieux définir une association de personnes issues de différents milieux de la population unis pour la défense de leurs intérêts généraux.

Le 26 mars 1894, le POB adopte la Charte de Quaregnon (annexe 1) qui annonce un programme doctrinal et idéologique fortement inspiré des grands principes nés de la Révolution Française. Le manifeste, décliné en sept points, énonce les aspirations des travailleurs : émancipation politique,

économique et sociale, partage des richesses, reconnaissance et juste rétribution du travail, solidarité, caractère international du but poursuivi. Sur la base de cette charte, longtemps seul texte doctrinal officiel du socialisme belge, le parti ouvrier agit dans plusieurs directions. D'une part il conduit le combat pour l'égalité politique, d'autre part il favorise l'émergence d'un réseau de mutuelles, de coopératives, de groupes culturels et sportifs et de syndicats afin d'améliorer le sort de ses adhérents et de soutenir l'action politique qu'il mène au sein du Parlement dès 1894. Le POB se définit comme le défenseur de tous les opprimés, quels que soient leur nationalité, leur sexe, leur religion ou leur race.

De leur côté, les partis chrétiens connaissent des tensions et, tandis que l'Eglise crée des organisations ouvrières catholiques (mutuelles, syndicats, etc.) qui restent hostiles à la lutte des classes, le parti catholique s'efforce de ne plus relayer uniquement la voix des possédants. C'est ainsi que la démocratie chrétienne, tendance progressiste, démontre l'effort du parti pour fédérer l'ensemble du monde catholique et pour dépasser le clivage possédants/travailleurs. Les différents intérêts sont ainsi représentés au sein du bloc catholique (salarial, patronat, agriculteurs) pour leur accorder à chacun la possibilité de s'exprimer.

Les tendances les plus progressistes font cependant l'objet de dénonciation du côté francophone par l'évêché de Liège et, du côté flamand, l'abbé Adolf Daens est sanctionné par la hiérarchie de l'Eglise le 27 février 1905. L'objectif de la bourgeoisie catholique est alors de diaboliser les syndicats. Plus tard, son objectif sera de les « discipliner ».

2.2.2.2. La fin de la première guerre marque une évolution

Après la première guerre mondiale, le changement des mentalités, l'introduction du suffrage universel direct et le développement du mouvement ouvrier modifient les rapports de forces politiques. Des milliers d'ouvriers adhèrent aux organisations syndicales car les temps sont durs, les salaires sont bas et le taux de chômage élevé. Pour éviter qu'éclate un mouvement de contestation dans l'ensemble du pays, le gouvernement encourage le dialogue entre patronat et syndicats. Les premières commissions paritaires sont créées en 1919 et la pratique s'étend mais dépend du bon vouloir des partenaires. Néanmoins, un ensemble de réformes politiques, économiques et sociales revendiquées par les socialistes se réalise : liberté syndicale, journée de huit heures, pension de vieillesse, assurance chômage, progressivité de l'impôt.

Deux ans plus tard, l'Union catholique voit le jour, regroupant sous forme de standen des organisations d'ouvriers, de paysans et des classes moyennes, d'une part, et des cercles conservateurs, d'autre part. L'Union catholique donnera naissance au Bloc catholique et les standen ne seront plus considérés comme des organisations « membres » mais comme des organisations « reconnues » (Smits, 1986 : 81-102).

2.2.2.3. L'évolution se poursuit après la seconde guerre

Il faut attendre la fin de la seconde guerre mondiale pour que soit adopté le Pacte social, préparé pendant l'occupation par des patrons, des syndicalistes et des représentants politiques, qui concrétise une série de mesures déjà mises en place avant la guerre et qui établit les bases d'une structure paritaire de l'organisation sociale. Le Pacte social crée les bases de la sécurité sociale et les syndicats, comme le patronat d'ailleurs, obtiennent la reconnaissance de leur rôle de gestionnaires des différentes branches de la sécurité sociale et d'organismes payeurs dans le chef des allocations

familiales pour le patronat et dans le chef des allocations de chômage pour les syndicats.. Il s'agit d'un vrai changement de perspective car les syndicats ne sont plus seulement des groupes de pression mais bien des organes de concertation à part entière et sont associés à l'élaboration d'une partie de la législation. Cette concertation rééquilibre les rapports de force et contribue à intégrer des procédures démocratiques dans les mécanismes de décision, l'Etat étant alors associé à la négociation tout en reconnaissant le rôle principal joué par les acteurs sociaux.

Sont alors formées 47 commissions paritaires auxquelles l'arrêté loi du 9 juin 1945 donne un statut et l'ONSS est créé comme organisme paritaire de perception des cotisations (Coenen, 2010 : 36). La sécurité sociale est répartie en sept branches : pensions, assurance chômage, assurance accidents de travail, assurance maladies professionnelles, prestations familiales, assurance maladie-invalidité, vacances annuelles et chaque branche dispose d'une institution parastatale de paiement. Différentes mutuelles font office d'intermédiaires entre l'Etat et les cotisants. Le Conseil Central de l'Economie (CCE) institué par la loi du 20 septembre 1948 doit fournir des informations économiques, préparer le dialogue social et consulter sur des questions d'économie nationale.

Un second organe, le Conseil National du Travail (CNT), créé en 1952, n'a initialement qu'une fonction consultative mais acquiert en 1968 le pouvoir de conclure des conventions collectives de travail. Celles-ci s'étendent le plus souvent à l'ensemble des branches d'activité mais peuvent aussi se limiter à quelques-unes d'entre elles. Le CNT peut aussi conclure une convention pour une branche d'activité quand une commission paritaire instituée ne fonctionne pas.

A cette époque, le rapport de force entre groupes sociaux est plus favorable au monde du travail et la concertation sociale aboutit aux accords nationaux de productivité de 1952 et 1954 qui organiseront les relations de travail pour de longues années. La logique de la croissance économique entraîne une logique sociale de revendications salariales globalement rencontrées par le patronat. La politique économique menée par les gouvernement principalement de coalition entre sociaux-chrétiens et socialistes est alors d'inspiration keynésienne : modernisation des infrastructures, croissance des revenus et des recettes fiscales induites permettant de faire face aux charges des emprunts, développement de services publics dans les domaines de l'éducation, de la formation des salariés, des soins de santé, des communications et télécommunications, etc (Savage, 2008 :11.).

La prospérité des années 1960 permet de conclure de grands accords interprofessionnels et de généraliser les acquis à l'ensemble des travailleurs. La loi de 1968 sur les commissions paritaires et les conventions collectives du travail confirme les accords de négociation dans les différents secteurs. Elle accorde la liberté contractuelle aux parties et confie au Conseil national du Travail la conclusion de conventions collectives interprofessionnelles qui reflètent le pouvoir des partenaires et ont force de loi.

La concertation sociale équilibre ainsi les rapports de force entre les deux grands acteurs de la société industrielle - les propriétaires des moyens de production et les travailleurs - en intégrant des procédures démocratiques dans les mécanismes de décision. Elle participe directement à la construction d'acteurs collectifs qui vont développer une culture de négociation et de gestion des conflits. L'objectif de dégager des accords interprofessionnels se négocie au niveau fédéral par le « groupe des dix », groupe composé de cinq représentants syndicaux et cinq représentants du patronat.

2.2.2.4. La « crise » affecte le dialogue social

A partir de 1960, les interlocuteurs sociaux négocient donc tous les deux ans et de façon autonome un AIP (accord interprofessionnel) censé répartir les fruits de la croissance et garantir la paix sociale. En 1977 cependant, le ralentissement de la croissance économique empêche les interlocuteurs de conclure des AIP. C'est alors que le gouvernement intervient, au début des années 1980, dans la fixation des prix et des salaires et que le dialogue social évolue d'un bipartisme (syndicats-patronat) vers un tripartisme (syndicats-patronat-Etat). Le champ de la négociation collective bipartite sur l'emploi se restreint si l'on considère le nombre de mesures concernées par la négociation directe par rapport à celui de la politique gouvernementale. Le système de concertation qui s'était développé dans un contexte favorable aux syndicats voit alors le rapport s'inverser en faveur du patronat. Pour maintenir ou restaurer la compétitivité, les dirigeants des entreprises cherchent à réduire leurs coûts et notamment les coûts salariaux. Le gouvernement vise pour sa part à renforcer la logique de compétitivité notamment en prenant des mesures se substituant aux accords interprofessionnels (AIP) et en imposant un cadre de modération salariale (Capron, 2010 : 154).

Du fait d'une gestion plus libérale de l'Etat adoptée par la Belgique après le second choc pétrolier de 1979, les syndicats doivent faire face à un changement de philosophie. La capacité d'intervention des services publics se réduit au profit d'entreprises privées. Les gouvernements mènent une politique d'austérité et de modération salariale, restreignent la couverture assurée par la sécurité sociale et réduisent la capacité d'intervention des services publics en limitant les budgets alloués à ceux-ci (Faniel, 2010 : 116). Les interlocuteurs sociaux sont en effet de plus en plus soumis aux contraintes d'un monde globalisé et doivent faire face à quatre transformations majeures. La première est induite par la saturation des biens de consommation standardisés, la stratégie des entreprises de diversifier la production et la mise en place d'un système de production qui demande plus de flexibilité et entraîne des délocalisations. La deuxième transformation est la fragmentation de la chaîne de production, la production des composants standardisés dans les pays à bas coût salarial et le besoin d'un personnel local plus polyvalent. La troisième est sociodémographique du fait du vieillissement de la population et de la financiarisation et l'essor des fonds de pensions. La quatrième enfin est une transformation des mentalités qui affaiblit la solidarité familiale. « Les droits et les devoirs s'individualisent Des mesures sont prises pour encourager le financement privé des pensions à venir par capitalisation ». (Cassiers, Denayer, 2010 : 86). Une pression est exercée vers l'individualisation des contrats de travail, ce qui fragilise les syndicats. Une certaine homogénéité des conditions de travail favorisent en effet la solidarité tandis que la fragmentation des collectifs de travail rend difficile la mobilisation des travailleurs par les syndicats.

Si, après le premier choc pétrolier (1973-1974), le CCE (dont le rôle est de remettre des « avis » mais la limite entre « avis » et « conseils » peut être ténue) n'avait pas remis en cause le système d'indexation, c'est le gouvernement Martens-Gol en 1982 qui prend la décision de dévaluer le franc belge et de mener une politique d'austérité, politique qui se maintient jusqu'en 1986 où la liberté de négociation salariale est restaurée. En 1986, on assiste donc à la reprise des AIP mais sous tutelle gouvernementale. L'accord intervenu en 1986 ainsi que les accords suivants sont conclus dans un esprit de soutien à la compétitivité des entreprises et n'a plus comme but premier d'assurer le progrès social.

Le 6 janvier 1989 est votée une « loi de sauvegarde de la compétitivité » (Bogaert, 2012 : 33-45). Et, en 1993, le patronat obtient une réduction des cotisations patronales suite à la détérioration de la position compétitive de la Belgique dans le domaine des exportations. L'Etat intervient en effet en faveur du patronat quand le contexte économique est difficile. Pour modérer l'augmentation du coût salarial, un nouvel index est créé : l'indice santé, obtenu par le retrait de certains prix du panier global des produits et services pris en compte pour l'indexation des salaires. En 1996, la loi du 26 juillet relative à la promotion de l'emploi et à la sauvegarde préventive de la compétitivité impose de nouvelles contraintes aux procédures de concertation sociale (Bogaert, 2012 : 33-45). Cette loi reprend des éléments de la loi de 1989 et confie au CCE et au CNT la mission de rendre un rapport sur l'évolution de l'emploi et du coût salarial en Belgique et de proposer des recommandations en vue d'apporter des améliorations. En 1999, le gouvernement conduit par Guy Verhofstadt introduit un nouveau concept : celui d'Etat Social Actif, concept caractérisant une nouvelle approche des questions d'emploi et de chômage qui rompt avec l'approche précédente où « la paupérisation et l'insécurité sociale étaient surtout combattues par des allocations de chômage et de CPAS ». Une nouvelle idéologie valorise la libre entreprise, l'individualisme et l'économie de marché. Les mécanismes de protection sociale sont remis en cause. Le gouvernement annonce sa volonté de mener dorénavant « une politique active de formation et d'emploi visant à augmenter le taux d'activité » dont les grandes lignes doivent être décidées par le Parlement et le gouvernement « au sein d'une concertation renouvelée avec les forces vives et les partenaires sociaux » (Arcq, 2001 : 5-46). Du patronat, le gouvernement attend que les diminutions de charges sociales consenties soient utilisées pour la création de nouveaux emplois. Des interlocuteurs sociaux, il est attendu qu'ils travaillent « ensemble à ce nouveau programme pour l'emploi » et qu'ils aboutissent à la conclusion d'accords salariaux « qui tiennent compte de ces objectifs » (Arcq, 2001 : 5-46). La FGTB se déclare favorable à l'accord pour autant que le bénéficiaire d'une allocation ne soit pas contraint d'accepter « n'importe quel boulot ». La CSC est plus sévère et met en avant la nécessité de lutter contre le travail au noir. Les deux organisations expriment leurs revendications en matière de pouvoir d'achat, de solidarité et de qualité de vie. Quant à la FEB, elle insiste sur la poursuite de la baisse des charges patronales et sur la nécessaire modération salariale.

A l'issue de négociations difficiles, trois AIP seront conclus entre 1998 et 2003 pour la norme salariale, les cotisations sociales patronales, l'emploi et le temps de travail. L'AIP de 1999-2000 prévoit une réduction généralisée des cotisations sociales patronales. Le CCE et le CNT doivent effectuer une évaluation annuelle des résultats des accords en matière de coût salarial, d'emploi et de formation. La norme salariale n'est plus impérative mais indicative. L'AIP de 2001-2002 accroît le partenariat entre le gouvernement et les interlocuteurs sociaux mais le pouvoir des interlocuteurs sociaux est affaibli car, faute d'accord, la décision revient au gouvernement. L'AIP de 2003 entérine un accord sur un ensemble de mesures devant permettre la création de deux cent mille emplois dans les quatre ans.

Progressivement, le rôle de l'Etat s'accroît donc dans le processus de concertation sociale. Au lieu d'occuper une place d'appui dans une concertation sociale qui devait d'abord se dérouler entre partenaires sociaux, l'Etat met en place des orientations politiques et délègue à la concertation sociale un rôle d'accompagnement de ces orientations. En témoigne la concertation sur la fin de carrière initiée dès le début de l'année 2004 par le gouvernement. Cette concertation se déroule en plusieurs étapes mais les partenaires sociaux ne parviennent pas à s'entendre. Une fois encore, le

gouvernement décide seul et signe la loi du 23 décembre 2005 relative au Pacte de solidarité entre les générations pour relever le taux d'emploi et faire face au coût du vieillissement (Moulaert, 2006 : 68).

Ce pacte comprend trois volets : le développement de l'embauche des jeunes pour renforcer leur participation au marché du travail, la « stimulation d'un vieillissement actif » pour faire face au vieillissement démographique et le renforcement de la sécurité sociale puisque la protection sociale doit constituer un facteur de croissance économique. L'individu est fermement incité à demeurer « employable » tout au long de son parcours professionnel et les interlocuteurs sociaux sont invités à participer activement cette politique (Léonard, 2010 : 398).

Les interlocuteurs sociaux gardent une marge de manœuvre mais ne sont plus censés déborder le rôle premier de l'exécutif. Ils restent cependant des acteurs dynamiques du processus de concertation et, du fait de la sixième réforme de l'Etat, prennent plus d'importance au niveau régional. Quant aux groupements patronaux, ils ont plus de poids du fait de l'évolution libérale de l'économie et traitent avec le pouvoir au nom de leur expertise en matière économique, technique, comptable et juridique. L'influence des groupements patronaux s'étend notamment aux domaines sociaux, fiscaux, énergétiques et est relayée dans la presse par des services de relations publiques.

2.2.2.5.Conclusion

En matière sociale, plusieurs périodes se distinguent en fonction de la situation économique du pays. La première (1944-1975) est la période où se créent les organes de concertation et où se construit le « modèle belge » de concertation sociale sur base d'une logique de croissance. Durant la deuxième (1976-1986), le gouvernement prend les commandes et la marge de négociation s'amenuise. Au cours de la troisième (1986-1993), la liberté de négociation entre interlocuteurs sociaux est de retour mais reste encadrée par le gouvernement. La quatrième période (1993-2006) voit les objectifs de compétitivité des entreprises devenir primordiaux de même que la promotion de l'emploi qui vise notamment la reprise du travail des travailleurs et des chômeurs âgés. Les organisations syndicales dénoncent le fait que la réduction des cotisations sociales se fasse aux dépens de la sécurité sociale. C'est pendant la période suivante (2007-2008) que resurgit la question de la régionalisation de l'emploi et de la concertation sociale. Puis, en 2009-2010, un AIP est obtenu dans un climat économique dégradé. Récemment, le 18 mars 2019, les négociations relatives à l'AIP divisent les interlocuteurs sociaux puisque la FGTB le refuse tandis que la CSC et le CGSLB l'acceptent.

La concertation sociale vit également des tensions du fait de la montée en puissance d'un parti aux thèses séparatistes, ce parti ayant manifesté sa volonté de mettre fin au versement des allocations de chômage géré par les syndicats et de privilégier un lien plus direct entre le pouvoir politique et les citoyens. Cette vision laisse peu de place aux corps intermédiaires comme les syndicats et aurait par conséquent une incidence sur le dialogue social. Le fait de doter les syndicats d'une personnalité juridique, comme certains partis estiment opportun de le faire, a pour but de les contrôler et pourrait les affaiblir, ce qui entraînerait un changement dans les équilibres de la concertation sociale.

2.2.3. Le clivage communautaire et les acteurs de son évolution

Le clivage linguistique ou communautaire apparaît dès la naissance de l'Etat belge, unitaire et centralisé, qui ne reconnaît comme langue officielle que la langue française.

La Belgique n'ayant jamais existé en tant que telle, l'intention est de forger son unité en instaurant une même loi sur tout son territoire, en centralisant ses institutions à Bruxelles, la capitale, et en n'admettant qu'une seule langue : le français, langue de l'élite, en dépit d'une population majoritairement flamande. *« L'intelligentsia, la magistrature et la grande bourgeoisie avaient adopté, après la noblesse, le français comme langue de culture et de communication sociale. Pour se distinguer des couches inférieures de la population, la bourgeoisie flamande, elle aussi, se convertit au français, suivie par les catégories supérieures de la classe moyenne pour qui le fait de parler français devint rapidement un symbole de promotion et de prestige social »* (Witte, Craeybeckx, 1987 : 16).

2.2.3.1. La mobilisation du monde flamand

Le monde culturel flamand, et en particulier les écrivains, refuse cette hégémonie linguistique et revendique l'usage du néerlandais comme autre langue officielle. La langue devient le symbole d'un combat pour la reconnaissance de la culture et de l'âme de toute une communauté, combat qui s'étend à toutes les strates de la société flamande.

Dès 1840, le mouvement flamand s'organise pour faire reconnaître l'égalité de droits du néerlandais et ceux du français, et l'égalité des droits entre francophones et néerlandophones.. Le Manifeste du mouvement flamand est publié en 1847. Différentes tendances voient le jour, certaines libérales, d'autres catholiques, d'autres encore pluralistes et permettent au mouvement flamand de toucher des milieux très divers.

Le Meetingpartij, premier parti flamand, naît à Anvers en 1860. Il faut cependant attendre 1917 pour qu'apparaisse le Vlaamse Frontbeweging, premier grand mouvement flamand, qui mène en 1919 à la constitution du Frontpartij, un parti flamand radical. En 1933, Staf De Clerq crée le VNV (Vlaams National Verbond), parti inspiré par le fascisme international et dont l'ambition première est de créer un Etat qui naîtrait de l'union de la Flandre et des Pays-Bas. Ce projet étant ensuite abandonné, le VNV devient le partenaire privilégié de l'administration militaire allemande durant l'Occupation. Après la guerre, les dirigeants du VNV sont tous arrêtés. En 1954 apparaît la Christelijke Vlaamse Volksunie qui prend le nom de Volksunie en 1958 et se positionne au-delà des clivages en matière philosophique et économique.

A partir de 1873, les Flamands obtiennent des lois linguistiques qui permettent progressivement l'usage du néerlandais dans la justice, l'administration et l'enseignement, et les Wallons craignent une mainmise flamande sur l'Etat. Parce que la Flandre est majoritairement catholique et la Wallonie libérale-socialiste, la crainte apparaît aussi qu'une domination catholique s'exerce sur la Wallonie puisque la Flandre est la région la plus peuplée.

Dès les années '60, les nationalistes flamands amèneront les différents gouvernements à entamer des réformes visant à donner davantage d'autonomie à la Flandre. C'est l'amorce des réformes successives de l'Etat qui seront décrites plus loin. Au même moment, l'économie wallonne amorce son déclin. *Ainsi, entre 1948 et 1959, la croissance du PIB par habitant et à prix constant sera de 2,4% pour la Belgique et seulement de 1,9% en Wallonie. L'année 1963 est celle où le PIB par habitant wallon est dépassé par son équivalent flamand.*

2.2.3.2. La Wallonie fragilisée

Jusqu'au début des années 1960, la Wallonie était la première région industrielle du pays. Or elle perd cette position dominante tandis que les tensions linguistiques s'aggravent. La « loi d'expansion économique, de progrès social et de redressement financier », appelée Loi unique, lancée par le gouvernement social-chrétien-libéral en 1960 annonce des mesures d'austérité renforçant la part importante de l'impôt indirect relativement à l'impôt direct tandis que la taxation des bénéfices des entreprises reste faible. Elle suscite des remous et entraîne une grève générale durant l'hiver 1960-1961. Grève qui révèle une autre cassure : Nord-Sud. Cassure de nature communautaire et linguistique mais aussi économique et sociale. Se développe en-effet, au sein du mouvement wallon, la volonté de doter la Wallonie d'institutions autonomes pour lui permettre de mener une politique économique et sociale spécifique. Les régionalistes wallons réclament la maîtrise de leur destin, craignant que les Flamands n'acquièrent une position majoritaire et ne commencent à dominer les structures de l'Etat central.

La lutte du mouvement flamand pour la reconnaissance du néerlandais divise progressivement le pays et débouche en 1962 sur la fixation d'une frontière linguistique. Chacun des grands partis se scinde alors en une aile flamande et une aile francophone. Les réformes de l'Etat successives ne font ensuite que creuser l'écart en régionalisant de plus en plus les compétences politiques.

L'année 1964 voit la création du FDF qui entend défendre la liberté linguistique alors que la frontière du même nom fixe des mesures qui empêchent que des communes puissent passer du statut de communes flamandes à celui de communes bilingues. En 1965 apparaît un Parti wallon composé majoritairement de socialistes avant de s'ouvrir aux libéraux et aux catholiques et de devenir en 1968 le Rassemblement wallon, parti pluraliste sur les plans philosophique et socio-économique.

Les efforts en vue de régler les tensions communautaires ne conduisent pas à l'apaisement. Dès lors, les socialistes wallons s'orientent encore plus vers la revendication fédéraliste à partir de 1967. D'autre part, en 1968, une partie des militants flamands bruxellois fait scission et crée les Rode Leeuwen (Lions rouges), un mouvement socialiste flamand qui présente des listes concurrentes de celles du PSB-BSP, préfigurant la scission définitive de 1978.

Alors que la Constitution belge adoptée le 7 février 1831 avait instauré un Etat unitaire, différentes réformes sont entamées dans les années 1960 à la demande des nationalistes flamands pour donner davantage d'autonomie à la Flandre. L'on peut citer à ce propos la loi Gilson (1962-1963) qui fige la frontière linguistique. Le « Walen buiten » (1968) qui oblige les francophones à scinder l'université de Louvain et à créer dans l'urgence une nouvelle implantation est l'une des manifestations visibles et audibles à l'époque des crispations entre communautés.

2.2.3.3. La Belgique cesse d'être un Etat unitaire

A partir de 1970, la Belgique cesse graduellement d'être un Etat unitaire car « des dissensions croissantes conduisent peu à peu francophones et néerlandophones à la décision de ne plus gérer en commun l'ensemble des compétences étatiques. A partir de 1970 s'engage un processus qui transforme progressivement la Belgique en un Etat fédéral. » (Arcq, de Coorebyter, Istasse, 2012 :

41). La plupart des partis traditionnels se scinderont en deux partis autonomes qui resteront idéologiquement proches sur le plan économique et social.

Les réformes de l'Etat se succèdent :

Première réforme : création des communautés culturelles (régulation du clivage communautaire)

Les élections de mars 1968 voient une percée très nette des partis « régionalistes ». Le gouvernement social chrétien-socialiste de Gaston Eyskens juge qu'il n'y a plus de temps à perdre et il s'engage à clôturer l'affrontement communautaire.

En 1970, la Constitution acte la revendication wallonne d'autonomie économique et politique et inscrit l'existence de trois Régions (wallonne, flamande et bruxelloise). La Constitution prend acte également de la revendication flamande d'autonomie culturelle et inscrit l'existence de trois Communautés culturelles (de langues française, néerlandaise et allemande).

Durant la décennie 1970-1980, la crispation est maximale autour du clivage linguistique, du bilinguisme administratif de Bruxelles et du régime linguistique de la périphérie bruxelloise. Pierre Delagrangé, historien et politologue, la qualifie d'ailleurs de « decennium horrible » (Delagrangé, 2016). Les gouvernements se succèdent : Eyskens V, Leburton I, Leburton II, Tindemans I, Tindemans II, Tindemans III, Tindemans IV, Vanden Boeynants II, Martens I, Martens II.

La frontière linguistique est contestée par la majorité du monde politique francophone. Les francophones les plus ambitieux, que Pierre Delagrangé appelle « maximalistes », revendiquent l'élargissement de Bruxelles à de nombreuses communes flamandes de la province du Brabant (qui ne sera scindée entre Brabant flamand et Brabant wallon qu'en 1995). Les « minimalistes » limitent cette revendication aux six communes à majorité néerlandophone de la périphérie bruxelloise qui avaient reçu en 1963 le statut spécial de « communes avec facilités linguistiques » pour les francophones, ces communes étant devenues majoritairement francophones suite à l'exode urbain bruxellois des années 1960-1970 (Delagrangé, 2016). Le monde politique flamand s'oppose à ces revendications, estimant impératif de canaliser l'extension de l'influence francophone à Bruxelles et dans sa périphérie.

La majorité du monde politique francophone revendique la primauté des Régions sur les Communautés et l'octroi à la future Région bruxelloise d'un statut égal à celui de la Région flamande et de la Région wallonne. De son côté, le monde politique flamand, à dominante sociale-chrétienne mais soumis à la pression de la Volksunie, ne consent à doter Bruxelles que d'un statut de « territoire fédéral » cogéré par deux Etats fédérés, la Communauté wallonne et la Communauté flamande. En Wallonie, le Rassemblement Wallon fait une percée remarquée lors des législatives de 1971 en recueillant 20 % des suffrages. A Bruxelles, le cartel FDF-PLDP (Front Démocratique des Francophones - Parti Libéral Démocrate Pluraliste) obtient 56 % des voix (Delagrangé, 2016).

Durant cette décennie mouvementée, une tentative de fédéralisation globale de l'Etat est négociée, visant à remettre certaines compétences de l'Etat aux institutions issues de la régionalisation. L'accord prévoit l'établissement de trois conseils autonomes : Flandre, Wallonie et Bruxelles, un consensus linguistique sur Bruxelles et sa périphérie, une réforme de la Chambre et du Sénat et la scission de l'arrondissement électoral de Bruxelles-Halle-Vilvorde. En mai 1977, le gouvernement signe le « Pacte d'Egmont » qui suscite, du côté du mouvement flamand, de vives protestations relayées par la presse, et qui provoquera la chute du gouvernement Tindemans.. En février 1978, les

accords du Stuyvenberg modifient en partie le pacte d'Egmont qui ne sera donc jamais mis en œuvre. La loi du 5 juillet 1979 crée alors des institutions communautaires régionales provisoires dont les exécutifs sont constitués de membres du gouvernement national.

Deuxième réforme : les institutions (le clivage communautaire touche le domaine social)

En 1980 a lieu la deuxième réforme de l'Etat. Les Communautés culturelles deviennent des communautés proprement dites parce qu'elles ne gèrent plus uniquement la culture mais aussi des matières qui touchent directement aux personnes : la santé (médecine préventive), l'aide aux personnes et la recherche scientifique. Les communautés perdent par conséquent leur adjectif « culturel ». La Communauté culturelle néerlandaise devient la Communauté flamande, la Communauté culturelle francophone devient la Communauté française, la Communauté culturelle allemande devient la Communauté germanophone. Chaque communauté dispose dorénavant de ses propres élus et de son propre gouvernement. La Région flamande et la Région wallonne voient le jour et disposent chacune d'un Conseil et d'un Gouvernement. La Région flamande transfère cependant l'exercice de l'ensemble de ses compétences à la Communauté flamande. Les régions reçoivent comme compétences l'aménagement du territoire, l'environnement, le logement, la politique de l'emploi. Leurs normes ont dorénavant une valeur égale à la loi (article 26 bis de la Constitution, devenu article 134).

Déjà, une série de politiques que l'on peut qualifier de connexes à la sécurité sociale sont sorties du pouvoir central (Dumont, 2015 : 177). C'est-à-dire que, sans toucher à la sécurité sociale proprement dite, diverses politiques étroitement liées à celle-ci sont soustraites à la compétence fédérale – encore dite nationale – pour être confiées aux entités fédérées nouvellement instituées (Dumont, 2015 : 177). Ces diverses politiques sont cependant circonscrites de manière à ce que les revenus de remplacement, les revenus de complément et les revenus minimaux résiduels garantis à la population en cas de survenance d'un risque social échappent aux attributions des communautés et des régions (Dumont, 2015 : 177).

Afin d'éviter les conflits de compétences et de législation, la Cour d'arbitrage est mise en place. Elle peut annuler ou suspendre les normes qui violent les règles de répartition des compétences. Pour la première fois en Belgique, des juges peuvent annuler des normes prises par le législateur.

Troisième réforme : de nouvelles compétences aux Communautés et aux Régions (le clivage communautaire touche le domaine économique et l'enseignement mais la sécurité sociale reste du domaine du fédéral)

En 1988-1989, sous le gouvernement Martens VIII (CVP-PS-SP-PSC-VU), la troisième réforme de l'Etat donne aux Communautés de nouvelles compétences, principalement l'enseignement. Les Régions sont également renforcées et leurs compétences sont élargies en matière de politique économique. Cependant, pour éviter de fragiliser l'union économique et monétaire belge, la loi précise alors que l'autorité fédérale est « seule compétente » pour le droit du travail et la sécurité sociale (Dumont, 2015 : 179).

La Cour d'Arbitrage reçoit la compétence de veiller à l'application des articles qui garantissent l'égalité des Belges devant la loi, ce qui constitue un premier pas vers la protection des droits fondamentaux.

Quatrième réforme : l'auto-organisation (le fossé se creuse en matière économique mais il n'est pas encore question de scinder la sécurité sociale)

Du fait des tensions entre les communautés, une quatrième réforme de l'Etat a lieu en 1993, proclamant en son article premier que l'Etat belge devient un Etat fédéral à part entière. La Volksunie conditionne son soutien à cette réforme au « financement par la Communauté flamande d'une étude relative à l'identification des transferts non justifiés et à l'opportunité d'une scission au moins partielle de la sécurité sociale » (Dumont, 2015 : 191). Sous la présidence de Danny Pieters, professeur à la KUL et plus tard député Volksunie, puis sénateur N-VA, un groupe de travail dénommé « Vlaamse onderzoeksgroep sociale zekerheid 2002 » conclut qu'il convient de distinguer revenus de remplacement et revenus de complément. Les premiers étant attachés à une activité professionnelle doivent rester de la compétence de l'Etat central tandis que les dépenses de soins de santé et les allocations familiales sont deux branches qui doivent être scindées et dévolues aux communautés afin que celles-ci puissent les faire évoluer librement. Cette position correspond à celle qui domine côté flamand et qui considère l'Etat belge comme une fédération constituée pour l'essentiel de deux grandes communautés. Position que les Wallons refusent considérant que la sécurité sociale doit rester commune dans un Etat Fédéral.

Les mécanismes de financement sont créés et de nouveaux transferts de compétences sont effectués confiant une part du commerce extérieur aux Régions ainsi que la gestion des intercommunales

Cinquième réforme : un nouveau financement pour les Régions (notamment pour les partis politiques)

En 2001, les accords du Lambermont et les accords du Lombard concrétisent la cinquième réforme de l'Etat. Les premiers (accords du Lambermont) prévoient notamment un certain nombre de mesures relatives au financement des Communautés et se concrétisent dans des lois spéciales. Ils transfèrent de nouvelles compétences de l'autorité fédérale vers les Communautés et Régions.

Ces accords prévoient, en outre, un certain nombre de mesures relatives au financement des Communautés, notamment afin de refinancer la Communauté française en difficulté budgétaire. Une extension des compétences fiscales des Régions ainsi qu'une dotation supplémentaire des autorités fédérales aux Commissions communautaires française et flamande est également mise en place.

Sixième réforme : des compétences supplémentaires, une révision du financement (la sécurité sociale est pleinement touchée)

L'accord sur une sixième réforme de l'Etat intervient en décembre 2011 après une longue crise politique (fin du gouvernement Leterme II le 26 avril 2010 et 541 jours de négociations avant le gouvernement Di Rupo qui se met en place le 6 décembre 2011). Cet accord institutionnel, trouvé entre les quatre grandes familles politiques belges (socialistes, libéraux, sociaux-chrétiens et écologistes) mais sans les nationalistes flamands, permet de mettre en œuvre d'importants changements institutionnels et de nombreux transferts de compétences de l'Etat fédéral aux entités fédérées.

Le premier volet, voté en juillet 2012, concerne principalement la scission de l'arrondissement de Bruxelles-Hal-Vilvorde, le financement de la région de Bruxelles-Capitale, le vote des expatriés belges et la prise de fonction effective des députés élus dans plusieurs parlements.

Le deuxième volet, clôturé début 2014, règle le transfert de compétences et réforme la loi spéciale de financement. Il modifie également la durée de la législature fédérale afin de faire coïncider les élections régionales, européennes et fédérales tous les cinq ans. Le Sénat devient une chambre des entités fédérées. Le transfert de compétences de l'Etat fédéral vers les Communautés et Régions concerne une longue liste de matières parmi lesquelles les allocations familiales, les soins de santé, les titres-services, les maisons de repos, les allocations d'aide aux personnes âgées, les aides à l'emploi. La loi spéciale de financement règle le financement des différentes entités fédérées du pays, permettant ainsi aux compétences transférées d'être effectivement exécutées.

Ce qu'il reste au fédéral après les six réformes :

Dans les grandes lignes, les compétences de l'autorité fédérale concernent ce qui a trait à l'intérêt général de tous les Belges comme les finances, l'armée, la justice, la sécurité sociale, les affaires étrangères, une partie importante de la santé publique et des affaires intérieures. Les lois garantissant des revenus minimaux sont restées fédérales, les communautés étant compétentes pour l'octroi d'aides complémentaires. Par contre, les compétences dans les matières liées à la sécurité sociale sans en faire partie sont communautarisées.

L'assistance sociale est totalement financée par la recette des impôts provenant en partie du palier fédéral, en partie des communes. Les programmes d'assistance complémentaire qui peuvent être introduits par les communautés doivent être financés par les communautés à partir de leurs propres moyens.

2.2.3.4.L'importance de la sixième réforme pour la sécurité sociale

Concernant le vaste secteur de la sécurité sociale, les Communautés sont théoriquement concernées mais, en fait, ce sont les Régions qui acquièrent de nouvelles compétences. Les quatre présidents des partis francophones qui ont négocié la sixième réforme de l'Etat ont organisé la répartition des compétences nouvellement acquises et aussi réorganisé des compétences déjà transférées en 1993. Leur but est d'aboutir à des paquets de compétences plus homogènes.

L'accord intrafrancophone de la Sainte-Émilie (19 septembre 2013) convient non seulement que les nouvelles compétences en matière d'aide sociale et de santé attribuées à la Communauté française par l'Accord institutionnel soient transférées à la Région wallonne et à la COCOF et la compétence des allocations familiales à la Région wallonne, mais encore que certaines compétences anciennes de la Communauté française non encore transférées le soient également.

Inversement, l'article 139 de la Constitution permet à la Région wallonne de transférer l'exercice de certaines de ses compétences à la Communauté germanophone afin que celle-ci les exerce dans la région de langue allemande. Plusieurs transferts de ce type ont été opérés entre les deux entités, en réponse à des demandes de la Communauté germanophone qui souhaitait disposer de compétences accrues. La Communauté germanophone souhaite bénéficier dans le futur de nouveaux transferts de compétences pour accentuer son caractère régional.

Cette réorganisation se traduit dans deux décrets d'importance, adoptés le 2 avril 2014. Le premier entérine l'accord-cadre de coopération entre la Communauté française, la Région wallonne et la Commission communautaire française relatif à la concertation intra-francophone en matière de santé et d'aide aux personnes, et aux principes communs applicables en ces matières (décret du 3 avril 2014). Le second est relatif aux compétences de la Communauté française dont l'exercice est transféré à la Région wallonne et à la Commission communautaire française (décret spécial du 3 avril 2014).

Les compétences qui sont transférées entre entités, en plus des compétences déjà transférées en 1993, sont :

- 1) La santé (transfert de la Communauté française vers la Région wallonne et la Commission communautaire française), soit
 - Les soins de santé des personnes âgées : la pleine compétence en matière de maisons de repos et soins (MRS), maisons de repos pour personnes âgées (MR), centres de soins de jour (CSJ) et centres de court séjour (CCS), est totalement transférée aux entités fédérées. Celles-ci deviennent également compétentes pour fixer les prix pour les résidents des MR, des MRS, etc.
 - Les normes d'agrément des hôpitaux, les infrastructures hospitalières et les frais d'investissement. Les bâtiments qui abritent les hôpitaux sont transférés. Mais, subtilité supplémentaire, les soins dans les hôpitaux et le financement des hôpitaux relèvent encore du fédéral.
 - Les conventions INAMI en lien avec la santé mentale : les institutions de santé mentale (maisons de soins psychiatriques, habitations protégées) sont transférées, ainsi que la réhabilitation des personnes handicapées : aide à la mobilité, allocation pour l'aide aux personnes âgées (APA).
 - La prévention (fonds tabac, sida ...) : jusqu'à présent les entités fédérées disposaient déjà d'une compétence partielle en la matière. Désormais, seules les entités fédérées peuvent prendre des initiatives en matière de prévention.
 - Les programmes de promotion de la santé, ainsi que certains aspects de la médecine préventive.
 - L'organisation des soins de santé de première ligne.
- 2) Les prestations familiales (transfert de la Communauté française vers la Région wallonne), soit
 - Allocations familiales, allocations de naissance, primes d'adoption.

La Communauté française reste intégralement compétente pour les matières culturelles et éducatives. Par conséquent, elle conserve les matières qui, tout en relevant de la politique de la santé, présentent un lien avec l'enseignement, la politique de l'enfance ou la politique sportive (Académie royale de médecine de Belgique, hôpitaux universitaires, Office de la Naissance et de l'Enfance, agrément et contingentement des professions de la santé).

Ces transferts de compétences sont accompagnés d'une réforme de la loi spéciale de financement. Les négociateurs se sont mis d'accord sur un certain nombre de principes parmi lesquels on peut citer : l'accroissement de l'autonomie financière des entités fédérées et de leur responsabilisation en tenant compte des différentes situations de départ et en évitant une concurrence fiscale déloyale et l'appauvrissement structurel de l'une d'entre elles ; la transformation des dotations fédérales aux Régions en additionnels à l'impôt des personnes physiques ; le maintien de la viabilité à long terme de l'Autorité fédérale et de ses prérogatives fiscales ; le maintien d'une solidarité entre Régions selon un mécanisme dénué d'effets pervers.

La Sécurité sociale est ici atteinte car ce transfert « soins de santé » concerne 15% du budget de l'INAMI, une des branches de la Sécu. C'est pourquoi des flux financiers sont organisés de l'Etat fédéral vers les Communautés et Régions, tandis que ces entités fédérées acquièrent également une autonomie fiscale de plus en plus importante. Le tout étant réglé par une Loi spéciale de Financement (LSF).

Selon les prévisions, les transferts financiers vers les entités fédérées atteindront quelque 20 milliards d'euros. Avec ces milliards supplémentaires, les moyens propres des Régions et Communautés passeront de 45 à 65 milliards d'euros, soit une augmentation de plus de 40 %. La fiscalité prend ainsi un accent plus régional puisque, à terme, 25% de l'impôt des personnes physiques (IPP) sera perçu par les entités fédérées, ce qui représente une autonomie fiscale de plus de 12 milliards d'euros (annexe).

Il faut sans doute rappeler que c'est dans le domaine de la santé que le partage des compétences est le plus fragmenté en Belgique. La politique de santé est communautarisée mais la loi spéciale précise qu'il s'agit de « la politique de dispensation de soins dans et au dehors des institutions de soins à l'exception de l'assurance-maladie-invalidité » (loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980).

La politique relative aux personnes âgées est communautaire mais les pensions et les revenus minimum relèvent toujours de l'Etat fédéral.

Les communautés sont compétentes en matière de soins à domicile, de maisons de repos pour personnes âgées où des soins sont dispensés, sous réserve de l'exception en faveur de l'autorité fédérale relative aux normes de base et à l'intervention de l'assurance-maladie.

2.2.3.5.L'impact de la sixième réforme sur l'organisation des services sociaux et la gouvernance

Dans ce « tourbillon » institutionnel, le secteur non marchand et particulièrement le monde associatif sont concernés par les différentes réformes mentionnées plus haut : transfert des politiques de l'emploi, du Congé Education payé, d'une partie de la politique des personnes âgées, des soins de santé... De grands bouleversements en perspective donc, le tout sous l'ombre menaçante de restrictions budgétaires qui s'annoncent de plus en plus pesantes : « *Les transferts de compétences coûteront 581 millions par an à la Wallonie. En 2015, le Fédéral les lui versera. Entre 2015 et 2025, mécanisme transitoire : versement de 581 millions sans indexation (...). Entre 2025 et 2035, ça devient sérieux, le Fédéral diminuera sa dotation annuelle de 10%. En clair : dans 20 ans, la*

Wallonie devra avoir trouvé les moyens de compenser le coût des transferts de compétence. »

(Dumont, 2014). Le non marchand sera donc fortement affecté par ces mesures.

De plus, ces changements risquent d'avoir des répercussions sur le modèle de concertation sociale qui a prévalu pendant des décennies en Belgique. A partir du moment où des pans entiers du marché de l'emploi glissent vers les entités fédérées, la concertation au sens large risque de s'en trouver affectée, comme le souligne Jean Faniel, directeur du CRISP : *« La 6ème réforme de l'Etat et les transferts de compétences vont avoir une influence considérable sur la manière dont va évoluer la concertation et, entre autres, sur le rôle futur du Conseil économique et social de Wallonie... La régionalisation de certaines matières va entraîner une différenciation croissante entre les Régions, au niveau de l'architecture du système de relations collectives de travail, et plus particulièrement sur la question de la concertation. Les interlocuteurs sociaux vont être amenés à se prononcer ou pas car, là aussi, on pourrait avoir une différenciation en termes de place que les autorités des différentes Régions vont accorder aux interlocuteurs sociaux. Mais il est clair que les politiques menées par les Régions vont peu à peu se différencier. Dès lors, cette différenciation dans les politiques ne risque-t-elle pas d'amener à créer des tensions de plus en plus difficiles à gérer au niveau fédéral ? (...) Les interlocuteurs sociaux devraient se demander ce qu'ils veulent encore faire ensemble, ce qu'ils peuvent désormais faire ensemble, et selon quelles modalités. A défaut de cette mise au point, les décisions se prendront sans eux. (Faniel, 2014 : 42).*

L'importance de la dimension communautaire risque de bien vite réapparaître en matière de protection sociale.

2.2.3.6. Le durcissement progressif des partis flamands

Si le mouvement flamand a exercé et exerce une influence indéniable sur tous les partis dits « traditionnels », il a également donné naissance à des formations telles que le Vlaamse Blok en 1978 qui devient ensuite Vlaams Belang, parti flamingant, séparatiste et d'extrême droite et à la N-VA en 2001, parti conservateur, démocratique et séparatiste.

Aux élections régionales et européennes de 2004, le CD&V (ex CVP) et la N-VA se présenteront en cartel, les résultats médiocres de la N-VA ayant accéléré les négociations qui avaient précédemment échoué. Dans un manifeste, les deux formations mettent l'accent sur plusieurs revendications flamandes : davantage de compétences pour la Flandre, une alternative politique et socio-économique... Le cartel met aussi des conditions à une éventuelle participation au pouvoir, dont l'inscription dans l'accord gouvernemental flamand de l'exécution des résolutions communautaires adoptées par le précédent Parlement flamand. Les deux partis exigent également la scission de l'arrondissement électoral de Bruxelles-Halle-Vilvorde et une politique forte dans la périphérie bruxelloise. Le cartel ambitionne d'attirer des personnes qui n'appartiennent pas à la structure classique des deux partis.

La NV-A, aujourd'hui séparée du CD&V qu'il a fortement affaibli, est désormais de loin le premier parti de Belgique et porte les revendications autonomistes du Nord du pays tout en imposant un programme socio-politique conservateur dans le gouvernement Michel 1^{er}. Une tendance confirmée lors du dernier scrutin avec l'obtention de 33 sièges à la Chambre.

2.2.3.7. Conclusion : La Belgique devenue fédérale du fait du clivage communautaire

Existent actuellement cinq niveaux de pouvoir : l'Autorité fédérale, les entités fédérées communautaires (communauté française, communauté flamande, communauté germanophone, commission communautaire française, commission communautaire commune), les entités fédérées régionales (Région wallonne, Région flamande, Région Bruxelles Capitale), les provinces et les communes. Les provinces et les communes se trouvent néanmoins sous tutelle des Régions. Dans sa perspective communautariste, la Flandre fusionne sa Région et sa Communauté. C'est donc la Communauté flamande (Vlaamse gemeenschap) qui exerce les compétences régionales.

Si l'on compare la Belgique à d'autres pays fédéraux, il apparaît que la plupart des fédéralismes ont résulté de la volonté manifestée par des entités indépendantes de s'unir pour former un nouvel Etat fédéral. En Belgique par contre, c'est un pays unitaire qui s'est transformé démocratiquement au profit d'entités distinctes agissant séparément. A noter également que cette transformation est progressive et s'opère par des réformes successives. Il semble en effet que chaque réforme résulte d'une revendication et ensuite d'un compromis qui n'est jamais jugé définitif. S'il faut croire les déclarations de certaines personnalités flamandes, les « compromis » ne sont que transitoires puisque le but poursuivi est le séparatisme (annexes). Vraie ou fausse, cette intention est relayée en Région wallonne davantage comme une menace que comme un espoir et Paul Magnette évoque « la régulation et la prévention des conflits » qu'il faudrait prévoir si une 7^{ème} réforme de l'Etat dotait chacune des quatre Régions de toutes les compétences sur des matières dites personnalisables (annexe).

2.3. L'IMPACT DES CLIVAGES SUR LA POLITIQUE SOCIALE

La protection sociale rassemble tous les mécanismes de solidarité et de réduction de la pauvreté des citoyens. Il faut cependant distinguer l'assistance sociale de l'assurance sociale (ou sécurité sociale). Dans le premier cas, les transferts visent une population marginalisée et en état de besoin, par exemple les montants alloués via les centres publics d'action sociale (CPAS) et les pensions minimum garanties (GRAPA). Dans l'autre, les citoyens cotisent afin de recevoir, en cas de risque réalisé, un transfert tel que les pensions, les allocations d'invalidité ou de chômage.

2.3.1. Les deux principaux courants

En Europe, se distinguent principalement deux modèles de protection sociale : la sécurité sociale inspirée par le « rapport Beveridge » et celle qui s'est inspirée du modèle conçu par le chancelier Bismarck, auxquels se sont greffés des systèmes plus hybrides au gré des années et de conditions historiques et sociologiques.

2.3.1.1. La sécurité sociale inspirée par le « rapport Beveridge »

Le courant beveridgien a pour but de lutter contre ce que William Beveridge appelait les « cinq grands maux » : pauvreté, insalubrité, maladie, ignorance et déchéance. Il s'agit d'une solidarité à l'échelon national. « Dans ses fondements, le Plan Beveridge implique un régime économique basé sur le plein emploi dont la cohérence ne peut perdre de vue la tendance à la dénatalité et au vieillissement progressif de la population des pays industrialisés et modernisés. Dès lors, en toute logique, tout plan de sécurité sociale doit comprendre le maximum de préoccupations d'ordre préventif. » (Carlier, 1980 : 47).

Un autre aspect du système conçu par William Beveridge est d'unifier les départements administratifs compétents en matière de sécurité sociale pour échapper aux « graves inconvénients de la multiplicité des organismes de sécurité sociale ». La mise en place d'un système de sécurité sociale implique la contribution de tous les citoyens au sein d'une administration unifiée. (Carlier, 1980 : 47).

Les caractéristiques du système « beveridgien » sont : universalité de la protection sociale par la couverture de toute la population (ouverture de droits individuels) et de tous les risques, uniformité des prestations fondée sur les besoins des individus et non sur leurs pertes de revenus en cas de survenue d'un risque, unité de gestion étatique de l'ensemble de la protection sociale, financement basé par l'impôt. (Nezosi, 2016 : 1). Le système beveridgien vise à protéger l'ensemble de la population et non les seuls cotisants par le biais de programmes généralisés en fonction des besoins des requérants.

Comme le fait très justement remarquer Léon-Eli Troclet, « la Belgique est certainement le pays qui s'écarte le plus de ce principe d'unification puisqu'il a adopté le pluralisme institutionnel » (Carlier, 1980 : 47).

2.3.1.2. La sécurité sociale inspirée par le modèle Bismarck

Le système bismarckien repose essentiellement sur des mécanismes d'assurance et de solidarité entre membres de mêmes groupes.

Dans la conception bismarckienne, c'est moins la responsabilité de la collectivité qui prédomine que les droits acquis par le travail : il s'agit dans ce cas d'un étalement des ressources sur les périodes d'activité et les périodes d'inactivité. Même si une partie des motivations qui sont à l'origine du système bismarckien en Allemagne ont résidé dans le souci de juguler les mouvements syndicaux et socialistes, elles ont conduit à une amélioration des conditions de vie du prolétariat ouvrier et ensuite de l'ensemble des salariés. Les principes qui sous-tendent ce modèle sont : la protection fondée sur le travail et sur la capacité des individus à s'ouvrir des droits grâce à leur activité professionnelle, son caractère obligatoire, la protection reposant sur une participation financière des ouvriers et des employeurs qui prend la forme de cotisations sociales, des cotisations qui ne sont pas proportionnelles aux risques – comme dans la logique assurantielle pure – mais aux salaires, une protection gérée par les salariés et les employeurs.

2.3.2. Le choix du modèle à l'époque de l'après-guerre

Le type de modèle – beveridgien ou bismarckien – fait l'objet de débats en Belgique durant la guerre avant que ce dernier ne soit adopté en mettant en avant « une nouvelle conception du progrès inspiré d'une conception de l'individu-travailleur confronté à une série de risques sociaux » (Pochet, Reman, 2006 : 89-98). Suite à un accord de solidarité sociale ratifié en décembre 1944, le projet de création de la sécurité sociale concrétise la volonté de ses acteurs de construire une citoyenneté sociale basée sur des assurances sociales et de ne plus accorder à l'assistance sociale qu'un rôle résiduaire.

Mis en place dès après la seconde guerre mondiale, ce système est l'objet de compromis qui tiennent compte des clivages philosophique et socio-économique, le clivage communautaire/ linguistique n'entrant pas alors en ligne de compte. En effet, durant la période de construction de la sécurité sociale, ce sont les clivages confessionnel et socio-économique qui divisent les acteurs et nourrissent les compromis.

Le pluralisme institutionnel basé sur le principe de liberté subventionnée facilite cependant l'adhésion du monde chrétien à ce modèle et le contexte d'après-guerre permet au parti libéral d'accepter que l'économie soit « organisée ». Il s'agit de faire redescendre la pression pour entamer un dialogue avec une vision de construction d'un compromis. L'esprit du pacte social est perçu comme un atout pour le développement de l'économie sociale de marché.

Les syndicats acceptent le principe d'économie de marché tandis que le patronat accepte le principe de négociation collective comme mode de décision.

Bien entendu, depuis sa création, le système de sécurité sociale est influencé par la stratégie des acteurs selon qu'ils sont liés de près ou de loin aux institutions, par l'évolution des politiques économiques et par les différents types de coalition (Reman, Pochet, 2005 : 203-228).

Par manque de consensus entre les divers piliers, un grand système unifié d'inspiration beveridgienne n'a pas pu être mis en place. (Poirier, Vansteenkiste, 2000 : 331-379)

La sécurité sociale est donc construite sur base d'une citoyenneté sociale liée au travail et hostile à toute sélectivité. Le système conforte le rôle des partenaires sociaux et le monde de décision contractuel. En 1944, la redistribution des revenus est considérée comme une condition de prospérité. Si des points de vue divergents se maintiennent au sujet de la place de l'Etat, le moteur

de la construction de la sécurité sociale réside dans la concertation et le paritarisme qui permettent une régulation du clivage social. . Une articulation s'opère entre assurance et solidarité. (Reman, Pochet, 2005/2-3 : 203)

L'étude de la genèse de l'assurance maladie-invalidité obligatoire en Belgique fait apparaître que, contrairement à une thèse très répandue, on n'est pas en présence d'un cas de filiation avec un modèle étranger (qui serait en l'occurrence le Plan Beveridge), mais d'une illustration du fonctionnement du système belge de décision politique, caractérisée par la pratique du compromis, par l'institutionnalisation des négociations entre interlocuteurs sociaux et par la généralisation de dispositions sectorielles déjà acquises. Le système belge réunit cependant des caractéristiques des courants bismarckien et beveridgien : les pensions sont déterminées par les montants cotisés pendant la carrière professionnelle et, en même temps, tout le monde (ou presque) a droit à un remboursement de ses frais d'hospitalisation. (Reman, Feltesse, 2003 : 4).

2.3.3. Ce qui explique le choix du modèle bismarckien

Depuis sa création, le système de sécurité sociale est influencé par la stratégie des acteurs selon qu'ils sont liés de près ou de loin aux institutions, par l'évolution des politiques économiques et par les différents types de coalition.

Durant la période 1960-1975, le modèle s'étend et s'améliore. Les réserves conservatrices s'estompent du côté chrétien et la tendance sociale-démocrate s'affirme au sein du parti socialiste. La place centrale donnée aux partenaires sociaux assure la stabilité institutionnelle et la tendance est à l'extension des prestations. Conforter l'articulation entre assurance et solidarité entraîne l'indexation automatique des prestations et leur adaptation au bien-être. Les subventions de l'Etat augmentent au point que leur part dans le PIB soit multiplié par trois en trente ans. L'estompement du clivage philosophique et la régulation du clivage socio-économique permet l'essor de l'Etat providence en Belgique.

Cependant, dès 1970, lors de la première réforme de la constitution, le Vlaams Economisch Verbond (patronat flamand) et à sa suite la Volksunie revendiquent de communautariser la sécurité sociale dans une perspective néo-libérale.

Mais « tout changement dans un équilibre pour le moins complexe est immédiatement mesuré dans ses diverses dimensions (linguistiques/régionales, politiques et institutionnelles) » (Pochet, Reman, 2006 : 89-98).

2.3.4. Un modèle bismarckien « à la belge »

Dès 1976, suite à la crise issue du premier choc pétrolier, l'adaptation au bien-être est remplacée par un forfait et entraîne un affaiblissement de la nature assurantielle de la sécurité sociale. 1976 est aussi l'année où sont prises une série de mesures pour comprimer les dépenses et où est adopté le concept de sélectivité dans le secteur du chômage.

Dans les années 1980 en effet, avec les revendications du patronat flamand qui adopte alors une position plus néo-libérale, le clivage communautaire s'exprime avec force. La Volksunie demande la

reconnaissance du principe de « solidarité ethnique » et préconise de revenir au modèle beveridgien tandis que le patronat flamand se prononce pour une défédéralisation de la sécurité sociale et la privatisation des assurances sociales.

Si, dans les années 1960, les organisations sociales assurent la solidarité et l'égalité des chances, une économie sociale non axée sur le profit et un contre-pouvoir face à l'Etat et au marché, à partir des années 1980 la politique de la sécurité sociale est soumise à des enjeux économiques et l'Etat ne se contente plus de la seule fonction de contrôleur. En effet, « dès 1983, quand le Fonds pour l'équilibre financier de la sécurité sociale a été institutionnalisé, c'est le gouvernement qui s'est chargé de répartir les moyens de celui-ci, certes après avoir consulté le Comité de gestion de l'ONSS. Ce rôle du gouvernement a été confirmé par la suite lorsqu'il s'est agi d'opérer des transferts entre secteurs de la sécurité sociale ou d'alimenter le Fonds pour l'équilibre financier. La nature du rôle du gouvernement a donc évolué d'une fonction de contrôleur reconnue en 1963 à une fonction de gestionnaire financier » (Wérenne, 2006). Cet interventionnisme s'est encore accru durant la période 1999-2003 et les réductions d'impôts ont prévalu sur la revalorisation des prestations sociales (Reman, Pochet, 2005 : 203-228).

Lors des étapes de la réforme de l'Etat de 1970 et jusqu'en 1980, l'ensemble de la sécurité sociale est demeuré de compétence exclusivement fédérale. Dans l'optique du gouvernement fédéral, la sécurité sociale constituait l'un des instruments essentiels de l'union économique et monétaire et dès lors de l'unité du pays. Cependant, depuis la réforme de l'Etat en 1980, les Communautés flamande et française se sont vu attribuer d'importantes compétences en ce qui concerne les matières dites personnalisables.

2.3.5. L'importance des « matières personnalisables » pour la sécurité sociale

La notion de matières personnalisables a été conçue en vue de rencontrer une revendication flamande de communautariser les compétences étatiques. A cette occasion, le caractère personnalisable de certaines matières a été clairement mis en évidence et l'article 3 de la loi du 5 juillet 1979 modifiant la loi du 1er août 1974 a prévu qu'une politique communautaire différenciée se justifie dans une série de matières qu'il énumère et qui sont qualifiées dans les travaux préparatoires de « matières personnalisables ». Ces matières ont fait l'objet d'une attribution au plan exécutif à des comités ministériels distincts. Cette notion est ensuite consacrée le 17 juillet 1980 à l'article 59bis de la Constitution et son contenu est précisé par l'article 5 de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980.

La notion de "matières personnalisables" a été insérée dans la Constitution ; à ce titre, elle lie le pouvoir législatif. Le constituant a certes chargé le pouvoir législatif de concrétiser cette notion et lui a laissé une certaine marge d'appréciation, mais le législateur ne peut considérer comme "matière personnalisable" une matière qui serait tout à fait étrangère à la conception générale que le constituant s'en faisait lorsqu'il décida d'en confier la compétence aux communautés. Il est donc important de préciser comment le constituant a conçu les "matières personnalisables".

Lors de l'examen de la proposition de révision de l'article 59bis de la Constitution devant la commission compétente du Sénat, le Premier ministre s'est référé expressément au projet de loi

n°461. L'exposé des motifs de ce projet définit les "matières personnalisables" comme étant des *"matières étroitement liées à la vie de l'individu dans sa Communauté"*.

Les matières personnalisables sont caractérisées par deux éléments essentiels : le premier est qu'il s'agit de matières sociales, c'est-à-dire de services rendus à des personnes qui demandent de l'aide, le second est que *"l'aide est rendue à l'occasion d'une rencontre personnelle : il y a un entretien, une communication, l'usage d'une langue"*.

Cet aspect a été souligné par plusieurs auteurs : ainsi, lors de la discussion en séance publique du Sénat, le sénateur PVV Louis Waltniel a cité une définition de la notion de matière personnalisable, donnée au sein d'une sous-commission du groupe de travail spécial parlementaire créé sous le gouvernement Tindemans: *"matières qui concernent le citoyen directement comme personne dans son individualité spécifique qui le lie par le mode de vie, la culture et la langue à une communauté"*. (Ann. parl. Sénat, 26 juin 1980, p. 2.004)

Au cours de la discussion en commission du Sénat de la proposition tendant à réviser l'article 59bis de la Constitution, l'aspect linguistique a été le seul à être évoqué clairement. C'est donc la défense de l'intérêt que cette appartenance à une communauté linguistique déterminée présente lors de la communication qui est confié aux communautés, au titre de matières personnalisables. Cette analyse permet à la Communauté flamande d'intervenir en faveur des Bruxellois néerlandophones dans une série de secteurs à risques. Avec les matières personnalisables, la crainte d'un diktat francophone à Bruxelles disparaît, en même temps que s'ouvre la perspective d'enrayer le phénomène de francisation de la périphérie bruxelloise. Chacune des matières personnalisables a fait l'objet d'une répartition de compétences entre l'Etat central et les communautés. Ainsi les communautés ont été déclarées compétentes en matière de "politique de santé", mais cette compétence a été assortie d'un ensemble d'exceptions au profit de l'Etat central.

La « Dimension communautaire » du chapitre consacré à la Zorgverzekering explique toute l'importance que revêtent ces matières personnalisables et détaille les trois modes d'interaction qu'elles utilisent dans une visée nationaliste.

2.3.6. L'opération « Maribel » : le virage néo-libéral du gouvernement Martens-Gol

Dès les années 1960, début du déclin de l'industrie wallonne, les divergences économiques commencent à se marquer entre la Flandre et la Wallonie. En 1981, l'opération Maribel articule alors la sécurité sociale à des objectifs de compétitivité et d'emploi. Les cotisations sociales sont en effet diminuées pour soutenir la compétitivité des entreprises, diminution qu'une hausse de TVA doit tenter de compenser. Par la suite, d'autres réductions sont accordées aux entreprises pour faciliter les nouvelles embauches (Reman, Pochet, 2005 : 203-228).

En 1982, une coalition sociale chrétienne – libérale opère un renversement des priorités : à la place d'adapter les recettes aux dépenses, ce sont les dépenses qui sont adaptées aux recettes dans une optique d'assainissement des finances publiques. L'Etat prend de plus en plus de place dans la gestion jusque-là paritaire syndicat-employeurs et instaure des mesures de contrôle.

La Volksunie, parti nationaliste flamand, revendique donc la communautarisation de la sécurité sociale sur base du principe de solidarité ethnique pour permettre plus d'autonomie aux

communautés en justifiant cette revendication par les transferts financiers opérés entre la Flandre et la Wallonie. A ce propos, les transferts financiers feront l'objet d'une étude publiée en 2008 par la Banque Nationale et feront apparaître des transferts via allocations de chômage supérieurs en Wallonie mais des transferts supérieurs vers la Flandre en matière de pensions.

La Volksunie préconise également de rompre avec le système bismarckien et d'instaurer un régime unique de sécurité sociale pour consacrer les moyens à ceux qui en ont besoin. Quant au Vlaams Economisch Verbond, il prône la privatisation des assurances sociales et la communautarisation des programmes sociaux, notamment les soins de santé et les politiques de lutte contre le chômage. La Volksunie et le Vlaams Economisch Verbond se rejoignent dans leurs revendications nationalistes, entraînant progressivement tous les partis flamands à réclamer une fédéralisation de la sécurité sociale et mettant ainsi à l'avant plan le clivage communautaire auquel même le parti socialiste flamand finit par se rallier. Comme dans d'autres pays, une tendance nationaliste sub-étatique se dessine et s'accélère, évoquant une raison d'autonomie et des arguments d'efficacité et financiers. Les mouvements nationalistes prennent le dossier de la sécurité sociale comme moteur pour mener leurs actions (Béland, Lecours, 2004 : 319-329).

Un Fonds pour l'équilibre financier de la sécurité sociale est créé en 1983 pour permettre la réduction du déficit des finances publiques et le rôle de l'Etat se durcit encore quand il résiste aux revendications des interlocuteurs sociaux pour satisfaire aux critères de Maastricht imposés avant l'entrée dans l'Union monétaire européenne (Reman, Pochet, 2005 : 203-228).

En 1987, une nouvelle coalition sociale chrétienne-socialiste ne parvient pas à conclure un nouveau pacte social. Un nouveau plan d'assainissement des finances publiques est mis en œuvre avec, pour effets, une réduction des cotisations sociales des employeurs, une restriction dans les prestations sociales et une sélectivité accrue en assurance maladie avec instauration d'une franchise.

Les sources du projet de fédéralisation sont multiples et variées. En 1989 le Club van Leuven publie une étude faisant état d'importants transferts Nord-Sud et même d'un paradoxe des revenus qui fait en sorte qu'après paiement des impôts et réception des bénéfices de sécurité sociale, les Wallons auraient des revenus plus élevés que les Flamands qui gagnent pourtant des salaires plus élevés et connaissent un taux de chômage plus bas. D'autres études sur les transferts ont suivi et suscité l'intérêt des politiciens et du mouvement autonomiste flamand. La motivation avancée pour revendiquer la dévolution de certains pans de la sécurité sociale vers les communautés n'est plus uniquement le contrôle des flux financiers entre le Nord et le Sud mais ces premières études ont créé l'impulsion. Après les accords de la Saint Michel et de la Saint Quentin, la Volksunie exige que la question soit soumise à un groupe de travail. Le Vlaamse Onderzoeksgroep Sociale Zekerheid 2002 établit alors un scénario détaillé pour une redistribution des compétences en matière de sécurité sociale.

Les années 1995-2001 sont celles d'une plus grande discipline de marché, d'un contrôle accru sur les coûts et d'une plus grande flexibilisation du travail. Dans le contexte de la création de l'union monétaire et des règles dictées par le traité de Maastricht, l'accent est mis sur la réduction du poids de la dette dans l'économie nationale. La loi-cadre sur la modernisation de la sécurité sociale évoque également les effets du vieillissement de la population en énonçant les principes de remarchandisation, de réduction des coûts et de recalibration (sélection des bénéficiaires). Les principes de solidarité et d'assurance sont maintenus mais le mode de financement de la sécurité

sociale se confirme comme étant un instrument au service de la politique de l'emploi et se traduit par une réforme des pensions et des mesures favorisant l'insertion professionnelle des chômeurs. (Reman, Pochet, 2005 : 203-228).

2.3.7. Le communautaire resurgit avec des arguments financiers

Fin 1995, le gouvernement flamand rend publique une analyse traitant de l'importance de développer des compétences homogènes (Sénat de Belgique, session de 1998-1999, 30 mars 1999 : « le gouvernement flamand a remis une note en date du 11 décembre 1996 intitulée « *homogene bevoegdheidspakketen* » et élaborée par le ministère de la Communauté flamande. Cette note a été rédigée en décembre 1995 à la demande du ministre-président du gouvernement flamand. La commission a ensuite reçu régulièrement des notes ponctuelles du gouvernement flamand ». Document législatif n°1-1333/1).

En février 1996, le gouvernement flamand publie un memorandum portant sur une nouvelle phase de réforme de l'Etat et y souligne son désir de procéder à de nouveaux aménagements constitutionnels au sein de la Belgique fédérale, y compris en matière de sécurité sociale.

En mars 1997, le Parlement flamand, dans sa majorité, préconise le transfert de l'Etat central vers les communautés de compétences telles que allocations familiales et remboursement des soins de santé.

Cette volonté est confirmée en février 1999 dans la résolution du Parlement flamand concernant une nouvelle réforme de l'Etat. Le gouvernement flamand déplore le « dysfonctionnement du partage des compétences en matière sociale » et revendique un transfert substantiel de compétences aux communautés. Les autorités flamandes déposent deux propositions :

- 1) Communautariser l'ensemble de la politique de soins à l'exception de l'assurance-maladie maintenue au sein de l'INAMI.
- 2) Redéfinir les compétences pour confier les compétences et les responsabilités à un seul niveau de pouvoir, et rappeler le principe de non-immixtion qui implique l'interdiction faite à la Communauté française, à la Région wallonne et à la Commission communautaire française d'intervenir au profit des francophones de Flandre en vertu du principe de territorialité.

Les partis francophones rejettent toute dévolution, même partielle, de la sécurité sociale. Ils proposent cependant quelques modifications et le PS préconise une individualisation graduelle des droits. Tous préconisent la création d'une assurance dépendance fédérale et réitèrent que le but de toute réforme est de maintenir un système d'assurance et de solidarité interpersonnelle.

C'est ensuite (en 1999) une coalition « arc-en-ciel » qui voit le jour et qui introduit le concept d'Etat Social Actif. Sans renoncer à son ambition d'assurer une protection sociale adéquate, l'Etat Social Actif entend augmenter les possibilités de participation sociale et le nombre de personnes actives dans la société en insistant sur la responsabilité personnelle des acteurs. L'accent est mis sur l'activation des demandeurs d'emploi, la prévention des nouveaux risques sociaux, la surveillance des bénéficiaires de l'aide sociale et la responsabilisation des bénéficiaires des soins de santé. En maintenant leurs positions dans les institutions, les syndicats chrétien et socialiste entourent cependant le principe de responsabilité de garanties de procédure (Reman, Pochet, 2005 : 203).

Le type de politique bismarckien en matière de soins de santé (modèle assurantiel et solidaire) a été pendant longtemps un frein à toute réforme radicale et a donné lieu à des réformes longues plutôt qu'à des ruptures. Après les réformes successives de l'Etat, si dans les domaines couverts par le fédéral les régions ne peuvent pas agir, dans les secteurs régionalisés « chaque acteur régional fait évoluer les politiques suivies en fonction de ses préférences et des équilibres politiques régionaux » (Pochet, Reman, 2006 : 89-98). Et, pour les nouveaux risques sociaux – tel le vieillissement de la population et la potentielle dépendance que ce vieillissement entraîne – non couverts par la sécurité sociale traditionnelle, les régions et communautés ont toute latitude d'innover, ce qui leur permet d'évoluer dans des sens différents.

Pour abonder dans le sens de ses revendications, la Flandre avance des arguments financiers et d'autres relatifs à l'efficacité des systèmes de sécurité sociale dans le contexte institutionnel belge qui empêcherait de mener des politiques cohérentes au niveau régional. En 2004, le Lentemanifest fait en effet état d'une perte d'efficacité des politiques sociales du fait du partage des compétences entre Etat fédéral et entités fédérées, et de l'impossibilité pour la Flandre de mener une politique intégrée en matière de soins de santé et en matière de politique de l'emploi. Arguments qui apparaissent logiques si la volonté est de communautariser la sécurité sociale sur base du principe de solidarité ethnique. La solidarité ne serait alors plus admissible que sur base de la citoyenneté, de la langue et de la culture.

Notons que l'« Accord de gouvernement flamand 2014-2019 » annonce que le gouvernement flamand entend « avant tout donner un électrochoc à notre économie et à notre secteur des soins. Une Flandre qui vise une place dans le top 5 de l'UE sur le plan de la prospérité et du bien-être, conformément au Pacte 2020 et au ViA (Vlaanderen in Actie), repose sur une économie solide. Nous nous concentrons sur nos propres compétences et sur nos forces. Et donc sur l'innovation et l'entrepreneuriat. Nous misons résolument sur une politique publique axée sur la demande et régie par les règles du marché qui suscite la confiance et fait confiance. Et, dès lors, qui apprécie les entrepreneurs et leur assure la sécurité juridique. Nous élaborerons une protection sociale flamande à part entière ; elle doit à la fois être **flamande, sociale et certaine**. Une numérisation poussée et une simplification du système (notamment, par l'e-government) doivent conduire à une exécution rentable ».

Cette politique de « new public management » (terme traduit en français par « bonne gouvernance ») introduit donc dans le domaine public les techniques de gestion du secteur privé dans un but d'efficacité et de résultats mesurables en faisant appel à la concurrence (Simmel, 1988, 29-4 : 691-695). . L'action politique devient gestion, technique devant apporter une solution à un problème qui surgit, où apparaissent des « partenaires » sur des projets bien précis (Starquit, 2018 : 116).

Quant à la commission européenne, qui s'est ralliée aux recommandations du FMI et de la Banque Mondiale, elle préconise surtout la réduction de la dette qui est « la meilleure garantie pour l'avenir des pensions et peut être assimilée à la constitution d'une réserve pour les coûts futurs des pensions liés au vieillissement de la population » (Simmel, 1988, 29-4).

La journaliste Véronique Lamquin commente : « Que la loi spéciale de financement, si elle n'obère les finances publiques de personne, n'est pas non plus un jeu dont tout le monde sort gagnant. En

outre, en prenant du poids au sein de la Belgique, les Régions doivent aussi prendre leur part dans les grands défis (financiers) du Royaume, à savoir : la poursuite de l'assainissement et, surtout, le coût du vieillissement. Des responsabilités nouvelles pour les entités fédérées qui doivent par ailleurs se redresser au plus vite puisque demain, bien plus qu'aujourd'hui, elles seront livrées (financièrement) à elles-mêmes. La sixième réforme de l'Etat inquiète aussi parce qu'elle ne brille pas, au contraire, par sa cohérence » (Lamquin, 2014 : 22).

2.3.8. Les tensions du système belge

Déjà en 1999, une analyse économique du fédéralisme belge est publiée dans la Revue de droit de l'ULB et pointe les tensions du système fédéral belge dont l'évolution se trouve confrontée à deux logiques opposées : une décentralisation régionale et communautaire plus poussée des compétences et une centralisation des compétences vers l'échelon supranational (Bayenet, Gilbert, Thys-Clément, 1999 : 9-52). Cette analyse fait la distinction entre les trois fonctions de l'Etat définies par Richard Murgrave en 1959 : allocation, redistribution et stabilisation (Genereux, 2003 : 219).

La fonction d'allocation représente les fournitures de biens collectifs par l'Etat quand le marché n'y parvient pas. Selon Richard Murgrave, l'Etat peut alors se substituer au marché pour garantir une allocation optimale des ressources. L'intervention de l'Etat se justifie par exemple pour procurer des biens collectifs dont la faible rentabilité n'attire pas les investisseurs privés.

Pour ce qui concerne la fonction de redistribution, ce n'est pas à une provision optimale que doit veiller l'Etat mais à une juste redistribution entre les citoyens.

Quant à la fonction de stabilisation, elle concerne avant tout le maintien de la croissance économique et la stabilité monétaire.

Selon l'étude de Richard Murgrave, aucun consensus n'apparaît quant aux conséquences de l'attribution de la fonction de redistribution aux différents opérateurs mais « la littérature récente a vu émerger une nouvelle vision de l'intervention publique qui privilégie la concurrence entre les entreprises privées plutôt que la production publique. Cette évolution est naturelle dans un monde qui se globalise grâce aux progrès des technologies de transport et de communication. En outre, les travaux qui ont critiqué les dysfonctionnements dans la mise en oeuvre de la politique de régulation doivent non pas nécessairement conduire à prôner un rôle minimaliste pour l'Etat mais bien à responsabiliser les acteurs publics via une régulation transparente » (Bayenet, Gilbert, Thys-Clément, 1999 : 9-52).

Si ces données ont été prises en considération dans les Régions, elles ne l'ont en tout cas pas été de la même façon. Moyennant une cotisation annuelle à verser, dans les deux cas, par tout adulte de plus de 26 ans, la Région flamande a en effet opté pour le versement, sans contrôle ultérieur, d'une allocation forfaitaire mensuelle aux personnes dont le manque d'autonomie est reconnu, redistribuant ainsi un budget dédié à l'augmentation de leur pouvoir d'achat. Tandis que le projet de la Région wallonne est de confier à des corps intermédiaires l'octroi et la gestion de services pour pallier la perte d'autonomie. L'allocation ne s'opère pas en argent et la redistribution concerne aussi les prestataires rétribués pour les services qu'ils fournissent.

D'après le théorème du fédéralisme fiscal de Oates, la décentralisation est préférable quand il existe de fortes différences culturelles, politiques ou démographiques entre les entités (Gerard-Valet, 1995). L'Etat reste alors compétent pour l'établissement et le respect des normes et garde la maîtrise de la dette publique. L'étude met cependant en garde contre le fait que les différences de législations sociales entre les entités incitent à se localiser là où les avantages sociaux sont les plus importants, ce qui à long terme peut entraîner une pression à la baisse sur les systèmes de protection qui attireraient trop de citoyens.

Dans un rapport d'activités du CREPP, Barbara Lipszyc et Bernard Pestieau annoncent en 2006 qu'en cas de régionalisation de la sécurité sociale sans relèvement des taux de cotisations, les prestations sociales devront être sérieusement réduites et que la scission Flandre-Wallonie pourra se traduire pour cette dernière par une nette réduction des prestations (Lipszyc, Pestiau, 2006). Ils avancent qu'il serait sans doute plus cohérent et moins coûteux de refédéraliser la politique de santé dans le but de rassembler les compétences mais doutent du réalisme de cette solution dans la situation politique belge. Ils avouent leurs craintes que le vieillissement de la population et le ralentissement de la croissance n'entraînent des réductions de prestations, le système de protection n'étant plus adapté à la réalité économique.

Selon Henry Tulkens, la question à se poser est de savoir si l'autonomie demandée et obtenue par la Flandre s'inscrit dans un projet de séparatisme (Tulkens, 2002). Dans le cas contraire, l'autonomie devrait s'accompagner de coopération pour atténuer les effets dommageables éventuels.

Actuellement, la longue histoire du compromis à la belge semble bien ne pas avoir dit son dernier mot mais il semble devoir continuer à poursuivre le chemin d'une défédéralisation même si des voix se font entendre dans l'autre sens. Ainsi, On lit dans La Libre Belgique du 11 juin 2018 un article intitulé « Maggie De Block veut que l'on refédéralise la santé ». Cet article reprend en effet des propos de la ministre Open VLD qui déclare « en étant honnête, on sait que les soins de santé ont besoin de structures cohérentes » et « quand on réalise qu'une idiotie a été faite, on doit pouvoir la réparer » (annexe). Dans le même article, Geert Bourgeois (N-VA) déclare au contraire « un transfert de toutes les compétences en matière de soins de santé aux entités permettrait une plus efficace responsabilisation » (annexe). Ce sont les propos de Geert Bourgeois et non ceux de Maggy De Block qui furent approuvés par le CD&V.

2.3.9. La constitution confirme les droits en matière de sécurité sociale

Depuis 1994, l'article 23 de la Constitution belge relatif aux droits économiques, sociaux et culturels établit que : « Chacun a le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine. ... Ces droits comprennent notamment le droit à la sécurité sociale, à la protection de la santé et à l'aide sociale, médicale et juridique. » Cette nouvelle disposition constitutionnelle est une confirmation solennelle du contenu et des objectifs du système de sécurité sociale déjà en vigueur depuis des décennies.

Sur le plan européen, l'un des objectifs fondamentaux de la Communauté européenne est la promotion d'un niveau élevé de protection sociale, de cohésion économique et sociale, de solidarité des Etats membres. Dans cette optique, l'article 51 du traité CEE confie au Conseil des ministres le mandat d'élaborer des règlements qui visent à coordonner les régimes. La coordination des régimes de sécurité sociale est une approche minimaliste visant essentiellement à assurer l'Union économique européenne.

Cependant, chaque entité fédérée est libre de développer son propre système de protection sociale. Les programmes de sécurité sociale en place dans deux entités fédérées faisant partie d'un même Etat peuvent différer autant que ceux en place dans deux Etats membres.

3. LE CONTEXTE : LES ENJEUX SOCIODEMOGRAPHIQUES

Les décisions prises par le gouvernement tiennent évidemment compte du contexte économique du pays mais aussi des enjeux sociodémographiques auxquels ce gouvernement doit apporter une réponse. Le moment est donc venu de d'évoquer les études menées, tant par le Bureau Fédéral du Plan que par le Comité d'Etude sur le Vieillissement, pour pouvoir ensuite mettre en lumière les divergences d'orientation prises par les autorités politiques régionales pour faire face à une réalité importante, celle du vieillissement de la population.

Le Bureau Fédéral du Plan prévoit que, durant la période 2016-2060, le coût budgétaire du vieillissement augmentera de 2,3 points de pourcentage de PIB et que les dépenses de pensions et de soins de santé contribueront à augmenter ce coût pour 4 points de pourcentage du PIB, tandis que les dépenses de chômage et d'allocations familiales agiront à la baisse pour 1,7 point de pourcentage du PIB (Bureau Fédéral du Plan, 2017).

Dans son rapport annuel édité en juillet 2017, le CEV (Comité d'Etude sur le Vieillissement) présente également l'évolution de l'ensemble des dépenses sociales en pourcentage du PIB ainsi que le coût budgétaire du vieillissement entre 2016 et 2060. Il y aborde aussi la soutenabilité sociale des pensions.

3.1. Etat des lieux et perspectives

L'espérance de vie s'est considérablement améliorée depuis plus d'un siècle en Europe. Pour les hommes, elle était de 43 ans en 1900, de 78 ans en 2016 et les perspectives du Bureau Fédéral du Plan l'établissent à 86 ans en 2060. Pour les femmes, les chiffres mentionnent 46 ans en 1900, 83 ans en 2016 et 88 ans en 2060. Si elle augmente pour les deux sexes, cette augmentation se tasse légèrement pour les femmes.

Les perspectives démographiques élaborées par le Bureau Fédéral du Plan prévoient en effet un allongement de l'espérance de vie dans les prochaines décennies et une diminution de l'écart entre l'espérance de vie des hommes et celle des femmes puisque cet écart était de 6,3 ans en 2001 (respectivement 74,9 et 81,2) et ne devrait plus être que de 2 ans en 2060 (respectivement 86,5 et 88,5).

Il convient cependant de confronter ces chiffres avec ceux de l'espérance de vie en bonne santé et l'accès aux services de soins de santé qui varient selon les catégories de revenus et les régions (Comité d'Etude sur le Vieillissement, 2017). L'on constate par exemple en se basant sur les chiffres disponibles que l'espérance de vie en bonne santé s'est accrue plus rapidement que l'espérance de vie au sens strict puisqu'elle est passée pour les femmes de 62,3 en 2005 à 65,4 ans en 2012 (un gain de 3,1) alors que l'espérance de vie au sens strict est passée de 81,9 à 83,1 ans (soit un gain de 1,2) et pour les hommes de 62,4 en 2005 à 64,3 ans en 2012 (un gain de 1,9) quand l'espérance de vie atteint 76,2 en 2015 et 77,8 en 2012 (soit un gain de 1,6).

Concomitamment, le taux de fécondité a progressivement diminué. Pour les dix dernières années, le bureau Fédéral du Plan en attribue partiellement la cause à la crise économique de 2008 qui aurait affecté plus particulièrement les jeunes ménages selon l'hypothèse que « la fécondité diminue pendant la période de récession avec un décalage d'un à deux ans par rapport à l'évolution économique » et publie des chiffres selon lesquels, en Belgique, le nombre moyen d'enfants par

femme est de 1,6 en 2000 et de 1,7 en 2015. Ses prévisions l'établissent à 1,8 en 2020 et à 1,9 en 2040, chiffre qui ensuite reste stable jusqu'en 2060 dans l'hypothèse où les comportements futurs en matière de fécondité ne subiraient pas de bouleversements majeurs (Bureau Fédéral du Plan, 2017).

Par conséquent, l'augmentation de l'espérance de vie associée à la chute des taux de fécondité génère un vieillissement important de la société. La Belgique compte en 2016 un individu de 67 ans et plus pour quatre individus âgés entre 18 et 66 ans. Toutes choses restant égales par ailleurs, c'est-à-dire dans un scénario à politique et « organisation sociétale » inchangées, il est prévu que le rapport soit d'un pour deux et demi en 2060. Le document de la Commission européenne note que, déjà en 2050, près d'un tiers de la population sera âgée de 65 ans ou plus.

En plus de l'enjeu du vieillissement de la population, celui de la progression des maladies chroniques est également à mentionner. Ce sujet est déjà abordé en 2014 par Naïma Regueras et confirmé par le rapport de la Commission européenne en 2017 (Regueras, 2014). Les progrès de la médecine permettent de vivre plus longtemps que par le passé et de traiter les maladies chroniques. Cependant, celles-ci entraînent des décès prématurés de personnes en âge de travailler et exercent une pression à la hausse sur les dépenses de santé.

En outre, le mode de vie, en plus du vieillissement de la population, conduit à une hausse du nombre de ménages d'une personne. Pour ce qui concerne les personnes âgées, ce sont les femmes de plus de 80 ans qui sont les plus nombreuses à vivre seules.

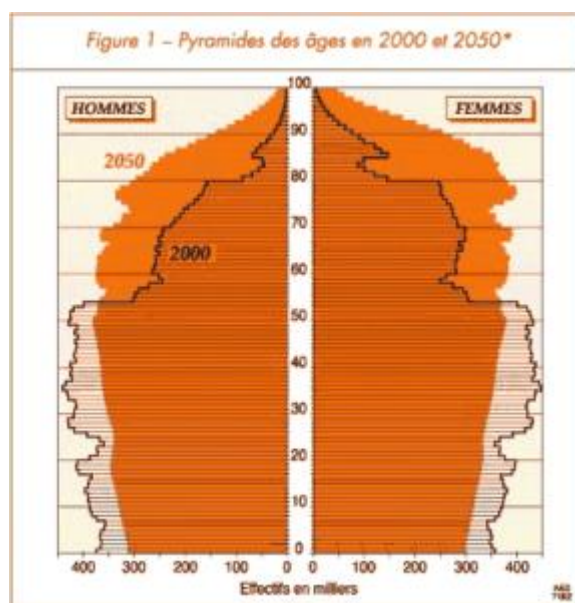
Il est intéressant de noter que l'immigration a joué un rôle important pour la structure de la pyramide d'âge dans la Région de Bruxelles-Capitale puisqu'elle a permis l'établissement d'une population en âge d'avoir des enfants et dont la culture d'origine favorise les familles nombreuses. Le Bureau Général du Plan prévoit qu'à Bruxelles – contrairement à la Flandre et à la Wallonie – la part des ménages d'une personne n'augmentera pas et que la part des ménages composés d'un couple avec enfants restera stable à l'horizon 2060. C'est également à Bruxelles que, d'après les prévisions, la structure d'âge de la population restera nettement plus jeune que dans le reste du pays.

A noter par parenthèses que, si le nombre de maisons de repos est insuffisant en Wallonie, leur taux d'occupation est déficitaire à Bruxelles.

3.2. Perspectives démographiques

Les perspectives démographiques du CEV rejoignent celles du BFP sur la baisse conjoncturelle du taux de fécondité qui résulterait de la crise économique et devrait retrouver le niveau observé avant la crise. Elles s'alignent également sur la projection de l'espérance de vie qui devrait poursuivre les tendances observées entre 1991 et 2015 tout en ralentissant progressivement. Quant au solde migratoire international, le CEV prévoit une diminution significative qui porterait les chiffres de 52.000 en 2016 à 18.000 en 2060.

D'après ses prévisions, la population totale passe, entre 2016 et 2060, de 11,3 millions à 13 millions, soit une croissance de 15 %. Cette augmentation varie selon le groupe d'âge : le groupe de 0 à 17 ans s'accroît de 16 %, la population de 18 à 66 ans d'environ 4 % et la population de plus de 66 ans de plus de 60 %. La pyramide des âges se transforme par une réduction de 6,4 % de la proportion des personnes de 18 à 66 ans, compensée par une augmentation équivalente des personnes de 67 ans et plus (INS).



Le vieillissement de la population va ainsi entraîner une modification profonde et rapide de la société. En transformant sa structure d'âge, il va demander une adaptation aux nouveaux enjeux économiques et sociaux.

3.3. Hypothèse socio-économique

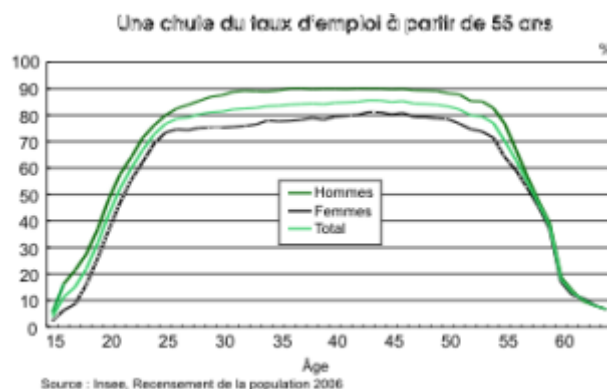
Sur le plan socio-économique, le CEV présente une hypothèse intégrant les réformes gouvernementales et notamment la réforme des pensions intervenue en 2015. Celle-ci, en relevant d'un an ou deux l'âge légal de la retraite, implique de facto un report moyen d'une même durée du départ à la retraite.

Le CEV pointe également d'autres facteurs à prendre en compte : une possible transition d'une catégorie socio-économique à une autre, une création d'emplois facilitée par la réduction des cotisations patronales, une réduction du taux de chômage obtenue par un contrôle accru de la disponibilité des chômeurs, les mesures prises pour réduire les coûts des soins de santé, etc.

Les finances publiques sont également sensibles à une variation de la croissance de la productivité. Les prévisions tablent sur une augmentation du taux d'activité de 4,4 %, principalement suite à l'augmentation du taux d'activité des personnes âgées de 55 à 66 ans qui atteindrait un peu plus de 73 % en 2060.

Cependant, la possibilité de vieillir en travaillant est fortement tributaire des conditions dans lesquelles le travailleur avance en âge. L'utilisation des capacités nécessaires aux impératifs du travail à fournir doit donc se faire dans des conditions qui permettent la reproduction des forces de travail. Si les entreprises écartent les travailleurs âgés considérés comme non suffisamment productifs, ceux-ci sont presque automatiquement conduits à la prépension ou au chômage puisque leur taux de reclassement est très faible. Un changement d'orientation au niveau des politiques d'entreprises favorisant l'adéquation entre les exigences du travail et les aptitudes du travailleur pourrait sans doute inciter les travailleurs vieillissants à conserver leur emploi. Ce qui serait tout bénéfique pour les finances publiques puisque le taux d'activité élevé des travailleurs âgés allègerait le poids financier du vieillissement démographique.

D'un autre côté, le pays va devoir s'adapter à une population active plus âgée, ce qui rendra l'enjeu du maintien de l'emploi des seniors crucial. En effet, les entreprises congédient en priorité les seniors, d'où l'augmentation du nombre de retraités (seuls 41 % des seniors sont employés, ce qui est un taux très faible), comme le montre le schéma ci-dessous.



Les finances publiques seront sensibles à un relèvement de l'âge de départ à la retraite mais devront tenir compte d'un nombre croissant de personnes entrant en invalidité.

3.4. Prévisions de croissance économique

La croissance économique est, selon les hypothèses du CEV, affectée favorablement par une croissance annuelle moyenne de 1,5 % par an sur la période 2017-2022 grâce à une croissance annuelle moyenne de 0,9 % de l'emploi et de 0,6 % de la productivité. A noter que la croissance ou la diminution de la productivité exerce un effet immédiat sur le PIB mais que son impact est plus lent sur les dépenses de pensions quand la pension est calculée sur les rémunérations perçues sur l'ensemble de la carrière.

L'impact budgétaire du vieillissement de la population pourrait être atténué par les récentes mesures prolongeant l'âge de départ à la retraite mais ces réformes risquent de ne pas être suffisantes pour compenser la baisse globale de la population active. C'est pourquoi la Commission européenne estime que l'immigration est susceptible de fournir les forces vives nécessaires pour remédier à la pénurie de main d'œuvre et assurer la viabilité des systèmes de protection sociale.

Le document de la Commission européenne attire l'attention sur les facteurs qui n'encouragent pas une hausse souhaitable de la natalité : le partage inégal des responsabilités parentales, des structures d'accueil d'enfants inadéquates, une organisation du travail peu favorable à la vie familiale et l'instabilité des perspectives d'emploi (Dombrovskis, Thyssen, 2017).

3.5. Politique sociale

L'adaptation des enveloppes au bien-être prévu par le pacte de solidarité entre les générations suppose la revalorisation des allocations sociales. Si la protection sociale est considérée comme « un facteur de croissance et de cohésion sociale », il est en effet important de considérer les montants engagés comme des investissements et non des dépenses qui grèvent les budgets nationaux ou régionaux (Vielle, Bonvin, 2010 : 553).

Compte tenu des hypothèses formulées, le coût budgétaire du vieillissement va connaître un accroissement significatif durant la période 2016-2040 et portera l'ensemble des dépenses sociales de 25,3 % du PIB à 28,5 % en raison des dépenses de pensions et de soins de santé. Une plus faible croissance du coefficient de dépendance des personnes âgées ramènera ensuite l'ensemble des dépenses sociales à 27,6 % du PIB en 2060.

Il est donc important que les politiques répondent aux nouveaux défis posés par le vieillissement en associant l'économie, la sociologie et la science politique (Pochet, 2003 : 99-106).

Les prévisions du Bureau Fédéral du Plan et la réflexion de la Commission européenne se rejoignent sur plusieurs points : il est à craindre que la Belgique ait à faire face dans les années à venir à une diminution du nombre de personnes en âge de travailler, ce qui entraînera un déclin du taux de croissance économique et, par voie de conséquence, un risque accru de pauvreté pour les personnes âgées, même s'il faut distinguer les personnes âgées propriétaires de leur logement de celles qui sont locataires.

Il faut en effet tenir compte du fait que la notion de pauvreté est relative en ce sens qu'elle tient compte du « mode de vie généralement admis au sein d'une groupe déterminé et à un moment donné ». La dimension de la pauvreté n'est pas uniquement financière, elle regroupe d'autres aspects importants comme le logement, les contacts sociaux, etc. Cependant, même des personnes qui ne vivent pas en situation de pauvreté ne peuvent pas faire face à certaines dépenses telles que le coût d'un séjour en maison de repos. Et ce sont les femmes qui risquent le plus de souffrir de la pauvreté du fait du risque de pensions faibles résultant de carrières incomplètes (pauses carrières pour raisons familiales ou emplois à mi-temps).

L'un des changements les plus importants au cours de la dernière décennie et demie a été la réduction substantielle du taux de pauvreté des personnes âgées puisqu'il est passé de 23,2 % à 15,4 % et qu'il s'est rapproché du taux de risque de pauvreté de la population de moins de 65 ans qui était de 13 %. Cette diminution s'est cependant arrêtée au cours des dernières années, où le risque de pauvreté est resté stable pour l'ensemble de la population. Après des années de chiffres plutôt stables, les indicateurs sur le revenu relatif des personnes âgées par rapport au revenu de la population en âge de travailler et le taux de remplacement agrégé augmentent légèrement dans les chiffres les plus récents.

Les personnes âgées sont cependant plus exposées que la population d'âge actif à un risque de pauvreté *persistante* puisque, par définition, leurs perspectives d'amélioration financière sont nulles (Comité d'Etude sur le Vieillissement, 2017). Selon les hypothèses de long terme, la baisse du risque de pauvreté s'expliquera par la progression du taux d'activité des femmes. Du fait de l'allongement des carrières des femmes, le nombre des petites pensions diminuera progressivement, ce qui réduira les inégalités de revenus entre les pensionnés.

Les rédacteurs du document de réflexion sur la dimension sociale de l'Europe notent que « la longévité aura une incidence profonde sur les politiques publiques et les services sociaux bien au-delà des secteurs de la santé et des soins, du système éducatif à une mobilité et des logements adaptés aux personnes âgées » (Dombrovskis, Thyssen, 2017). Même si, pour la sociologue Marie-Thérèse Casman, le terme de « vieillissement démographique » évoque un problème de société et le fait que les personnes âgées sont un fardeau porté par la génération de ceux qui travaillent, « le vieillissement peut être source de nouveaux emplois, avec le développement rapide du secteur de l'économie sociale, tant pour les loisirs que pour les soins (Casman, 2012 : 96). Il crée cependant de nouveaux besoins auxquels il convient de répondre. » (Dombrovskis, Thyssen, 2017).

La présence d'un régime universel de soins de santé et de services sociaux en Belgique permet d'alléger le poids que représente pour les plus jeunes l'importance en nombre d'une société vieillissante et évite d'opposer entre elles les différentes générations.

Une tendance à vouloir diminuer le rôle de l'Etat en supposant de meilleures performances potentielles du secteur privé aurait pour effet d'engendrer davantage d'inégalités selon la présence de revenus personnels générés par l'épargne privée dans les revenus des personnes âgées et de réserver les contributions des régimes publics aux personnes âgées dans le besoin. Le critère de besoin serait ainsi remplacé par celui de la capacité de payer des bénéficiaires des services.

Un autre défi consiste en la prise en charge des personnes dépendantes. Faute de structures suffisantes, les personnes âgées sont aidées par leur famille. Cette situation a pour conséquence de pénaliser les femmes puisque ce sont principalement les femmes qui prennent en charge les services aux personnes âgées dépendantes et que ces services ne sont pas reconnus à leur juste valeur économique.

De plus, si les femmes doivent de ce fait réduire leur taux d'activité sur le marché du travail, les revenus dont elles peuvent disposer elles-mêmes à la retraite sont amoindris puisque ce sont les revenus d'emploi basés sur la carrière professionnelle qui sont pris en compte pour la retraite.

Cependant, du fait du faible nombre d'enfants par ménage, cette solidarité traditionnelle est susceptible de diminuer fortement. Quoi qu'il en soit, une transformation des rapports sociaux de sexe dans l'ensemble de la société et dans la population active constitue un élément central de la dynamique du vieillissement.

Une autre conséquence du vieillissement de la population peut également être une modification du type de consommation, entraînant le fait que la production intérieure représente alors moins de biens industriels et davantage de services non échangeables. Et ces services peuvent eux aussi représenter un potentiel de croissance et conduire au développement de métiers liés à la prise en charge et au soin des personnes.

En effet, la population en âge de travailler a diminué. Parallèlement, les personnes âgées ont besoin de plus de services comme les aides à domicile (30 % des hommes de plus de 90 ans sont dépendants), que de produits manufacturés (c'est-à-dire fabriqués par l'homme). Le graphique suivant illustre bien cette augmentation des dépenses de santé en fonction de l'âge.



Par conséquent, cela entraînerait une modification de la consommation qui ferait que notre production intérieure contiendrait plus de services non échangeables et donc moins de biens industriels. Il pourrait donc y avoir un ralentissement de la croissance. En effet, la demande de

services serait en augmentation alors que la productivité industrielle serait moindre, d'où une augmentation des prix.

On peut cependant envisager un scénario plus optimiste. Certes, de nouveaux besoins apparaissent avec les seniors qui sont de plus en plus nombreux, en bonne santé, plutôt aisés et actifs, mais également avec l'augmentation du nombre de personnes dépendantes. Or, les produits et les services adaptés pourraient représenter un potentiel de croissance intéressant et éventuellement conduire au développement des métiers liés à la prise en charge et au soin des personnes.

De plus, le vieillissement de la population a forcément un impact sur les demandes d'habitations adaptées, favorisant les constructions d'habitats groupés ou intergénérationnels et entraînant des économies d'échelle.

La Région flamande et la Région wallonne ont tenu compte de ces défis et y ont apporté des réponses différentes. Ce sera le sujet des deux prochains chapitres.

4. LA « ZORGVERZEKERING »

4.1. Origine

L'idée d'une assurance dépendance est évoquée pour la première fois au sein du gouvernement fédéral en 1985 quand Jean-Luc Dehaene, ministre des Affaires Sociales à l'époque, parle d'une intervention dans les frais de soins à domicile. L'idée de l'introduction d'une assurance dépendance basée sur le constat de la nécessité d'assurer une assistance non médicale aux personnes âgées et/ou dépendantes est lancée en 1990 et elle est reprise en 1992 dans une note de politique générale au Conseil fédéral des ministres.

L'accentuation des phénomènes de vieillissement de la population et la croissance des besoins éprouvés par les personnes âgées sont donc à l'origine du projet de créer à l'échelle fédérale une nouvelle prestation de sécurité sociale, axée sur la prise en charge de l'aide et de soutien aux personnes dont l'autonomie est réduite. Diverses pistes sont explorées en vue d'adjoindre à la couverture des frais médicaux par l'assurance soins de santé une prise en charge des interventions de « care » nécessaires au maintien à domicile des personnes âgées (Arcq, Blaise, 1998 : 565).

En 1996, l'idée revient sur le tapis lorsque le gouvernement fédéral veut élargir l'aide aux personnes âgées au moyen de titres services. Mais, comme l'aide sociale relève de la compétence des Communautés (deuxième réforme de l'Etat en 1980), le Parlement flamand s'y oppose. Déjà, le nationalisme sub-étatique se manifeste au nord du pays.

Au niveau flamand, le dossier reste à l'étude et, finalement, la Vlaamse ZorgVerzekering fait l'objet d'un décret promulgué le 30 mars 1999 par le Parlement flamand après que ses principes et modalités aient été finalisés et définitivement adoptés lors des séances parlementaires des 16 et 17 mars 1999.

4.2. Mise en application

Quelques articles du décret sont déclarés comme entrant en vigueur dès le 1^{er} janvier 1999 :

- 1) L'article 1. qui précise régler « une matière communautaire »,
- 2) L'article 2. détaillant les définitions (« prestation d'aide et de services non médicaux », « autonomie réduite », « usager », « structure », « prestataire de soins professionnel » et « intervenant de proximité »),
- 3) L'article 11. qui annonce la création d'un Fonds flamand d'Assurance Soins et détaille les tâches confiées à ce Fonds,
- 4) Les articles 14, 15, 18 et 21 uniquement descriptifs de l'organisation qui sera mise en place.

Le décret annonce également que « pour les articles 4. et 13. alinéa 3 le gouvernement fixera la date d'entrée en vigueur ».

- 1) Cet article 4. établit que « Toute personne ayant son domicile en région linguistique néerlandaise doit être affiliée à une caisse d'assurance soins agréée par le présent décret. Toute personne non affiliée à une caisse d'assurance soins agréée dans un délai à déterminer par le gouvernement sera d'office affiliée à la caisse d'assurance soins établie par le Fonds flamand d'Assurance Soins. Dans ce cas, l'intéressé en sera informé sans délai et par écrit. Cette affiliation échoit lorsque l'intéressé s'est entre-temps affilié à une caisse d'assurance soins agréée en vertu du présent décret ».

- 2) L'article 13 alinéa 3 détaille le mode de financement du budget du Fonds flamand d'Assurance Soins.

Le décret établit enfin que « les autres dispositions entrent en vigueur le 1^{er} janvier 2000. »

En pratique, cette assurance sociale assure le remboursement depuis octobre 2001 d'une partie des frais non médicaux associés aux soins des personnes dépendantes (toilette, préparation des repas, aide-ménagère, etc.)

4.3. Description

4.3.1. Fonctionnement

L'affiliation se fait auprès d'une des 7 caisses d'assurance soins agréées, 5 étant issues des mutualités, une de la DKV, la dernière étant la Vlaamse Zorgkas. A noter que toute personne de plus de 25 ans non affiliée volontairement à une caisse est affiliée d'office à la Vlaamse Zorgkas. En cas de non-paiement de la cotisation, il existe des sanctions : amende administrative de 250€ (100€ pour les BIM) lorsque la cotisation n'a pas été payée (même partiellement) à trois reprises et suspension de la prise en charge (4 mois de suspension par année de cotisation non payée).

4.3.2. Conditions d'accès

Pour pouvoir bénéficier de l'assurance soins, il convient de remplir les conditions suivantes :

- démontrer, à l'aide d'une attestation ou par le biais d'une « indication » délivrée par un organe agréé, que l'on est affecté par une autonomie réduite prolongée et grave ;
- depuis au moins 5 ans, résider de façon ininterrompue en Flandre ou dans la Région de Bruxelles-Capitale ou être assujéti à la sécurité sociale dans un autre Etat membre de l'Union européenne ou dans les Etats de l'Espace Economique Européen ;
- être affilié auprès d'une caisse d'assurance soins, y cotiser et ne pas demander de prise en charge auprès d'une autre caisse durant l'année en cours.

L'intervention versée aux bénéficiaires de l'assurance soins s'élève à 130€ par mois. Il s'agit d'un montant forfaitaire s'adressant aussi bien aux personnes qui reçoivent de l'aide à domicile qu'aux personnes résidant en maison de repos, maison de repos et de soins ou maison de soins psychiatriques.

4.3.3. Evaluation de la dépendance

Pour démontrer l'état de dépendance, il convient de produire une des attestations reconnues par la législation relative à la «Zorgverzekering». Pour les soins de proximité et les soins à domicile, l'attestation doit certifier que la personne remplit les conditions requises au regard de l'une des échelles d'évaluation suivantes : échelle BEL, échelle de KATZ, échelle médico-sociale utilisée pour le droit à l'intégration et l'APA, allocations familiales supplémentaires.

A défaut d'attestation, il convient de faire établir le degré de dépendance auprès d'un organe agréé qui établira une « indication » sur base de critères définis au regard de l'échelle BEL.

Pour les soins résidentiels, il s'agit d'une attestation de résidence en maison de repos, maison de repos et de soins ou maison de soins psychiatriques. A noter qu'actuellement, la Flandre est dans une phase de test de l'échelle BelRAI screener, version simplifiée de l'échelle BelRAI.

La demande d'intervention ainsi que l'attestation (ou l'«indication») sont introduites auprès de la caisse d'assurance soins auprès de laquelle la personne est affiliée. La caisse examine la demande et peut, si nécessaire, faire procéder à des examens supplémentaires. Lorsque la demande est acceptée, l'intervention financière est versée après un stage d'attente de 3 mois. L'intervention peut, le cas échéant, être accordée avec un maximum 6 mois de rétroactivité. La caisse d'assurance soins décide de la durée de la prise en charge.

Pour les soins de proximité et les soins à domicile, cette durée est de 6 mois minimum à 3 ans maximum, sauf dérogations prévues dans la réglementation. Cette prise en charge peut faire l'objet de prolongations. Pour les soins résidentiels, une décision positive est valable à durée indéterminée. Toutefois, la caisse d'assurance soins peut mettre fin à une décision positive lorsque la personne ne remplit plus les conditions.

4.3.4. Financement

Le programme est financé à la fois par le budget général de la Flandre et par une cotisation forfaitaire.

En 2001 et 2002, chaque résident de la Flandre âgé de 25 ans ou plus a contribué pour un montant de 10 euros par an au financement du programme. Les dépenses ayant été largement supérieures aux prévisions, la cotisation est passée à 25 euros par an en 2003. Le 1^{er} janvier 2015, la cotisation a été fixée à 50 € par an et, depuis le 1^{er} janvier 2019, elle s'élève à 52 €. Les bénéficiaires de l'intervention majorée à l'assurance-maladie (BIM) paient une cotisation réduite s'élevant à 26 €.

Au niveau de la gestion du dispositif, le pilier central de l'assurance soins est le Fonds flamand d'assurance soins (Vlaams Zorgfonds) dont la gestion est assurée par l'Agence flamande des Soins et de la Santé (Zorg-en-Gezondheid). Parmi ses différentes tâches, le Vlaams Zorgfonds est notamment chargé d'octroyer des subventions aux caisses d'assurance soins, de compenser les différences structurelles existant au niveau des risques entre les différentes caisses ou encore de surveiller et de contrôler la gestion, le fonctionnement et la situation financière des caisses.

Le financement de l'assurance soins flamande est principalement assuré par une dotation du Gouvernement flamand, les cotisations des affiliés et, dans une moindre mesure, par des revenus d'investissements.

La Zorgkas Vlaanderen reconnaît cependant que le nombre de personnes éligibles en terme de reconnaissance comme ayant droit à la Zorgverzekering ne cesse d'augmenter (67.449 personnes en 2002, 138.105 personnes en 2010). De fait, depuis 2005, les reconnaissances progressent annuellement de 5 à 6 % et la majorité des assurés se trouvent dans une situation financière délicate. Lors du congrès organisé le 30 septembre 2011 par la Zorgkas Vlaanderen, Marc Justaert, Président de la MC, a plaidé pour une augmentation du montant de l'intervention et pour son indexation. Le ministre flamand du Bien-être, de la Santé publique et de la Famille, Jo Vandeurzen, a confirmé à cette occasion que les autorités flamandes prêtaient attention à un renforcement des moyens financiers et envisageaient d'augmenter l'indemnité forfaitaire jusqu'à un montant de 145 euros. Depuis mars 2009, ce montant est cependant resté à 130 €. (ref. Verniest R. , 2011, p. 10))

4.4. Les acteurs

Le Ministre Président du Gouvernement flamand est à l'époque Luc Van Den Brande, CVP, et le Ministre en charge de la Culture, de la Famille et de l'Aide Sociale est Luc Martens, CVP également. Dans ce gouvernement de centre-gauche, le CVP occupe 37 sièges, le VLD 27 sièges et le SP 26 sièges.

Dès le début des années 90, Luc Van Den Brande s'est montré partisan d'une Belgique confédérale, manifestant sa volonté de démantèlement du caractère national de la sécurité sociale et de transfert de compétences en matière de fiscalité et d'économie. Il s'était en effet appuyé sur les propositions institutionnelles du sénateur Danny Pieters, membre de la Voksunie et plus tard de la N-VA, pour formaliser un cahier de revendications en vue d'une nouvelle réforme de l'Etat motivé par la quête de compétences plus homogènes et d'une plus grande autonomie.

En 1999, l'idée confédérale sera adoptée par le Parlement flamand, même si les socialistes et les écologistes se sont abstenus lors du vote du volet « sécurité sociale » de la résolution relative au partage des compétences en raison de leur opposition à un détricotage de la solidarité nationale. Il semble que cette réserve se soit par la suite estompée.

Font notamment partie du gouvernement Van Den Brande 1995-1999 : Leo Peeters (Sp.a), connu pour avoir écrit la « circulaire Peeters » sur les questions linguistiques dans les communes flamandes en décembre 1997 et ardent défenseur de la scission de l'arrondissement Bruxelles-Hal-Vilvorde, et Luc Martens (CD&V), auteur d'une circulaire relative à l'emploi des langues dans les centres publics d'aide sociale de la région de langue néerlandaise (circulaire WEL 98/01).

Si le clivage communautaire aboutit à un projet confédéral reposant sur un échelon central réduit à sa plus simple expression et à des Régions financièrement responsables de leurs choix de gestion respectifs, c'est en tout cas ce que Luc Van den Brande continue à prôner dans son discours du 12 novembre 2009 dans le cadre des Midis du CIFE et des conférences de la TEPISA. Sous le titre de « Multilevel Governance in Europe », il met en avant l'importance des autorités régionales « pour la réussite de toute réforme » et tente de démontrer « la nécessité de renforcer la méthode communautaire ... », le développement soutenable ne pouvant être réalisé que par une « cohésion territoriale » (Van den Brande, 2009 : 197-205).

4.5. Les dimensions de la Zorgverzekerings

4.5.1. Dimension sociale

En 1985, Jean-Luc Dehaene, ministre des Affaires sociales au sein du Gouvernement fédéral, est la première personne à évoquer l'impact du vieillissement sur la sécurité sociale. Il estime que la sécurité sociale doit couvrir contre tous les risques de la vie, du berceau au cercueil. Le CVP pose alors un jalon : les soins aux personnes âgées doivent rester abordables. Ceci, dans le cadre général de l'amélioration de la qualité de vie et d'une meilleure fourniture de services aux familles. L'assurance-dépendance ou « Zorgverzekerings » doit être conçue pour compenser les frais supplémentaires non médicaux, tant à domicile que dans une maison de repos.

4.5.2. Dimension politique

Déjà en 1962, le rapport d'Alfred Sauvy préconise que, dans le cas de la Belgique, en raison du différentiel de fécondité et de natalité, il y aurait sans doute lieu de prévoir une séparation des dispositifs d'aide aux familles, voire même de l'ensemble de la sécurité sociale, pour éviter que « des mesures prises en faveur d'une partie du pays aboutissent en fin de compte à des sacrifices pour

cette partie, au profit de la seconde ». L'option politique régionale (plutôt que politique nationale) et la séparation des comptabilités semblent donc préférables, en dépit des difficultés techniques et politiques qu'elles pourraient provoquer (Sauvy, 1962 : 46).

Le programme flamand d'assurance dépendance est en tout cas une innovation qui accentue les divergences en matière de politiques sociales entre la Flandre et la Wallonie. La création d'une assurance autonomie avait précédemment été débattue au parlement fédéral mais semblait difficile à mettre en place du fait des difficultés économiques de la Wallonie (Béland, Lecours, 2004 : 319-329). Pour accroître l'autonomie politique de la Flandre et pour une question d'image, les politiciens flamands appuient la création d'un programme d'assurance dépendance exclusif à la Flandre, symbole d'une solidarité renforcée entre membres d'une même communauté et témoin de l'influence nationaliste grandissante dans la Région.

Il est à supposer que les partis flamands inscrivent leur demande de décentralisation du système central d'assurance sociale dans le cadre d'un objectif à long terme : une décentralisation plus générale du fédéralisme belge pouvant mener à la création d'une structure de type confédérale entre la Flandre et la Wallonie.

Il faut tenir compte aussi du fait que les revendications flamandes pour la décentralisation de pans entiers du système fédéral d'assurance sociale ont avancé des facteurs socioéconomiques visant à limiter le transfert de ressources du Nord vers le Sud même si le projet politique de la Flandre semble surtout politique, avec une forte connotation linguistique et culturelle. En effet, la politique du gouvernement flamand ne semble pas n'être qu'une réponse à des problèmes économiques et sociaux mais bien une construction politique et idéologique correspondant à un mouvement identitaire. Même si les raisons avancées telles que : volonté de mener des politiques plus cohérentes, distribution des compétences selon un critère d'efficacité, pouvoir de mener des expériences novatrices dans le domaine social semblent essentiellement « pragmatiques », il apparaît clair que la Flandre souhaite rapatrier le plus grand nombre possible de compétences en matière sociale afin de maximiser son indépendance au sein de l'Etat fédéral.

La VEV, Vlaams Economisch Verbond, principale organisation patronale flamande, devenue aujourd'hui le Voka, appuie la décentralisation du système belge d'assurance sociale, prônant la responsabilité personnelle et l'esprit d'entreprise. Le facteur identitaire serait cependant prépondérant, comme l'expliquent deux sociologues : Selon André Béland et Daniel Lecours, « dans les pays multinationaux développés, l'Etat et au moins une instance infra-étatique ont généralement recours aux politiques sociales pour faire concurremment la promotion de leur solidarité et de leur identité respectives. Le mouvement nationaliste en Flandre cherche à prendre en main les politiques sociales pour construire sa propre communauté nationale. Or, l'un des éléments cruciaux du rapport entre nationalisme et protection sociale est la facilité d'intégrer au discours nationaliste le discours sur la solidarité et les programmes sociaux. En effet, les préférences sociales s'expriment traditionnellement sous la forme de valeurs, de principes économiques et d'idéologies politiques. En termes de valeurs, les nationalistes flamands se décrivent en effet comme des entrepreneurs et considèrent les Wallons comme un peuple dépendant sur les plans économique et fiscal. Or, en Belgique, après plusieurs réformes de l'Etat, le système fédéral d'assurance sociale constitue l'un des derniers facteurs de cohésion politique du pays » (Béland, Lecours, 2004 : 319-329).

Selon les deux sociologues précités, il existe trois modes d'interaction entre nationalisme sub-étatique et protection sociale :

- 1) Le nationalisme et la protection sociale sont des phénomènes directement associés à l'identité et à la solidarité. La protection sociale est un marqueur identitaire et une source

de cohésion sociale qui augmente l'attachement de la nation à son élite politique. Et les sociologues ajoutent « Tout d'abord, les politiques sociales formulées par certains gouvernements régionaux peuvent participer à l'élaboration d'une identité distincte de celle associée à l'Etat central ».

Les sociologues estiment que le processus de mondialisation et surtout la construction politique de l'Europe favorisent un repli sur la communauté d'appartenance et stimulent en conséquence une résurgence du nationalisme sub-étatique car les programmes sociaux affectent les citoyens dans leur vie quotidienne.

Ils observent aussi que ce n'est plus seulement la préservation de valeurs traditionnelles qui en est le moteur mais de plus en plus, depuis les années 1970, des questions linguistiques et territoriales. Cependant, les revendications linguistiques ayant perdu de leur intensité du fait des réformes accordant au néerlandais la place qui lui revient en Flandre et à Bruxelles (même si l'histoire des usages linguistiques en Belgique continue de peser dans le ressenti des néerlandophones), c'est sur une question autre que linguistique que les nationalistes flamands se basent pour promouvoir le sentiment d'identité collective.

- 2) Ce sont alors – deuxième point de l'argumentaire des sociologues Daniel Beland et André Lecours – les questions de protection sociale qui deviennent des pôles de mobilisation nationaliste visant à la décentralisation des programmes sociaux. C'est ainsi que les nationalistes cherchent à promouvoir le sentiment d'identité collective en soutenant la création de programmes sociaux de sorte à renforcer le sentiment d'identité de leur communauté.

La protection sociale est en effet un facteur de cohésion susceptible d'entraîner un attachement de la population à ses dirigeants et un lien de solidarité entre les individus qui composent cette population. La protection sociale est ainsi à la fois un but en soi et le moyen de renforcer le sentiment d'identité des individus formant la communauté.

La protection sociale pose alors la question des frontières délimitant la communauté conçue comme étant solidaire et, de ce fait, conduit à un concept de territoire au sein duquel va s'établir la solidarité.

Les mouvements nationalistes vont en conséquence revendiquer leur indépendance pour pouvoir mener chez eux, entre eux, leurs politiques de protection sociale. Au nom d'un principe territorial (et pour peu qu'existent des différences idéologiques ou économiques entre la région et l'ensemble de l'Etat), les nationalistes vont revendiquer leur émancipation socio-économique afin de pouvoir mener leur politique en toute indépendance.

Selon les sociologues, le nationalisme flamand s'inscrit paradoxalement dans une vision néo-libérale du rôle de l'Etat et le portrait-type du Flamand est celui d'un entrepreneur qui n'a pas besoin de l'aide de l'Etat. Et si « le programme du Vlaams Blok est une quasi caricature de l'argument nationaliste traditionnel en faveur de la décentralisation de la sécurité sociale », il mérite d'être pris au sérieux étant donné le score obtenu aux élections par le parti (Béland, Lecours, 2004 : 319-329).

- 3) Enfin, les sociologues précités soulignent le fait que le nationalisme flamand conditionne la dynamique politique belge et que l'intensité du conflit est tributaire du contexte institutionnel. Et il semble bien que le gouvernement fédéral belge n'ait pas « la volonté de

faire concurrence aux autres paliers de gouvernement ». Les mouvements nationalistes peuvent donc infléchir le développement des politiques sociales générales.

Les chercheurs Johanne Poirier et Steven Vansteenkiste confirment cette analyse en écrivant que l'Etat « ne se construit plus par l'érection de grands monuments ou par le développement d'un empire colonial » mais que les processus de « state-building » contemporains se traduisent davantage « par le biais des programmes sociaux. C'est là une façon à la fois concrète et symbolique d'être présent dans le quotidien des gens, de se rendre indispensable et de se rappeler à l'esprit des électeurs le moment venu. » (Poirier, Vansteenkiste, 2000 : 362).

4.5.3. Dimension budgétaire

Chaque année, le Gouvernement flamand injecte près de 130 millions d'euros pour assurer la viabilité du dispositif. Un montant auquel il faut ajouter 16,5 millions d'euros pour la gestion administrative.

D'autre part, la Flandre a constitué un fonds de réserve qu'elle accroît annuellement et qui atteint actuellement près de 900 millions d'euros.

4.5.4. Dimension idéologique

Rappelons qu'en novembre 2009 Luc Van den Brande intitulait son discours « Multilevel Governance in Europe ». La dimension communautaire de ce discours était appuyée par une vision très libérale de la gestion économique. « Si la Volksunie est partagée entre une aile droite et une aile gauche, le patronat flamand, lui, voit par contre clairement la décentralisation de certains pans de la sécurité sociale comme une occasion de faire advenir à l'échelle régionale des réformes de type néolibéral » (Dumont, 2015 : 191).

« Le terme de « gouvernance » est à la mode », écrit John Pitseys (Pitseys, 2010 : 246). La gouvernance est en réalité la mise en œuvre d'un ensemble de dispositifs, règles, normes, protocoles, conventions, contrats, pour assurer une meilleure coordination des parties prenantes d'une organisation, chacune détenant une partie de pouvoir, pour arriver à un consensus et pouvoir mener des actions concertées. La gouvernance recouvre à la fois l'éthique en politique, le contrôle des représentants politiques, la réforme des institutions internationales, les accords public-privé, la réforme du management des entreprises, etc. (Pitseys, 2010 : 246). Elle serait aussi le symbole d'une pensée managériale et capitaliste. Elle est en tout cas une technique de gestion sociale visant à produire des règles collectives.

En effet, la complexité croissante, fruit de la globalisation, a fortement ébranlé les structures et les rapports de force établis. L'ouverture des marchés, accompagnée par diverses déréglementations entraînées par la libre concurrence, déstabilise un équilibre fragile.

Avec l'émergence de l'Etat social, l'espace public se structure autour d'une perception matérialisée du social. « Le sujet n'est plus roi mais la part constituante de différents groupes et classes sociaux » L'Etat devient animateur et médiateur et inclut des partenaires dans l'action publique. Les institutions publiques s'inspirent du modèle entrepreneurial. La gouvernance se définit comme une technique de gestion. Les normes sociales tirent leur valeur des représentations collectives qu'elles reflètent et dont elles sont issues (Pitseys, 2010 : 246).

La gouvernance fait pénétrer la logique de l'administration au sein même des champs sociaux auxquels elle s'applique. L'autorité publique tente de pénétrer la complexité du champ social via l'ajustement des intérêts des acteurs. L'Etat social réalise ses ambitions régulatrices par une

planification profonde du social. Dans le discours de la gouvernance, « la société libérale se concevrait ainsi à travers le face-à-face entre une société civile expurgée des strates intermédiaires – tels que les syndicats, les cultes ou les corporations, par exemple – qui divisent les individus, et un État exerçant son mandat « à l’abri des puissances occultes qui font écran entre le peuple et les mandataires officiels » (Pitseys, 2010 : 246).

La gouvernance désigne donc une technique de gestion sociale reposant sur la création d’une relation de confiance entre les différents partenaires du processus de décision politique. Cette relation de confiance doit faciliter la coopération entre les acteurs et simplifier leurs transactions. Mais elle se présente surtout comme un mode de gestion et de légitimation sociale de la norme, puisque la confiance des acteurs dans le processus dépend du sentiment que celui-ci est justifié, ou du moins qu’il n’est pas contraire à leurs intérêts. Par conséquent, le discours de la gouvernance publique se présente à la fois comme une conception alternative de la démocratie et de la délibération publique, mais aussi comme une grille d’analyse globale permettant de combiner les principes de légitimité et d’efficacité.

Le philosophe Alain Deneault met en garde : « Du citoyen, que l’ élu de la gouvernance semble être au début, on ne retiendra plus que son identité de partenaire au sens commercial ». Et il ajoute avec ironie « En privatisant des éléments de la vie publique, l’organisation privée en prive la collectivité. Privatiser est en effet le contraire de partager ». Le terme de « gouvernance » a pour vertu idéologique de hisser des projets (industriels ou financiers) privés au rang d’« objectifs communs » (Deneault, 2016 : 215).

Et Alain Supiot commente « la technique de gouvernance vise à décliner dans le domaine social les grandes orientations de la politique économique et à promouvoir l’adaptation de la main d’œuvre aux besoins des marchés (Supiot, 2010 : 66).

Implantée dans le champ de la vie publique dans les années 1980, la gouvernance entraîne une mutation du rôle de l’Etat. En réaffirmant la nécessité d’une saine gestion des institutions publiques, le terme désigne non seulement la mise en œuvre de mécanismes de contrôle mais également la volonté de gérer l’Etat à la manière « efficace » d’une entreprise. La gouvernance est en réalité la gestion néo-libérale de l’Etat qui se traduit, entre autres, par la mise au pas des organisations syndicales (Deneault, 2016 : 195).

4.6. Un aperçu chiffré après quelque quinze ans de mise en place

Le montant des interventions de la Zorgverzekering s’est élevé en 2016 à 357,6 millions d’euros, soit une augmentation de 4 % par rapport à l’année précédente. Sur le nombre total de 253.725 bénéficiaires, 175.439 personnes résidaient à domicile et 78.286 personnes se trouvaient en institutions. Les chiffres permettent de constater une augmentation constante du nombre des bénéficiaires résidant à domicile tandis que l’augmentation du nombre de personnes placées en institutions est limitée. Du fait de l’évolution démographique, le nombre des bénéficiaires devrait encore s’accroître.

Pour la plupart des bénéficiaires, la Zorgverzekering représente une aide financière non négligeable qui leur permet d’éviter de se trouver en situation de précarité. Le gouvernement flamand estime que, sans aucun doute, la Zorgverzekering répond à un besoin de société.

5. L'ASSURANCE AUTONOMIE EN REGION WALLONNE

La Zorgverzekering qui a été instauré en Flandre dès le début des années 2000, a donc été abondamment décrite dans les pages précédentes. Qu'en est-il en Région Wallonne ?

Peut-être est-il utile d'évoquer d'abord le mot « autonomie » qui semble correspondre à une tendance très mode depuis une dizaine d'années. Voici, par exemple, ce qu'en dit le sociologue Ronan Le Coadic : « Les domaines dans lesquels le terme « autonomie » est actuellement d'usage courant sont multiples et les acceptions scientifiques du concept fort diverses ; est-ce à dire qu'un même mot est employé pour désigner des faits irréductibles entre eux ou bien n'est-il de véritable autonomie que complexe, tant individuelle que collective ? En tout cas, l'autonomie est moins, aujourd'hui, une réalité, qu'un projet de société, à la fois exigeant, limité et novateur. » (Le Coadic, 2006).

5.1. Origine

En 2001, la mise en application de la ZorgVerzekering en Flandre inquiète les partis francophones qui contestent la constitutionnalité du décret promulgué par le Gouvernement flamand. Ils portent l'affaire devant la Cour d'arbitrage. La plupart soutiennent la création d'un régime fédéral d'assurance dépendance qui couvrirait toute la population de la Belgique et souhaitent empêcher l'émergence de politiques sociales entièrement distinctes dans les régions. La protection sociale servirait en effet d'instrument de promotion de l'unité flamande, comme cela a été finement démontré par les sociologues André Beland et Daniel Lecours et détaillé plus haut. Les programmes sociaux étant de ceux qui touchent le plus directement la vie quotidienne des populations, ils ont le potentiel d'attirer l'attention sur le rôle positif du gouvernement qui les adopte. Les politiciens francophones craignent donc que le programme flamand d'assurance dépendance n'incite les francophones de Bruxelles, qui ont le choix entre les deux Communautés, à se rallier à la communauté flamande pour obtenir les avantages de la Zorgverzekering.

La Cour d'arbitrage ne suit cependant pas les arguments des francophones et estime que la Communauté flamande a le droit de mettre en place un programme social dans un secteur où le gouvernement fédéral n'est pas encore intervenu directement. La volonté des partis politiques francophones de créer une assurance autonomie au niveau fédéral (dans le cadre de la sécurité sociale) est donc rendu impossible par les arrêts de la Cour d'arbitrage qui reconnaissent la compétence des Communautés en matière de couverture sociale des aides à la vie quotidienne pour les personnes dépendantes.

Dans son arrêt n°33/2001, la Cour rejette donc le recours de la Communauté française et valide ainsi le décret « zorgverzekering ». Elle considère que la loi spéciale du 8 août 1980 a attribué aux communautés, au titre des matières personnalisables, « toute la matière de l'aide aux personnes » et que, sur cette base, la Communauté flamande est fondée à organiser une prise en charge des frais encourus par les personnes dont l'autonomie est réduite. Selon l'avis de la Cour, dans la mesure où la Communauté flamande ne s'est pas immiscée dans une réglementation établie par l'Etat fédéral, elle comble un vide.

Daniel Dumont, professeur de droit et dont les recherches portent principalement sur des questions de sécurité sociale, commente « la Cour a globalement suivi la position flamande mais a par contre explicitement jugé indifférentes les caractéristiques de la prestation contestée en termes de technique de financement et de délimitation des bénéficiaires » (Dumont, 2015 : 181). Pourtant, la Zorgverzekering présente un certain nombre de caractéristiques qui la rapprochent des assurances sociales (affiliation obligatoire, prélèvement d'une cotisation, intervention sous la forme d'une prestation en argent).

A l'époque, la Cour d'arbitrage se base sur les dispositions prises dans le cadre de la deuxième réforme de l'Etat à propos de l'aide aux personnes. Plus tard, la 6^{ème} Réforme de l'Etat va encore plus loin que la logique des arrêts de la Cour d'arbitrage et des avis du Conseil d'Etat sur les différents actes législatifs posés par le gouvernement flamand. En effet, l'éclatement des compétences liées aux soins et à l'aide aux personnes augmente considérablement avec le transfert vers les entités fédérées d'un paquet homogène des compétences concernant les personnes âgées : forfaits INAMI pour les résidents en MR/MRS, réglementation des prix, centres de soins de jour, etc., le fédéral restant compétent pour les soins infirmiers à domicile.

Du côté wallon, le MOC, la CSC Seniors, Caritas et Solidaris sont demandeurs de la mise en place d'une nouvelle branche de la sécurité sociale pour pallier les difficultés liées à la perte d'autonomie mais, constatant que la voie privilégiée pour construire une nouvelle branche de la sécurité sociale fédérale n'a pas pu aboutir, ils relancent le projet au niveau régional.

Car, en 2004, la section de législation du Conseil d'Etat avait été saisie d'une demande d'avis sur une proposition de loi déposée par un sénateur francophone pour instaurer à l'échelle fédérale une prise en charge des soins liés à la perte d'autonomie par le biais d'un élargissement de l'assurance soins de santé et indemnités organisée dans le cadre de la sécurité sociale (Doc. Parl. Sénat, 2003 : 1). Le Conseil d'Etat avait alors rappelé le principe d'exclusivité selon lequel « la compétence d'une autorité exclut la compétence de l'autre ».

5.2. Projet de mise en application

En 2014, le gouvernement wallon décide de porter le projet et cherche à l'opérationnaliser en se concertant avec des acteurs de terrain. Des études sont menées et des comptes rendus sont faits régulièrement au Parlement.

Le 17 décembre 2015, la CSC wallonne rédige une note d'analyse et de positionnement à propos de l'assurance autonomie en Wallonie rappelant que la question de l'instauration de cette assurance avait déjà fait l'objet d'une étude commanditée par les gouvernements francophones en 2002-2003. Cette note précise l'agenda envisagé par le gouvernement pour la mise en œuvre de l'assurance autonomie le 1^{er} janvier 2017. Elle reprend le principe d'assurance et l'articulation nécessaire à d'autres politiques tels que, par exemple, le développement de centres de jour et le soutien aux aidants proches. Elle salue la volonté du gouvernement de créer un dispositif capable de fournir une série de services collectifs de qualité, accessibles financièrement et pérennes. Elle préconise un renforcement de l'offre de services plutôt que l'allocation d'une somme à un bénéficiaire individuel et plaide pour que les moyens de l'assurance autonomie soient orientés vers des prestataires agréés.

Le projet du gouvernement wallon n'est effectivement pas de s'aligner sur le modèle flamand qui verse aux bénéficiaires de la ZorgVerzekering un montant forfaitaire de 130 € sans demander de justificatif pour l'utilisation de la somme.

Une note-cadre définissant les grandes lignes est adoptée par le gouvernement wallon le 21 juillet 2016 mais il apparaît qu'avant de lancer la machine décrétable il y a lieu de développer de nouvelles études pour connaître plus précisément la situation sociale en termes de besoin d'accompagnement, les statistiques disponibles étant insuffisantes. ForSides, une société de conseil en actuariat, réalise une première série d'estimations mais les données qu'elle fournit restent fragmentaires et doivent être affinées.

5.3. Description du projet

Le 18 juillet 2016, Maxime Prévot, ministre des Travaux publics, de la Santé, de l'Action sociale et du Patrimoine adresse au Gouvernement wallon une « note cadre » relative à l'assurance autonomie en Région wallonne (AAW en abrégé). Après quelques considérations générales relatives à l'allongement de la vie, à l'augmentation du nombre de personnes âgées et aux besoins à satisfaire pour assurer une vie de qualité, la note énonce les principes retenus pour l'instauration de cette assurance autonomie dont le premier est le principe de l'assurance (dans l'esprit d'une politique de type bismarckien) et non de l'assistance (qui relèverait d'une politique de type beveridgien).

Le projet de cette AAW apparaît nettement plus ambitieux que celui de la Zorgverzekering et la création de l'AAW est donc autrement plus complexe que la Zorgverzekering étant donné qu'elle ne se concrétisera pas par un versement en espèces mais par la fourniture d'un service personnalisé. Le dispositif nécessite que l'offre de service soit suffisante pour répondre à la demande.

Il est clair qu'il existe un marché des assurances et les compagnies privées s'y bousculent. Le magazine Assurance (supplément paru dans la Libre Belgique en octobre 2016) titre par exemple « Les Assureurs protègent notre sécurité sociale et nos pensions ». Après quelques déclarations alarmistes, chaque compagnie d'assurances offre ses services pour « assurer la survie, la perte de mobilité ou la dépendance ».

Une assurance privée fonctionne cependant selon le principe que, si le risque s'aggrave, le tarif des contrats augmente et, si le risque diminue, le tarif baisse. Au contraire, l'AAW devrait fournir une aide en fonction des besoins sans majoration de coût pour le bénéficiaire et suppose une mutualité constituée par l'ensemble des personnes assurées contre un même risque et qui cotisent pour faire face à ses conséquences. L'assurance est alors l'organisation de la solidarité entre les membres d'une société désireuse d'accroître la qualité de vie en général et plus particulièrement celle des plus fragiles.

Les recettes liées à la cotisation de l'AAW doivent permettre non seulement une augmentation de l'offre des services à domicile mais aussi une diminution de l'intervention personnelle du bénéficiaire en situation de dépendance, tant au domicile qu'en MR/MRS. La philosophie première de l'AAW étant de favoriser le maintien à domicile et donc d'apporter aux personnes âgées, aux personnes handicapées ainsi qu'à tous ceux dont l'autonomie est réduite l'aide dont ils ont besoin pour pouvoir continuer à vivre décemment chez eux moyennant une cotisation, cette AAW est cependant étendue aux personnes résidant en MR/MRS pour éviter toute discrimination.

Les avantages que peut présenter le modèle d'un financement de l'offre ne sont pas négligeables. Ce modèle permet en effet à chaque bénéficiaire d'obtenir un service de même qualité quels que soient ses revenus. Ce modèle agit également comme un garde-fou contre des dérives potentielles puisque les prestations sont contrôlées et que le système est régulé. Il est donc complètement différent d'une offre commerciale.

5.3.1. Fonctionnement

L'AAW est fondée sur les principes de la sécurité sociale et donc sur les principes d'assurance et de solidarité ; elle donnera droit aux personnes en perte d'autonomie à des services non médicaux à domicile ou à une réduction de la facture d'hébergement en maisons de repos.

Le projet prévoit que des services d'aide et de soins à domicile (SAFA) agréés par la Région wallonne interviendront concrètement pour pallier les situations de dépendance, à domicile comme en institution, par des prestations en fonction des besoins. Les prestataires détermineront un plan d'aide avec les bénéficiaires. « La couverture de la population wallonne sera assurée par l'indemnisation de prestations d'aide au domicile (aide-ménagère sociale, aide familiale et garde à domicile) et par une intervention dans la part à charge des résidents en maison de repos en fonction de leur degré de dépendance et de leurs revenus. Parallèlement, l'AAW entraînera un renforcement des équipes sociales encadrant les services d'aide à domicile et des centres de coordination » (note cadre relative à l'AAW 18/07/2016).

5.3.2. Conditions d'accès

Les conditions de cet octroi est le risque ou l'état de dépendance dont le stade devra être défini. Pour pouvoir bénéficier de l'AAW, l'intéressé doit être dans un état de dépendance « grave et prolongé », être en ordre de cotisation auprès de son organisme assureur, résider en Région wallonne depuis au moins 3 ans.

Les prestations d'aide et de soins non médicaux doivent être réalisées à domicile ou en résidence assimilée au domicile par une structure ou un prestataire agréé par le Gouvernement. Elles ne doivent pas excéder un maximum à définir.

5.3.3. Evaluation de la dépendance

Les centres de coordination des services d'aide et de soins à domicile agréés se chargeront de l'évaluation du niveau de dépendance. La note-cadre du 18/07/2016 annonce que « la Wallonie, en collaboration avec l'Etat fédéral, la Communauté flamande et la Région de Bruxelles-capitale sont désireuses de déterminer une échelle commune à l'ensemble du territoire en adaptant l'échelle BelRAI », choix qui nécessitera un plan de formation de l'ensemble des prestataires et, à l'avenir, une insertion de ce savoir dans les formations initiales de ces métiers.

Pour déterminer le plus précisément possible le profil de la personne potentiellement bénéficiaire de l'assurance autonomie, l'échelle BelRAI mesure en effet toute une série de paramètres tels que : cognition, communication et vision, humeur et comportement, bien-être psychosocial, état

fonctionnel, continence, diagnostics médicaux, état de santé, état nutritionnel et bucco-dentaire, état de la peau et des pieds, médicaments consommés, traitements, responsabilité, soutiens sociaux, environnement.

5.3.4. Financement

Tout adulte âgé de 26 ans et plus devra s'acquitter d'une cotisation obligatoire qui sera perçue par les organismes assureurs. « L'article 67 alinéa 5 de la loi du 6 avril 2010 confirme la légalité de l'intervention des organismes assureurs (mutualités, unions nationales et sociétés mutualistes,) pour l'exécution de services *qui ne sont pas des opérations* dans la gestion de l'assurance autonomie » précise la note cadre qui ajoute « Cet article est confirmé par l'arrêté royal du 12 mai 2011 qui mentionne que constituent de tels services « *le service qui ne fait qu'exécuter l'assurance soins, dont les avantages et les cotisations sont fixées par un Décret d'une Communauté et ce au nom et pour le compte de cette Communauté concernée, à savoir sans supporter le risque couvert. Par assurance soins, il faut entendre la prise en charge des frais encourus, par des membres affectés par une autonomie réduite prolongée, pour la prestation d'aides et de services non médicaux* ».

Les organismes assureurs (OA) régleront le paiement des prestations des SAFA et contrôleront tant les services d'aide que les évaluations du niveau de dépendance.

L'instauration de l'assurance autonomie s'accompagnera d'une « simplification importante des barèmes d'aide familiale » et « un nouveau barème pour les prestations d'aide-ménagère sociale et de garde à domicile sera instauré ». Le budget de l'assurance autonomie prendra en charge la différence entre la participation assumée par tous les bénéficiaires de ces services et celle du bénéficiaire de l'assurance autonomie (Prévot, 2016).

Le budget total de l'assurance autonomie atteindra les 416 millions d'euros et sera financé par :

- Le montant perçu par les cotisations de l'assurance autonomie dont le total est estimé à 68 millions d'euros,
- Le budget de soutien consacré aux services d'aide à domicile et s'élevant à quelque 180 millions d'euros,
- Un soutien financier progressif et récurrent de 15 millions d'euros en 2019 qui devrait atteindre 60 millions d'euros à l'horizon 2026.
-

C'est l'AVIQ (Agence wallonne pour une vie de qualité) qui sera chargée de gérer le budget de l'assurance autonomie et d'octroyer les agréments aux SAFA.

5.4. La position des quatre principaux partis en Région wallonne

L'assurance autonomie en Région wallonne étant restée à l'état de projet durant la législature 2014-2019, c'est sur base des programmes des quatre principaux partis qu'il est possible d'établir leur position respective et de dresser une comparaison.

5.4.1. Position du PS

L'idéal social

Dans le chapitre consacré aux clivages, il est rappelé que, lors d'un congrès à Bruxelles en avril 1885, le parti ouvrier s'est emparé des questions sociales. Quelques années plus tard, la Charte de Quaregnon a annoncé la volonté du parti d'améliorer le sort des travailleurs.

Il n'est donc pas étonnant que, en ligne directe avec ses idéaux d'origine, le programme 2014-2018 du PS accorde une attention particulière à la défense de la sécurité sociale, au financement des soins de santé, à la défense du 1^{er} pilier des pensions, à l'égalité des genres et à l'individualisation des droits sociaux (Delwit, Pilet, Van Haute, 2011 : 226).

Dans son programme 2014-2018, le PS énonce donc les domaines dans lesquels il entend poursuivre ses efforts en Région wallonne durant la nouvelle législature. Son slogan « Plus forts ensemble pour un avenir plus juste » donne le ton d'un projet qui se veut comme un tremplin pour sous-tendre un développement territorial au service du bien-être collectif (Programme 2014-2018 : 23).

Rappelant les progrès qu'il a conquis avec l'appui de ses alliés syndicaux et mutuellistes, le PS rappelle que la sécurité sociale est un patrimoine commun qui ne peut être remis en cause. Et il affirme que la sécurité sociale et le système de soins de santé doivent encore être perfectionnés du fait de l'allongement de l'espérance de vie et des conséquences que celle-ci implique sur l'organisation des soins de santé.

Sans que ne soit développé un chapitre traitant spécifiquement de « l'assurance autonomie en Région wallonne », le programme traite du modèle de société que le parti veut défendre et un large chapitre est titré par le verbe « **protéger** ».

Protéger les personnes âgées en optimisant les aides et « promouvoir les services de proximité comme outils d'insertion sur le marché de l'emploi ». Il entend de cette façon soutenir le développement d'initiatives d'économie sociale et de services de proximité visant des besoins sociétaux individuels ou collectifs pour répondre à « des besoins croissants en raison du vieillissement de la population ».

Protéger les travailleurs sociaux en leur offrant un emploi de qualité permettant d'offrir des emplois à des personnes peu qualifiées et ces emplois seraient non délocalisables. La réduction du chômage participerait au développement économique de la Région, à l'alimentation des caisses de la sécurité sociale et à la lutte contre le travail au noir. Le PS souhaite faire évoluer les services de proximité car il en pointe les défauts : ils sont « éclatés entre plusieurs dispositifs » et, surtout, ils n'offrent pas tous des emplois de qualité. Pour le PS, les services de proximité doivent donc évoluer selon trois axes principaux : la cohérence, la qualité et la formation.

Le parti est en effet conscient que le système de titres-services, s'il offre de l'emploi et des droits sociaux, ne permet pas la transition vers un vrai métier. Afin d'améliorer la qualité de ces emplois en titres-services, il propose de fixer des normes d'encadrement et de formation et de contrôler l'application de ces normes, de déterminer un nombre minimal d'heures de travail et d'établir des critères de qualité des emplois offerts.

Protéger le secteur non marchand et articuler le dispositif titres-services avec les autres services permettant de rencontrer les besoins de proximité (aide familiale, aide-ménagère, aide et soins à domicile) en offrant aux travailleurs des perspectives d'emplois de qualité.

Pour tendre vers son « idéal de bien-être collectif » et « répondre aux défis actuels que sont la demande sociale en croissance et la persistance du chômage, tout en tenant compte des moyens publics sous pression », le PS souhaite soutenir le secteur non marchand et l'aider à garantir à la fois la qualité de l'offre de service et la qualité de l'emploi.

Préserver le modèle social en renforçant ses points forts pour maintenir le principe de solidarité qui a été mis en place. Il estime dès lors nécessaire de maintenir une norme légale de croissance annuelle du budget des soins de santé et de garantir le financement des services transférés aux entités fédérées. Sans l'écrire explicitement, c'est bien le système des cotisations que le PS entend maintenir en marquant son attachement au « système d'assurance maladie obligatoire qui a été bâti dans l'après-guerre ». Et c'est par les impôts que le PS entend financer les services publics aux citoyens dans des domaines tels que celui de la santé en priorité.

En matière de santé, le PS annonce que la lutte contre les inégalités est la préoccupation majeure et qu'il convient de soutenir les initiatives de pratique groupée permettant d'offrir un encadrement disciplinaire. Et, pour permettre de répondre au défi que représente la 6^{ème} réforme de l'Etat et le transfert de compétences, le PS estime utile non seulement de rassembler toutes les compétences relatives à la santé au sein d'un seul organisme afin de réaliser des économies d'échelle et d'assurer la cohérence des politiques mais aussi d'associer les interlocuteurs sociaux ainsi que les partenaires des secteurs concernés à la gestion de ces compétences afin de bénéficier de leur expertise.

Protéger les aidants proches dont le rôle est essentiel. Le PS consacre un paragraphe aux aidants proches dont le rôle est essentiel et pour lesquels il étudie un statut afin de leur permettre notamment d'être couverts par l'assurance en responsabilité civile.

Préserver la qualité de vie des personnes âgées et le droit fondamental de vivre au sein de son domicile, ce qui constitue d'ailleurs « le premier choix pour la majorité des personnes ».

Propositions

1) Financement

Concrètement, le PS détaille ses propositions comme suit : s'il est important de continuer à créer de nouvelles capacités d'accueil en maisons de repos, c'est avant tout sur l'aide à domicile des personnes âgées qu'il faut concentrer les moyens en réservant les maisons de repos aux personnes les plus dépendantes.

2) Coordination

Pour la coordination entre tous les acteurs qui interviennent à domicile (aide familiale, infirmière, etc.), le PS souhaite améliorer la visibilité des centres de coordination et d'aide et soins à domicile et renforcer ces services pour répondre à l'augmentation de la demande. Et, dans le soutien aux aidants proches, le PS recommande d'accroître le nombre de places disponibles dans les centres de jour et dans les structures de court séjour, ce qui permettrait d'une part aux aînés de nouer des contacts sociaux et d'autre part aux aidants proches de prendre un peu de répit.

3) Offre d'hébergement

Le PS promeut très clairement le maintien à domicile des personnes âgées peu dépendantes qui doivent pouvoir faire appel à une aide adaptée et financièrement accessible. Il n'ignore cependant pas que, vu l'allongement de l'espérance de vie, de nouvelles places seront nécessaires en maisons de repos et qu'il est indispensable d'augmenter l'offre d'hébergement. Pour que cette offre soit financièrement accessible, c'est l'investissement dans le secteur public et associatif qui doit être soutenu afin de garantir un coût d'hébergement accessible à tous.

Que le coût d'hébergement soit accessible à tous requiert en premier lieu une saine gestion des maisons de repos publiques et une répartition adéquate de l'offre sur le territoire par bassin afin de favoriser des économies d'échelle, en deuxième lieu un niveau de pension décent avec, en conséquence, une dotation structurelle d'équilibre pour la sécurité sociale et, en troisième lieu, une création d'emplois dans le secteur de la santé qui, en diminuant les dépenses en allocations de chômage, permettrait de percevoir plus de cotisations sociales pour payer les pensions.

4) Pensions

Le PS estime nécessaire de maintenir un système de pensions à la fois assurantiel et solidaire mais juge préférable d'affecter prioritairement les moyens disponibles au bénéfice des petites et moyennes pensions. Il propose donc de privilégier le renforcement du 1^{er} pilier et de mieux valoriser les années de travail dans une fonction pénible.

5) Solidarité

Dans le chapitre consacré à la cohésion sociale (p. 312), le PS insiste encore sur la solidarité nécessaire entre citoyens pour permettre le développement satisfaisant et durable de la société. Cette société inclusive ne ferait pas des citoyens des individus assistés mais des partenaires dans la progression d'une vie digne pour chacun sans opposer ceux qui sont économiquement autosuffisants et ceux qui ont besoin d'aide. Tout en étant particulièrement attaché à la défense du service public, le PS reconnaît l'existence d'un secteur associatif riche et de qualité qui répond aussi à des problématiques sociales. Sans surprise, le PS met en garde contre les dangers de la privatisation et entend donc défendre le principe d'exception « non marchand » face à la libéralisation des services et soutenir sur le plan européen l'adoption d'une directive-cadre sur les services d'intérêt général.

Commentaire

En résumé, le PS étudie les différentes problématiques que pose le vieillissement de la population et avance des propositions tenant compte des diverses parties prenantes : personnes âgées, aidants proches, partenaires sociaux, mutuelles, secteur public et associatif. Cependant, si le programme détaille largement l'APA (Aide aux Personnes Agées), il n'évoque jamais clairement l'assurance autonomie en tant que telle.

A la lecture de ce programme, deux risques importants apparaissent : d'une part, la concentration de très vieilles personnes en maisons de retraite qui deviendront des unités de soins et n'auront plus aucune fonction socialisante et, d'autre part, la faible valorisation des métiers d'aide puisque le PS souhaite que le prix des titres-services n'augmente pas au-delà de l'indexation et que le dispositif permette de répondre en priorité aux besoins de proximité sans susciter de concurrence avec d'autres secteurs existants.

5.4.2. Position d'Ecolo

Ecolo n'a pas le même passé historique puisqu'il est créé dans les années 1980 par des militants qui se positionnent pour la défense de la soutenabilité environnementale des modes de production et de consommation en réaction à l'utilisation débridée des matières premières, à la destruction de l'environnement, à l'emploi de produits chimiques dans la production et la transformation des aliments, à la consommation à outrance encouragée par la publicité – parfois mensongère – et à la course aux armements. De façon générale, Ecolo promeut un développement durable et raisonné et affiche sa volonté de redéfinir en profondeur la démocratie belge pour la rapprocher du citoyen.

Dans son programme 2014-2019, Ecolo dresse l'état des lieux : depuis la fin de la seconde guerre mondiale, des dispositifs performants de protection sociale ont été développés et adaptés à plusieurs reprises pour répondre à de nombreux défis sociaux dont certains ont été aggravés par les diverses crises rencontrées. Plusieurs défis doivent maintenant être relevés, dont :

L'allongement de la durée de vie

En Belgique un cinquième de la population est représenté par les « seniors ». Il s'agit de trouver une réponse qui soit à la fois suffisante pour ces seniors en termes de qualité de vie et budgétairement soutenable alors que la part des dépenses sociales ne cesse d'augmenter.

Le parti fait état également des opportunités que la situation pourrait offrir en termes de possibilités d'innovation, de développement d'activités et de services spécifiques ainsi qu'en termes d'emploi d'autant que, du fait de la 6^{ème} réforme de l'Etat, l'aide aux personnes âgées sera désormais intégralement gérée par les entités fédérées.

La création d'emplois de qualité

Les inégalités persistent et s'accroissent même, prouvant l'inefficacité des politiques d'austérité. La création d'emplois précaires n'est en effet pas une réponse satisfaisante au problème du chômage.

Les tenants de l'austérité ne tiennent pas compte du fait, d'une part, que répondre aux nombreux défis pourrait créer de nouveaux emplois et, d'autre part, que la Sécurité sociale joue un rôle de stabilisation puisqu'elle assure un soutien à la consommation intérieure. La Sécurité sociale est également mise sous pression par les forces séparatistes qui estiment que la solidarité coûte cher et par les partisans du libéralisme qui prétendent que la privatisation garantirait rentabilité et compétence.

L'innovation sociale pour répondre aux priorités

Ecolo se positionne au contraire en faveur de l'Etat et de la collectivité pour renforcer la Sécurité sociale et la remodeler en dialogue avec les interlocuteurs sociaux. Et le parti souhaite encourager toutes les formes d'innovation sociale et toutes les initiatives favorisant les engagements associatifs.

Pour le parti, les priorités de la Sécurité sociale sont l'assurance (des couvertures suffisantes pour faire face aux aléas de la vie), la solidarité (une société plus égalitaire pour corriger les déséquilibres socio-économiques), le développement durable (une vision à long terme en anticipant les conséquences des choix posés), le maintien d'un système collectif public (avec une gestion paritaire de la sécurité sociale entre interlocuteurs sociaux) et la gestion globale (pour permettre des ajustements au vu des évolutions démographiques).

Propositions

1) Financement

Pour apporter les moyens nécessaires, Ecolo estime nécessaire la contribution des revenus des capitaux, notamment spéculatifs, alors qu'actuellement la sécurité sociale est principalement financée par les cotisations sociales prélevées sur le travail complétées par des subventions de l'Etat fédéral.

Pour maîtriser les coûts des soins de santé, Ecolo propose notamment de revaloriser la médecine de première ligne et d'éviter la concurrence stérile entre les hôpitaux. Et, pour le parti, ce sont les revenus du capital qui devraient davantage contribuer au financement de la solidarité tandis que la pression fiscale sur le travail devrait être allégée.

Ecolo prône une Cotisation Sociale Rééquilibrée (CSR) qui, avec un taux d'imposition plus bas, élargirait la base des recettes tout en préservant son volume et serait l'instrument d'un financement équitable et durable de la protection sociale.

2) Individualisation des droits

Pour pallier les inégalités et les discriminations (notamment à l'égard des femmes, des chômeurs, des handicapés, des personnes âgées), Ecolo propose d'approfondir l'individualisation des droits sociaux et l'amélioration de l'accès aux prestations sociales pour les ayant-droit.

3) Renforcement de la sécurité sociale

Aux yeux des écologistes, « la dimension sociale doit être placée au cœur du projet européen qui a jusqu'ici été excessivement marqué par la priorité donnée à l'économie ». Ils estiment que les politiques européennes doivent passer d'une logique de compétition à une logique de coopération pour, à long terme, permettre une harmonisation vers le haut des normes sociales par l'élaboration de conventions collectives européennes. La 6^{ème} réforme de l'Etat a transféré un certain nombre de compétences aux entités fédérées et, constatant que les innovations sociales sont souvent portées par des groupes citoyens rassemblés au sein d'organisation d'économie sociale, Ecolo souhaite poursuivre son soutien au tiers-secteur et à l'économie plurielle pour répondre au mieux aux besoins des citoyens.

4) Prise en compte de toutes les parties prenantes

L'horizon politique d'Ecolo est l'accomplissement d'une société intergénérationnelle et solidaire permettant notamment aux personnes âgées, même dépendantes, de garder la maîtrise de leurs choix et de leur quotidien. C'est pourquoi Ecolo soutient une modernisation de l'organisation des politiques à destination des aînés et le passage d'une logique de prise en charge institutionnelle à celle de la prise en compte du projet de vie des personnes et de l'évolution de leurs besoins. Et, pour contrer l'enjeu financier du vieillissement de la population, il évoque la possibilité d'actionner différents leviers tels que, notamment, la contribution des capitaux spéculatifs et la lutte contre la fraude fiscale.

Si le secteur des « services à la personne » doit être développé, l'accompagnement des demandeurs d'emploi doit cependant être respectueux de leur projet professionnel et la formation dans un secteur donné ne doit pas être une obligation sociale. Ecolo estime nécessaire d'encourager et de soutenir les activités sociales et l'entraide coopérative qui sont susceptibles d'entraîner une attitude proactive vis-à-vis de la vie en général mais met en garde contre des incitations qui ne prendraient pas en compte l'aptitude des personnes à remplir le cahier des charges inhérent aux tâches à accomplir.

5) Maintenir un système de qualité et coordonner les services

Ecolo met en garde contre le risque déjà visible de privatisation et de marchandisation du système de santé. Déjà la médecine générale a été dévalorisée, ce qui porte atteinte aux soins de proximité. Et l'institution hospitalière est, elle aussi, confrontée à des difficultés et doit assurer la continuité des soins médicaux et paramédicaux par des aides à domicile. Pour Ecolo, c'est grâce à une sécurité sociale renforcée que la solidarité doit s'organiser pour permettre la disparition des inégalités sociales en matière de santé.

Ecolo propose donc de rendre au médecin généraliste son rôle central dans le système des soins de santé et de l'inscrire comme pivot d'un dispositif multidisciplinaire (soins à domicile, assistance sociale, assistance autonomie).

Ecolo propose aussi de valoriser la fonction d'infirmier et de développer davantage les équipes volantes. Il estime nécessaire d'intégrer les soins à domicile dans la formation de base et les stages et d'en faire éventuellement une spécialisation. Pratiquement, il convient également de redéfinir les tâches des différents prestataires de soins et d'en assurer la meilleure complémentarité possible.

6) Multiplier les logements adaptés

En matière de logement, le défi que représente le vieillissement de la population n'est pas non plus sans influence puisqu'il aura un impact sur l'augmentation prévisible de la demande de logements adaptés, à proximité des lieux de services. Ainsi Ecolo propose de soutenir le développement de résidences-services sociales, offrant à la fois un logement et des services adaptés aux personnes âgées et permettant de ce fait le maintien à domicile des personnes en perte d'autonomie. Dans le même temps, la création de projets intergénérationnels ou communautaires permettant le logement de personnes seules dans un même immeuble pourrait être impulsée à partir de la reconversion de maisons de repos qui ne correspondent plus aux seuils de rentabilité définis.

7) Donner la priorité à la pension légale

Ecolo prône la priorité de la pension légale, assurant la crédibilité du premier pilier, tandis que les 2^{ème} et 3^{ème} piliers de pension devraient être orientés vers le financement d'activités économiques durables et de proximité.

8) Instaurer une assurance autonomie et veiller à la qualité de vie des personnes âgées

Constatant que la Belgique fait partie des pays de l'UE qui consacrent le moins de moyens publics aux soins non médicaux pour les personnes âgées alors que les besoins en la matière sont en constante augmentation, Ecolo propose d'instaurer une assurance autonomie complémentaire aux dispositifs existants. L'assurance autonomie, sous forme d'allocation mensuelle, permettrait une redistribution au profit des personnes en état de dépendance et serait gérée par les interlocuteurs sociaux. Cette assurance autonomie permettrait de contribuer à couvrir des besoins relatifs à l'aide à domicile (repas, présence, aide-ménagère, soins non médicaux), au coût d'un hébergement en maison de repos, au maintien de liens et de vie sociale, à l'aménagement des lieux de vie, au soutien des aidants proches. Elle permettrait même de réaliser des économies dans le domaine de la sécurité sociale si elle remplace, raccourcit ou diffère un séjour à l'hôpital ou en institution. Elle pourrait être fusionnée avec l'APA (Aide aux Personnes Agées) et avec le BAP (Budget d'Assistance Personnelle) qui permet actuellement un complément d'aide aux personnes dont le handicap a été décelé avant l'âge de 65 ans.

9) Soutenir les aidants proches et valoriser les services

Ecolo appelle également à ne pas sous-estimer le rôle de l'aidant proche qui, actuellement, ne bénéficie ni de reconnaissance ni de soutien. Pour lui aussi l'offre d'aide à domicile et l'offre d'accueil seraient un apport précieux. Pour soutenir l'aidant proche, Ecolo propose de lui reconnaître un statut, d'assimiler dans le calcul de sa pension la période où il a exercé son rôle d'aidant et de rendre accessible pour lui aussi une assistance externe à domicile. Et, puisque le vieillissement de la population entraîne un nombre considérable de nouveaux besoins, c'est une opportunité pour créer de nouveaux métiers, tant dans l'accompagnement et les soins à domicile que de la santé, qui soient attractifs et exercés dans des conditions sociales et financières intéressantes. Ces métiers doivent donc être valorisés, tant en image qu'en rétribution financière, et bénéficier de formations spécifiques.

10) Assurer la complémentarité entre action politique et action associative

En matière d'emploi, Ecolo entend également développer une approche complémentaire entre les services d'aide à domicile et les titres-services et dénonce l'utilisation par les entreprises du système

actuel des aides à l'emploi à des fins d'allègement fiscal. Les systèmes d'aide à l'emploi et les titres-services représentent en effet des budgets très importants et peuvent susciter l'émergence de nouveaux emplois de qualité qui seront sources de plus-value sociale.

Dans ce domaine, Ecolo estime primordiale une complémentarité entre action politique et action associative car la part que représente cette dernière dans le PIB n'est pas négligeable et répond à de nombreux besoins sociétaux. Avec le transfert des aides à l'emploi, les Régions bénéficient d'une marge de manœuvre plus importante et peuvent donc adopter une approche plus cohérente en matière de soutien au secteur associatif (dont aide et soins aux personnes âgées).

En ce qui concerne la complémentarité des services de proximité, une liste serait dressée des tâches pouvant être effectuées par les titres-services et une convention devrait être mise en place pour orienter les personnes qui en ont besoin vers un service d'aide familiale.

Commentaire

Comme le PS, Ecolo étudie les différentes problématiques que pose le vieillissement de la population et avance des propositions tenant compte des diverses parties prenantes : personnes âgées, aidants proches, partenaires sociaux, mutuelles, secteur public et associatif.

Le programme d'Ecolo propose une vision renouvelée de l'Etat providence, tenant compte des nouveaux besoins de la société et des contraintes qui pourraient être transformées en atouts. De ce programme, il ressort qu'Ecolo met en cause le fonctionnement de nos sociétés dans lesquelles la rentabilité est le dénominateur commun de toutes les activités et il est permis d'en déduire que le parti se situe sur la gauche de l'échiquier politique.

5.4.3. Position du CDH

Successeur du PSC, le CDH tente de concilier l'économie de marché et la défense des acquis sociaux (Programme CDH 2014-2019).

Dans son programme 2014-2019, le CDH acte la mutation démographique que représente le vieillissement de la population et l'estime porteuse d'un secteur d'activités économiques particulier : les services aux personnes. Trois avantages apparaissent d'emblée : éviter une prise en charge dans un milieu résidentiel lourd, créer une économie du lien, assurer la qualité de vie et le bien-être des personnes âgées.

Propositions

1) Création d'emplois durables dans le domaine social

Par le soutien à l'économie sociale, le CDH envisage son rôle comme anticipatif pour prévoir et soutenir la création de métiers d'avenir et réagir ainsi sans retard aux besoins du marché de l'emploi. Ainsi, il entend développer les structures d'aide aux personnes par l'octroi d'emplois subventionnés. Il propose aussi d'intégrer systématiquement des clauses sociales dans les marchés publics, de promouvoir dans les cycles supérieurs d'enseignement les filières de formation orientée vers l'entrepreneuriat social et d'encourager les communes à créer des initiatives d'économie sociale plutôt que de recourir au secteur privé.

Les services à domicile et de proximité représentent des emplois à haute valeur humaine ajoutée et augmentent l'offre de services aux personnes en réduisant le coût du travail par la diminution des cotisations sociales. C'est par conséquent une priorité pour le CDH.

2) Extension et bonne gestion des titres-services

Parmi ses « propositions phares », figure celle de ne pas augmenter le prix des titres-services et d'étendre ceux-ci à de nouvelles activités car ils répondent à trois objectifs : lutter contre la fraude sociale (le travail au noir), créer de l'emploi et faciliter la vie professionnelle des femmes qui font appel aux titres-services pour les tâches ménagères à domicile.

Pour le CDH, la sauvegarde de ce régime est une priorité et le transfert des titres-services aux Régions est l'occasion de les améliorer : les aides à l'emploi incitent en effet les entreprises à opérer une rotation régulière du personnel sans lui permettre d'avoir accès à des formations.

Le CDH est également soucieux d'éviter la concurrence inutile entre IDESS (Initiatives de développement de l'emploi dans le secteur des services de proximité à finalité sociale) et titres-services par le recours à un seul opérateur et d'empêcher le cumul des aides à l'emploi et des titres-services.

3) Une économie innovante

Autre « proposition phare » du CDH : privilégier une économie de proximité trois fois bénéfique car elle créerait des emplois locaux, serait économe pour l'environnement et générerait du lien social. Et une mesure de soutien aux familles : des réductions d'impôts majorées pour tenir compte des personnes à charge.

4) Contrats de participation pour les chômeurs

Quant à permettre aux chômeurs de longue durée de réaliser des prestations d'intérêt public, le CDH estime que « la reconnaissance sociale » dont ils bénéficieraient en exerçant un « autre type d'activité que l'emploi contractuel » permettrait à ces personnes de « se valoriser ». Pour les chômeurs « très éloignés du marché de l'emploi », le CDH propose en effet la création via les ALE de « contrats de participation » réservés à des activités d'intérêt social ou collectif pour, notamment, assurer la couverture des besoins en services de proximité auprès des personnes en situation de dépendance (principalement âgées) ou pour réaliser des activités auprès des maisons de repos. La réalisation de ces prestations serait rémunérée.

Enfin, le CDH souhaite renforcer les ALE en élargissant le champ d'application des activités qui peuvent être prestées (par exemple, faire les courses, accompagner les personnes âgées).

5) Qualité de vie des personnes âgées

Par sa proposition n° 214, le CDH entend « favoriser la participation des aînés à la vie collective dans des maisons de repos qui accueilleraient en leur sein « une école, une crèche, des activités commerciales, etc ». Au-delà de l'augmentation de l'espérance de vie, c'est l'augmentation de vie de qualité que le CDH veut encourager, en permettant aux personnes âgées de faire le choix qui correspond le mieux à leurs souhaits et à leurs besoins en leur assurant une continuité de l'aide et de développer les services de proximité.

La proposition n° 284 reflète encore le souci de combattre l'isolement des personnes âgées, qu'elles vivent à domicile ou en milieu résidentiel, en permettant diverses offres d'aménagement et d'activités.

6) Assurance autonomie

La perte d'autonomie engendrant des frais divers (soins de santé, aides à domicile, aménagement du domicile), la proposition phare du CDH à cet égard est de créer une assurance autonomie pour « couvrir une série de services au même titre que les remboursements dans le cadre de l'assurance soins de santé ». Il envisage cette assurance autonomie comme pouvant être créée en développant

l'APA (Aide aux Personnes Agées) mais, plutôt que de se contenter d'un complément de revenus, d'offrir des interventions en fonction des besoins. En répondant aux situations de dépendance dès le début, le CDH estime possible d'éviter une dégradation de la qualité de vie et une prise en charge en maison de repos qui s'avérerait plus coûteuse.

L'assurance autonomie s'articulerait autour de trois principes : l'intervention en fonction d'une situation de dépendance à évaluer selon une grille pluridisciplinaire, le financement de services et de matériel en fonction du lieu de vie choisi, l'instauration d'une logique d'assurance.

Le rôle du référent de confiance serait attribué à un centre de coordination qui ferait un inventaire des besoins et des ressources et proposerait des solutions individualisées.

La création d'une assurance autonomie permettrait de soutenir le recrutement et la formation aux métiers d'aide à domicile, d'attribuer un vrai statut à ces métiers, de développer les services aux personnes âgées dépendantes en leur octroyant un contingent d'heures à tarification sociale et en élargissant leur champ d'action.

7) Renforcement de la pension légale

Parallèlement, le CDH estime nécessaire de renforcer la pension légale dont il est primordial de relever le taux de remplacement du 1^{er} pilier, seul moyen de conserver la légitimité de la sécurité sociale et d'assurer un niveau de vie de qualité. Car l'allongement de la vie engendre une demande croissante de soins de longue durée et les places en milieu résidentiel devraient être réservées aux personnes qui présentent un niveau de dépendance le plus élevé.

8) Hébergements des seniors

Le CDH prône également un parc de logements évolutifs où les seniors auraient la possibilité de vivre dans un milieu intergénérationnel, bénéficiant d'aide avec un coût limité. Puisque les coopératives immobilières représentent un coût presque nul pour les pouvoirs publics, le CDH propose de créer un réseau de ces coopératives immobilières en veillant à ce qu'elles soient intergénérationnelles, avec une formule pour les juniors et une formule pour les seniors.

Commentaire

Dès le début de sa création, le PSC a été actif dans le domaine social et a manifesté ses valeurs chrétiennes en se souciant des moins favorisés. Ce qui explique sans doute que le CDH, son successeur, ait été inlassablement le porteur et le moteur du projet de l'Assurance Autonomie en Région Wallonne et ait négocié avec le MR pour faire aboutir son projet lorsqu'est advenu le renversement d'alliance du 19 juin 2017.

Pour ce qui concerne la mise en pratique de cette AAW, le sociologue Pierre Rosanvallon écrit à ce sujet « un des obstacles décisifs au développement d'une économie intermédiaire réside dans le sentiment de dévalorisation personnelle qui peut être lié à certains emplois de services relationnels » (Rosanvallon Pierre, 1995 : 192).

5.4.4. Position du MR

Le « plus vieux parti » de Belgique (puisque c'est le premier parti créé dans le pays) a gardé son leitmotiv : l'esprit d'entreprise.

« Le libéralisme met l'homme au centre de toute chose » annonce le MR qui, dans son programme 2014-2019, considère que le vieillissement de la population représente à la fois un défi et une opportunité et alterne les constats et les propositions.

1) Hébergement

Pour le MR, « tout doit être mis en œuvre pour permettre aux personnes âgées qui le souhaitent de rester aussi longtemps que possible chez elles ».

Constatant que « les dépenses du secteur d'hébergement des personnes âgées n'ont cessé d'augmenter ces dernières années (+ 35 % en 5 ans) » et que « l'intervention de l'Inami directement versée aux maisons de repos ne cesse d'augmenter depuis 10 ans », le MR conclut « qu'en dehors de ces considérations matérielles, le fait de vivre chez soi permet de garder une certaine autonomie, de se sentir plus libre ».

A propos des structures, tout en préservant le secteur public, le MR estime que « 50 % du secteur peuvent être attribués au secteur privé commercial » car il « dispose des moyens nécessaires pour faire face aux défis démographiques qui attendent les Régions ». Il propose donc de « décloisonner le secteur » et « d'augmenter la flexibilité de l'offre » en rendant financièrement possible les hébergements de court séjour, les hébergements de nuit, la création de maisons intergénérationnelles et les centres de jour ».

Fidèle à l'esprit de « libéralisme engagé », le parti s'intéresse également à la répartition géographique permettant d'assurer une proximité familiale dans le respect de tous les réseaux de maisons de repos, à l'utilité des petites maisons de repos, à leur adaptabilité et à la création de logements intergénérationnels.

2) Financement

Si le vieillissement de la population entraîne des coûts de plus en plus importants, tant pour le paiement des pensions que pour la prise en charge des soins de santé, c'est avant tout par le développement de l'économie que le MR entend répondre à ce défi. Son choix s'oriente donc prioritairement vers la baisse de la fiscalité pour relever le taux d'emploi et le relèvement des petites pensions pour renforcer l'autonomie des citoyens. Il prône également la possibilité pour les pensionnés de poursuivre une activité professionnelle.

Dans le souci du bien-être des personnes âgées, le MR souhaite donc la revalorisation des pensions, l'adaptation de ces pensions à l'évolution du bien-être général, la suppression des limites de revenus autorisées aux personnes gardant une activité professionnelle, le maintien à domicile, l'extension des dispositifs de télé-vigilance, le soutien du bénévolat et des initiatives de solidarité et « la création d'une assurance dépendance dans la sécurité sociale fédérale ».

Il ne néglige pas non plus que le financement des structures associatives puisse varier en fonction du domicile « générant des soins de santé à vitesses multiples en créant des inégalités ». Dénonçant « un clivage idéologique vécu de manière fort pesante dans le secteur social », le MR propose de passer « de la subvention des briques à la subvention des besoins des personnes » et de soutenir le maintien à domicile des personnes âgées. Car chaque senior hébergé coûte de plus en plus cher à la collectivité.

C'est ainsi que le MR préconise un croisement de tous les fichiers – allocations majorées, allocations de remplacement de revenus, allocations d'intégration, allocations pour l'aide aux personnes âgées – pour prioriser et optimiser l'affectation des moyens afin d'en limiter autant que faire se peut l'impact sociétal.

3) Sécurité sociale

Le MR reconnaît l'efficacité du système de sécurité sociale qui existe en Belgique et, puisque son financement est assuré par des prélèvements publics, il insiste sur l'importance d'une gestion rigoureuse, sans gaspillages.

La santé étant « un droit fondamental du citoyen », le parti inscrit sa politique dans un exercice cohérent qui mènera de front le développement économique, la recherche scientifique et la poursuite de l'excellence en matière de formation.

Pour faire face au vieillissement de la population, le MR propose quelques pistes : soutenir les initiatives qui proposent « des activités culturelles à domicile », coordonner les services hospitaliers et tous les acteurs de l'aide à domicile via des centres de coordination, flexibiliser les horaires de travail des aides familiales et revaloriser les horaires inconfortables, soutenir les aidants proches et leur reconnaître un statut, renforcer les services de petits travaux ménagers.

Le MR est conscient que cette politique aura pour conséquence d'augmenter l'âge des personnes entrant dans les maisons de retraite et que les bonnes conditions de vie dans les structures d'accueil devront être contrôlées fréquemment. Pour ce faire, « un service d'audit indépendant du conseil offert par l'administration irait dans le bon sens ».

4) Evolution en matière de prise en charge

Pour encourager les aides à domicile, le MR propose de coordonner les services hospitaliers et les acteurs d'aides à domicile, de revaloriser les métiers d'aides familiales et d'aides aux seniors, d'offrir des formations spécifiques et continuées dans ces secteurs et de soutenir les aidants proches.

L'offre de soins devra alors être plus flexible et le MR préconise « d'étendre les possibilités de délégation des soins infirmiers vers les aides ménagères, aides familiales, garde-malade » et de valoriser les heures « dites inconfortables » (début et fin de journée, week-end, etc.)

En conséquence, les pensionnés qui entreront en maisons de repos seront de plus en plus âgés et auront besoin d'un encadrement de plus en plus important. Or le secteur de l'hébergement des services souffre également d'une pénurie de personnel. Ainsi, le MR prévoit que, durant les 40 années à venir, les infirmiers et infirmières devraient tous s'orienter vers les soins aux personnes âgées pour pallier le déficit structurel dont souffre le secteur.

5) Au niveau local

Enfin, le MR pointe les responsabilités des communes : assurer une administration efficiente, intégrer dans un premier temps tous les services non-sociaux des CPAS et, dans un second temps, certains services sociaux « dérivés » qui touchent la politique de maintien à domicile et de placement en maisons de repos. Et le MR annonce vouloir « mettre en place une assurance autonomie comme c'est le cas en Flandre ».

Commentaire

Une question se pose quand le programme du MR émet le souhait de « la création d'une assurance dépendance dans la sécurité sociale fédérale » et qu'ensuite il annonce vouloir « mettre en place une assurance autonomie comme c'est le cas en Flandre ». Cela pourrait sembler assez paradoxal. En réalité, il apparaît que l'enthousiasme du MR est fort limité à propos du projet soutenu par le CDH. Fidèle à la doctrine libérale, le MR prône le renforcement de l'initiative privée, insiste sur la flexibilité nécessaire dans l'offre de soins et le contrôle indispensable des dépenses publiques.

5.4.5. Tableau comparatif des positions des quatre partis

COMPARAISON DES POSITIONS DES QUATRE PRINCIPAUX PARTIS FRANCOPHONES

	PS	ECOLO	CDH	MR
	aide aux personnes âgées	assurance autonomie	assurance autonomie	assurance dépendance
Financement	impôt	impôt + contribution des revenus de capitaux	cotisation forfaitaire	cotisation forfaitaire
Fonctionnement	services aux personnes	services aux personnes et/ou allocation	services aux personnes	allocation flexibilité de l'offre
Principe	Bismarck	Bismarck	Bismarck	Beveridge
Articulation	aidants proches (création d'un statut)	aidants proches	aidants proches (réduction d'impôts)	aidants proches (octroi d'un statut)
	développement de centres de jour	développement de résidences services	espaces inter-générationnels	espaces inter-générationnels
Interlocuteurs	mutuelles	interlocuteurs sociaux	centres de coordination	centres de coordination
Effets annexes	création d'emplois non délocalisables	création d'emplois non délocalisables	création d'emplois non délocalisables	50 % du marché attribuable au secteur commercial
	initiatives d'économie sociale	engagements associatifs	initiatives d'économie sociale	soutien au bénévolat
	promouvoir les emplois de proximité	formation de personnel qualifié	création d'emplois subventionnés	création d'emplois subventionnés
	critères de qualité pour les emplois de services aux personnes	formation continue du personnel & contrats à temps plein	"contrats de participation" pour les chômeurs	formation et flexibilité
	soutien au non-marchand	soutien au tiers secteur	initiatives communales	responsabilité des communes
Contrôle	contrôle de qualité	contrôle de qualité	contrôle de qualité	service d'audit
				croisement de tous les fichiers
Investissements	dans le secteur public		coopératives immobilières	développement des initiatives privées
Etudes	formations adéquates pour des emplois de qualité	formation non imposée dans le social	orientées vers l'entrepreneuriat social	orientation des études vers les soins aux personnes
Economie	services publics	complémentarité entre action politique et action associative	privilégier une économie de proximité	libre marché baisse de la fiscalité
Idéal	société inclusive coopération	solidarité et développement durable coopération	société inter-générationnelle coopération	soutenabilité rentabilité

5.4.6. L'importance de la coalition CDH-MR

La coalition CDH-MR, mise en place après la rupture CDH-PS intervenue le 19 juin 2017, a semble-t-il fait avancer un dossier qui piétinait. Les deux partis sont parvenus à un accord permettant l'adoption d'un projet de décret en juin 2018.

Le principal changement par rapport au projet précédent était le montant de la cotisation revu à la baisse, passant de 50 à 36 euros par an et par personne (et 18 euros au lieu de 25 euros par an et par personne pour les bénéficiaires de l'intervention majorée), un soutien financier progressif et récurrent du budget wallon étant également prévu.

Au-delà de cet aspect financier, les deux partis se sont entendus sur les responsabilités à octroyer aux divers acteurs du projet (SAFA, organismes assureurs, centres de coordination et AVIQ). Le souci de rentabilité du projet devait être satisfait par la projection selon laquelle le projet allait permettre la création d'emplois non délocalisables et, par conséquent, l'augmentation des recettes de la sécurité sociale.

MR et CDH étaient cependant conscients que leur majorité était courte avec 38 députés sur 75 au Parlement wallon. Et ils ont perdu cette majorité le 19 mars 2019 avec la défection d'une députée MR qui a préféré rejoindre une liste à la droite de la droite.

Les décrets préparés pour être votés en commission ont par conséquent été bloqués. Parmi ces textes figure la réforme APE (aide à la promotion de l'emploi) portée par le MR. Mais aussi l'assurance autonomie qui tient à cœur au CDH depuis de longues années et qui, de nouveau, passe à la trappe.

5.5. Avis annexes

5.5.1. L'avis du CESW (Conseil Economique & Social de Wallonie)

Le CESW estime que l'assurance autonomie doit s'adresser idéalement à tout type de bénéficiaire domicilié en Wallonie se trouvant en situation de dépendance que celle-ci soit due à l'âge, au handicap ou à la maladie. Mais qu'elle ne constituera qu'un des outils d'une politique plus globale à définir sur base d'une étude prospective et récurrente, la réponse aux besoins des usagers étant en pleine évolution. Sa position est aussi d'établir que de nombreuses modalités devront être précisées pour garantir un système simple et efficace, tant pour les bénéficiaires que pour les prestataires. Le CESW plaide également pour que les conditions d'attribution de l'aide soient liées à l'utilisation de services et respectent la liberté de choix des usagers et une répartition équilibrée des responsabilités dans la gestion du dispositif.

5.5.2. Les résultats de la consultation d'un panel citoyen

A la suite du panel citoyen organisé en avril et mai 2017 par le Parlement de Wallonie sur les enjeux de long terme du vieillissement, une déclaration-consensus est publiée le 12 mai 2017 identifiant les composantes d'une vision d'un « bien vieillir » en Wallonie et reprenant les enjeux de long terme ainsi que les premières esquisses de stratégies.

Les valeurs retenues concernent l'amélioration de l'offre de services, la valorisation des métiers concernés, le développement de technologies utiles et la création d'espaces intergénérationnels. Quelques pistes sont explorées pour assurer une meilleure cohésion entre les systèmes de prise en

charge existants ou à créer, répondre aux contraintes d'ordre géographique et créer un canal de communications et d'informations stratégiques.

Chaque parti profite des résultats de ce panel pour remettre en évidence ses fondamentaux.

5.6. Les dimensions de l'Assurance Autonomie en Région wallonne

5.6.1. Dimension sociale

La philosophie de l'assurance autonomie est de concourir à diminuer le coût de la dépendance par des services octroyés à des personnes. Elle s'inscrit également dans la complémentarité avec les autres dispositifs de protection et d'assurance sociale existante.

La dimension sociale est double. D'un part, au niveau des cotisations, l'assurance autonomie tient compte des revenus. Ainsi les personnes sous statut BIM ne paieront que la moitié du montant fixé et les personnes sans ressources seront exemptées totalement. D'autre part, au niveau des prestations, le but est de privilégier l'accessibilité et donc de déterminer la quote-part due par le bénéficiaire en fonction de ses revenus.

5.6.2. Dimension politique

Au contraire de la Flandre qui, dans son discours et dans la mise en pratique de la Zorgverzekering, met l'accent sur la bonne gouvernance, le lien direct entre le citoyen et ses représentants et donc sur une administration accessible et efficace, la Wallonie entend bien maintenir ses « corps intermédiaires » et le projet d'assurance autonomie en Région wallonne leur consacre une large place.

Que sont ces « corps intermédiaires » ? Dans le langage courant, le vocable « corps intermédiaires » désigne tous les groupes sociaux et humains issus de la société civile organisée qui se dotent d'une organisation pérenne et qui créent une médiation entre les citoyens et l'Etat en vue de défendre des intérêts partagés ou d'atteindre un objectif commun. Ce sont donc les syndicats, les mutuelles, les associations d'éducation permanente, les associations de défense d'une cause et les ONG qui comprennent une activité de plaidoyer politique.

Les corps intermédiaires se caractérisent donc par des missions d'intérêt général et le but non lucratif de leurs actions. Participant à la vie démocratique, ce sont des acteurs politiques qui peuvent agir comme des contre-pouvoirs en faisant entendre leurs voix pour peser sur les décisions.

Issus de la multiplicité des situations, ils prennent la forme de collectifs humains qui se donnent du pouvoir d'agir face aux exigences imposées par des situations d'injustice, d'exploitation, de déséquilibre. Même s'ils peuvent se trouver dans des situations de cogestion avec les pouvoirs publics, ils gardent leur origine dans des conflits qui mobilisent des collectifs. Et, en donnant forme à ces conflits pour les rendre visibles, ils font contrepoids au pouvoir institué.

Selon Pierre Rosanvallon, « faute d'associations et de corps intermédiaires, l'Etat se trouve alors sollicité sur tous les fronts (...). Le processus qui conduit à la reconnaissance légale des syndicats

peut être interprété dans cette perspective (...), on attend de l'institutionnalisation du syndicalisme qu'elle produise des effets modérateurs » (Rosanvallon, 2002).

Lors d'une soirée organisée par Carrefour des Cultures à Namur le 27 mars 2013, Martin Deleixhe rappelle que les corps intermédiaires « sont des acteurs qui jouent un rôle actif et créatif pour construire le *bien vivre tous ensemble* » (Deleixhe, 2013).

Ainsi que le signalait récemment Marie-Hélène Ska, secrétaire générale de la CSC, « certains responsables politiques rêvent tout haut qu'une fois élus ils font ce qu'ils veulent pendant cinq ans. Mais la démocratie, c'est plus que cela. C'est un dialogue permanent avec les corps intermédiaires qui amènent de la stabilité, plutôt qu'une relation directe entre un élu et le peuple » (Ska, 2017).

Pour Christine Mahy, assistante sociale de formation et grande figure en Wallonie de la lutte contre la pauvreté, « le problème de notre époque, c'est qu'il y a une tension forte entre la liberté des corps intermédiaires et la financiarisation de la société, le capitalisme galopant, une manière contraignante que peut parfois avoir le pouvoir public d'envisager l'existence du corps intermédiaire comme étant à son service En terme d'évaluation, je pense qu'aujourd'hui une résistance est nécessaire à organiser au niveau des corps intermédiaires pour revendiquer une autonomie, une liberté, un droit à la parole, pour demander que la démocratie s'exerce encore véritablement ... » (Mahy, 2014).

Et Anne-Marie Andrusyszyn, directrice du Centre d'Education Populaire André Genot, ajoute « Je pense que les corps intermédiaires, comme les mouvements associatifs ou le mouvement syndical, ont un rôle déterminant à jouer dans l'éducation à la citoyenneté. D'autre part et surtout, dans la construction de contre-propositions à apporter sur le monde politique, économique et social, voire culturel ».

5.6.3. Dimension budgétaire

Le principe de base de l'assurance autonomie repose, en partie, sur le même système que celui de la Sécurité sociale : tout le monde cotise afin de permettre à ceux qui en ont besoin d'en bénéficier. Cependant, si l'on se réfère aux projections les plus probables, les besoins iront croissant. Si le dispositif correspond aux ambitions annoncées, peut-on espérer que le dispositif fonctionnera exclusivement sur base des cotisations payées par l'ensemble des citoyens wallons ?

Au-delà de la constitution de réserves financières nécessaires à sa viabilité, il semble souhaitable de garantir les perspectives de développement de cette assurance, sans repasser systématiquement par le portefeuille du citoyen. Ce qui suppose d'identifier sans attendre de nouveaux moyens structurels voire de réorienter les politiques pour rendre le dispositif pérenne.

5.6.4. Dimension idéologique

Qu'en disent les philosophes ? Parmi ceux qui se sont exprimés sur le sujet, le philosophe et sociologue Georg Simmel écrit que l'argent est un équivalent général et une unité de compte. Sa caractéristique qui est de ne servir à rien en soi mais d'être échangeable contre tout aura donc des effets sur les échanges. L'argent va favoriser ou du moins accompagner une abstraction croissante des relations qui, poussée à bout détruit les liens sociaux (Simmel, 1900 : 691-695).

Si donc la Zorgverzekering favorise une certaine liberté de choix dans l'utilisation de l'allocation mensuelle octroyée aux personnes âgées dépendantes et, par là, l'émancipation d'une relation personnelle liée à cet état de dépendance, il n'est pas exclu qu'elle puisse entraîner dans une certaine mesure une dissolution des relations sociales et l'élimination d'une implication personnelle dans les relations humaines.

Cependant, grâce à l'ouverture qu'il offre aux échanges, l'argent permet le choix et procure de ce fait une certaine autonomie. Si « l'argent est un moyen de la liberté, il n'est pas responsable des buts que les acteurs se fixent ... l'approche constructive n'est pas de combattre l'argent mais d'éclairer l'homme sur ses vrais intérêts » écrit Octave Gelinier. « La force d'une société libre est d'afficher les imperfections pour provoquer des actions correctrices et d'avancer dans le progrès social » (Gelinier, 2003).

Pour évaluer l'impact des politiques sociales sur le bien-être des individus, le professeur François Maniquet a mené une vaste étude. Il conclut que « l'argent fait un peu le bonheur, la santé fait un peu le bonheur ... mais il y a beaucoup d'autres choses qui font le bonheur » (enquête MEqIn réalisée en 2016).

Il ressort notamment de cette étude que les personnes âgées, même si elles n'appartiennent pas toujours au groupe le plus pauvre de notre société, se retrouvent plus que les autres dans la catégorie « vulnérable ».

Comment l'expliquer ? Les Mutualités Chrétiennes se sont également penchées sur le sujet et soulignent le fait qu'un grand nombre de personnes âgées souffrent de solitude (Mutualités Chrétiennes, 2011). Ce constat est partagé par la Fondation Roi Baudouin qui, dans son enquête intitulée « Vieillir, mais pas tout seul », précise que « 46 % des aînés souffrent de solitude » et « ce sentiment est plus élevé en Wallonie (26 %) qu'en Flandre (22 %) ou à Bruxelles (19 %) ». Les catégories les plus touchées sont les seniors qui rencontrent soit des problèmes de santé soit des problèmes financiers (Fondation Roi Baudouin, Ulg, 2012).

Plus donc que l'aspect financier de la question, ce serait donc l'aspect relationnel que la Région wallonne aurait privilégié dans son approche.

6 LES DIFFERENCES FONDAMENTALES ENTRE LA ZORGVERZEKERING ET L'ASSURANCE AUTONOMIE EN REGION WALLONNE

Après la description minutieuse de la genèse et des caractéristiques des deux modèles, il apparaît que « être né quelque part » revêt une importance majeure en Belgique pour l'individu affecté par une perte d'autonomie, comme l'ont démontré les deux sociologues Daniel Béland et André Lecours.

Le tableau ci-après reprend les principaux critères qui seront explicités ensuite.

	REGION WALLONNE	REGION FLAMANDE
	Assurance Autonomie	Zorgverzekerings
Inspiration du modèle	Bismarck	Beveridge
Concept	Assurance	Assistance
Inspiration	Libérale-sociale	Libérale
Financement	Cotisation + budget SAFA + budget de la Région wallonne	Cotisation + dotation du Gouvernement flamand
Aide octroyée	Services organisés en fonction des besoins	Allocation mensuelle utilisable de façon discrétionnaire
Mode d'évaluation de la dépendance	Echelle BelRai	Echelle Bel ou Echelle de Katz ou Echelle médico-sociale
Conditions d'accès	Evaluation par un centre de coordination des SAFA Etre en ordre de cotisation Résider en Région wallonne depuis 3 ans	Attestation fournie par un centre agréé Etre en ordre de cotisation Résider en Flandre ou dans la région de Bruxelles-capitale depuis 5 ans
Octroi de l'aide	En attente	Après un stage de 3 mois
Durée de l'aide	Non déterminée	Période de 6 mois à 3 ans reconductible
Intermédiaires	Mutuelles, SAFA, AVIQ	Contact direct avec la caisse d'assurance soins
Organisme de contrôle de qualité	AVIQ	Néant

6.1. La Zorgverzekerings

L'intention du modèle Beveridge qui conditionne la Zorgverzekerings est de centraliser le fonctionnement pour éviter la multiplicité des acteurs.

Les bénéficiaires sont définis sur un territoire géographiquement déterminé et leur dossier est enregistré après qu'ils aient fourni l'attestation reconnue par la législation relative à la Zorgverzekerings auprès de la caisse d'assurance soins dans laquelle ils sont affiliés (ou, à défaut, auprès de la Zorgkas).

La couverture est uniforme dès que le besoin est reconnu et les bénéficiaires décident librement de l'utilisation du montant qui leur est alloué, aucune justification ne leur est demandée.

Le type de résidence du bénéficiaire n'entre pas en ligne de compte puisque ce dernier perçoit l'allocation, qu'il vive à domicile ou en maison de repos.

Le financement est assuré par une cotisation due par tout adulte de plus de 26 ans et par une dotation du gouvernement flamand.

La Zorgverzekering correspond à un modèle gestionnaire.

6.2. L'Assurance Autonomie en Région wallonne

Au contraire de la ZorgVerzekering, l'Assurance Autonomie en Région wallonne a pour but l'élargissement de l'assurance soins de santé et indemnités organisée dans le cadre de la sécurité sociale.

Cette assurance sera ouverte aux habitants de la Région wallonne.

L'Assurance Autonomie fera intervenir plusieurs acteurs :

- Les SAFA (services d'aide aux familles et aux aînés) qui proposeront les services d'aide à déterminer avec les bénéficiaires,
- Les OA (organismes assureurs) qui percevront les cotisations, rétribueront les SAFA et contrôleront le fonctionnement général du système,
- Les centres de coordination des SAFA qui se chargeront de l'évaluation du niveau de dépendance des bénéficiaires potentiels,
- L'AVIQ qui gèrera le budget de l'Assurance Autonomie et exercera un contrôle de qualité sur les prestations, avec le souci d'assurer partout une qualité équivalente.

Les bénéficiaires recevront des services en fonction de leurs besoins et il ne s'agira en aucun cas d'un versement en espèces.

Le financement de l'Assurance Autonomie sera assuré par une cotisation (récemment revue à la baisse par rapport au montant initialement prévu) due par tout adulte de plus de 26 ans, par le budget de soutien aux SAFA et par un budget de la Région wallonne.

Les services, individualisés en fonction des besoins des bénéficiaires, doivent permettre l'élargissement des équipes des SAFA et répondre à un projet de société inclusif.

L'Assurance Autonomie en Région wallonne tente d'apporter une réponse inclusive en tenant compte de toutes les parties prenantes du projet.

CONCLUSION

Au niveau fédéral

L'instauration d'une assurance autonomie fédérale n'a pas été possible du fait des tensions entre les communautés, des réformes successives de l'Etat et, surtout, du fait de la volonté de la Flandre d'avancer seule dans cette matière.

En Flandre, la question de la protection sociale a été utilisée comme fer de lance pour promouvoir un sentiment d'identité collective, pour créer ou renforcer un lien de solidarité au sein de la population flamande et pour « marquer » un territoire. Sont ainsi illustrés les paradigmes de la sociologie tels que décrits par le sociologue Guy Bajoit dans le premier chapitre de son ouvrage « Pour une sociologie relationnelle ». En opposant le *eux* au *nous*, l'idée est de « ré-enchanter » l'identité flamande, le *nous* étant une communauté distincte de celle associée à l'Etat central, caractérisée par une forte cohésion entre ses membres, un attachement à des valeurs libérales et une ambition à poursuivre des politiques devant faire triompher ces valeurs.

La Flandre peut donc être qualifiée de « nationaliste » selon la définition donnée par l'historien Benedict Anderson qui décrit la nation comme « une communauté politique imaginaire, et imaginée comme intrinsèquement limitée et souveraine ». Pour lui, comme pour les sociologues Béland et Lecours, le nationalisme repose sur un ensemble de phénomènes moins sociaux que matériels et psychologiques. Selon Anderson, le nationalisme est « une manière d'être au monde à laquelle nous sommes tous soumis » à cause de la tendance des hommes à élaborer par l'imagination des liens communautaires.

Sur les plans politique et économique, le nationalisme entend que la nation soit la plus indépendante possible et que la dimension géographique soit liée à un groupe d'individus déterminés dont le sentiment d'appartenance est essentiel (Balzacq, Baudewyns, Jamin, Legrand, Paye, Schiffino, 2014 : 224). Les sociologues Daniel Béland et André Lecours cités plus haut (chapitre 4.5.2.) ont clairement décrit les trois modes d'interaction entre nationalisme sub-étatique et protection sociale

Parmi les arguments évoqués par la Flandre, celui des transferts interrégionaux ne correspond pourtant pas à la logique de la sécurité sociale telle que celle-ci a été construite. « Techniquement, la sécurité sociale n'opère en effet pas de redistribution entre les entités fédérées ... mais entre les personnes : des travailleurs actifs et bien portants vers les personnes confrontées au chômage involontaire, à la vieillesse, à l'incapacité de travail, à la maladie ou à la charge d'enfant (solidarité horizontale) et, de manière plus générale, des riches vers les pauvres (solidarité verticale) » (Dumont, 2015 : 198).

L'existence de ces transferts permet de diminuer les inégalités dans le pays et ne constitue donc pas un problème mais le signe que le système fonctionne.

En Région wallonne

En Wallonie, ce sentiment fort d'appartenance à une communauté et de solidarité n'existe pas de la même façon. Et les partis de gauche restent plus forts qu'en Flandre.

Même si les partis francophones ont regretté de ne pas pouvoir organiser une assurance autonomie au niveau fédéral et ont contesté la constitutionnalité du décret promulgué en 1999 par le Gouvernement flamand, ils n'ont pourtant pas réussi à s'accorder sur le modèle à mettre en place jusqu'à ce que, en juin 2017, le CDH fasse voler en éclats l'accord qu'il avait conclu avec le PS.

Le PS s'était en effet positionné pour une cotisation progressive en lien avec les revenus selon le principe de la sécurité sociale qui veut que chacun cotise suivant ses moyens et reçoive selon ses besoins. Le PS avait également pointé du doigt le flou du dossier puisque le nombre d'heures auxquelles les futurs bénéficiaires auraient droit n'était pas précisé ni le surcroît de travail des professionnels de l'aide à domicile.

Il semble donc qu'en Région wallonne, en l'absence du clivage communautaire, ce soit le clivage idéologique qui ait retardé la mise en place de l'Assurance Autonomie et que ce soit, après le renversement d'alliances du 19 juin 2017, un compromis entre l'idéologie libérale du MR et la vision libérale-sociale du CDH qui ait permis la signature d'un projet de décret.

Remarquons qu'en Flandre c'est le CVP (Christelijke Volkspartij) qui a porté le projet dans un gouvernement de centre-gauche évoluant vers le centre-droit tandis qu'en Région Wallonne c'est le CDH (Centre Démocrate Humaniste, successeur du Parti Social-Chrétien) qui en a été le moteur dans un gouvernement de centre-droit. Ce serait donc l'héritage « chrétien » qui perpétuerait l'esprit d'entraide au-delà d'autres considérations d'ordre économique ou idéologique.

Après le renversement d'alliance du 19 juin 2017, il apparaît donc que, pour un dossier qui lui tenait à cœur, le CDH avait réussi à emporter l'adhésion du MR en ne faisant que fort peu de concessions (sur bon nombre d'aspects, la vision des deux partis était proche même si le MR considérait l'assurance autonomie comme un impôt déguisé). Le CDH avait réussi à privilégier l'offre en assurant des services aux personnes âgées dépendantes plutôt que de subsidier la demande en versant une allocation à ces dernières. Il était également parvenu à imposer le concours des corps intermédiaires puisque les mutuelles devaient jouer un rôle important.

Pour répondre au souci du MR qui avançait que « le financement des structures associatives peuvent varier et générer des soins de santé à vitesses multiples en créant des inégalités », le dossier de l'assurance autonomie prévoyait en outre qu'un contrôle serait exercé sur l'équivalence de qualité des services dans les différentes régions de Wallonie.

Se retrouvait donc intacte dans l'AAW la proposition avancée par le CDH de privilégier une économie de proximité permettant de créer des emplois locaux, de générer du lien social et de soutenir les familles. Ainsi que l'avait préconisé le CDH, les moyens de prestations à domicile devaient être accrus et le secteur public et associatif aurait été le principal fournisseur.

Tout ceci avant que les décrets ne se retrouvent bloqués par la défection d'une députée et que le dossier de l'AAW ne soit bel et bien enterré alors qu'il était proche de l'aboutissement.

Dorénavant, le sort de l'Assurance Autonomie en Région wallonne dépendra de la majorité qui sortira des urnes lors des prochaines élections du 26 mai 2019 et des négociations qui seront menées ensuite entre les partis. Par conséquent, il est fort possible que les contours du projet soient encore transformés. Comme le disait l'humoriste Pierre Dac « La prévision est difficile surtout quand elle concerne l'avenir ».

Références :

Arcq E. & Blaise P., « Histoire politique de la sécurité sociale », Revue belge de sécurité sociale, 1998, p. 565

Arcq, E., « Du pacte social au plan global », Courrier hebdomadaire du Crisp, 1993, 1420-1421.

Arcq E., « Politique de l'emploi et concertation sociale, CRISP 2001, 5-46

Arcq E., de Coorebyter V., Istasse C., Fédéralisme et confédéralisme, CRISP 2012, P. 41

Arcq E., Capron M., Léonard E., Reman P., « Dynamiques de la concertation sociale », CRISP, 2010/0281/142

Bajoit Guy, « La sociologie relationnelle », Presses universitaires de France, coll. Le Sociologue, 1992, p. 29.

Balzacq Th., Baudewyns P., Jamin J., Legrand V., Paye O., Schiffino N., « Fondements de science politique », De Boeck, 2014, p. 160

Balzacq Th., Baudewyns P., Jamin J., Legrand V., Paye O., Schiffino N., « Fondements de science politique », De Boeck, 2014, p. 170

Balzacq Th., Baudewyns P., Jamin J., Legrand V., Paye O., Schiffino N., « Fondements de science politique », De Boeck, 2014, p. 175

Balzacq Th., Baudewyns P., Jamin J., Legrand V., Paye O., Schiffino N., « Fondements de science politique », De Boeck, 2014, p.208 à 210

Balzacq Th., Baudewyns P., Jamin J., Legrand V., Paye O., Schiffino N., « Fondements de science politique », De Boeck, 2014, p.208

Balzacq Th., Baudewyns P., Jamin J., Legrand V., Paye O., Schiffino N., « Fondements de science politique », De Boeck, 2014, p.224

Bartolini S., cité dans « Fondements de science politique », p .160

Bayenet B., Gilbert V., Thys-Clément F., « Analyse économique du fédéralisme belge », Revue de droit de l'ULB, 19, 1, Editions Bruylant, 1999 (pp.9-52)

Beaufays J., « Histoire politique et législative de la Belgique », Éditions de l'Université de Liège, 5^e édition, Liège, 2002-2003, p. 166.

Beaufays J., Matagne G. et Verjans P., La Belgique en mutation, Fédéralisation et structures institutionnelles : la Belgique entre refondation et liquidation », Bruylant, Bruxelles, 2009, p. 25-26.

Beaufays J, Matagne G., « La Belgique en mutation : systèmes politiques et politiques publiques (1968-2008) », Bruylant, Bruxelles, 2009, p. 78.

Béland D., Lecours A., « Nationalisme et protection sociale : une approche comparative », Canadian Public Policy, Analyse de Politiques, Vol. XXX, n° 3, 2004

Bogaert H., « La loi relative à la promotion de l'emploi et à la sauvegarde préventive de la compétitivité : bilan et perspectives », Reflets et perspectives de la vie économique, 2012/1 : 33-45.

- Carlier M., La genèse de l'assurance maladie invalidité, Courrier hebdomadaire du CRISP, n° 872-873
- Casman M.T., « Vieillir aujourd'hui : une chance ? un risque ? » in Germain M. et Robaye R. « Etat de la Wallonie, portrait d'un pays et de ses habitants, 2011 », Institut Jules Destrée, Les Editions namuroises 2012, p.96
- Cassiers I., Denayer L., « Dynamiques de la concertation sociale », CRISP, 2010/0281/142, p. 86.
- de Coorebyter V., « Clivages et partis en Belgique », CRISP, dossier 2000, Bruxelles, 2008, p. 15.
- de Coorebyter V., « Clivages et partis en Belgique », CRISP, dossier 2000, Bruxelles, 2008, p. 18.
- de Coorebyter V., « Clivages et partis en Belgique », CRISP, dossier 2000, Bruxelles, 2008, p.22.
- de Coorebyter V., « Clivages et partis en Belgique », CRISP, dossier 2000, Bruxelles, 2008, p. 29
- de Coorebyter V. « Clivages et partis en Belgique », CRISP, dossier 2000, Bruxelles, 2008, p. 30.
- de Coorebyter V « Clivages et partis en Belgique », CRISP, dossier 2000, Bruxelles, 2008, p. 36
- de Coorebyter V., « Les partis et la démocratie », dossiers du CRISP, décembre 2005, p. 24.
- de Coorebyter V., « Les partis et la démocratie », dossiers du CRISP, décembre 2005, p.44.
- de Coorebyter V., « Les clivages structurent-ils encore la société ? », dossiers du CRISP, octobre 2009, p. 34.
- de Coorebyter V., « La dynamique d'auto-transformation des clivages », La Revue Nouvelles, octobre 2009, p. 59.
- de Coorebyter V. interviewé par Véronique Lamquin, « Une société plus éparpillée », Les analyses du CRISP en ligne, 2 janvier 2015, publié dans Le Soir.
- Deffet E. : « *Vingt milliards d'Euros dans les mains des Régions* », in Le Soir, 01/07/2014.
- Delagrangé P., « Decennium Horrible », La Revue Nouvelles, 1^{er} juillet 2016
- Deleixhe M., Rapport de Philippe De Leener, président de Inter Mondes Belgique, CriDIS/UCL).
- Delwit P., Pilet J.B., Van Haute E. , « Les partis politiques en Belgique », Editions de l'Université de Bruxelles, 3^{ème} édition, 2011.
- Delwit P., « La vie politique en Belgique de 1830 à nos jours », Editions de l'Université de Bruxelles, 2010, p. 120.
- De Munck J., « Que reste-t-il des clivages ? », La Revue Nouvelles, octobre 2009, p. 47
- Deneault A., « Gouvernance », Lux Editeur, 2016, p.195
- Deneault A., « Gouvernance », Lux Editeur, 2016, p.215
- Dombrovskis V., Thyssen M., « Document de réflexion sur la dimension sociale de l'Europe », Commission européenne 206 du 26 avril 2017.

Dony M., Blero B., « La répartition des compétences en matière de politique de santé », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 1300-1301, p.16

Dumont D., « La sécurité sociale et la sixième réforme de l'Etat : rétroactes et mise en perspective générale », *Revue Belge de Sécurité Sociale*, 2è trimestre 2015, p. 177.

Dumont D., « La sécurité sociale et la sixième réforme de l'Etat : rétroactes et mise en perspective générale », *Revue Belge de Sécurité Sociale*, 2è trimestre 2015, p.179.

Dumont D. , « La sécurité sociale et la sixième réforme de l'Etat : rétroactes et mise en perspective générale », *Revue Belge de Sécurité Sociale*, 2è trimestre 2015, p.181.

Dumont D., « La sécurité sociale et la sixième réforme de l'Etat : rétroactes et mise en perspective générale », *Revue Belge de Sécurité Sociale*, 2è trimestre 2015, p.191.

Dumont D., « La sécurité sociale et la sixième réforme de l'Etat : rétroactes et mise en perspective générale », *Revue Belge de Sécurité Sociale*, 2è trimestre 2015, p. 197

Dumont D., « La sécurité sociale et la sixième réforme de l'Etat : rétroactes et mise en perspective générale », *Revue Belge de Sécurité Sociale*, 2è trimestre 2015, p. 198

Faniel J., « Dynamiques de la concertation sociale », *CRISP*, 2010, p. 116

Fondation Roi Baudouin, « Vieillir, mais pas tout seul. Une enquête sur la solitude et l'isolement social des personnes âgées en Belgique », ULg, Ipsos, KUL, 2012.

Gelinier O., *La Croix*, 29/10/2003)

Genereux J., *Les trois fonctions de l'Etat selon Richard Musgrave*, *Alternatives Economiques* n°219, 01/11/2003

Lamquin V., in *La Belgique et la réforme de l'Etat, guide de survie, outil pédagogique*, CEPAG, mars 2014

Le Coadic R., « L'autonomie, illusion ou projet de société », *Cahiers internationaux de sociologie*, 2006/2, n°121, Presses Universitaires de France, p.317

Lipszyc B. & Pestieau P., *Rapport d'activités du CREPP 2006/3*.

Mabille X. « Histoire politique de la Belgique, *CRISP* 2000, 4° édition, p. 137

Mahy Ch. – *PluriCité – bimestriel de Carrefour des cultures* – mai/juin 2014 – n°13.

Maniquet F., enquête MEqIn 2016 financée par le service de politique scientifique fédérale BELSPO.

Moulaert T., *CRISP, Courrier hebdomadaire* n° 1906-1907, 2006 : 68.

Mutualités Chrétiennes, « Consommation d'antidépresseurs et d'antipsychotiques en maison de repos », conférence de presse 12 mai 2011.

Oates W.E. (1972), *Fiscal Federalism*, Harcourt Brace Jovanovitch, New York, cité par Gerard-Valet L.A. (1995), *Théorie des incitations et analyse des procédures de la décentralisation*, in *Problèmes économiques*, n°2.406, 11 jan. 1995.

Pitseys J., « Le concept de gouvernance », *Revue interdisciplinaire d'études juridiques*, 2010/2 (volume 65), p. 246

Pochet, P. (2003) *Mobilité et accès à la voiture chez les personnes âgées : Évolutions actuelles et enjeux* », *Recherche, Transports, Sécurité*, vol. 79-80, avril 2003, pp. 93-106

Pochet Ph. & Reman P., *la Sécurité sociale en Belgique : entre régionalisation et européanisation, Lien social et politique – RIAC, Le fédéralisme social, Les défis de la gouvernance à niveaux multiples*, Automne 2006, p. 89-98.

Poirier J., Vansteenkiste S., « Le débat sur la fédéralisation de la sécurité sociale en Belgique : le miroir du vivre-ensemble ? », *Revue belge de sécurité sociale* (2000), p.331-379

Poirier J., Vansteenkiste S., « Le débat sur la fédéralisation de la sécurité sociale en Belgique : le miroir du vivre-ensemble ? », *Revue belge de sécurité sociale* (2000), p.362

Regueras N., « L'avenir incertain de l'assurance maladie-invalidité obligatoire », *Revue Démocratie*, publié le 1^{er} janvier 2014.

Reman P., Feltesse P., *L'évolution de la gestion paritaire de la sécurité sociale en Belgique*, *Reflets et Perspectives*, XLII, 2003/4.

Reman P. & Pochet Ph., « Transformation du système belge de sécurité sociale » *Recherches Sociologiques* 2005/2-3, Économie, culture et société p. 203-228

Rosanvallon P., « La nouvelle question sociale – Repenser l'Etat-providence », *Editions du Seuil*, 1995, p.192.

Rosanvallon P., « Histoire moderne et contemporaine du politique, Les corps intermédiaires dans la démocratie », *Cours au Collège de France*, 2002-2003).

Sauvy A., Pressat R., « Le problème de l'économie et de la population en Wallonie. Conditions de développement économique et mesures à prendre en vue d'un renouveau général », *Revue du Conseil économique wallon*, janvier-avril 1962, n°55, p. 24-51.

Savage R., « Histoire inédite de l'économie en Belgique, de 1945 à nos jours », *Couleur livre* (coll. L'autre économie), Charleroi, 2008, p.11.

Simmel G. « Philosophie de l'argent », *Revue Française de Sociologie*, année 1988, 29-4, pp.691-695

Ska M.H., *La Libre – Laurent Gérard – « L'avertissement de Marie-Hélène Ska au politique »* - 17.09.2017.

Smits J., « Les standen dans les partis sociaux-chrétiens », *Courrier hebdomadaire du CRISP* 1184-1188, novembre 1986, p.81-102.

Supiot A., « L'Esprit de Philadelphie. La justice sociale face au marché global », *Seuil*, 2010, p.66

Tulkens H. cité in *Le contrôle de la loyauté fiscale par la Cour des comptes et la Cour d'arbitrage : mission impossible ?*, Rosoux G., ULG, 2002

Van den Brande L., « Multilevel governance in Europe », *Conférence de la TEPSA, Centre international de formation européenne*, 2009/3 – 354 – pages 197 à 205 – ISSN 014-2808).

Van Haegendoren M., Vandehove L., « Le monde catholique flamand », traduit par Govaert S., *Courrier hebdomadaire du CRISP* 1985/5 (n°1070) p.34

Van Meensel L., Dury D., « Utilité et efficacité des règles budgétaires et des institutions budgétaires indépendantes » Publications Economic Review 2008

Verniest R., Fiche-info, décembre 2011, supplément à MC Informations n° 246, p. 10)

Wérenne J-C, Notions de sécurité sociale, janvier 2006 (site Social Security Belgium/sespros)

Witte E. et Craeybeckx J., « La Belgique politique de 1830 à nos jours », éditions Labor, 1987.

« *Les hôpitaux belges comptent beaucoup trop de lits* », in La Libre Belgique, 02/10/2014.

<http://connaitrelawallonie.wallonie.be/fr/la-wallonie-en-bref/economie#.U8UzbU1VORY>)

Wallonie », Revue du Conseil économique et social de Wallonie, n°120, janvier/février 2014, p.42.

Site Vie Publique R.F., Direction de l'information légale et administrative, *Systèmes bismarckien et beveridgien : quelles caractéristiques*, 29.02.2016

https://www.genrespluriels.be/IMG/gouvernement_flandand_accord_2014-2019_py_p.171.pdf

Bureau Fédéral du Plan – Analyses et prévisions économiques – Direction générale statistique – SPF Economie – mars 2017.

SPF – Sécurité sociale – évolution de la situation et de la protection sociale en Belgique 2018

Comité d'Etude sur le Vieillissement, Conseil Supérieur des Finances, Rapport annuel, juillet 2017

Tableaux : Institut national de la statistique et des études économiques

Doc. Parl. Sénat 2003, n°3-38/1, p. 1.

Note cadre du 18 juillet 2016 Maxime Prévot, ministre des Travaux publics, de la Santé, de l'Action sociale et du Patrimoine adresse au Gouvernement wallon une « note cadre » relative à l'assurance autonomie en Région wallonne

MC-Information n° 246 – décembre 2011.

Projet de décret de la ministre de l'Action sociale et de la Santé, Alda Greoli, publié le 21/06/2018.

« *Financer le fédéral, le défi de la Wallonie : tout comprendre en 4 points* », in Vers l'Avenir, 20/05/2014.