

SANTÉ CONJUGUÉE

septembre 2021 | numéro 96



DOSSIER

Quel État social pour demain ?

Périodique de la Fédération
des maisons médicales
et des collectifs de santé
francophones

POLITIQUE

François De Smet : « On se heurtera à une frustration grandissante si nous continuons à laisser prospérer des inégalités »

SOCIÉTÉ

Inondations : des patients solidaires

SANTÉ COMMUNAUTAIRE

Renforcer la première ligne de soins

QUEL ÉTAT SOCIAL

Depuis le début du XX^e siècle, sous la pression de luttes sociales de grande envergure et en vertu du principe de la mutualisation des risques sociaux (maladie, vieillesse, famille et emploi), des assurances sociales obligatoires se sont mises progressivement en place, en rupture avec les principes libéraux qui prévalaient jusqu'alors (responsabilité individuelle, protection de la propriété privée...). L'État s'est alors mis au service de chacun plutôt qu'au service des seuls propriétaires de capital.

Au-delà de la protection sociale

On aurait pourtant tort de restreindre l'État social à sa dimension de protection sociale. L'État social a une ambition bien plus large, celle d'assurer un bien-être social « *et non simplement, comme les libéraux le préconisent, de mettre en place un filet de protection minimale réservé aux plus démunis* »¹. En ce sens, nous pouvons considérer que l'État social repose sur trois piliers² :

- La protection sociale désigne l'ensemble des prestations sociales destinées à couvrir les risques sociaux (régime de la sécurité sociale financé en grande partie par les cotisations sociales des travailleurs et des employeurs) ou à éviter aux plus démunis de tomber dans la pauvreté (régime de l'assistance sociale financé par l'impôt).
- La régulation des rapports de travail qui englobe le droit du travail, la négociation collective et les politiques de l'emploi.
- Les services publics qui sont « *les activités assumées par ou pour le compte de la puissance publique dans le but de satisfaire une demande sociale relevant, à un titre ou à un autre, de l'intérêt général* »¹ (l'éducation, la culture, l'énergie, les transports...).

En outre, trois dynamiques politiques activent ces piliers² :

- Des politiques de régulation (keynésiennes) qui visent le plein emploi grâce à la maîtrise de la monnaie, du crédit et de l'investissement.
- Des politiques de redistribution qui visent la cohésion sociale au moyen du prélèvement de cotisations sociales et d'un impôt progressif.
- Des politiques de concertation sociale et de gestion paritaire des organismes de sécurité sociale entre les organisations d'employeurs et organisations de travailleurs qui régulent le conflit entre travail et capital.

Le néolibéralisme, nouveau programme de société

Durant les Trente Glorieuses (1945-1975), l'essor de l'État social et le maintien de la paix sociale bénéficient d'une croissance économique exceptionnelle rendue possible par la surexploitation des ressources naturelles, la colonisation et le patriarcat. Mais quand, dès la fin des années 1960, de nombreuses tensions éclatent (multiplication des conflits sociaux sur l'organisation du travail, création d'un système de taux de change flottants, chocs pétroliers de 1973 et 1979...)

1. Ch. Ramaux, *L'État social. Pour sortir du chaos néolibéral*, Mille et une nuits, 2012.

2. Collectif, *Manifeste pour un nouveau pacte social et écologique. Quel État social pour le XXI^e siècle ?*, 2018.

POUR DEMAIN ?

et fragilisent l'édifice institutionnel mis sur pied dans l'après-guerre, c'est une tout autre idéologie, prônant le libre-échange et la privatisation de la protection sociale, qui va progressivement s'imposer. Ainsi, depuis les années 1980, l'État social et les piliers qui le composent ont été affaiblis par la mise en œuvre de politiques néolibérales toujours plus violentes à l'égard de la population. Limitation des allocations de chômage et « activation » des demandeurs d'emploi, coupes dans les soins de santé et la justice, réforme des pensions, réintégration des malades de longue durée, flexibilisation des contrats de travail, lutte contre la « fraude » sociale, politique d'austérité généralisée...

Aucun pan de l'État social n'a été épargné

Pourtant, l'État social n'a pas disparu et reste le fondement de nos organisations sociales. Il fait accéder une grande partie de la population au bien-être, satisfait de nombreux besoins sociaux tels que la santé, l'éducation ou la mobilité et protège face aux risques sociaux. Plus récemment, il a permis d'absorber le choc de la pandémie de Covid-19 et de limiter les impacts socioéconomiques des mesures prises dans le cadre de l'état d'urgence pour endiguer la propagation du virus. De nombreux dispositifs de protection sociale (chômage temporaire, gel de la dégressivité des allocations de chômage, droit passerelle pour les indépendants, aide sociale complémentaire, etc.) ont permis au plus grand nombre de ne pas tomber dans la pauvreté.

Quelles atteintes ont été portées contre l'État social dans l'histoire récente ? Quelles en sont les conséquences ? Quelles sont les pistes pour réhabiliter l'État social, pour le renforcer voire le réinventer au regard des enjeux sociétaux contemporains ? Telles sont quelques-unes des questions qui traversent ce dossier et auxquelles une série d'acteurs et d'actrices issus du monde académique ou de la sphère associative tentent de répondre au départ de leur expertise respective.

Cette étude s'adresse aux (futurs) travailleurs du secteur social-santé qui sont les témoins « privilégiés » des attaques successives portées aux droits sociaux et de leurs effets sur les personnes qu'ils accompagnent dans le cadre d'une relation d'aide ou de soin. Elle s'adresse également aux citoyens qui s'interrogent sur l'avenir d'un système garant de la cohésion sociale.

**Pauline Gillard, chargée d'études en éducation permanente
à la Fédération des maisons médicales.**



ÉTAT SOCIAL ET DÉMOCRATIE : OÙ EN SOMMES-NOUS ?

Le règne néolibéral comme imaginaire dominant de la société, structurant l'ensemble des rapports sociaux, dure depuis quarante ans. Plus que dominant, il est hégémonique et dès lors destiné à devenir la pensée unique.

Corinne Gobin, maître de recherche (sciences politiques) du Fonds de la recherche scientifique (FNRS) à l'Université libre de Bruxelles (ULB).

Si l'État de droit est une condition nécessaire à la démocratie, elle est loin d'être suffisante. L'État belge de droit, constitutionnellement instauré en 1831, n'avait institué en citoyens (en électeurs) que 1 % de sa population : les grands propriétaires de capital mobilier et immobilier capables de payer un « cens électoral ». La victoire des libéraux face au pouvoir catholique conservateur avait abouti en 1848 à étendre la population de « citoyens » à 2 % de votants, en y incluant un vote capacitaire pour faire reconnaître dans l'élite les rares diplômés et/ou exerçant des professions libérales. Pour la droite politique, la démocratie et la citoyenneté s'arrêtaient là.

Ce n'est qu'avec le déploiement des idéologies anti-capitalistes (socialisme, communisme, anarchisme) et les luttes sociopolitiques qui en découlèrent que l'égalité politique pour chaque adulte devint une revendication centrale et prioritaire. Sans ces idéologies de transformation sociale profonde, l'État ne s'occupait que de maintenir en place un ordre profondément inégalitaire. Le domaine du travail était essentiellement considéré comme relevant de l'ordre de la propriété privée, les travailleurs étant les « objets » du maître de l'usine dès qu'ils en franchissaient les portes.

Un État au service de chacun

Notre histoire sociale démontre à suffisance que le cœur du projet démocratique se trouve dans l'institution de l'égalité, conceptualisée en 1874 par le socialiste César de Paepé, par ail-

leurs médecin, sous un modèle d'État de services publics¹. Il s'agissait de faire en sorte que l'État finance par l'impôt des monopoles publics au service du développement et du bien-être social de chaque citoyen de façon à ce que celui-ci puisse y avoir accès sans devoir « être propriétaire ». Accès à l'instruction publique, à la santé, au chemin de fer, à la poste, à l'administration... Mais pour ce faire, il a fallu penser l'État tout autrement d'un point de vue théorique : non plus au service des propriétaires du capital, mais au service de chacun, de façon égale. Cela ne pouvait se faire qu'en renversant la hiérarchie existante alors au XIX^e siècle : l'État devait devenir plus puissant que la bourgeoisie pour acquérir de l'autonomie par rapport à cette classe sociale et pouvoir lui imposer des contraintes sociales en faveur du bien-être social et de l'intérêt de tous. L'État devait s'instituer en Puissance publique, d'autant plus que les travaux scientifiques de la sociologie naissante démontraient qu'il y avait des effets de structure dans le fonctionnement des sociétés qui ne permettaient pas à l'individu seul, disposant de peu de ressources, de s'en sortir face aux grands aléas de la vie (perte de travail, problèmes de santé...). Il fallait dès lors inventer des garanties d'assurances publiques et de protections sociales contre l'idéologie commune de la bourgeoisie, qu'elle soit libérale ou catholique conservatrice, qui a toujours prôné le dogme de la responsabilité individuelle.

La leçon historique est que les classes bourgeoises (en tant qu'acteur collectif) ne peuvent

1. Association internationale des travailleurs, C. De Paepé, *De l'organisation des services publics dans la société future*, mémoire présenté au Congrès de Bruxelles au nom de la section bruxelloise en 1874.
2. Le suffrage universel masculin est concédé par Albert I^{er} à l'issue de la Première Guerre mondiale dans un contexte de développement en Europe de « soviets » (assemblées libres de travailleurs à visée révolutionnaire).
Le suffrage universel plein et entier (avec l'inclusion des femmes) est obtenu après la Seconde Guerre mondiale dans des contextes politiques également très tendus.

être bienveillantes ni artisanes de la réalisation de la démocratie dans la mesure où c'est précisément l'inégalité (de conditions et de situations) qui assure la reproduction et l'accroissement de leur patrimoine.

Les pensées de droite reposent en large partie sur une conception « magique » de la société, réduite à des échanges entre individus désincarnés sur des marchés où les capacités à être riche sont considérées comme découlant de qualités personnelles, mettant dans l'ombre les effets de structures et de systèmes permettant de transmettre pouvoirs et puissances au sein des classes sociales possédantes. Les « démunis » sont ainsi « désocialisés », « naturalisés », car incapables d'être autrement. Devenir une puissance publique démocratique et le rester avait nécessité de constituer une contre-puissance plus forte et plus légitime face aux pouvoirs économiques et financiers capitalistes en développant un secteur public économique et social, largement monopolistique.

L'État social belge de 1945, fruit du sang et des larmes

Ce détour historique est nécessaire pour rappeler que la démocratie n'est pas un régime « automatique ». Elle a coûté plus d'un siècle de combats sociopolitiques brutaux et deux guerres mondiales auxquels les populations ont payé un tel tribut qu'il a bien fallu que les classes bourgeoises concèdent une démocratie politique et sociale pour éviter les risques de révolution².

Au moment où s'instituaient un peu partout en Europe occidentale des systèmes sociaux publics étendus à visée universelle – de sécurité et de protection sociales – des penseurs réactionnaires, dont Hayek³, entamaient une longue lutte pour les discréditer⁴. Cette réaction est d'autant plus vive que les forces sociales en faveur d'une démocratie plus libre et plus poussée que celle concédée après 1945 sont aussi en marche.

Les années 1960 bruissent mondialement de combats émancipateurs : luttes de libération des colonies, mouvements féministes, débuts de l'écologie politique, remises en cause des inégalités raciales, grèves ouvrières pour des conditions de travail et de rémunération plus vivables, revendications de modes de vie plus libres pour la jeunesse... jusqu'à l'apogée des mouve-

ments soixante-huitards et les diverses initiatives d'autogestion qui suivirent⁵.

C'est parce que certains pouvoirs politiques étaient prêts à intégrer ces revendications sociales dans un système politique qui allait étendre la notion de services publics à de plus en plus de pans de l'activité humaine que les forces patronales capitalistes ont dû déployer un travail de propagande phénoménal pour casser cette marche vers des sociétés de plus en plus égalitaires.

Le néolibéralisme correspond alors à un programme de société que les forces politiques réactionnaires vont commencer à déployer en urgence pour stopper et détruire tous les processus de « socialisation », de « collectivisation », qui tendaient à régir les rapports sociaux, ne laissant à l'emprise marchande capitaliste que des sphères marginales, secondaires, et donc des occasions de profit de plus en plus dérisoires⁶.

L'ère du néolibéralisme

En 1981, le gouvernement Martens-Gol inaugure l'installation du néolibéralisme comme programme politique qui peu à peu s'imposera comme une évidence économique, une doxa, pour l'immense majorité de la classe politique toutes tendances et tous partis confondus.

Le règne néolibéral a produit une grave et large dépolitisation : les événements qui nous arrivent ne sont plus compris comme conséquences de choix politiques, qui peuvent être donc contestés et remplacés par d'autres choix politiques, mais comme la seule façon raisonnable de faire. Toutes les oppositions aux politiques néolibérales ont peu à peu été discréditées parce que leur fondement a été nié : impossible de gagner et de convaincre quand les idées que l'on porte sont déclarées fantaisistes, irréalistes, irraisonnables, voire absurdes et donc dangereuses !

Il s'agissait de modifier radicalement les deux grandes dynamiques qui correspondent à la façon dont les sociétés ont pu se protéger du capitalisme : l'extension de services publics – politiques, sociaux et économiques – du fait de la socialisation des richesses (budget public) et

Il a bien fallu que les classes bourgeoises concèdent une démocratie politique et sociale pour éviter les risques de révolution.

3. Friedrich Hayek (1899-1992), philosophe et économiste dont les écrits ont inspiré les milieux politiques proches de Reagan et de Thatcher.

4. K. Dixon retrace le développement et la montée en force de ces pensées et penseurs réactionnaires dans *Les évangélistes du marché, Raisons d'Agir*, 1998.

5. Le mouvement des maisons médicales est un enfant de ces vagues d'émancipation où égalité, liberté, solidarité et bien-être individuel et collectif sont les maîtres-mots.

6. J. Moden, J. Sloover, *Le patronat belge. Discours et idéologie 1973-1980*, CRISP, 1980.

l'institution normative (lois) opérées par l'État social à visée démocratique ; la protection du travailleur par le droit du travail et les droits qui y sont attachés, comme ceux de la sécurité sociale, obtenus par les luttes politiques, sociales et syndicales. La subtilité n'était pas de les faire disparaître, il faut bien un ordre politique et juridique solide et ferme pour assurer le jeu de la domination des classes bourgeoises sur le reste de la société, mais de les retourner, de les pervertir, pour que l'ordre public ne favorise plus l'émancipation, mais au contraire une dépendance de plus en plus

Cette perversion du social s'est vue attribuer un nom : l'État social actif.

forte de chacun face aux contraintes et exigences des lois du marché.

Le social a été décrété comme une dimension fondamentale du fonctionnement de la société, mais seulement s'il en

devenait une dimension permettant une meilleure réalisation des objectifs capitalistes marchands. Il a dès lors été transformé en un « facteur de production » de la compétitivité.

Il est normal qu'une activité économique cherche à être rentable, mais la compétitivité est une dynamique d'abaissement de la rémunération du travail et des autres éléments dans la formation du prix d'un produit ou d'un service de façon à emporter les parts de marchés extérieurs dans une volonté de tout mettre en situation de concurrence et de pouvoir rémunérer au maximum les actionnaires/propriétaires des outils de la production.

On peut voir comment le social est perverti par le néolibéralisme : la rémunération du travail, un des droits fondamentaux de la Déclaration des droits humains de 1948, devient une charge, « un handicap salarial » qu'il convient de réduire au maximum. Car il n'y a pas de limite théorique : au fur et à mesure que les rapports de force se dégradent entre les collectifs de travail et leurs employeurs, la rémunération du travail s'étirole. En 2016, l'économiste Michel Husson⁷ avait ainsi calculé que la masse salariale au sein de l'Europe des Quinze (en pourcentage des revenus nationaux) était redescendue en dessous du niveau de celle de 1960 alors que la production des richesses double tous les trente à quarante ans et pourrait permettre d'installer des

conditions de vie confortables pour l'ensemble de la population, si plus d'un tiers de cette richesse n'était pas dilapidé dans les grandes fortunes personnelles.

C'est bien parce que nous avons collectivement la capacité de matérialiser une société confortable et émancipatrice pour toutes et tous que le néolibéralisme nous impose de penser notre avenir sous l'angle de l'austérité, sous l'angle étroit et permanent de budgets dont le seul objectif serait de les réduire encore et encore pour tout ce qui fait sens et société, pour tout ce qui compte au regard démocratique. Austérité salariale et austérité des budgets publics pour les dépenses qui permettraient la réalisation d'autonomies individuelles et collectives démocratiques : le travailleur est mis sous tutelle (évalué, mal rémunéré, flexibilisé, contraint d'alourdir ses tâches ordinaires par manque de personnel). Idem pour l'État social de services publics (évalué par des agences technocratiques, dont celles de l'Union européenne, soumis à une injonction de diminuer ses recettes et ses dépenses publiques, dépossédé de plus en plus de son autonomie socioéconomique). Cette perversion du social s'est vue attribuer un nom : l'État social actif.

Dépolitisation radicale de la société

L'activation des droits sociaux de sécurité ou de protection sociales renverse leur signification profonde. Un droit social était là pour protéger l'individu des aléas de l'existence, mais aussi de l'exercice de l'exploitation marchande sous une forme directe et brutale. Un droit social au sein d'un modèle social qui se met au service de la compétitivité marchande devient une obligation de se soumettre à des conditions de vie et de travail de plus en plus exigeantes, et *de facto* irréalisables, qui finissent par abolir l'objectif de protection et plongent l'individu dans des situations qui créent stress, détresse et infantilisation. L'objectif n'est plus d'émanciper, mais d'inférioriser et de discipliner, en rendant l'individu responsable de ce qui relève pourtant de choix politiques sur lesquels il n'a aucune prise.

Par son obsession de la responsabilité individuelle qui analyse tout en termes de fautes, échecs, erreurs, incompétences, insuffisances individuelles, le néolibéralisme a profondément délégitimé la normalité de la solidarité et la nécessité, pour qu'il y ait société, de fortes assuran-

7. M. Husson, « Union européenne: les multiples empreintes de la crise en Europe », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 155, 2016.

ces publiques protectrices. Il a fait de la société une dynamique de mise en névroses collectives. Une telle dégradation de la société a pu être possible en quarante ans grâce à des jeux puissants de désinformation et de manipulation qui passent notamment par la maîtrise des lieux de production et de diffusion de l'information. Aussi par la diffusion du néolibéralisme comme programme enthousiasmant et bénéfique au sein des écoles de commerces et de management, des lieux universitaires de formation des cadres, des gestionnaires et des économistes.

Les sociétés néolibérales ont produit leurs adeptes et ceux qu'il faut rendre dociles, s'ils se trouvent du côté de la main-d'œuvre qu'il faudra exploiter. L'adhésion étant la forme parfaite de la docilité. La mise sous contrôle passe par des jeux complexes de séduction, de déclenchement de peurs individuelles et collectives, de menaces et de sanctions réelles (dont la perte de droit en matière de sécurité et de protection sociales).

La crise, quelle crise ?

La manipulation des situations de crise, voire la transformation d'événements sociopolitiques en « crises » majeures alors qu'ils auraient pu être gérés et qualifiés de façon différente, ont été des dynamiques récurrentes dans la façon dont le néolibéralisme s'est imposé comme normalité et nécessité. La crise économique de 1973, dite « crise du pétrole », indiquée dans nombre de récits de légitimation du néolibéralisme comme l'événement qui nous aurait tous obligés à opter pour le retour à une économie de libre-échange contre les économies sociales de l'après-1945, et qui *de facto* a servi longtemps d'argument pour casser les conquêtes salariales et sociales, aurait pu être perçue comme une obligation politique de prendre acte d'un nouveau rapport – hors colonialisme ou néocolonialisme – entre États du Sud et du Nord qui passait par un réajustement légitime à la hausse du prix des matières premières venant du Sud, dont le pétrole, et dont les effets auraient pu être financés et contrôlés par des politiques fiscales plus redistributrices et par des politiques de contrôle sur les prix⁸.

Plus récemment, les causes de la crise financière de 2007 – qui démontrait largement que la liberté pleine et entière des mouvements de capitaux octroyée à la propriété lucrative aboutissait à des effondrements économiques incontrôla-

bles et à des non-sens sociétaux – ont été pourtant retournées⁹ afin de renforcer les logiques économiques néolibérales. Et l'acte de sauvetage des banques de la faillite, grâce au financement collectif soustrait du travail des populations, requalifié en « péché étatique » de nations promptes à des gabegies improductives. Pire : quelque chose de glorieux sur le plan des effets de la solidarité sociale peut ainsi être reconstruit en crise dramatique. Il en est ainsi dudit vieillissement de la population, qui démontre pourtant les bénéfices d'un bon système de santé publique et de protection sociale par l'augmentation de l'espérance de vie, et que le néolibéralisme transforme en bombe démographique nous obligeant à capitaliser de plus en plus les systèmes de retraite tout en réduisant les modes de financement par socialisation (cotisations sociales et impôt direct) et à travailler (s'assurer individuellement ?) plus longtemps. Ce faisant s'opère un transfert d'un secteur protégé publiquement vers les secteurs privés de l'assurance et de la finance... tout bénéfique pour les spéculateurs... et la mise en place d'une réelle bombe sociale avec une population vieillissante dont une bonne part est incapable de vivre avec les niveaux de retraite publique et tout aussi incapable de se financer auprès des assurances privées.

Il en est de même de la crise du Covid. Si le virus est bien réel, les classes dirigeantes ont adopté une série de scénarios successifs pour faire face à cette situation qui démontre à quel point le système néolibéral est de plus en plus dangereux pour l'ensemble de la cohésion et de la solidarité sociales.

Rien ne nous oblige à accepter les choix opérés par les gouvernements. Il n'y a pas de fatalité en politique. Réinvestir massivement de l'argent public dans tous les secteurs dits sociaux (éducation, santé, sécurité et protections sociales et, bien sûr, faire de la protection des conditions de vie et de la planète un nouveau service public au cœur de toutes les politiques), tout en remarquant massivement les logiques marchandes de la propriété lucrative reste le choix de démocratie maximale. ■

Rien ne nous oblige à accepter les choix opérés par les gouvernements.

8. Un ouvrage remarquable permet d'interpréter cette « crise du pétrole » autrement : P. Souyri, *La dynamique du capitalisme au XX^e siècle*, Payot, 1983.
9. F. Lordon, *D'un retournement l'autre*, Le Seuil, 2011.

LES ENJEUX DU FINANCEMENT DE LA SÉCU

Tassement des recettes et nouvelle gouvernance : depuis une trentaine d'années, et de manière plus marquée sous la dernière législature, nous assistons à un double durcissement des choix politiques concernant le financement de la sécurité sociale.

Louise Lambert, chargée de projets au service études de la Mutualité chrétienne.

Entre 2015 et 2019, les dépenses de sécurité sociale ont évolué moins vite que le PIB.

1. Notons qu'en 2020-2021, les dépenses de sécurité sociale sont reparties à la hausse suite à la crise du Covid-19 et à un réinvestissement important dans les soins de santé.

2. Les cotisations sociales ne peuvent être considérées comme de l'impôt dans le sens où elles n'appartiennent pas directement à l'État, mais aux travailleurs et employeurs. Elles correspondent directement à une part du salaire qui est en quelque sorte payée de manière différée et « socialisée » afin de couvrir certains risques sociaux.

Notre système d'assurances sociales et de solidarité permet de contrer un ensemble de situations qui pourraient provoquer une perte de revenus ou engendrer des coûts supplémentaires et qui diminueraient fortement les moyens d'existence des individus. Ce système regroupe l'assurance chômage, les assurances accidents de travail et maladies professionnelles, les pensions, les allocations familiales, l'assurance maladie-invalidité et les vacances annuelles. En dépendent l'accès de toutes et tous à des soins de santé et l'assurance d'une certaine sécurité d'existence dans une société plus fortement confrontée aux

inégalités et à la compétition économique. Une caractéristique importante de ce système d'assurances est la solidarité entre niveaux de revenus. En effet, son financement repose majoritairement sur les cotisations sociales des actifs qui sont proportionnelles aux salaires et non aux risques encourus, inégalement répartis. Chacun contribue donc selon ses moyens. La solidarité se fait également au sein des générations, entre les jeunes actifs et les pensionnés, entre ceux qui font face à une situation défavorable et ceux qui n'y font pas face. Au fil des ans, la couverture sociale s'est améliorée, grâce notamment aux combats menés par les travailleurs. Cependant, depuis les années 1970, la sécurité sociale est de plus en plus remise en question et vue comme un coût et un frein à la compétitivité. Certains voudraient la remplacer par un système d'assurances privées duquel les plus démunis seraient exclus, menant à une société plus duale et inégalitaire.

Des dépenses incontrôlées ?

Contrairement à une idée reçue, les dépenses de la sécurité sociale furent sous contrôle ces dernières années¹. Entre 2015 et 2019, elles ont évolué moins vite que le PIB. Ce tassement correspond entre autres à des efforts substantiels d'économies dans les conditions d'accès au chômage (réforme des allocations d'insertion en 2012) ou à la pension (réforme des pensions en 2015) et dans les soins de santé. C'est surtout le financement de la sécurité sociale qui a connu de nombreux bouleversements : tax shift en 2016 (ce glissement fiscal remplace une partie des cotisations patronales et de la taxation du travail par une hausse des taxes sur la consommation et sur le capital – dans une moindre mesure –, mais aussi par des économies en sécurité sociale), nouvelle loi de financement en 2017, croissance des avantages extralégaux et stagnation des salaires. Il convient dès lors de recentrer l'analyse des dépenses, en portant une attention plus grande au financement.

Bi- et tripartisme

La sécurité sociale fut fondée sur un mode de gestion paritaire où les interlocuteurs sociaux (syndicats et patronat) occupaient une place centrale. Le financement, essentiellement basé sur les cotisations sociales² des employeurs et des salariés, symbolisait cette gestion paritaire. À partir des années 1970, la sécurité sociale va dépendre de plus en plus d'autres sources de financement, d'abord par un recours accru aux subventions de l'État et ensuite, au début des années 1980, par l'utilisation du financement alternatif. Cette diversification est concomitante d'un glissement dans sa gouvernance. Le modèle du bipartisme va laisser place à un tripartisme

de plus en plus prégnant, avec une représentation toujours égale des patrons et des syndicats mais également du gouvernement, qui a un droit de véto sur les décisions.

Tout comme les dépenses, le financement de la sécurité sociale a eu tendance à stagner entre 2015 et 2019. Cet enrayement du taux de croissance du financement peut s'expliquer par l'analyse de ses principales sources : les cotisations sociales (75 % en 2019), le financement alternatif (13 %) et les subventions de l'État (10 %).

Le déclin des cotisations sociales

Depuis les années 1990, la part des cotisations sociales dans le financement total de la sécu n'a cessé de diminuer. La tendance s'est renforcée sous la dernière législature, notamment sous l'effet du tax shift. Plusieurs facteurs l'expliquent :

- **Les réductions de cotisations sociales.** Les différents gouvernements ont pris des mesures qui visent à diminuer les cotisations sociales (essentiellement patronales) avec l'objectif annoncé d'augmenter la compétitivité et de créer de l'emploi en baissant le coût des salaires. Or, l'impact des réductions de cotisations sur l'emploi est faible et la compétitivité s'améliore peu puisque les pays voisins ont également tendance à diminuer leur coût salarial. Les réductions de cotisations ont surtout pour conséquence d'assainir les finances publiques et d'augmenter le profit des entreprises. En 2019, les réductions de cotisations sociales équivalaient à plus de 10 milliards d'euros pour un budget total de la sécurité sociale de 74 milliards³. Le tax shift a accéléré cette tendance en faisant chuter le taux de cotisations patronales de 32,4 % à 25 %.
- **La diminution de la part de la valeur ajoutée consacrée au salaire.** La richesse produite dans une économie, souvent appelée valeur ajoutée, est répartie en deux parts : la part salariale (qui rémunère les travailleurs) et la part du capital (qui rémunère les détenteurs du capital, notamment sous forme de dividendes). Elle est passée de 65 % en 1980 à 56 % en 2018, le capital s'accaparant 10 % de richesse en plus. Outre l'impact sur les inégalités, cela affecte le financement de la sécurité sociale puisque le capital contribue de manière beaucoup

moins importante à son financement que les salaires. C'est la raison pour laquelle il faut impérativement revoir la norme salariale qui contraint toute augmentation salariale⁴.

- **Le recours aux avantages extralégaux sur lesquels aucune ou peu de cotisations sont prélevées.** Un avantage extralégal est un avantage proposé par l'employeur à l'employé en plus de sa rémunération brute (chèques-repas, assurances hospitalisation, assurances groupe, abonnement fitness, budget mobilité, voiture de société...). Ces *employee benefits* sont moins taxés que du salaire brut. Ces dernières années, nous assistons à une explosion de ces avantages, les employeurs préférant en accorder de nouveaux plutôt que d'augmenter les salaires bruts des travailleurs qui stagnent globalement depuis 2007. Deux problèmes se posent : les avantages extralégaux ne profitent qu'à une minorité de travailleurs et ils définancent la sécurité sociale.

Les subventions de l'État

Instaurées dans les années 1970, les subventions de l'État regroupent la dotation classique et la dotation d'équilibre provenant toutes deux directement des moyens de l'État fédéral. En 2017, la nouvelle loi de financement de la sécurité sociale a réformé la gouvernance de ces deux dotations en soumettant leur octroi à l'examen de certaines conditions. Elle a également simplifié le financement alternatif et instauré une commission « Finances et Budget » qui a pour mission de suivre et d'analyser l'évolution du financement de la sécurité sociale et de laquelle les partenaires sociaux sont exclus⁵. Dorénavant, la dotation classique évoluera selon l'inflation et un coefficient de vieillissement. Cependant, ce coefficient ne sera accordé que si la croissance réelle du PIB atteint au moins 1,5 % et s'il y a une augmentation significative de l'âge de sortie du marché du travail. Vu ces conditions, ce coefficient n'a jamais été octroyé et la question du vieillissement est laissée sans réponse. Ensuite, la loi de 2017 soumet l'octroi de la dotation d'équilibre à l'examen de certaines conditions visant à responsabiliser les différents acteurs : les efforts faits en matière de lutte contre la fraude sociale, la réalisation des mesures d'économies exigées par le gouvernement, le

3. Gestion des travailleurs salariés uniquement.

4. N. Sheikh Hassan, *Salaires : de la liberté de négociateur à l'austérité légalisée*, www.econospheres.be, 2017. C. Van Tichelen, « 0,4%. Après les applaudissements, la gifle », *Mouvements* n° 4, 2021.

5. N. Sheikh Hassan, « Réforme du financement de la sécurité sociale en Belgique : le début d'un nouveau paradigme », *MC-info* n° 270, 2017.

respect de la neutralité budgétaire des accords sociaux ou encore la contribution de la sécurité sociale à la résorption du déficit budgétaire. Ces différentes conditions induisent un changement majeur dans l'objectif sociétal de la sécurité sociale : elles actent le positionnement de la sécurité sociale comme une variable d'ajustement du budget de l'État, devant dorénavant prouver, à

Cet affaiblissement du financement n'est pas exogène, il résulte de choix gouvernementaux.

chaque conclave budgétaire, sa contribution à l'assainissement des finances publiques. Elles restreignent également les marges de négociation des interlocuteurs sociaux et leur fait en-

dossier la responsabilité en cas de déficit, au détriment de lectures plus critiques selon lesquelles les déficits résultent de problèmes conjoncturels ou structurels (baisse de la croissance économique, sous-financement, etc.). Ainsi, entre 2016 et 2019, les subventions de l'État ont été réduites de 20 %⁶.

Le financement alternatif

Introduit dans les années 1980, le financement alternatif a eu tendance à croître à partir des années 1990 pour compenser les mesures de réduction des cotisations sociales des employeurs. Depuis 2017, le financement alternatif se compose pour deux tiers de recettes provenant de la TVA et pour un tiers du précompte mobilier. Cette tendance s'est accentuée avec l'introduction du tax shift. Mais la compensation n'a été que partielle et a laissé un trou dans le budget de la sécurité sociale. Ce recours accru au financement alternatif pose des questions d'équité puisque la TVA est un impôt qui pèse proportionnellement plus sur les ménages à bas revenus, et de gouvernance puisque la diminution du poids des cotisations sociales pourrait encore renforcer la centralité du gouvernement dans les décisions de la sécurité sociale.

Un défi de taille

Depuis une trentaine d'années nous assistons à un double durcissement des choix politiques concernant le financement de la sécurité sociale. D'une part, nous faisons face à un tassement des recettes, en particulier des recettes de cotisations sociales pourtant au cœur de la construc-

tion de notre modèle social. Cet affaiblissement du financement n'est pas exogène, il résulte de choix gouvernementaux : tax shift, loi de financement de la sécurité sociale, norme salariale, absence de régulation des avantages extralégaux, etc. Il a conduit à des efforts d'économies substantiels dans les prestations sociales, qui préfigurent une moins bonne couverture des risques sociaux, une hausse de la précarité et une privatisation rampante de certains pans de la protection sociale. D'autre part, la nouvelle loi de financement marque le début d'un nouveau paradigme dans la gestion de la sécurité sociale en affaiblissant le modèle de concertation sociale au profit du gouvernement et en imposant une forme d'activation des interlocuteurs sociaux qui doivent participer aux politiques d'emploi et à la réduction des déficits de l'État.

L'accord de gouvernement conclu en septembre 2020 n'est que partiellement rassurant. Il acte un réinvestissement dans les soins de santé et augmente de manière importante la dotation d'équilibre pour faire face aux dépenses liées au Covid-19. Cependant, il s'inscrit dans la continuité des précédents gouvernements et n'envisage aucune réforme nécessaire pour refinancer structurellement la sécurité sociale et redonner du poids à la concertation sociale. Hormis l'augmentation de la dotation d'équilibre, il table sur une augmentation du taux d'emploi à 80 % et des mesures de lutte contre la fraude sociale pour refinancer la sécurité sociale. Ces deux mesures souffrent d'un manque de crédibilité criant et laissent les lacunes actuelles du financement de la sécu sans réponse. Un nombre important de leviers pourraient pourtant être activés : instaurer une cotisation sociale généralisée, taxer davantage le capital, arrêter la tendance aux réductions de cotisations et au recours aux avantages extralégaux, revoir la loi de 2017, défendre une stratégie de relèvement de la part salariale au niveau européen...

Notre défi sera d'empêcher que la sécurité sociale perde son pouvoir d'amortisseur des chocs du système économique, sous peine d'une croissance des inégalités et de la précarité. Cela nécessite de convaincre que les dernières réformes dans le financement font fausse route, de répartir des besoins de la population et de mobiliser pour créer un rapport de force en faveur d'une meilleure protection sociale. ■

6. A contrario, en 2020, la dotation d'équilibre a été fortement augmentée pour compenser le déficit creusé par la gestion de l'épidémie de Covid-19.

L'INDIVIDUALISATION DES DROITS

Depuis belle lurette, les organisations de femmes réclament l'individualisation des droits en sécurité sociale. Autrement dit, elles demandent que la sécurité sociale soit basée sur l'individu, comme c'est le cas pour le contrat de travail ou le droit de vote. C'est en effet l'individu qui reçoit les soins de santé s'il est malade ; c'est l'individu qui devrait personnellement être obligé de s'assurer.

Hedwige Peemans-Poullet, militante féministe.

Ce n'est pas une demande égoïste, mais bien une exigence d'égalité entre adultes femmes et hommes. La solidarité est financée principalement par des cotisations sociales retenues sur les rémunérations, quel qu'en soit le montant. Ces cotisations représentent un salaire socialisé parfois différé. Aux assurés, la sécurité sociale ouvre des « droits directs » qui les protègent en cas de perte involontaire des revenus de leur travail (par un revenu de remplacement), en cas d'insuffisance des revenus du travail pour faire face aux dépenses de santé (par le remboursement des soins), en cas d'insuffisance de ces revenus pour assurer l'éducation de leurs enfants (par des revenus de complément).

La sécurité sociale s'étant élaborée à partir de risques provenant du marché du travail, les travailleurs se sont progressivement regroupés dans trois régimes : celui des salariés, celui des indépendants et celui des agents de l'État. Ainsi, parmi les ayants droit à l'assurance « soins de santé », quelque 79 % relèvent du premier, 12 % du second et 6 % du troisième (des régimes résiduels concernent les anciens mineurs et les marins).

La question des droits dérivés

La référence au marché du travail pose problème pour les personnes qui n'y figurent pas. Cette question est devenue cruciale après la Seconde Guerre mondiale, au moment où la sécurité sociale, visant à se généraliser, est devenue obligatoire¹. Pour y arriver, elle commence par permettre aux titulaires de droits directs acquis par leurs cotisations, de procurer gra-

tuitement, grâce à leurs liens de mariage (la notion de cohabitation légale ou de fait est apparue plus tard) ou de parenté (les ascendants et les descendants), des droits dérivés à des proches vivant sous leur toit et considérés comme « personnes à charge ». Ces personnes à charge bénéficient ainsi de l'affiliation gratuite à une assurance sociale. C'est le cas, notamment, des « épouses au foyer » n'exerçant pas ou peu d'activité professionnelle. D'où, un sentiment d'injustice sociale fréquemment dénoncé.

Ces droits dérivés introduisent, dans le droit à l'assurance sociale, un biais familial qui est la principale cause des inégalités entre hommes et femmes – très peu d'hommes sont au foyer à charge de leur femme – mais aussi entre les femmes qui travaillent en payant des cotisations et celles qui ne le font pas. Les couples sont traités très inégalement : deux titulaires actifs ouvrent deux droits à l'assurance parce qu'ils cotisent tous les deux tandis qu'un titulaire actif avec une personne à charge ouvre deux droits à l'assurance alors qu'il n'a versé qu'une cotisation.

Ces droits dérivés concernent aussi bien l'affiliation à l'assurance sociale que l'octroi des prestations. Ils sont désastreux pour le financement de la sécurité sociale.

La référence au marché du travail pose problème pour les personnes qui n'y figurent pas. Cette question est devenue cruciale au moment où la sécurité sociale est devenue obligatoire.

1. Cette généralisation n'est pas pensée comme individuelle. Le droit de vote vient à peine d'être universalisé et individualisé.

Gratuité de l'affiliation

Les femmes sont très majoritaires parmi les adultes à charge. Il s'agit le plus souvent de femmes au foyer parfois trop pauvres (qualification, réseaux sociaux, éloignement/isolément, intégration culturelle...) pour trouver un emploi, parfois aussi trop riches (revenus et propriétés en héritage...) pour accepter les contraintes du marché du travail. Elles ne participent pas au financement de la sécurité sociale et en ignorent souvent le fonctionnement.

Les unes et les autres ont souvent été incitées par leur conjoint à renoncer à leur vie profes-

Les femmes sont très majoritaires parmi les adultes à charge.

sionnelle : il gagne assez pour faire vivre le ménage et, lorsque les femmes se plaignent du travail familial, il leur conseille de réduire ou d'abandonner leur travail professionnel. La plupart d'entre elles se trouvent alors dépendantes économiquement (revenus) et socialement (droits sociaux) de leur mari.

Ce biais n'a pas toujours existé. Avant la Seconde Guerre mondiale, les assurances sociales étant libres, certains titulaires payaient une cotisation forfaitaire supplémentaire pour affilier leur épouse au foyer à la mutualité ou à une caisse de pensions. Après la guerre, pour faciliter la généralisation des assurances sociales, il a été décidé que l'épouse au foyer d'un titulaire serait assurée gratuitement. Fameux cadeau de mariage aux hommes !

Le hic c'est que le mariage s'est mis à chanceler et les divorces à se multiplier. Une divorcée, ex-« personne à charge », se retrouve sans droit aux assurances sociales dont l'assurance soins de santé. Si son ex-mari se remarie avec une autre personne à charge, il lui ouvre à nouveau gratuitement un droit à l'assurance soins de santé. Des chiffres de 2017 montrent que près de 640 000 adultes² ont ainsi droit gratuitement à l'assurance soins de santé en tant que conjoint/cohabitant d'un titulaire.

Des prestations différenciées

Les droits dérivés se traduisent aussi par des prestations inégales en fonction du « statut familial » des ayants droit titulaires directs.

Si depuis longtemps, l'assurance chômage a ins-

tauré des discriminations entre les allocations de chômage des « chefs de ménage » et celles des « non-chefs de ménage », en 1980 la catégorie des non-chefs de ménage a été subdivisée en deux sous-catégories : cohabitants et isolés. À l'heure actuelle, on distingue donc les cohabitants avec charge de famille, les cohabitants sans charge de famille et les isolés. Pour un chômeur complet ayant plus d'un an de chômage, on aura, par exemple (simplifié), une allocation minimale mensuelle de 1 404,78 euros s'il est cohabitant avec charge de famille, de 1 138,54 euros s'il est isolé et seulement de 838,50 euros s'il est cohabitant sans charge de famille.

Les autres revenus de remplacement ont adopté la même démarche. Pour les travailleurs salariés réguliers en incapacité de travail, les indemnités minimales sont de 63,63 euros par jour pour un titulaire avec charge de famille, de 50,67 euros pour un titulaire isolé et seulement de 43,45 euros pour un titulaire cohabitant sans charge de famille.

Inutile de préciser que les cohabitants avec charge de famille sont en majorité des hommes et que les cohabitants sans charge de famille sont en majorité des femmes qui ont cotisé au même titre que tous les travailleurs salariés. Les décideurs politiques et sociaux imaginent que les femmes isolées ainsi que les cohabitantes sans charge de famille se tournent les pouces, ne s'occupent pas du ménage et des enfants, ne se préoccupent pas de leurs parents âgés ou des membres de leur famille en difficulté... Ces décideurs imaginent que les hommes méritent des majorations de prestations parce qu'ils assument toutes les charges familiales, dont celle d'avoir une « femme au foyer » !

Le comble de ces inégalités figure dans le cas des pensions de retraite, où le calcul basé sur les rémunérations passées plafonnées bénéficie d'un coefficient de 75 % (taux ménage) si le titulaire est considéré avec une « personne à charge », mais seulement d'un taux de 60 % (taux isolé) si le titulaire est isolé ou considéré comme marié/cohabitant sans personne à charge. Cette majoration de 25 % récompense le fait d'avoir au foyer une cohabitante ayant elle-même peu ou pas cotisé. Elle montre une fois encore que les ménages les plus mal traités par la sécurité sociale sont les couples de deux travailleurs qui ont tous deux participé à son financement.

2. En 2006, ils étaient 733 340 : la diminution est sensible.

En 2018, plus de deux millions de pensions ont été attribuées (salariés, indépendants, mixtes) : 28,80 % des hommes avaient une pension au taux ménage et 69,31 % au taux isolé tandis que 0,18 % des femmes avaient une pension au taux ménage et 56,76 % au taux isolé³.

Par ailleurs, les femmes peuvent compter sur la pension de survie, ou récemment l'allocation de transition. Le cumul d'une pension de retraite et de survie concerne des femmes (25,84 %) et des hommes (1,53 %) ; la pension de survie pure, des femmes (17,12 %) et des hommes (0,35 %). La répartition des bénéficiaires de l'allocation de transition est résiduaire (femmes 0,10 % ; hommes 0,01 %).

Le mariage nuit à certaines

Examinons plus particulièrement le cas des femmes travailleuses cotisantes et mariées que nous retrouvons toujours dans la catégorie dite des « cohabitants sans personne à charge ». Leurs droits sont souvent moindres que ceux des « cohabitants avec personnes à charge » et même que ceux des isolés.

Le cas le plus flagrant est celui de la pension de survie. Si son mari décède, une épouse au foyer, ayant peu ou pas cotisé, pourra bénéficier d'une pension de survie complète⁴. Par contre, une épouse active et cotisante devenue veuve ne pourra cumuler sa pension de survie avec son propre salaire ou sa propre retraite que de manière très limitée. Le montant de ce cumul ne peut dépasser 110 % de la pension de survie. Concrètement, une salariée ou une fonctionnaire à revenus moyens ou supérieurs, devenue veuve, bénéficiera au mieux de ± 10 % de la pension de survie basée sur la carrière de son mari.

Si la relation de mariage/cohabitation permet d'octroyer une majoration de 25 % à la pension de retraite au « taux ménage » (28,80 % d'hommes et 0,18 % de femmes), cette même relation de mariage réduit massivement les droits des femmes actives à leur pension de survie.

Des solutions en vue

L'individualisation des droits en sécurité sociale ne peut pas se faire sauvagement comme ce fut le cas il y a quelques années, quand des veuves ont perdu le cumul complet de leur pension de fonctionnaire et de la pension de survie de leur

défunt conjoint suite à l'alignement sur les modalités du régime des salariés, ou récemment avec la limitation de l'accès à la pension de survie en fonction de l'âge de la survivante.

Les organisations de femmes prônent la réduction progressive des droits dérivés à partir de cohortes (lorsque vous aurez tel âge...) ou de mariages/cohabitation (ceux qui se marieront à partir de telle date...) avec une solide période préalable d'information. Pour éviter que les femmes soient incitées à quitter leur vie professionnelle, on rappellera qu'en droit du travail les mesures de conciliation entre vie professionnelle et vie familiale sont individualisées. Le congé parental et les autres congés thématiques peuvent être pris et par le père et par la mère.

Certains débats ont permis d'entrevoir des solutions. En ce qui concerne les pensions de retraite, dont le montant moyen est très bas en Belgique, il semblait raisonnable et acceptable d'aller vers l'individualisation en appliquant progressivement à tous les pensionnés le taux ménage, soit le coefficient de 75 % au calcul de leurs droits.

Par ailleurs, dès à présent, il est possible de s'affilier personnellement à l'assurance soins de santé, par le biais d'une inscription au registre national. La cotisation dépend des revenus personnels (déclaration fiscale), mais prévoit une cotisation zéro pour les revenus en dessous d'un certain seuil. Ici aussi, il convient de remplacer la gratuité de l'affiliation d'une épouse à charge par une deuxième affiliation individuelle.

La justice peut aussi faire son œuvre. En principe, les hommes et les femmes sont égaux en droit s'ils se trouvent dans les mêmes conditions. La réversibilité est alors assurée : si une femme a son mari à charge, elle aura une pension de retraite au taux ménage. Il faut donc revoir les conditions qui accompagnent l'égalité. Le droit est là : les Directives européennes et leur traduction dans la législation belge. Encore faut-il vouloir s'en servir, connaître les procès, leur suivi et leur jurisprudence. ■

En principe, les hommes et les femmes sont égaux en droit s'ils se trouvent dans les mêmes conditions. La réversibilité est alors assurée.

3. SPF Pensions, *Rapport annuel 2018*, www.sfpd.fgov.be.

4. Il n'est pas tenu compte ici de l'allocation de transition qui, depuis son instauration en 2014, retarde l'accès à la pension de survie et octroie une allocation temporaire.

DES SOINS DE SANTÉ DE QUALITÉ POUR TOUS

Le sous-financement structurel du secteur de la santé et sa privatisation rampante ont des conséquences sur l'accessibilité des structures de soins de même que sur les conditions de travail des soignants.

Adèle, Faïza, Gilles et Laure, militantes et militant de La Santé en lutte.

Les besoins en soins de santé (et donc en financement) ne cessent d'augmenter.

Dans chaque crise réside une opportunité. Évidemment, l'opportunité en question peut être entendue très différemment. Pour les détenteurs des pouvoirs politique, économique et financier, les crises représentent en général des possibilités énormes d'accroissement de l'accaparement de richesses, de pouvoir et de contrôle de la population. Pour le reste des gens (qui sont aussi ceux à qui coûte le plus – financièrement et humainement – ces crises), elle réside dans trois aspects : remettre en exergue l'essentiel/vital par rapport à l'inutile/destructeur, rendre plus audibles les revendications populaires de changement des systèmes de pouvoir et d'organisation sociale, et renforcer la capacité d'organisation collective et solidaire.

Ce fut le cas ces vingt dernières années, notamment pour la crise financière de 2008, les sauvetages bancaires et les mesures d'austérité qui s'en suivirent, les épisodes d'attentats ainsi que les crises de l'accueil migratoire¹. C'est tout aussi vrai pour la dernière en date, celle de la pandémie de Covid-19. Pour le secteur des soins de santé, elle a notamment permis de mettre en avant le caractère fondamental des métiers qui le composent, elle a donné l'occasion de démontrer son sous-financement structurel et de populariser les revendications de refinancement et de changement dans sa gestion, et, suite à la mise en évidence de la souffrance des travailleurs et travailleuses de la santé, elle a permis de renforcer des collectifs réclamant de meilleures conditions de travail. La Santé en lutte est l'un d'eux. Des dynamiques similaires se sont enclenchées

dans d'autres secteurs tels que le travail social, l'enseignement ou la culture et ont débouché sur le renforcement ou la création de collectifs tels que Travail social en lutte, École en lutte, Still standing for culture et METAL. Ce n'est pas le fruit du hasard. En effet, bien que tous ces secteurs soient socialement fondamentaux, ils subissent depuis des années une restriction de leurs budgets, ceux-ci étant vus comme des additions de coûts plutôt que les sommes d'investissements qu'ils sont censés être. Cet « encadrement budgétaire » cherchant à limiter au maximum la part de budget public octroyée aux systèmes de santé conduit à une finalité bien précise : la privatisation progressive du secteur, qui a des conséquences néfastes et multiples dont la première est la restriction des accès aux structures de santé.

Coupes budgétaires

Depuis 1995, les dépenses pour les soins de santé ont globalement tendance à augmenter d'année en année², mais de manière plus limitée depuis la crise financière de 2008. Cependant, cette « tendance » à l'augmentation est trompeuse, car le budget diminue certaines années, car les années de stagnation budgétaire signifient, sur le terrain, une perte de moyens (notamment vu l'augmentation de la charge salariale liée à l'ancienneté), et parce que plus les coupes et les stagnations dans les budgets publics sont nombreuses et fortes, plus les augmentations qui les suivent sont à relativiser. Or, les besoins en soins de santé (et donc en financement), eux, ne cessent d'augmenter et ces augmentations budgétaires en trompe-l'œil sont beaucoup trop faibles pour y répondre. On parle souvent du vieillissement de la popula-

1. Toutes ces crises sont des conséquences logiques des réelles crises que sont la destruction des écosystèmes, l'accaparement des richesses par les détenteurs de capitaux, le renforcement autoritariste des États, le colonialisme, l'institutionnalisation et la normalisation du racisme et l'ancrage social des normes hétéro-patriarcales.
2. G. Grégoire, *Les soins de santé en Belgique : de la privatisation à la socialisation ?*, CADTM, www.cadtm.org, juin 2020.

tion comme cause principale de cette augmentation, mais, encore une fois, c'est trompeur et cela contribue à invisibiliser les responsabilités dans les choix de politique économique.

Les causes majeures – et évitables – de l'augmentation des besoins de soins sont socioéconomiques et environnementales : précarité, pollution, exposition accrue à des agents cancérigènes, accidents de la circulation, stress intense au travail, etc. Le nombre total de séjours à l'hôpital a augmenté de 21 % entre 2008 et 2017. Le budget des hôpitaux, lui, n'a augmenté que de 7,5 % et celui du matériel médical a baissé de 8 %. Globalement, ces cinq dernières années, les budgets de santé publique n'ont augmenté que de 0,67 % par an. On peut donc dire que nous sommes dans une situation de grave sous-financement structurel qui ne peut se rattraper par des refinancements ponctuels ni des ajustements mineurs dans la manière marchande de les gérer.

Au-delà du manque de financement en général, il faut aussi pointer la technologisation très onéreuse des soins de santé ainsi que le sous-financement de la promotion de la santé. Celle-ci constitue pourtant la solution à la prise en charge des déterminants non médicaux de la santé et donc à la réduction des coûts des soins de santé. Enfin, lorsqu'on parle de baisse de moyens dans la santé, on ne peut passer à côté du sujet de la sécurité sociale. En effet, celle-ci participe au financement d'une majeure partie du système de santé. Elle représente par exemple plus de 60 % du financement du fonctionnement de l'hôpital. Or, la sécu subit de nombreuses attaques depuis sa création. Dans les années 1980-1990, arguant d'une nouvelle crise (encore une !), le gouvernement de l'époque va réduire fortement les cotisations sociales dites « patronales »³. Cette tendance à la baisse régulière au prétexte de la compétitivité persiste encore aujourd'hui. Dès lors, le financement que l'État est censé fournir en tant que roue de secours va être de plus en plus indispensable pour maintenir le système à flot. Pourtant, à force d'austérité, le gouvernement va désinvestir de plus en plus la sécurité sociale. Ce qui signifie de plus en plus de coupes dans les dépenses sociales, comme la santé, et de restrictions dans les conditions d'accès aux droits sociaux. Mais aussi une privatisation progressive de l'assurance maladie via les

assurances privées et même via les mutuelles et leurs offres d'assurances complémentaires qui sont des produits commerciaux qui ne relèvent plus des leviers de la répartition sociale.

Changement de l'organisation du travail

Cette logique de baisse maximale des coûts contamine la quasi-totalité de l'organisation des systèmes de santé publics. Un des exemples les plus frappants de cette gestion managériale est sans doute le financement à l'acte. En bref, il s'agit de financer les institutions de soins non pas sur base d'un forfait annuel ou d'une évaluation des besoins, mais sur base de la justification des actes médicaux posés. Pour le soignant cela signifie une augmentation de la charge administrative puisque tout acte posé doit être dûment reporté et enregistré. La fragmentation du soin en actes s'accompagne aussi d'une informatisation et d'une grande perte d'autonomie des métiers du soin. Dans certains hôpitaux, c'est un ordinateur qui dicte le planning des infirmières et infirmiers, listant les actes à effectuer durant la journée. C'est d'autant plus ridicule que cela ne permet en rien de réelles

« économies ». Ni pour la collectivité sur le long terme, car les gens ne sont pas mieux soignés, ni pour le budget public annuel puisque ce système favorise la déclaration d'un maximum d'actes finançables là où d'autres actes parfois plus pertinents ou plus simples, mais moins « rentables » auraient normalement été prodigués.

Une fois encore, cette destruction de la santé non marchande conduit à de plus en plus de privatisation. Celle-ci prend diverses formes, telles que la sous-traitance de nombreux services dans les institutions financées par le public (avec pour conséquence une précarisation des conditions de travail pour les métiers concernés), mais aussi la multiplication de cliniques et institutions privées à finalité commerciale. Le manque de moyens détruit progressivement la qualité des services publics et l'inadaptation de la tarification à l'acte conduit au déconventionnement de plusieurs médecins et institutions. Les gens qui en ont les moyens se tournent vers ces solutions commerciales mieux

Cette destruction de la santé non marchande conduit à de plus en plus de privatisation.

3. Ce qualificatif est abusif car il laisse entendre que ces cotisations seraient une sorte de contribution des détenteurs de capitaux au bien-être social, ce qui est faux.

dotées et on voit s'accroître une médecine à deux vitesses. Un des secteurs du soin le plus touché par cette réalité est sans doute celui des maisons de repos, devenues selon les cas des machines à sous pour les actionnaires (plusieurs étant cotées en bourse) ou des mouroirs parfois à la limite de la salubrité pour les résidents.

Effets sur la qualité des soins

Cette logique tournée vers la rentabilité plutôt que le soin n'est pas sans conséquence humaine. Pour les équipes qui sont en outre frappées par le manque de moyens et d'effectifs, cette mécanique se traduit par des burn-out et des baisses de motivation allant très souvent jusqu'à la démission. Pour les patients qui n'ont pas les moyens d'accéder aux services de soin commerciaux, les conséquences peuvent être dramatiques. Forcément, lorsque des normes d'encadrement déjà

fort basses (la norme de sécurité internationale étant d'un infirmier pour huit patients) ne sont même pas respectées (un infirmier pour 9,4 patients en Belgique)⁴, c'est leur vie que l'on met en danger. La contrainte à la rentabilité incite également à réduire

le temps de consultation, impliquant que certains aspects importants de la santé sont parfois ignorés et non pris en charge. Ce constat peut *a fortiori* être fait dans les hôpitaux, qui, la plupart du temps, s'intéressent peu aux conditions de sortie de leurs patients, ce qui engendre une perte de continuité des soins. Enfin, lorsque la commercialisation des soins de santé et des assurances maladies devient inabordable pour de plus en plus de gens, on assiste à une perte des droits d'accès et à des renoncements aux soins, dentaires et optiques notamment, ce qui peut avoir de graves conséquences sur la santé à long terme.

Réhabiliter l'État social ?

La crise sanitaire est l'occasion de changer de système. La dynamique destructrice du bien commun qui encourage la privatisation ne doit pas être vue comme une simple conquête de nouveaux marchés par le capital. Il s'agit surtout d'une prise de pouvoir sur notre capacité à nous organiser collectivement (la destruction de la sécurité sociale, c'est avant tout la destruction

de la capacité des travailleurs et travailleuses à se solidariser) et d'une prise de contrôle sur nos vies et sur nos corps qui deviennent pleinement soumis aux lois du marché et aux normes du travail. Notre capacité d'auto-organisation collective étant mise à mal, l'État apparaît alors comme le seul rempart. Nous craignons plus que tout sa disparition et nous nous engageons pour qu'il soit plus « social ». Or, l'État n'a jamais été social. La sécurité sociale, ce sont les travailleurs et les travailleuses qui l'ont créée, et les syndicats et les résistants de la Seconde Guerre mondiale qui ont permis sa généralisation. Tout comme la totalité des droits sociaux acquis depuis cette guerre.

Plutôt que de chercher à réhabiliter l'État social idéalisé, il faut réhabiliter notre capacité à défendre collectivement nos biens communs, à commencer par les biens essentiels. Pour garantir qu'elles servent l'intérêt général, les institutions de soins doivent être gérées de manière équilibrée par les travailleurs et les travailleuses de la santé, les bénéficiaires et la collectivité. C'est ce que nous appelons la « socialisation » de la santé. C'est pourquoi La Santé en lutte se bat pour faire entendre ces voix via ce qu'on pourrait considérer comme une forme de syndicalisme de lutte, complémentaire au syndicalisme représentatif. Nous cherchons à nous organiser, en solidarité avec les travailleurs et travailleuses des autres secteurs, avec ou sans emploi, avec ou sans papiers, pour peser collectivement, par l'action, dans le rapport de force. Cela afin de contraindre les pouvoirs publics et les institutions à la mise en place d'un système humain, de qualité et accessible à tous.

Notre défi pour cela est de parvenir à rassembler dans tous les métiers de la santé au sens large, dans le préventif comme dans le curatif, à l'hôpital comme dans les petites institutions ou le soin à domicile, soignants et soignantes, techniciens et techniciennes et ce de concert avec les syndicats, les collectifs tels que le nôtre qui luttent dans les autres pays touchés par les mêmes politiques libérales ou dans d'autres secteurs en Belgique et les initiatives de solidarité qui vont dans le même sens. La politique de santé nous concerne tous, en ce compris la santé sur les lieux de travail. Le chemin à parcourir est énorme mais le potentiel de la dynamique de lutte solidaire qui s'enclenche l'est tout autant. ■

Il faut réhabiliter notre capacité à défendre collectivement nos biens communs.

4. Centre fédéral d'expertise des soins de santé (KCE), *Dotation infirmière pour des soins (plus) sûrs dans les hôpitaux aigus*, www.kce.be, 2019.

COMPRENDRE POUR MIEUX AGIR

A Schaerbeek, les patients et les soignants des maisons médicales Alpha Santé et du Noyer se mobilisent pour défendre notre système de protection sociale.

Pauline Gillard, chargée d'études en éducation permanente à la Fédération des maisons médicales.

C'est au cours des mobilisations citoyennes contre le traité de libre-échange transatlantique (TTIP), puis contre l'accord économique et commercial global entre l'Union européenne et le Canada (CETA) que se sont renforcés les liens entre les maisons médicales Alpha Santé et du Noyer à Schaerbeek¹. En réaction aux risques de privatisation et de commercialisation accrues du secteur des soins de santé, des soignants et des patients se sont organisés pour sensibiliser leurs pairs. « *Nous voulions pointer le danger de voir une santé publique de plus en plus privatisée et organisée à deux niveaux, un pour les pauvres et un pour les riches* », explique Hilda Philippart, patiente à la maison médicale Alpha Santé.

L'alliance avec un groupe de citoyens schaarbeekoïses, l'interpellation du Conseil communal pour tenter de faire de Schaerbeek une « zone hors TTIP », la participation à de nombreuses manifestations, la publication d'une carte blanche dans la presse² et d'une brochure à disposition dans les salles d'attente de leurs maisons médicales sont quelques-unes des actions entreprises par ce collectif militant.

Développer le sens critique

La prise de conscience s'étend. « *Le système qui protège la population est de plus en plus mis à mal. Il n'est plus le même pour tout le monde puisque les allocations familiales, par exemple, ont été régionalisées* », relate Anne Lixon, assistante sociale à la maison médicale Alpha Santé en charge des projets de santé communautaire. Après s'être documenté, le groupe s'engage dans la défense de notre système de protection et de sécurité sociale et entend déconstruire les préjugés. « *Beaucoup de gens ne se rendent pas compte de l'importance de la sécurité sociale, constate-t-elle. Il nous*

paraissait essentiel aussi de déconstruire l'idée qu'il faudrait à tout prix faire des économies, en montrant l'importance de la participation des grandes entreprises au système de protection sociale, au travers des impôts notamment. »

Le collectif a organisé une animation sur la sécurité sociale au CPAS de Schaerbeek ainsi qu'une animation à la Maison des femmes lors des élections communales de 2018 en vue d'analyser les programmes des partis politiques au regard des enjeux de la protection sociale. « *Au CPAS, nous cherchions à sensibiliser un public plus précaire sur ce qu'est la sécurité sociale, son histoire, les piliers qui la composent, la manière dont elle est financée, ses raisons d'être et ce qu'il adviendrait si elle disparaissait* », raconte Hilda Philippart. Certaines personnes sont originaires de pays où un tel système n'existe pas. « *Elles ne s'imaginent pas qu'il a été obtenu de haute lutte et que cette lutte doit continuer pour le sauvegarder !* », ajoute Anne Lixon.

Plus tôt, le collectif avait passé au crible les mesures d'économies réalisées dans le secteur des soins de santé sous le gouvernement Michel. Parmi d'autres mesures d'austérité, il dénonçait l'augmentation du ticket modérateur, la remise au travail des personnes en incapacité de travail de longue durée ou encore la diminution du nombre de lits dans les hôpitaux.

Le collectif se réunira prochainement pour déterminer les questions sur lesquelles ses membres souhaitent se mobiliser. « *Il faudra adopter un regard encore plus critique par rapport à la gestion de la crise sanitaire du Covid-19 et son impact sur la sécurité sociale* », estime Anne Lixon. Sans oublier la question de « *la revalorisation du statut et des conditions de travail du personnel soignant dans tous les lieux de première ligne* », complète Hilda Philippart. ■

1. Voir le dossier « Europe et marchandisation des soins - Politiques et résistances », *Santé conjugulée*, n° 69, décembre 2014 ; F. Defrenne, « Libéralisation, commerce, CETA... Une mécanique en marche », www.maisonmedicale.org, juin 2017.
2. H. Philippart, J. Rossi, « Les maisons médicales disent non au TTIP », *La Libre*, 4 juin 2015.

LE SOUS-FINANCEMENT DE LA JUSTICE

La justice se distingue des autres branches et réalisations de l'État social en ce qu'elle le précède et constitue une prérogative régaliennne, inhérente à toutes les formes de vivre-ensemble. Réinvestir à suffisance dans la justice suppose de cesser de considérer l'institution judiciaire uniquement en termes de coûts, et d'accepter qu'elle constitue un facteur de stabilité économique et un vecteur d'apaisement social.

Marie Messiaen, présidente de l'Association syndicale des magistrats.

En quoi la justice est-elle sous-financée ? Si l'on veut lui donner un semblant d'objectivité, la question appelle une réponse macro-économique. Malheureusement – et c'est loin d'être anecdotique – la Belgique ne dispose pas de données budgétaires ventilées permettant d'analyser avec précision l'évolution du financement de la justice.

Ainsi, le budget géré par le SPF Justice couvre les cours et tribunaux, les prisons, une partie du coût des bâtiments de justice (le surplus étant du ressort de la Régie des bâtiments), mais également les cultes et, bien entendu, le personnel du ministère lui-même. Le total de ce budget s'élève à près de deux milliards

d'euros et est resté relativement stable au cours des dernières années. Dans sa communication¹, le SPF Justice insiste par exemple sur l'augmentation du coût du personnel au cours des dernières années, mais sans qu'on puisse déterminer si les personnes engagées travaillent dans l'institution judiciaire elle-même ou s'il s'agit de surveillants de prisons, d'informaticiens ou encore de fonctionnaires s'occupant des ressources humaines du ministère.

Un outil précieux d'analyse et de comparaison est le rapport édité tous les deux ans par la Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ), une instance du Conseil de l'Europe regroupant quarante-sept États membres. Ce rapport, extrêmement complet,

« propose des mesures et outils concrets pour améliorer l'efficacité et la qualité du service public de la justice au bénéfice de ses usagers ». Comme pour toutes les données chiffrées, on peut faire dire ce qu'on veut aux statistiques, montants et pourcentages recueillis par la CEPEJ. Par exemple, nos politiciens ont l'habitude d'insister sur le budget moyen par habitant de la justice en Belgique (82 euros en 2018), supérieur au budget moyen européen (71,56 euros). Mais outre que le PIB/habitant de la Belgique est supérieur à la moyenne européenne, d'autres données sont indispensables pour comprendre la situation difficile qui est la nôtre. Une donnée insuffisamment mise en évidence concerne le nombre de juges. En Belgique, nous avons une moyenne de 13,3 juges/100 000 habitants contre 14,6 aux Pays-Bas. À première vue, s'agissant de pays proches culturellement et économiquement, on pourrait penser que ces nombres sont comparables. Sauf qu'aux Pays-Bas on compte à peine 0,9 nouvelle affaire civile et commerciale par 100 habitants, contre... 6,2 en Belgique ! Nous sommes d'ailleurs le pays d'Europe comptant le nombre d'affaires par habitant le plus élevé, la moyenne européenne se situant à 2,4².

Contrairement à d'autres services publics ou administrations, le nombre de magistrats et greffiers – acteurs centraux du pouvoir judiciaire – est fixé par la loi. La décision de ne pas renouveler les places vacantes n'est donc pas simplement une décision budgétaire, mais elle constitue une transgression de la loi. Dans un État de droit, gouvernés et gouvernants sont soumis à la loi, personne ne pouvant se déclara-

Nous sommes le pays d'Europe comptant le nombre d'affaires par habitant le plus élevé.

1. *La justice en chiffres : 2015-2019*, <https://justice.belgium.be>.

2. CEPEJ, *Systèmes judiciaires européens, Rapport d'évaluation de la CEPEJ*, 2020, www.coe.int.

rer « hors la loi ». Or, depuis 2015 au moins, le nombre de publications de places vacantes a été volontairement et constamment inférieur aux seuils légaux, pour des motifs strictement budgétaires³. Le nombre de juges professionnels a baissé en Belgique de 5,2 % entre 2010 et 2018⁴. Ce choix politique a été dénoncé avec vigueur par l'ensemble des acteurs du monde judiciaire et a même été sanctionné par un jugement du tribunal de première instance de Bruxelles du 13 mars 2020, condamnant le gouvernement à publier l'ensemble des places vacantes, sous peine d'astreinte. Ce jugement est resté sans suite à ce jour.

Toutefois, la mobilisation et la cohésion de tous les acteurs judiciaires – rassemblés depuis quelques années sous la bannière « L'État de droit, j'y crois ! »⁵ – ont porté leurs fruits. Lors de la dernière campagne électorale fédérale, l'état de la justice est enfin devenu un enjeu sur lequel tous les partis ont pris position. L'accord de gouvernement contient d'ailleurs une volonté explicite de refinancer et d'investir dans la justice, ce dont nous nous réjouissons. Il reste que la situation a atteint un tel niveau de gravité que même un investissement conséquent mettra quelques années à avoir des effets dans la vie quotidienne des acteurs de la justice et, plus certainement encore, des justiciables.

Des effets au quotidien

L'évidence, tant décriée déjà, a trait au manque de personnel (magistrats, greffiers, employés administratifs). Leur nombre actuel est inférieur au minimum prévu par la loi, sachant que de nombreux indicateurs tendent à considérer que même si les cadres étaient complets, ils ne permettraient pas de fournir une justice rapide et de qualité dans la plupart des juridictions. Les conséquences pour les travailleurs du secteur⁶ sont sans surprise l'épuisement et la frustration de devoir trop souvent choisir entre d'une part aggraver l'arriéré judiciaire ou de l'autre « expédier » des dossiers qui auraient mérité des recherches juridiques plus approfondies ou de réentendre les parties sur des points précis. Ce choix cornélien du magistrat est également ressenti par le justiciable qui n'accepte pas – et à juste titre – que son dossier soit bâclé (décision insuffisamment motivée, par exemple) ni qu'il soit traité endéans un délai déraisonnable.

Dans les pires cas, la décision de justice arrive trop tard et a perdu sa raison d'être, ce qui a des conséquences délétères pour la confiance du citoyen dans la justice et la protection des droits fondamentaux de chacun.

On constate depuis quelques années une importante crise de l'attractivité des fonctions judiciaires. Il n'est plus rare de nos jours qu'une publication d'un poste de magistrat – qui aurait attiré, il y a quelques années encore, une dizaine de candidats – ne donne lieu qu'à une, voire aucune postulation. C'est un cercle vicieux inquiétant, lié également aux conditions de travail.

La (non)informatisation de la justice est un second point noir. Annoncée depuis tant d'années, l'entrée de la justice dans la technologie du XXI^e siècle se fait encore attendre, même si l'actuel ministre de la Justice, Vincent Van Quickenborne, a fait de ce chantier son cheval de bataille. Le manque d'intégration des différents programmes informatiques entre eux, l'obsolescence du matériel informatique, les balbutiements de la notification électronique... engendrent des pertes de temps considérables, un travail souvent peu stimulant pour les employés des greffes⁷ qui pourraient être affectés à d'autres missions (assistance du magistrat, accueil et accompagnement des justiciables...). Par ailleurs, cette sous-informatisation engendre de nombreuses incompréhensions dans le chef du justiciable, qui ne peut concevoir qu'à l'ère des réseaux sociaux il ne puisse pas communiquer par mail avec le greffe.

Le troisième axe le plus problématique concerne l'état des bâtiments judiciaires, particulièrement dans le sud du pays. La vétusté et l'insalubrité de nombreux bâtiments de justice sont indignes d'un État démocratique, et n'ont plus de « palais » de justice que le nom. Au-delà du confort et de la qualité de vie et de travail des membres de la juridiction ou du parquet, cette décrépitude aggrave le manque de considération du justiciable pour le pouvoir judiciaire.

Une justice de qualité suppose également une accessibilité financière. Or, depuis 2015, une logique politique assumée de « baisse de l'input »

La vétusté et l'insalubrité de nombreux bâtiments de justice sont indignes d'un État démocratique.

3. Entre 2015 et 2019, le nombre de magistrats a diminué de 4 % et le nombre de stagiaires judiciaires (magistrats en formation) a baissé de 18 % (*La justice en chiffres*, op cit.).

4. CEPEJ, op cit.

5. Chaque année, cette plateforme organise des actions de mobilisation le 20 mars. Ses membres ont élaboré six revendications communes, www.20mars.be.

6. Cette analyse se limite à l'institution judiciaire au sens strict (cours et tribunaux). La situation dans les prisons ou les maisons de justice n'est pas plus enviable.

7. La mise sous pli des milliers de convocations et décisions judiciaires, le classement des plis judiciaires dans les différents dossiers, le rangement et transfert des dossiers papier entre les différents bureaux du tribunal...

8. L'accès à l'aide juridique a été durci en 2016 par un relèvement des seuils

financiers permettant de bénéficier d'un avocat *pro deo*, et en alourdissant les formalités administratives pesant sur les justiciables. L'accord de gouvernement de 2019 prévoit un rehaussement progressif des seuils de revenus permettant de bénéficier de l'aide juridique de seconde ligne.

9. Comme certains États l'ont fait en décriminalisant la consommation et la vente de cannabis.

10. Loi du 20 octobre 2000 introduisant l'utilisation de moyens de télécommunication et de la signature électronique dans la procédure judiciaire et extrajudiciaire.

11. En 2017, pas moins de 5 500 000 euros ont été dépensés pour les tribunaux du travail en frais de timbres (ce montant ne comprenant pas le coût des enveloppes, du papier et de l'impression), dont probablement plus de 80 % pour le règlement collectif de dettes.

12. En 2019, 17 % des magistrats avaient plus de soixante ans. Le défi du renouvellement est considérable (*La justice en chiffres*, op cit.).

13. J.-B. Hubin, H. Jacquemin, B. Michaux (coord.), *Le juge et l'algorithme : juges augmentés ou justice diminuée ?*, CRIDS, Larcier, 2019.

(diminution du nombre de dossiers entrants dans une juridiction de première instance ou d'appel) a conduit à l'augmentation des droits de greffe, à la limitation de plusieurs voies de recours, à l'injonction faite au juge de faire droit à une demande en l'absence de partie défenderesse, sans investiguer le fond de l'affaire...

L'accessibilité financière de l'assistance d'un avocat – garantie fondamentale pour le droit à un procès équitable – a également été considérablement durcie, d'une part au niveau du droit à l'aide juridique⁸ (*pro deo*) et d'autre part, par l'imposition d'une TVA de 21 % sur toutes les prestations des avocats et huissiers. Ajoutés au risque pour le perdant d'un procès de supporter les frais – barémisés – de l'avocat de la partie adverse, de nombreux citoyens ont renoncé à introduire une action en justice voire à se défendre lorsqu'ils sont attirés devant une juridiction.

Incontestablement, la réforme entamée par Koen Geens, ministre de la Justice dans le précédent gouvernement, est un succès étant donné qu'elle s'est traduite par une baisse du nombre de nouvelles demandes en justice et de désignations d'avocats *pro deo* d'environ 30 %. Toutefois, on peut se demander si ces économies ne se sont pas faites sur le dos de la paix sociale et de l'effectivité des droits. Pour réduire l'écart *input-output* sans porter atteinte au droit d'accéder à un juge, on peut, soit investir dans les moyens de la justice, soit, le cas échéant, « déjudiciariser » certains domaines en les soustrayant au champ d'application du droit pénal⁹ ou encore en permettant à des huissiers de recouvrer des créances commerciales incontestées. La méthode choisie par le gouvernement belge, à savoir rendre plus onéreux l'accès à la justice, a quant à elle nécessairement pour conséquence que les citoyens les moins nantis renoncent à faire valoir leurs droits.

Quels domaines refinancer prioritairement ?

À vrai dire, l'état de la justice est à ce point déliquescents que seule une stratégie multidimensionnelle est envisageable pour redresser la situation. La rentabilité à court terme de certains investissements n'est malheureusement pas suffisamment prise en compte, d'autant plus que l'investissement massif dans un des domaines pointés aura nécessairement des consé-

quences positives sur les autres. Ainsi, lorsque la loi votée en 2000 prévoyant la notification électronique des décisions et convocations¹⁰ sera enfin entrée en application, les économies de frais de timbres, mais également de personnel (actuellement affecté à la mise sous pli) seront colossales¹¹ et immédiates. L'isolation énergétique des bâtiments devrait avoir des effets positifs immédiats sur le confort de travail et les consommations énergétiques excessives des « passoires » que sont de nombreux bâtiments actuellement.

Il faut cependant veiller à ce que l'amélioration de l'état des bâtiments ne se fasse pas au prix de leur accessibilité géographique. La tentation pour le pouvoir politique, confronté à l'état de vétusté du parc immobilier, consiste à concentrer les lieux de justice au niveau de certaines villes, au détriment des juridictions de proximité situées généralement en zone rurale. Or, cette concentration n'est pas précédée d'études d'incidence en matière d'accessibilité par des moyens publics et ne tient pas compte des difficultés de déplacements des personnes fragiles, physiquement, psychologiquement ou socialement.

Une fonction essentielle

Le défi le plus imminent pour la justice belge consiste à rendre ses lettres de noblesse aux métiers judiciaires, qui n'attirent plus suffisamment de candidats¹². Il va sans dire que la solution ne peut pas résider dans un abaissement des seuils d'exigence d'accès à la profession, la justice nécessitant des magistrats et greffiers qualifiés, ambitieux, curieux, dévoués et passionnés.

La justice étant par essence un moment de rencontre entre le juge et les parties, la solution envisagée par d'aucuns d'investir massivement dans l'audience virtuelle et la justice algorithmique¹³ ne nous convainc absolument pas. L'informatique doit demeurer un outil pour la préparation de l'audience et la rédaction de la décision. Il ne peut pas supplanter la justice « en chair et en os ».

Même si cet article, de par son objet, a pris la forme d'un cahier de doléances, il me tient à cœur d'insister sur la fonction essentielle et intemporelle de l'institution judiciaire, au sein de laquelle œuvrent des femmes et des hommes de qualité, mus par la conviction que l'œuvre de justice, nécessairement imparfaite, vaut la peine d'être tentée et renouvelée, jour après jour. ■

L'ÉCOLE, AU SERVICE DE QUI ?

Le système scolaire en Fédération Wallonie-Bruxelles fait des dégâts. Chaque jour, tout au long de l'année scolaire et durant tout leur parcours scolaire, des dizaines de milliers d'enfants, de jeunes y perdent confiance en eux, se persuadent qu'ils ne sont plus capables d'apprendre et constatent qu'ils n'y sont pas à leur place. Faut-il s'en accommoder ?

Pierre Waaub, enseignant, chargé de mission pour la FGTB-Enseignement, conseiller technique sur la réforme « Pacte pour un enseignement d'excellence ».

Dès l'école maternelle, les inégalités scolaires se creusent sur base de l'origine sociale des élèves. Les difficultés scolaires deviennent des échecs scolaires ; les échecs orientent vers des classes, des écoles, des options, des filières qui regroupent les enfants et les jeunes en fonction de leurs résultats scolaires et leur assignent des places dévalorisées dans le système scolaire. Ce système de relégation se caractérise par un éloignement progressif des sources d'émancipation sociale : baisse tendancielle du temps d'enseignement, des attentes et des apprentissages. Regroupés dans les mêmes classes, options, écoles, filières, les élèves socialement dévalorisés¹ cumulent peu à peu les obstacles qui produisent les difficultés scolaires, doublent et redoublent, sont orientés et réorientés, pour échouer sans motivation dans des options par défaut. Le retard scolaire, le décrochage scolaire, l'orientation précoce vers l'enseignement spécialisé et la filière technique et professionnelle sont liés à l'origine sociale des élèves². Aucun service public ne peut tolérer un tel bilan de son activité. Mais peut-on encore parler de service public quand l'offre d'enseignement est si inégale ?

Concurrence

Le système scolaire est un marché. Chaque école est amenée à se créer une réputation qui attire les parents instruits et mieux nantis, ceux qui savent que ce qui est présenté comme l'école pour tous est en réalité une lutte des places. Les réputations d'école se font finalement de manière assez simple. Les « bonnes » écoles at-

tirent les élèves qui apprennent par eux-mêmes parce qu'ils sont nés dans la culture scolaire de leurs parents instruits ou parce que leurs parents peuvent leur apporter les moyens privés pour surmonter des difficultés scolaires. La demande est forte, elles peuvent donc être chères et exigeantes, avancer dans la matière et même dépasser les prescrits des programmes sans se soucier de ceux qui décrochent, ce qui démontre qu'elles sont de « bonnes » écoles puisque les élèves « faibles » y échouent et changent d'école. Il n'y a de vrais gagnants que s'il y a des perdants. Ceux qui ne parviennent pas à suivre sont « orientés » vers des écoles qui leur « conviennent mieux », moins exigeantes, moins compétitives, moins réputées. Ces écoles cherchent à créer des images qui les distinguent et attirent un public spécifique, certes plus « classe moyenne » mais toujours exigeant. Ces écoles ont une plus grande hétérogénéité sociale, mais si elles donnent l'impression d'être trop accueillantes pour les élèves en difficulté, elles perdront peu à peu leurs parents exigeants.

La concurrence sur le marché scolaire garantit l'entre-soi social : écoles de nantis, écoles de classes moyennes, écoles de pauvres. Les difficultés scolaires s'accumulent dans les mêmes écoles ce qui semble confirmer que ce sont de moins bonnes écoles. C'est d'abord là que se crée la corrélation quasi parfaite entre inégalités socia-

Ce système de relégation se caractérise par un éloignement progressif des sources d'émancipation sociale.

1. Le choix des mots est important. Ces élèves et leurs familles sont dévalorisés et non défavorisés, au sens où leur relégation provient plus du regard qu'on porte sur eux (dévalorisés) que d'une « nature » dont ils seraient affublés (défavorisés). Il ne s'agit dès lors pas de les « aider », mais de leur redonner du pouvoir.

2. Fédération Wallonie-Bruxelles, *Les indicateurs de l'enseignement 2020*, www.enseignement.be.

les et inégalités scolaires, et que se transmettent à la génération suivante à la fois les places inégales dans la société et la plus ou moins grande proximité avec la culture scolaire. Ce qui semble lié au mérite et à l'effort est en réalité largement conditionné par des positions sociales.

Réseaux

L'obligation constitutionnelle de financer les réseaux d'enseignement contribue à alimenter cette concurrence. Non que la concurrence se fasse essentiellement entre réseaux (les écoles sont en concurrence entre elles y compris

au sein d'un même réseau), mais ces réseaux font obstacle à une régulation par les pouvoirs publics en défendant les intérêts particuliers de leurs écoles. Chacun des réseaux cherche à augmenter sa part de marché et alimente ainsi la concurrence sur le marché scolaire. Retranché derrière les libertés que leur octroie la Constitution, leur pouvoir est tel que des pans

entiers de régulation échappent aux pouvoirs publics. Les programmes d'études et les statuts des personnels sont différents selon les réseaux, la formation continue des personnels est séparée pour une grande part et les modalités d'inscription des élèves ne sont les mêmes qu'en première secondaire. Même la gestion des bâtiments scolaires s'inscrit dans la logique des réseaux. Le pouvoir régulateur alimente les structures des réseaux de conseillers pédagogiques, formateurs et personnels divers qui renforcent le pouvoir de ces organisations. Leur pouvoir est proportionnel à leur part de marché et ceux qui les dirigent n'ont aucune légitimité démocratique, détiennent leur pouvoir des logiques d'appareils de leurs organisations et y développent des modes de gestion entrepreneuriale ou bureaucratique dont les finalités s'opposent à celles prescrites par le pouvoir public.

Décret inscription

Ce décret vise à augmenter l'hétérogénéité sociale dans les écoles en créant une procédure identique d'inscription en première secondaire dans toutes les écoles. Il entend également pro-

mouvoir la lutte contre l'échec scolaire, améliorer les performances de chaque enfant, lutter contre les mécanismes de relégation en soutenant la mixité sociale, culturelle et académique. L'école, financée par les pouvoirs publics, doit pouvoir garantir une égalité d'accès à tous les élèves. Mais pour que cela ait du sens, il faut que chaque école considère que tous les élèves inscrits ont bien leur place chez elle. Cela devrait aller de soi, c'est dans le décret « Missions »³ : « Art. 6. - La Communauté française, pour l'enseignement qu'elle organise, et tout pouvoir organisateur, pour l'enseignement subventionné, remplissent simultanément et sans hiérarchie les missions prioritaires suivantes : 1. promouvoir la confiance en soi et le développement de la personne de chacun des élèves ; 2. amener tous les élèves à s'approprier des savoirs et à acquérir des compétences qui les rendent aptes à apprendre toute leur vie et à prendre une place active dans la vie économique, sociale et culturelle ; 3. préparer tous les élèves à être des citoyens responsables, capables de contribuer au développement d'une société démocratique, solidaire, pluraliste et ouverte aux autres cultures ; 4. assurer à tous les élèves des chances égales d'émancipation sociale ».

Et pourtant, des écoles tentent de décourager l'inscription des élèves plus fragiles et peu d'écoles ont mis en place des dispositifs d'apprentissage qui tiennent compte des besoins de ces élèves. Pour conserver ou gagner des parts de marché, chaque réseau cautionne les stratégies d'évitement de ses écoles et le décret missions reste lettre morte au sens où beaucoup d'écoles continuent à penser que certains élèves seraient mieux ailleurs. Ce qui finit par être vrai puisque rien n'est fait pour qu'ils puissent continuer à y apprendre. Bien sûr, ce sont des stratégies d'établissements, mais elles ne sont possibles que grâce à la protection que leur offre leur réseau, au nom de la liberté pédagogique. Tant que cette situation perdure, il n'y aura pas d'hétérogénéité sociale dans les écoles alors que c'est un enjeu essentiel pour la légitimité démocratique de l'école, pour l'apprentissage du « faire société » ensemble et solidaire, et pour l'amélioration des apprentissages scolaires pour tous.

Décret pilotage

Le travail du pacte pour un enseignement d'excellence⁴ a abouti à une feuille de route qui comprend notamment la mise en œuvre d'un

Chacun des réseaux cherche à augmenter sa part de marché et alimente ainsi la concurrence sur le marché scolaire.

3. Décret du 24 juillet 1997 définissant les missions prioritaires de l'enseignement fondamental et de l'enseignement secondaire et organisant les structures propres à les atteindre.

4. Pacte pour un enseignement d'excellence, www.enseignement.be.

tronc commun polytechnique et pluridisciplinaire pour tous les élèves jusqu'à quinze ans. Il vise à lutter contre les inégalités en supprimant les possibilités de relégation. La mise en place progressive de ce tronc commun implique de nombreux changements : renforcement de l'enseignement maternel, ouverture à de nouvelles disciplines (formation manuelle, technique et numérique, parcours d'éducation artistique, sciences sociales et économiques), des moyens supplémentaires pour de l'accompagnement personnalisé et pour renforcer l'acquisition de la langue d'apprentissage, et passage à l'évaluation formative. En fin de tronc commun, en troisième secondaire, l'évaluation externe certificative appelée certificat du tronc commun doit être réussie pour accéder aussi bien à la filière qualifiante qu'à la filière de transition.

Le parcours dans le tronc commun est conçu comme un continuum pédagogique dans lequel le redoublement doit être l'exception et au terme duquel l'élève peut faire un choix d'orientation motivé. Le tronc commun sera mis en œuvre progressivement en suivant une cohorte d'élèves à partir de la première et la deuxième primaire dès la rentrée de septembre 2022.

On le voit, les ambitions sont énormes et les changements attendus importants. Pour parvenir à impulser ces changements dans les pratiques de toutes les écoles, le pouvoir régulateur s'appuie sur la mise en place des plans de pilotage des établissements. Le pouvoir régulateur fixe sept objectifs d'amélioration :

- Améliorer les savoirs et compétences des élèves.
- Augmenter la part des jeunes diplômés de l'enseignement secondaire supérieur.
- Réduire les différences entre les résultats des élèves les plus favorisés et les moins favorisés.
- Réduire le redoublement et le décrochage ;
- Réduire les changements d'école au sein du tronc commun.
- Augmenter l'inclusion des élèves à besoins spécifiques dans l'enseignement ordinaire.
- Accroître les indices du bien-être à l'école et du climat scolaire.

Chaque école décrit dans son plan de pilotage, élaboré avec l'ensemble de l'équipe éducative, les stratégies, les dispositifs qu'elle met en œuvre pour contribuer à l'amélioration de ces

objectifs. Un délégué du pouvoir régulateur vérifie que ce plan renforce bien les objectifs sur lesquels l'école est la plus faible, ensuite l'école et le délégué signent ce plan de pilotage qui devient le contrat d'objectifs de l'école. L'autonomie laissée ainsi aux établissements scolaires sur ce qu'il y a lieu de faire pour améliorer les choses dans l'école est donc conditionnée à la poursuite des objectifs

fixés par le pouvoir régulateur public. On retrouve dans cette modalité de régulation à la fois une confirmation du pouvoir des réseaux (autonomie des établissements, conseillers aux plans de pilotage octroyés aux réseaux) et une tentative de mieux le cadrer. En effet, les contrats d'objectifs sont des moyens de pression potentiels sur les établissements qui ne tiendraient pas assez compte des objectifs fixés par le pouvoir régulateur. Mais tout dépendra de la capacité des délégués du pouvoir régulateur à contrer le pouvoir des réseaux qui pèseront pour défendre les stratégies de marché de leurs écoles.

Service public ?

Le métier d'enseignant est un métier difficile. Ce n'est pas simple de se dire tous les jours qu'on participe à ce système de relégation sur base de l'origine sociale tout en restant habité par la volonté de faire réussir tous ses élèves. Les écoles qui regroupent les élèves en difficultés scolaires et sociales ont des difficultés de recrutement d'enseignants, le turn-over du personnel y est important et les conditions de travail beaucoup plus difficiles. Le métier est en pénurie ; il ne manque pas de diplômés, mais beaucoup abandonnent le métier.

L'enjeu est de réaffirmer la finalité de service public de l'enseignement et de l'imposer à tous les réseaux, à tous les établissements et à tous les professionnels de l'enseignement. L'enseignement doit viser l'augmentation des savoirs et des compétences pour tous les élèves, pour rompre avec la reproduction sociale, et tendre vers un idéal démocratique mobilisateur d'émancipation sociale dont les enseignants pourraient faire la finalité de leur métier, le fondement de leur culture professionnelle et de leur reconnaissance sociale. ■

Il ne manque pas de diplômés, mais beaucoup abandonnent le métier.

AU-DELÀ DU RÉFORMISME DES POLITIQUES DE MOBILITÉ

29 juillet 2021. À plus de cinq mois de la fin de l'année, nous avons dépensé au niveau mondial notre budget en ressources biologiques. C'est le « jour du dépassement » (ou *OverShoot Day*). Fixé le 29 décembre en 1970, ce dépassement ne cesse de croître depuis cinquante ans. Si seule la Belgique avait été prise en considération, ce dépassement aurait eu lieu le 30 mars.

Alain Geerts, chargé de missions mobilité à Inter-Environnement Wallonie.

Au même moment, des représentants des 195 États membres de la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques et des scientifiques sont réunis et s'attèlent à approuver le *Résumé pour les décideurs* du sixième rapport du Groupe d'experts intergouvernemental du climat (GIEC)¹. Ce document de synthèse est clair : les impacts du réchauffement vont s'accroître et seront réels, bien avant 2050. Les récentes inondations et leur lot de désolations en attestent. Les canicules et leurs records de températures aussi. Le rapport précise que « *les niveaux actuels d'adaptation seront insuffisants pour répondre aux futurs risques climatiques* ».

Le rapport Meadows, *The limits to growth*², avait déjà attiré l'attention sur ce qui nous arrive. Bien que fortement critiqué à sa sortie en 1972, ses pronostics étaient fiables : les modélisations initiales ont récemment été « vérifiées » sur base des données réelles collectées durant les cinquante années qui ont suivi sa rédaction. Et le résultat est plus qu'inquiétant : parmi les scénarios modélisés, celui qui colle le mieux aux données empiriques et donc le plus en phase avec la réalité prédit un effondrement de la population ainsi qu'un ralentissement de la production industrielle et agricole à partir de 2040. Enfin, selon le rapport de Rockström et al. publié en 2009 et réactualisé en 2015³, sur les neuf limites dont le franchissement ferait basculer le système-Terre dans un état inédit par rapport à celui que nous avons connu depuis la fin du précédent âge glaciaire, nous en avons déjà franchi quatre : celles relatives au climat, à la biodiversité, à l'usage des sols et aux flux

de phosphore et d'azote associés à nos activités agricoles.

Nous surconsomons donc et privons nos descendants de ressources vitales et nous surpolluons, rendant leur (sur)vie particulièrement incertaine. « Nous » – tant pour la surconsommation que pour la surpollution –, ce sont les habitants les plus riches, que ce soit au niveau mondial ou au niveau des régions déjà les plus aisées. Par exemple, l'Europe. Ce bref extrait du livre de Thomas Piketty, *Le Capital au XXI^e siècle*⁴, est éloquent sur la croissance continue du fossé de ces inégalités : « *En 2013, le 0,1 % (1 millième de la population mondiale) le plus riche au niveau mondial détient 20 % du patrimoine mondial, le 1 % détient 50 %. Si un tournant radical n'est pas pris – et il n'est à ce jour pas pris (NDLR) –, toutes choses restant égales par ailleurs, au bout de 30 ans, le 0,1 % (le millième) le plus riche possédera 60 % du patrimoine mondial !* »

Fin de parcours pour les politiques inspirées du néolibéralisme ?

Sommes-nous confrontés à une défaillance du système mondial actuel caractérisé par la montée en puissance des doctrines néolibérales et du capitalisme financier ? Défaillance qui nous a amené à dépasser les limites de validité de notre civilisation ? Dans la foulée, l'État-providence, dont les politiques sociales avaient fait leurs preuves notamment en Europe s'est peu à peu affaibli, sans pour autant être totalement annihilé.

La critique de ce système ne peut éviter aujourd'hui de s'ancrer dans un réalisme écologique, tout simplement parce que « *c'est par la*

1. www.ipcc.ch, octobre 2018.

2. D. Meadows et al., *The Limits to Growth*, Rapport du Club de Rome, Universe books, 1972.

3. G. Branderhorst, *Update to Limits to Growth: Comparing the World3 Model With Empirical Data*.

Master's thesis, Harvard Extension School, 2020.

4. Th. Piketty, *Le capital au XXI^e siècle*, Le Seuil, 2013.

lente désintégration environnementale qu'il est en train d'engendrer que ce capitalisme va s'autodétruire en tant que logique systémique»⁵.

Au fait de ces constats, le résumé du GIEC se veut très clair : « *Nous avons besoin d'une transformation radicale des processus et des comportements à tous les niveaux : individus, communautés, entreprises, institutions et gouvernements [...]. Nous devons redéfinir notre mode de vie et de consommation* »⁶.

Une question se pose à ce stade : peut-on considérer que, d'une part, la gestion étatique de la crise du Covid et des inondations et, d'autre part, une série d'indices qui témoigneraient de la prise en compte par les États des enjeux climatiques sont des signes tangibles d'une prise de conscience par les autorités publiques de l'urgence ? Et que les États y auraient retrouvé une crédibilité ?

Ce qui marque dans la gestion de la crise du Covid, mais aussi dans la gestion des conséquences des inondations récentes, c'est une sorte de retour en force des États qui viennent soutenir économiquement les entreprises et les travailleurs ou les citoyens touchés de plein fouet et ce sur fond d'une mise en question des dogmes de la rigueur budgétaire. Voit-on là les prémisses d'un retour adapté aux nouveaux enjeux sanitaires et écologiques des politiques de protection sociale ? Il est trop tôt pour le dire, mais un constat au moins nous invite à rester prudents : après dix-huit mois de crise, l'État n'a en rien réformé le système de santé fortement impacté par les politiques néolibérales qui ont mis dans le rouge les finances de quasi tous les hôpitaux ; les soignants sont au bout du rouleau, (quasi) aucune valorisation de leurs compétences n'a été faite et on assiste aujourd'hui à une dévalorisation du métier d'infirmier, en pénurie, qui se traduit par... une diminution du nombre d'inscriptions dans ces formations. N'oublions pas non plus que tout cela a été mené dans un contexte de pouvoirs spéciaux qui a mis le Parlement sur la touche, qui a donné beaucoup de pouvoir aux experts (technocratie) et qui a promu l'individualisation des responsabilités plutôt qu'une collectivisation des recherches de solutions.

Le Green Deal européen et son paquet de propositions législatives Fit for 55 sont des signes d'un changement en cours, mais il reste large-

ment insuffisant pour répondre aux constats et aux demandes du nouveau rapport du GIEC⁶. Oxfam vient de publier une étude⁷ qui démontre que les objectifs climatiques « zéro émission nette » (en très résumé : on peut compenser ses émissions en replantant des arbres) privilégiés par les grandes industries polluantes et les États riches sont trop « consommateurs de sol » dans les pays pauvres, ce qui aura des conséquences sur l'équité foncière et sur l'accès à l'alimentation. Dans cette veine, on peut aussi dénoncer que la Belgique, pour atteindre ses objectifs, compte sur les biocarburants (à l'exception de l'huile de palme et de soja) qu'elle incorpore dans ses combustibles fossiles : « *Faire rouler nos voitures avec des productions alimentaires est une mauvaise politique.* »⁸

Impasses des politiques réformistes

La critique par le philosophe Marc Maesschalck des politiques dites réformistes menées depuis quarante ans est éclairante⁹. Le réformisme se caractériserait par une double dimension.

- Sur le plan économique, il s'appuie sur la théorie de l'agent principal : l'intérêt dominant, si on le sauvegarde, offre des garanties par rapport à la redistribution de la richesse. C'est un raisonnement prudentiel, qui est optimal sur le court terme. Mais le court terme mène droit dans le mur.
- La politique des groupes d'intérêt : en parallèle de ce qui constitue la démocratie formelle de représentation, laquelle fonctionne cahin-caha, on favorise l'intéressement de différents lobbys à la prise de décision collective, ce qui s'apparente à une forme de démocratie directe du lobbyisme.

Le réformisme serait, poursuit-il, incapable de remettre en question l'équilibre des intérêts dominants. Sa technique fondamentale est de différer l'urgence. « *Or, nous n'échapperons plus à l'urgence, il faut s'inscrire démocratiquement dans cette urgence !* »

Les politiques de mobilité au crible du réformisme

Vingt ans d'observation fine et d'évaluation des politiques publiques en matière de mobilité depuis l'échelle locale jusqu'aux politiques européennes confirment dans les grandes lignes ce diagnostic. Déployer une mobilité durable des

5. C. Arnsperger, *Le fondement écologique de la critique du capitalisme*, www.pac-g.be, 2014.
6. Voir le communiqué de presse des associations environnementales belges, www.iew.be, 14 juillet 2021.
7. Oxfam, *Pas si net, Objectifs climatiques « zero émission nette » : conséquences sur l'équité foncière et alimentaire*, 2021, <https://oxfamlibrary.openrepository.com>.
8. Inter-Environnement Wallonie, Oxfam Belgique, CNCD-11.11.11, Greenpeace Belgique, FIAN Belgique, 11.11.11 et BOS+, *La Belgique retire l'huile de palme et de soja des réservoirs de nos voitures : réaction des ONG*, communiqué de presse, avril 2021, www.iew.be.
9. M. Maesschalck, *Stratégie du Mouvement social, Du réformisme démocratique à la refondation*, Intervention dans le cadre de la 99^e Semaine sociale du MOC, avril 2020.

personnes et des marchandises est un objectif majeur pour protéger nos sociétés des conséquences des changements climatiques, de la pollution de l'air et de l'insécurité routière tout en offrant une accessibilité pacifiée aux services et aux biens.

Il est difficilement contestable que l'agent dominant en la matière reste le « système automobile » piloté par l'industrie. Vu l'ampleur de l'empreinte de ce mode dans nos vies (santé, sécurité routière...), sur notre territoire (réseau routier, occupation du sol, éparpillement de l'habitat et des activités économiques...) et sur le climat, opérer le changement que réclame l'urgence ne peut se passer d'une action politique directe sur ce système pour en diminuer l'impact et permettre aux autres agents de prendre une place suffisamment significative.

L'argument, qui fait quasi-unanimité au niveau politique, selon lequel on ne touchera au transport routier qu'au moment où les alternatives seront développées, sert efficacement à différer l'urgence. De ce point de vue, le report incessant de la finalisation du RER est particulièrement éloquent quand on sait que le transfert modal vers le rail devrait être l'épine dorsale des politiques de mobilité durable. Les moyens financiers dédiés à la SNCB ont plus servi de variable d'ajustements budgétaires quand c'était nécessaire que de moyens de développer un réseau ferré efficient.

Les fédérations automobiles (Febiac au niveau belge et ACEA au niveau européen) sont d'incontournables et très efficaces lobbys consultés et écoutés par les autorités politiques. Un exemple de leur influence au niveau européen : en 1995, l'objectif de réduction des émissions de CO₂ des véhicules neufs était de moins 35,5 % à l'horizon 2005. Dans les faits, on a observé une réduction de 8,9 % entre 2001 et 2015¹⁰; et en 2017, 2018 et 2019, on a constaté une augmentation des émissions.

Les politiques comme les zones de basses émissions, discriminatoires d'un point de vue social, à l'efficacité limitée dans la gestion des pollutions de l'air, voire nulle pour gérer la congestion urbaine et la sécurité routière, profitent essentiellement aux constructeurs qui bénéficient d'une politique en faveur du renouvellement du parc automobile¹¹. Ce renouvellement accéléré est négatif pour le climat¹², pour la gestion

durable des matières premières et pour la santé des habitants des pays qui vont hériter des véhicules d'occasion prématurément déclassés dont on a fréquemment désactivé ou retiré les dispositifs antipollution¹³.

On constate une évolution mortifère du parc automobile vers des véhicules toujours plus lourds, puissants, rapides et à la face avant dangereuse pour les usagers actifs. Les véhicules de type SUV constituent quasiment 50 % des ventes actuelles. Le refus de contrer cette évolution par une régulation au moyen de normes de mises sur le marché au niveau européen et par une interdiction des publicités pour les véhicules les plus nuisibles est également significatif de l'approche réformiste de cette politique¹⁴.

Impossible enfin de ne pas mentionner le dossier du maintien du régime des voitures de société dont la principale critique, outre celle d'être socialement injuste, est que ce choix politique contribue à priver l'État, et notamment la sécurité sociale¹⁵, de moyens pour précisément s'inscrire de plain-pied dans l'urgence climatique et sanitaire. La récente couche de vert liée à l'imposition de l'électrification à terme de ce parc de véhicules n'enlève rien – au contraire – à la pertinence des arguments avancés¹⁶.

Pour une accessibilité commune

Sortir résolument du réformisme des politiques de mobilité devrait passer par une approche diamétralement opposée, axée sur la notion d'accessibilité aux biens et aux services. Et cela, en créant des espaces de réflexions et d'actions partagées auxquels seront associés nécessairement les exclus de la mobilité : celles et ceux qui n'ont pas d'automobile, qui du fait de leur localisation et de l'absence de moyens alternatifs sont contraints à un mode unique, souvent la voiture (inégalité territoriale), dont les moyens financiers ne permettent pas d'effectuer les déplacements « obligés » (inégalité socioprofessionnelle), qui sont trop jeunes ou trop vieux pour y avoir accès (inégalité générationnelle). Les inégalités seront au centre des débats, mais des ouvertures vers les questions de parité et une prise en compte de ce qui se passe ailleurs dans le monde devraient permettre une décentration bienvenue d'un localisme restreint. Bref, des espaces d'émancipation qui devront inspirer les politiques publiques... ■

10. P. Courbe, *Voiture et CO2 : renoncements*, IEW, 2021, www.iew.be.

11. A. Geerts, *Les zones de basses émissions sont-elles efficace et Pollution de l'air et climat : orienter le marché automobile est indispensable*, IEW, 2020.

12. A. Geerts, *Le vieillissement du parc automobile est-il un problème ?* IEW, 2020.

13. A. Geerts, *Refiler au « pauvres » nos voitures usagées ?*, IEW, 2020.

14. Tout sur ce sujet sur le site www.lisacar.eu.

15. P. Courbe, *Quand les constructeurs automobiles vident les caisses de la sécurité sociale*, IEW, 2018.

16. P. Courbe, *Les voitures de société, fer de lance des constructeurs et tabou politique*, et *Voitures de société : une couche de vert sur le tabou*, IEW, 2020-2021.

LA SAPE MÉTHODIQUE DE LA PROTECTION SOCIALE

Au nom d'une nouvelle politique baptisée «État social actif», on constate un démantèlement progressif de la protection sociale, tant au sein de la sécurité sociale que de l'aide sociale. Un processus qui vide peu à peu de sa substance le système mis en place après la Libération, et renverse la vision universaliste et généreuse qui avait inspiré sa refonte progressiste au milieu des années 1970.

Denis Desbonnet, Collectif Solidarité contre l'Exclusion.

Le « modèle » d'État social actif, d'inspiration anglo-saxonne, a été initié à partir du concept de *workfare*, contraction de *work* (travail) et *welfare* (bien-être). L'aide sociale ne pouvait plus être octroyée « passivement », mais en échange d'une « contrepartie » de la part des allocataires, souvent sous la forme d'un travail gratuit ou sous-payé. Un recul qui a d'abord été promu aux États-Unis par Richard Nixon à la fin des années 1960, puis repris par... Bill Clinton trente ans plus tard, lequel a anéanti ce qui restait des mesures sociales instaurées peu avant la guerre. Exemple suivi avec enthousiasme en 2002 par Tony Blair en Grande-Bretagne et qui a gagné successivement l'Allemagne en 2003 (les fameux « jobs à un euro »), puis la Belgique et la France (la création de Pôle emploi par Sarkozy). Avec partout des conséquences dévastatrices très similaires, tant pour les bénéficiaires de ces divers revenus de remplacement que pour les principes mêmes qui guidaient jusque-là l'aide que l'État octroyait à des « ayants droit ».

Le CPAS, «laboratoire» de l'État social actif

En Belgique, c'est dans le régime de l'aide sociale des CPAS que les premières formes d'« activation » ont été expérimentées dès 1993 avec la création – à l'initiative de Laurette Onkelinx – des « projets individualisés d'intégration sociale » (PIIS), que les jeunes de moins de vingt-cinq ans devaient désormais signer pour bénéficier de l'aide. En vertu de ces pseudo contrats des plus asymétriques, ils étaient tenus d'accomplir une liste de « devoirs » en matière de re-

cherche d'un emploi et/ou de formations ou d'activités censées améliorer leur « employabilité ». L'accès ou le « retour » à l'emploi étant fixé comme la voie royale pour sortir de la précarité et de « l'assistanat »¹. En 2002, la brèche s'est élargie : sous l'égide de Johan Vande Lanotte, une importante « contre-réforme » revient sur certains des aspects les plus progressistes du régime en vigueur, qui avait pourtant dans l'ensemble donné satisfaction pendant un quart de siècle et empêché bien des drames sociaux. Selon la doctrine servant de cadre à cette « modernisation »², l'usager n'aurait dorénavant plus droit à un revenu, mais à « l'intégration sociale ». Un concept des plus flous qui, poursuit la loi, « peut prendre la forme d'un emploi et/ou d'un revenu d'intégration sociale » (le RIS, qui a remplacé le minimex). Fameuse nuance... Autrement dit, la faculté de jouir de moyens minimums d'existence n'est plus un droit, encore moins absolu, mais une option parmi d'autres et même présentée comme « secondaire » par rapport à la mise à l'emploi. A l'avenir, le RIS sera bien plus conditionné, et donc conditionnel...

Quant à l'emploi, proposé comme une des branches de l'alternative – en fait la première –, il s'agit essentiellement de la parade que les CPAS ont trouvée pour tenter d'endiguer l'afflux d'exclus de l'ONEM : en renvoyant à l'expéditeur ces nouveaux bénéficiaires via leur mise au travail à travers les articles 60 et 61³. Car pour la plupart des allocataires ainsi « activés », ces contrats tem-

La faculté de jouir de moyens minimums d'existence n'est plus un droit, mais une option parmi d'autres.

1. Voir les écrits de R. Castel sur ce qu'il appelle le « précarariat » ou, au niveau belge, l'enquête du Forum Bruxelles contre les inégalités sur les nouveaux pauvres (www.cbcs.be), l'analyse de Vivre Ensemble (vivre-ensemble.be) et l'étude de Solidarité et Sudpresse (www.institut-solidaris.be).

2. Les CPAS sont rebaptisés Centres publics d'action sociale.

3. Emploi effectué dans les services du CPAS ou de son administration communale ou dans des structures para-communales.

poraires, en sous-statut et souvent de piètre qualité débouchent non sur un emploi durable, mais sur un pis-aller : la récupération de leurs droits à la sécurité sociale et d'abord au chômage... en attendant souvent qu'ils en soient à nouveau exclus par l'ONEM et reviennent à la case CPAS ! Carrousel aussi absurde que désespérant, tant pour ceux qui le subissent que pour les travailleurs sociaux qui en sont malgré eux les artisans. C'est pourtant cette funeste réforme qui a ensuite servi de « modèle » à celle de l'ONEM, de l'ORBEM (ancêtre d'Actiris) et du FOREM, mise en œuvre par Frank Vandebroucke deux ans plus tard. Ce dernier ayant imposé la procédure de contrôle de la recherche active d'emploi des chômeurs, dite « procédure dispo », par laquelle, pour conserver leurs droits, ceux-ci devaient désormais faire la preuve de leurs « efforts » pour se sortir de leur situation, avant tout à travers un nombre convenu de candidatures auprès de divers employeurs.

Inversion de paradigme

Or, pour l'assurance chômage, à l'origine, la disponibilité sur le marché de l'emploi était établie par le fait que le chômeur était tenu d'accepter toute offre d'emploi « convenable » que les « services de placement » lui proposeraient (convenable tant par rapport à ses compétences, qualification et expérience professionnelle, que par la qualité de l'emploi en question : salaire, conditions de travail, proximité du domicile...)⁴. C'était donc à la société, à travers l'État et non aux « individus » ni aux travailleurs de garantir un travail et un salaire pour tous. Et plus précisément à l'administration gérant le chômage de sélectionner et présenter des offres aux personnes sans emploi et non à elles d'en chercher « spontanément » et isolément.

Quant à l'aide sociale, l'instauration en 1974 d'un « minimex » avait, comme son nom l'indique, consacré le droit inaliénable à un revenu minimum d'existence avec des conditions d'octroi et des montants fixés par la loi, et pour la première fois susceptibles de recours en justice. Dans la foulée, les centres publics d'aide sociale avaient été créés en 1976 : des organes jouissant d'une autonomie renforcée par rapport au pouvoir communal, mais en même temps dotés d'un cadre normatif et réglementaire beaucoup plus précis et objectif, fixé par la fameuse « loi

organique », texte fondateur maintes fois remanié mais qui sert toujours de base. Et de ce fait, rompant avec l'idéologie et la pratique antérieure très paternaliste et « méritocratique » des commissions d'assistance publique qui octroyaient l'aide souvent de manière aussi discrétionnaire qu'arbitraire.

D'une dette à l'autre

A la lecture des débats parlementaires qui ont précédé cette rénovation de l'aide sociale intervenue peu après l'irruption de la crise économique de 1973-1974, on est frappé par le caractère humaniste et bienveillant des intentions affirmées. Le ton général était à un aveu d'échec, constatant la subite et inattendue croissance de la pauvreté à des taux inconnus depuis la guerre, et à la reconnaissance d'une « dette » de la société envers ses exclus. Mieux : à un devoir d'aide des pouvoirs publics au nom d'un droit universel à jouir d'une vie « conforme à la dignité humaine ». Il est vrai que l'on sortait des Trente Glorieuses et d'un relatif plein emploi – bien qu'encore majoritairement masculin. Cette soudaine misère apparaissait comme un épiphénomène amené à disparaître dès la reprise économique, estimée très proche. L'aide sociale resterait donc un régime « résiduaire »,

Un emploi convenable... de plus en plus indécent

Un emploi est « réputé non convenable » si la durée journalière des déplacements dépasse habituellement quatre heures. Jusqu'en 2012, la distance domicile-lieu de travail n'était prise en compte pour estimer si l'emploi proposé était convenable que lorsqu'elle excédait 25 kilomètres. Suite à un changement législatif, cette distance a plus que doublé, pour atteindre aujourd'hui... 60 kilomètres ! Cela peut sembler raisonnable pour qui a l'usage d'une voiture, mais qu'en est-il pour ceux qui doivent compter sur les transports en commun ? Plus on « assouplit » les critères requis pour déclarer un emploi convenable, plus on durcit dans les faits l'évaluation – et la réaction – de l'ONEM face à un refus opposé sur cette base par un chômeur. Avec toutes les conséquences en matière de sanctions... doublées elles aussi.

4. Voir l'interview de D. Zamora dans « De la sécurité sociale à l'assistance sociale », Ensemble n° 97, 2018.

la règle devant demeurer l'affiliation quasi généralisée à la sécurité sociale, corollaire d'un salariat appelé à devenir de plus en plus dominant⁵. Un contexte qui explique sans doute aussi l'étonnante générosité de ces avancées sociales.

Mais après deux décennies de crise et de chômage structurel, et face au basculement de fractions non négligeables de la population hors du système économique et des filets de la sécurité sociale, c'est à un renversement de paradigme que l'on a assisté. Désormais, c'était aux « assistés » de payer « leur dette » à la société pour l'aide que celle-ci leur consentait, une rhétorique culpabilisante et moralisatrice se développant à l'appui, sur le thème bien connu des « droits et des devoirs ». D'abord avec l'instauration partielle des PIIS dans les CPAS en 1993 jusqu'à leur généralisation quasi totale imposée par la loi Borsus en 2016. Et ensuite, pour les chômeurs, dès 2004, le renversement de « la charge de la preuve », pesant à présent sur les épaules des exclus du système économique et victimes de la crise contraints de démontrer en permanence qu'ils cherchent bien par eux-mêmes et sans répit un emploi pourtant de plus en plus raréfié.

Bref, là où, au début des programmes « d'activation » on nous expliquait que celle-ci était la juste contrepartie de la protection sociale, on affirme aujourd'hui de façon de plus en plus décomplexée que c'est au contraire la protection sociale qui serait la contrepartie d'une activation... laquelle en devient même la condition.

Hécatombe

Faute de statistique fiable en la matière, il est impossible de quantifier le nombre d'exclus de l'aide du CPAS, que ce soit par les « obstacles à l'entrée » (conditions d'accès plus sélectives et restrictives que pour l'assurance chômage) ou suite à leur « sanction » pour n'avoir prétendument pas honoré les termes de leur « contrat ». Mais, sur base de l'expérience de diverses associations de défense des précaires⁶, une chose est sûre : la tendance est à une sévérité accrue et le nombre des victimes augmente inexorablement. En outre, le plus souvent, les CPAS ne sanctionnent pas dans le cadre des PIIS, mais en invoquant une supposée « non-disposition à travailler » (qui permet d'exclure ceux qui en sont accusés, très souvent abusivement), tandis que les PIIS ne permettent « que » des sanctions de

un à trois mois. Cette « disposition » que l'on exige du demandeur constitue en effet l'une des six conditions impératives pour avoir droit à l'aide des CPAS. Cependant, contrairement aux autres, elle n'est pas cadrée par la loi, permettant ainsi la plus grande subjectivité dans son interprétation et donc une différence de traitement d'un CPAS à l'autre, voire d'un assistant social à l'autre. Avec, au final, un arbitraire plus grand qu'au sein des services de l'emploi à l'égard des chômeurs...

Au sein du régime chômage, on peut en revanche quantifier le nombre de sanctions et d'exclusions définitives par l'ONEM, ce dernier produisant chaque année un rapport d'activité très détaillé. Deux chiffres résument dramatiquement combien l'État social actif est bel et bien « une arme d'exclusion massive ». Depuis 2005, plus de 50 000 chômeurs ont été exclus par le dispositif d'activation du comportement de recherche d'emploi et, depuis 2015, plus de 50 000 autres ont perdu leur droit au chômage acquis sur base de leurs études (du fait de la limitation de ce dispositif à trois ans maximum décidée par le gouvernement Di Rupo). Si l'on prend en compte les nombreuses sanctions à durée déterminée, c'est le cap du million de sanctions (et non de personnes, puisque de nombreux chômeurs ont été sanctionnés à diverses reprises et/ou sous diverses formes) qui a été franchi en quinze ans⁷.

Quelques mots encore sur la manière insidieuse dont la même logique percole dans d'autres secteurs de la sécurité sociale. Sans même parler du recul de l'âge de la pension légale jusqu'à soixante-sept ans, imposé par le gouvernement Michel, rappelons la quasi-liquidation du régime des prépensions qui, par la création du régime « chômage avec complément d'entreprise » (RCC), a transféré le plus gros du financement de celles-ci (auparavant largement pris en charge par les patrons) vers le régime chômage et donc à charge de la sécurité sociale, autrement dit de la collectivité. Le démantèlement pur et simple de cet « amortisseur » très précieux pour les travailleurs d'âge mûr licenciés par leur entreprise a débouché très vite surtout sur l'« activation » des plus de cinquante ans qui, par paliers successifs, a fini par s'imposer jusqu'à soixante-cinq ans... soit l'âge de la pension légale avant le coup de force libéral en question ! ■

5. Ibidem.

6. Collectif Solidarité contre l'exclusion, Réseaux de lutte contre la pauvreté, Association de défense des allocataires sociaux, Lutte Solidarité Travail, ATD Quart Monde...

7. Voir l'étude du CSCE sur les types de sanctions (www.asbl-csce.be).

L'AUSTÉRITÉ NUIT AUX PLUS FAIBLES

De tout temps et dans tous les pays, que ce soit en Afrique, en Amérique du Sud ou en Europe, les politiques d'austérité adoptées pour réduire la dette publique et assainir les finances publiques ont accru les inégalités et affaibli les plus vulnérables. De plus, les objectifs visés par ces mesures ne sont pas atteints : l'assainissement est loin d'être une réalité malgré l'obligation de se serrer la ceinture.

Anne-Françoise Janssen et Christine Mahy, pour le Réseau wallon de lutte contre la pauvreté (RWLP), et Caroline Van der Hoeven, pour le Réseau belge de lutte contre la pauvreté (BAPN).

En 2013, dans son rapport intitulé *Le piège de l'austérité*, Oxfam¹ annonçait déjà que si rien n'était modifié, les politiques d'austérité risquaient de plonger 15 à 25 millions d'Européens supplémentaires dans la pauvreté d'ici à 2025, soit un quart de la population.

Que signifie le mot austérité en politique ? Il s'agit de diminuer les dépenses publiques notamment en réduisant l'accès aux aides sociales, en dégradant les services publics, en investissant moins dans

Ni l'endettement public de l'État ni la pauvreté ne relèvent d'une responsabilité

individuelle.

des domaines aussi essentiels que la santé ou la justice, en réduisant le nombre de fonctionnaires et donc d'humains disponibles pour aider tout un chacun à faire valoir ses droits, en fragilisant les dispositifs de protection sociale, en mettant en place une flexibilisation du travail... Autant de mesures qui vont toucher de nombreuses catégories sociales, mais qui surtout impactent fortement les populations déjà vulnérables. Ces politiques d'austérité détricotent en effet dangereusement tous les mécanismes de solidarité mis en place dans notre société depuis l'après-guerre en partant des présupposés qu'ils coûtent trop cher, qu'il faut gérer la situation en responsabilisant chaque individu en « l'actif » et surtout en ne le laissant pas se prélasser dans une « léthargie passive » lorsqu'il percevait des allocations ou aides sociales.

Ces présupposés très choquants, mais malheureusement répandus, sont autant de fausses croyances, de représentations erronées de ce qu'est la vie dans la pauvreté dans un pays tel que la Belgique – vingt-cinquième pays le plus riche du monde. Ni l'endettement public de l'État ni la pauvreté ne relèvent d'une responsabilité individuelle. Ils ne sont pas le fait de personnes paresseuses qui attendent de percevoir leurs allocations sociales et qui n'ont pas le bon mode d'emploi pour gérer leurs papiers ou pour avoir un emploi de qualité qui leur procure épanouissement et bien-être ! La pauvreté n'a aucune légitimité dans un pays qui dispose de tant de richesses. Elle est le fruit d'une organisation politique de la société qui laisse de plus en plus de monde sur le côté, et donc d'une responsabilité collective.

Une situation qui empire

L'Union européenne a institué 2010 année de lutte contre la pauvreté, mais elle a parallèlement aussi exercé une pression sur les États membres pour qu'ils pratiquent une politique d'austérité... Cherchez l'erreur ! Toujours en 2010, la stratégie « Europe 2020 » avait comme objectif de réduire de 20 millions le nombre de personnes menacées par la pauvreté et l'exclusion sociale. En Belgique, le but à atteindre était de 380 000 personnes. Le bilan est extrêmement mitigé et les objectifs loin d'être atteints. Un *working paper* du Bureau fédéral du Plan publié en juin 2021² donne des chiffres très parlants à ce sujet. De 2003 à 2017, ce risque n'a nullement diminué, bien au contraire. Il a at-

1. T. Caverio, K. Poinasamy, *Le piège de l'austérité, L'Europe s'enlise dans les inégalités*, septembre 2013, www.oxfam.org.

2. G. De Vil et al., *L'évolution du risque de pauvreté de la population de moins de 60 ans en Belgique*, Bureau fédéral du Plan, www.plan.be.

teint en 2017 le niveau le plus élevé jamais mesuré : 16,4 % des Belges vivaient en risque de pauvreté. Certaines catégories de population y sont particulièrement exposées : les moins de soixante ans, les familles monoparentales, les titulaires au mieux d'un diplôme de l'enseignement secondaire inférieur, les personnes de nationalité non européenne, les chômeurs et autres personnes inactives. Le risque de vivre la pauvreté pendant plusieurs années a doublé chez les moins de dix-sept ans entre 2006 et 2017. Et le nombre de personnes vivant principalement de l'aide sociale, particulièrement du revenu d'intégration, est passé de 5 % en 2003 à 23 % en 2017.

Des effets en cascade

Les mesures d'austérité portent gravement atteinte aux fondements mêmes de l'État social et surtout affaiblissent les plus faibles. Quelques exemples.

- L'entrée en vigueur en 2012 de la dégressivité renforcée des allocations de chômage et la révision de l'assurance chômage ont fortement touché les populations les plus pauvres. L'objectif de cette réforme était de rendre le travail plus attrayant en augmentant la différence entre l'allocation de chômage et le revenu du travail. Avant cette révision, les allocations de chômage, pour les salaires les plus bas, ne permettaient pas de joindre les deux bouts et d'échapper à la pauvreté, surtout lorsqu'il s'agissait de la seule rentrée financière du ménage. En outre, un fort déséquilibre existait entre l'offre et les demandes d'emploi. Cette dégressivité qui s'applique à plusieurs reprises dès que la durée du chômage se prolonge (jusqu'à atteindre une somme forfaitaire) impacte les personnes les plus fragiles de notre société. Les allocations restent illimitées dans le temps, mais le fait de lier les allocations de chômage au salaire précédemment perçu est, lui, limité dans le temps et dépend du nombre d'années de carrière. Sachant que les personnes vivant la pauvreté ont rarement eu accès à un diplôme d'enseignement secondaire supérieur, elles rencontrent aussi de grandes difficultés pour avoir accès à un emploi de qualité, stable et durable. Dans leur trajectoire de vie, on identifie une alternance de périodes d'occupation dans des emplois précaires souvent associées à une rémunération sous le seuil de pauvreté et de périodes de chômage. Très vite, elles vont donc se retrouver avec une allocation qui équivaut à un montant forfaitaire à peine supérieur au revenu d'intégration sociale et de toute façon inférieur au seuil de pauvreté. Ce montant ne leur permettant pas de subvenir à leurs besoins fondamentaux ni à ceux de leur famille, elles se retrouvent sans moyens suffisants de subsistance, sans possibilité de retrouver un emploi rapidement vu leur manque de qualification en lien avec notre système d'enseignement très inégalitaire, mais également vu le peu d'emplois disponibles pour des chômeurs de longue durée. Elles se découragent, voient leur confiance en elles, déjà très faible, diminuer encore, s'éloignent des possibles que devrait leur offrir la société et sont encore un peu plus précipitées dans la pauvreté. Elles devront faire des choix entre se nourrir, se soigner correctement, se loger, se chauffer... et n'auront parfois pas d'autre option que de se tourner vers le CPAS.
- Une autre mesure d'austérité concerne l'accès aux allocations d'insertion (les allocations de chômage obtenues sur base des études) pour les jeunes, qui a aussi été réduit et limité dans le temps en 2015. Il faut introduire sa demande d'accès aux allocations avant l'âge de vingt-cinq ans (et donc avoir terminé ses études avant) alors qu'auparavant on avait jusqu'à trente ans pour le faire. Avant l'âge de vingt et un ans, il faut aussi avoir obtenu son diplôme de l'enseignement secondaire supérieur ou avoir terminé avec succès une formation en alternance pour pouvoir introduire sa demande ; et si la réussite n'est pas au rendez-vous, il faudra attendre ses vingt et un ans pour ce faire. Nous pourrions encore allonger cette liste de conditions, car il s'agit bien d'une conditionnalisation croissante des aides, et d'activation incessante des personnes assortie d'un contrôle et de sanctions en cas de manquements aux règles établies. Il n'est guère dif-

ficile de comprendre que ce sont une fois de plus les jeunes les plus vulnérables qui sont principalement concernés. Terminer ses études et obtenir un diplôme sans redoubler n'est guère aisé pour un jeune issu d'un milieu socioéconomique défavorisé, l'école reproduisant encore fortement les inégalités sociales. Le jeune issu de milieu pauvre sera celui qui aura le moins de chance d'obtenir un diplôme, qui sera plus vite relégué dans des filières techniques ou professionnelles, qui devra (s'il a la chance d'entamer des études supérieures) jobber pour assumer le coût de ses études, qui risquera donc plus de redoubler car disposant de moins de temps pour étudier. Il n'est donc pas rare que ces jeunes se retrouvent dans une situation où, âgés de plus de vingt-cinq ans, ils ne peuvent plus bénéficier des allocations d'insertion ni compter sur leur famille qui elle-même se bat déjà pour survivre, et n'ont d'autre choix que de se tourner vers le CPAS, de disparaître des systèmes habituels de protection ou d'aide sociale pour tenter de s'en sortir par eux-mêmes en faisant appel à des solidarités informelles, au mieux, ou d'entrer dans le cycle infernal de l'errance.

La liste des mesures est longue : réforme des pensions et contrôle mis en place auprès des bénéficiaires de la garantie de revenus aux personnes âgées (GRAPA), généralisation du projet individualisé d'intégration sociale (PIIS) au sein des CPAS, renforcement de la flexibilité du travail, diminution des investissements dans les soins de santé, la justice... Leur dénominateur commun est qu'elles vulnérabilisent toutes les populations les plus faibles et pauvres : les femmes, les familles monoparentales, les personnes âgées iso-

lées aux petites pensions, etc.

Ces constats dramatiques faisaient déjà état d'une crise sociale grave avant que ne surviennent de sur-

croît la crise sanitaire, puis les graves inondations, touchant encore plus durement les personnes vivant la pauvreté.

Face à l'urgence

L'État de demain continuer à scander l'austérité comme seule option possible. Il est indispensable de prendre réellement en compte les besoins des personnes les plus démunies en mettant en place à tous les niveaux de pouvoir des dynamiques participatives leur permettant d'être écoutées et de faire partie des solutions de demain, de les coconstruire avec les décideurs politiques. Elles ont une expertise de la vie dans la pauvreté. Elles doivent faire face à tant d'obstacles administratifs, financiers, d'accès aux droits... C'est à partir d'elles que des mesures structurelles peuvent être pensées pour permettre à chacun et à chacune d'avoir une place à part entière dans la société, avec ses compétences, ses ressources, son parcours, sa temporalité, ses différences... L'austérité ne rime ni avec égalité, ni avec équité, ni avec bien-être pour tous. Éviter l'exclusion est la meilleure inclusion.

Toutes les mesures prises par les politiques doivent aussi être d'emblée examinées sous le prisme de la réduction des inégalités : en quoi contribuent-elles à les diminuer et donc à lutter contre la pauvreté ? La suppression du statut cohabitant est un bel exemple de réduction des inégalités. Sa persistance empêche tous les mécanismes de solidarité familiale, amicale, intergénérationnelle, elle a une influence négative sur le marché du logement, empêche les gens de vivre librement leur vie de couple.

Le renforcement des services publics est un autre exemple. Les renforcer pour veiller à maintenir un accueil humain de proximité des populations les plus vulnérables est de nature à réduire les inégalités. Relever les revenus minimums, les allocations sociales, le revenu d'intégration sociale au-dessus du seuil de pauvreté – et vite –, outre de réduire les inégalités, est une des conditions préliminaires pour sortir d'une gestion de la pauvreté et aller vers son éradication.

Enfin, lier les questions de justice sociale et de transition écologique est une évidence. L'heure n'est plus à l'opposition ou au clivage des luttes. L'urgence de ces derniers mois, tant sanitaire que climatique, nous démontre plus que clairement qu'il est grand temps de prendre en compte les personnes les plus vulnérables de notre société, de coconstruire avec elles les changements de demain pour porter ensemble un véritable État social solidaire pour et avec toutes et tous. ■

L'austérité ne rime ni avec égalité, ni avec équité, ni avec bien-être pour tous.

GRAPA : LA TRAQUE AUX FRAUDEURS

Pénalisation de la cohabitation, limitation de la durée des séjours à l'étranger, contrôles domiciliaires... Les reculs sociaux ne se comptent plus pour les personnes âgées les plus démunies bénéficiant d'une allocation sociale censée leur garantir le droit à une vie décente.

Pauline Gillard, chargée d'études en éducation permanente à la Fédération des maisons médicales.

Institué en 1969 dans un contexte de luttes et de conquêtes sociales, le revenu garanti aux personnes âgées était octroyé sous conditions aux personnes qui n'avaient pas ou peu de pension, pour éviter qu'elles ne basculent dans la pauvreté¹. Assimilable au revenu d'intégration sociale octroyé par les CPAS, ce droit résiduaire s'ouvrait en dernier ressort, compte tenu des ressources financières (pensions, capital immobilier, mobilier...) dont disposait le demandeur. Une condition de résidence en Belgique et une durée maximale de trois mois pour les séjours à l'étranger étaient imposées, mais seule la première condition faisait l'objet d'un contrôle.

Au fil du temps, et de manière plus accentuée au cours des dernières législatures, le droit à ce revenu minimum s'est vu rabeté par la multiplication des conditions d'octroi et l'intensification des contrôles.

Une réforme, des écueils

En 2001, une nouvelle loi instituant la garantie de revenu aux personnes âgées (GRAPA) remplaça l'ancienne législation. La réforme du ministre de l'Emploi et des pensions Frank Vandebroucke présentait plusieurs régressions sociales :

- Instauration d'un taux cohabitant appliqué au demandeur qui partage la même résidence principale avec une ou plusieurs autres personnes, excepté les enfants mineurs d'âge, les enfants majeurs pour lesquels des allocations familiales sont perçues, les parents ou alliés en ligne directe ascendante ou descendante². Depuis lors, le montant perçu dépend des ressources et de la situation familiale du demandeur.

Au 1^{er} juillet 2021, il s'élève à maximum 1 207,88 euros par mois pour un isolé et à maximum 805,25 euros par mois pour un cohabitant, soit des montants inférieurs aux seuils de pauvreté³.

- Prise en compte des ressources financières de toutes les personnes vivant sous le même toit (parent, partenaire de vie, conjoint, ami, colocataire) entraînant la perception d'un montant moindre, voire la perte du droit à l'allocation. En 2014, le ministre Alexander De Croo reviendra sur cette mesure jugée excessive, en limitant la prise en compte des ressources du demandeur, du conjoint et des cohabitants légaux lors d'une cohabitation.
- Limitation de la durée des séjours à l'étranger qui passe de trois mois à un mois par an, sauf en cas d'admission occasionnelle et temporaire dans un établissement de soins ou pour des circonstances exceptionnelles autorisées par le comité de gestion du Service fédéral des pensions (SFP). Le bénéficiaire de la GRAPA qui quitte le territoire belge est obligé d'avertir le SFP avant son départ et de préciser la durée de son séjour à l'étranger. Une procédure de contrôle est mise en place au même moment, au moyen de certificats de résidence envoyés de manière aléatoire aux bénéficiaires qui doivent les faire compléter par leur administration communale. Depuis 2014, outre

1. Cet article s'appuie sur une brochure de l'Atelier des droits sociaux : C. Durieux, *La GRAPA. Les renforcements des contrôles des bénéficiaires âgés de plus de 65 ans*, www.ladds.be, 2020.
2. Le taux isolé s'applique aux personnes séjournant en maison de repos, en maison de repos et de soins ou en maison de soins psychiatriques.
3. Suite à la pandémie de Covid-19 qui a engendré des coûts supplémentaires, plus encore pour les publics fragilisés, une prime exceptionnelle de 50 euros est automatiquement versée à tout bénéficiaire de la GRAPA depuis juillet 2020. Cette mesure a été prolongée jusqu'à la fin septembre 2021.

Le droit à ce revenu minimum s'est vu rabeté par la multiplication des conditions d'octroi et l'intensification des contrôles.

les suspensions de paiement (en vigueur depuis 2001) pour chaque mois calendrier au cours duquel le bénéficiaire n'a pas séjourné de façon ininterrompue en Belgique, le séjour de plus de six mois à l'étranger entraîne la perte du droit à la GRAPA. De retour en Belgique, la personne doit introduire une nouvelle demande assortie d'une nouvelle enquête sur les ressources.

- En 2014, le ministre De Croo introduit deux autres changements majeurs dans la législation de la Grapa : l'autorisation pour les bénéficiaires de travailler, compte tenu d'une exonération de 5 000 euros par an sur leurs revenus, et le renforcement du contrôle des capitaux mobiliers au moyen de l'examen des extraits de comptes courants et d'épargne du demandeur et d'une comparaison des ressources déclarées au moment de la demande et de celles en possession du bénéficiaire lors de son décès, pouvant donner lieu à une récupération. Cette dernière mesure illustre la tendance des institutions de sécurité et de protection sociales à considérer les allocataires sociaux comme des fraudeurs en puissance.

Assignation à résidence

En juillet 2019, le ministre Daniel Bacquelaine va un pas (de géant !) plus loin lorsqu'il renforce le contrôle de la résidence des bénéficiaires et l'étend au territoire belge. Désormais les bénéficiaires doivent informer préalablement le SFP de tout séjour à l'étranger, quelle qu'en soit la durée, mais aussi de tout séjour en Belgique de plus de vingt et un jours consécutifs dans un autre endroit que leur résidence principale. Cette mesure entrave un peu plus la liberté de circulation des ayants droit à la GRAPA et accentue le soupçon généralisé de fraude sociale qui pèse sur eux. En outre, cette mission a été confiée... à Bpost ! Une fois par an, de manière aléatoire, un facteur se rend au domicile du bénéficiaire pour contrôler sa résidence et vérifier son identité. En cas d'absence, il se représentera deux fois dans un délai de vingt et un jours, puis, au troisième passage, laissera un certificat de résidence à faire remplir par la commune et à renvoyer au SFP dans les cinq jours ouvrables (au lieu de vingt et un auparavant). À défaut, le paiement de l'allocation est suspendu.

« Rien qu'à y penser, ma gorge se serre »

Un jour de novembre 2019, coup de sonnette. Je dévale les deux étages qui séparent mon appartement de la porte d'entrée aussi vite que ma vélocité de personne âgée me le permet. J'ouvre la porte. Un facteur. Il me demande ma carte d'identité. Et de refaire l'aller-retour en espérant que ma relative hâte n'ait pas raison de sa patience et surtout de son emploi de temps chronométré. De nouveau face à lui, il vérifie mon identité, me tend une enveloppe et me demande d'apposer ma signature sur une machine électronique. L'entretien se clôture là.

Est-ce ça, le lien social annoncé par le ministre Bacquelaine ? J'ouvre l'enveloppe : « Attestation de présence au domicile ». Non datée, elle m'informe, entre autres, que : « Le facteur de Bpost vous a remis cette lettre en mains propres, ce qui confirme votre présence en Belgique. Vous ne devez donc rien faire et nous continuerons à payer votre GRAPA. » Autrefois, lorsque je recevais le certificat de résidence par courrier, j'avais vingt-et-un jours pour aller à la commune faire constater ma présence en Belgique et envoyer le document au service des pensions. Bien que la sensation de contrôle était présente, c'était nettement moins angoissant, car si cette fois j'ai entendu le coup de sonnette, qu'en sera-t-il du prochain contrôle surprise et aléatoire ? L'entendrai-je ? Même si je suis chez moi ? De la cuisine, quand je regarde un film ou que j'écoute de la musique, je n'entends pas le son de la sonnette. Rien qu'à y penser, ma gorge se serre. Sans ce supplément de pension, je ne pourrais pas payer mon loyer.

Un membre du Gang des Vieux en Colère⁴, bénéficiaire de la GRAPA.

Une pratique inédite dénoncée par nombre d'associations (Gang des Vieux en Colère, Ligue des droits humains, CPAS, syndicats, mutuelles...), car contraire à l'article 33 de la Constitution qui impose à chaque autorité administrative d'exercer elle-même les compétences qui lui sont confiées, selon un avis rendu le 17 janvier 2020 par l'Autorité de protection des données.

4. Le Gang des Vieux en Colère est un mouvement citoyen indépendant et non partisan qui se bat pour que les générations futures puissent vieillir dans la dignité (www.gangdesvieuxencolere.be).

Désormais des personnes âgées, malentendantes ou moins valides, vivent dans la peur de rater ce coup de sonnette duquel peut dépendre leur maigre revenu (voir encadré). Elles hésitent à sortir, à rendre visite à un ami ou à séjourner quelques jours chez leurs enfants. Ces contrôles – temporairement suspendus jusqu'au 30 septembre 2021 en raison de la pandémie de Covid-19 – sont vécus comme une forme d'assignation à résidence et peuvent avoir une incidence sur la qualité de vie et la santé des aînés souffrant déjà d'isolement social.

Portée des contrôles

Aujourd'hui, selon les chiffres de la coalition d'associations, syndicats et mutuelles qui s'oppose à ces contrôles⁵, environ 110 000 personnes perçoivent une GRAPA, parmi lesquelles une très grande majorité de Belges (96,3 %) ou de citoyens européens, dont 65,5 % de femmes et 35 % d'anciens indépendants.

Sur les 56 712 contrôles qui ont eu lieu en quatre mois, 538 sanctions « justifiées » ont été comptabilisées, soit un taux de 0,95 %. La fraude sociale à la GRAPA est donc quasiment inexistante. « Si l'on ajoute que la GRAPA représente 2 % du budget des pensions et 0,55 % de celui de la protection sociale en Belgique, on utilise un bazooka pour tuer une mouche », estime Merlin Gevers du Réseau belge de lutte contre la pauvreté (BAPN)⁶. Le collectif d'associations, qui a manifesté en mai 2021 devant le cabinet de l'actuelle ministre des pensions Karine Lalieux, plaide pour le maintien de la suspension des contrôles et pour une réforme globale de la réglementation. Il pose une série de balises qui devraient guider l'action de la ministre :

- L'augmentation envisagée des exemptions de contrôle (acquises pour les personnes âgées de plus de quatre-vingts ans, celles séjournant en maisons de repos ou souffrant de problèmes psychiatriques) n'est pas la (seule) solution. « La diminution du nombre de contrôles réalisés annuellement ne doit pas empêcher d'examiner la proportionnalité et l'humanité de la procédure quand elle a lieu », précise le collectif.
- Une meilleure garantie de la liberté de circuler. La limitation des voyages à l'étranger à un maximum de 29 jours par an retrace certains bénéficiaires dans leur visite

à leurs enfants installés à l'étranger et est discriminatoire par rapport aux conditions en vigueur dans le système des allocations pour personnes handicapées (limitation des séjours à l'étranger à 90 jours par an).

- La garantie d'une vie privée préservée. Le statut de bénéficiaire d'une allocation sociale ne concerne que l'administré et l'administration, pas un tiers. « Le dépôt d'une lettre (fermée, dont le contenu reste donc confidentiel) doit être envisagé dès la première étape du processus de vérification », estime le collectif.
- Des délais raisonnables et en accord avec la charte de l'assuré social⁷, qui rassemble les grands principes liés aux droits et devoirs des assurés sociaux et vise à protéger la population au moyen de règles qui s'imposent à toutes les institutions de sécurité sociale. Le délai de cinq jours pour réagir au dépôt d'un document dans sa boîte aux lettres est trop court et non conforme à son article 11 qui énonce que le demandeur dispose d'un mois pour fournir les renseignements demandés par une institution de sécurité sociale.
- Une possibilité pour les personnes de se faire entendre et se faire assister avant toute sanction. Les personnes âgées ont le droit de se faire accompagner dans leurs démarches et d'être écoutées lorsqu'elles sont soupçonnées d'avoir séjourné à l'étranger.
- Une revalorisation substantielle des montants et l'ouverture d'un chantier sur les conditions d'évaluation des ressources fixant le montant de la GRAPA. « Si l'on s'en tient aux augmentations déjà décidées, le montant mensuel de la GRAPA approchera en 2024 le seuil de pauvreté, uniquement pour le taux isolé », d'après le collectif. Or, compte tenu de la plus grande fréquence des problèmes de santé chez les personnes âgées en situation de pauvreté, ce seuil de pauvreté est sous-estimé.

Entretemps, Karine Lalieux a confirmé qu'une réforme de la GRAPA était à l'étude. Gageons qu'elle remédiera aux régressions sociales subies depuis des décennies par les bénéficiaires et qu'elle reviendra sur les atteintes plus récentes portées à leur vie privée et à leur liberté de circuler. ■

5. Collectif, *Réforme à venir de la GRAPA, Balises d'un collectif d'associations, syndicats et mutuelles en vue d'évoluer vers un système proportionnel*, 2021.

6. P. Lorent, « On utilise un bazooka pour tuer une mouche », *Le Soir*, 21 avril 2021.

7. Loi du 11 avril 1995 visant à instituer « la charte » de l'assuré social.

LA BELGIQUE, PAYS DE COCAGNE ?

La sécurité sociale est un vaste système de solidarité redistributif permettant de suppléer à une perte d'emploi, et donc à une perte de revenus, suite aux incidents de la vie ou à des problèmes de santé. Est-il pour autant redistributif pour tous les ayants droit ?

Stefania Marsella, chargée de projet à la Fédération des maisons médicales et assistante sociale à la maison médicale Calendula (Ganshoren).

Une personne sur deux n'aurait pas recours aux prestations sociales et financières dont elle pourrait bénéficier.

Ce système est organisé par des administrations et des services composés de travailleurs qualifiés, sensibilisés aux questions de précarité, à même de réaliser une enquête visant à identifier le niveau de besoin. Les montants des allocations seront calculés au prorata de l'activité professionnelle perdue, ou forfaitisés sous forme de minima sociaux, eux-mêmes variables en fonction de critères liés à des catégories prédéfinies. Une personne isolée se verra attribuer un montant supérieur à une personne cohabitante, et un chef de ménage bénéficiera du taux le plus élevé.

Les aides ne sont pas arbitraires, mais tributaires de règles inscrites dans la loi. Chaque perte de revenus sera compensée par l'aide d'un organisme habilité. L'ONEM organise la distribution d'allocations de chômage après une perte d'emploi, les mutuelles octroient une indemnité lorsqu'une maladie ou un accident empêche la poursuite d'une activité professionnelle, la DG Personnes handicapées accorde une allocation aux personnes malades chroniques dont un handicap significatif a été reconnu par cette administration, et le CPAS accorde un revenu de remplacement lorsqu'aucun autre organisme n'est compétent ou lorsque la situation de la personne n'ouvre aucun droit au sein des organismes précités.

La Belgique est donc un État social qui permet à chaque citoyen de vivre dignement, avec ou sans emploi, et qui pallie les aléas de la vie en

lui évitant de se retrouver privé de ressources. Et pourtant... Depuis plusieurs années, les travailleurs sociaux dont je fais partie constatent que les personnes en état de besoin peinent à accéder aux services et à bénéficier de ces aides. Par ailleurs, les aides financières octroyées¹ semblent de plus en plus conditionnées, limitées, et font l'objet de procédures complexes donnant lieu à des phénomènes de non-recours ou de nonaccès aux droits.

Le non-recours

La problématique du non-recours revêt plusieurs aspects, brièvement résumés :

- La non-connaissance : le droit n'est pas connu par la personne.
- La non-demande : le droit (éligibilité) est connu mais non demandé par la personne.
- Le nonaccès : le droit est connu et demandé mais n'est pas perçu par la personne.
- La non-proposition : un intervenant social ne propose pas un droit à une personne éligible.
- L'exclusion des droits : un processus d'exclusion des droits sociaux est à l'œuvre².

Selon le Service de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, une personne sur deux n'aurait pas recours aux prestations sociales et financières ou aux services dont elle pourrait bénéficier³. C'est énorme. Sur le terrain, nous observons ce phénomène, aggravé par la crise sanitaire, le manque de moyens humains, et aussi une certaine complexité des procédures. A cela s'ajoutent souvent des *a priori* tenaces, l'ayant droit étant considéré comme peu fiable et rapidement soupçonné de manquer de compliance.

1. Ne sont citées ici que les principales, elles pourraient être complétées par d'autres plus spécifiques : allocations familiales majorées, allocations d'études, intervention pour l'aide à une tierce personne...

2. L. Noël, *Non-recours aux droits et précarisations en Région bruxelloise*, Rapport thématique, Brussels Studies, 2021.

3. www.luttepauvrete.be.

Constats

« Nos services sont momentanément indisponibles, veuillez rappeler plus tard. » « Aucun de nos opérateurs n'est disponible pour le moment, patientez s'il vous plaît. » « Nos bureaux sont ouverts uniquement sur rendez-vous, du lundi au jeudi de 9 heures à 12 heures. » « Pour toute question relative à... tapez 1, puis 2, puis 7... en fait non, rendez-vous sur notre site internet. » Lorsqu'enfin nous avons la possibilité de parler à un opérateur, plusieurs options sont possibles : il n'est pas compétent en la matière ; il nous oriente vers son collègue, injoignable... Depuis plus d'un an, nous avons aussi à composer avec des agents en télétravail, qui n'ont pas accès aux fichiers ou plus de collègue à proximité à qui se référer pour répondre à une question sortant du champ habituel. Les permanences se réduisent, quand elles n'ont pas tout simplement été suspendues. Les bureaux d'Actiris, par exemple, ne sont plus ouverts au public. Ceux de certains syndicats non plus. Ce sont pourtant des relais incontournables en cas de perte d'emploi, pour la régularisation du dossier de demande d'allocations de chômage. Ces fermetures de guichets ont accéléré la tendance au tout-numérique. Toute demande s'adresse par mail, tout document est téléchargé, tout dossier est numérisé, accessible de préférence via la lecture de la carte d'identité et moyennant le téléchargement d'un logiciel spécifique. Pas étonnant que de nombreux usagers soient complètement dépassés, démunis et démotivés...

Car les droits sont rarement automatisés. Ils s'accompagnent d'une multitude de démarches qui elles-mêmes nécessitent de s'adresser à plusieurs organismes. Ces organismes sont indépendants les uns des autres et ne se transmettent presque aucune information, même pas en interne parfois... Exemple : des mutuelles demandent une preuve de revenus à leurs affiliés alors que ceux-ci bénéficient d'indemnités de cette même mutualité ! Les CPAS demandent systématiquement aux usagers de fournir des informations et preuves auxquelles leurs travailleurs pourraient facilement accéder via la Banque carrefour de la sécurité sociale.

Voilà à quoi nous sommes confrontés quotidiennement avec nos usagers, qui se débattent souvent en parallèle avec des problèmes connexes, familiaux, de mal-logement, de santé. L'inscription pour un logement social ou

dans une agence immobilière sociale nécessite de présenter des documents, fournis pour partie par les organismes précités. Chaque document doit être récent et les copies ne sont pas toujours acceptées.

La nécessité d'un accompagnement

La complexité des procédures, l'absence de relais, la lenteur administrative et la digitalisation favorisent le glissement vers la précarité sociale et financière. La perte d'un emploi, la maladie, les séparations sont des épreuves qui fragilisent et rendent d'autant plus vulnérables au décrochage social les personnes qui en sont victimes. Un accompagnement et un suivi par un travailleur social ou administratif sont nécessaires. Auparavant, ils étaient largement assurés par des employés des administrations : les demandes de reconnaissance de handicap, par exemple, se concrétisaient en grande partie sur place, au siège du SPF Sécurité sociale, via un formulaire complété conjointement par l'utilisateur et un opérateur. La digitalisation démarrée il y a quelques années visait à simplifier et accélérer les procédures. Si quelques institutions (les mutuelles, certains CPAS et certaines communes) restent disponibles pour assurer les liaisons, dans les faits, nombre d'utilisateurs sont amenés à entamer eux-mêmes des démarches dont ils ne maîtrisent pas les contours et à compléter un questionnaire peu nuancé visant à comptabiliser des points. Le vécu subjectif – deuil d'une certaine autonomie, souffrance – est totalement absent du questionnaire, et celui-ci n'est pas toujours suffisant pour étayer la réalité du handicap. Enfin, l'absence d'interlocuteur rend la démarche floue, les questions soulevées ne peuvent être résolues.

L'accompagnement, pourtant nécessaire à chaque étape, est loin d'avoir été remplacé par la plateforme numérique ; il s'est délocalisé vers d'autres services qui ont dû suppléer vaille que vaille. Pour l'utilisateur, à toutes les difficultés s'ajoutent la honte, la timidité, l'absence de reconnaissance.

Des démarches complexes et humiliantes

Franchir la porte d'un CPAS est l'une des démarches les plus difficiles à entreprendre. Les CPAS, un par commune, sont des services qui offrent des aides aux plus démunis, principalement fi-

nancières, parfois matérielles (épicerie sociale, colis...), parfois sous forme de guidance, d'aide à l'emploi... Un revenu d'intégration sociale peut être octroyé à tout adulte résidant en Belgique, avec un permis de séjour valable, qui se trouve momentanément privé de revenus et qui n'a pas travaillé suffisamment pour ouvrir un droit au chômage... Mais ce n'est pas un droit automatique : il faut en faire la demande. Cette demande s'accompagne d'une série de formalités qui visent à évaluer le niveau de besoin. Une enquête est systématiquement réalisée par un travailleur social qui restera le référent du dossier. Une enquête assez intrusive : dans la liste des documents à fournir, on trouve les relevés de comptes des trois mois précédant la demande et de tout ce qui prouve l'indigence. Le bénéficiaire devra accepter d'être soumis à un interrogatoire assez poussé. Une visite à domicile est souvent réalisée dans la foulée. Des témoignages qui nous parviennent font état de remarques désobligeantes, de jugement sur la tenue du logement, les armoires sont ouvertes et les brosses à dents comptées... Ces visites ne sont pas toujours annoncées, l'effet de surprise étant recherché. Ces « formalités » peuvent être extrêmement mal vécues et s'interrompre avant l'ouverture du droit.

Les allers-retours

Les situations sont certes très variables d'un CPAS à l'autre et d'un travailleur social à l'autre – ce qui ne permet pas de dresser un constat généralisable. Les effectifs ne sont pas suffisants, l'écoute et l'attention passent dès lors à la trappe. Les dossiers à traiter sont forcément trop nombreux, et on note cette tendance à renvoyer « ailleurs », vers d'autres organismes, dont le SPF Sécurité sociale, pour vérifier si l'absence de revenus n'est pas liée à un handicap (ce qui nécessite d'ouvrir aussi une demande auprès dudit organisme !). Ce ballottage d'une administration à une autre contribue au décrochage social et au non-recours. Une procédure lourde et souvent inutile, qui a comme effet d'égarer l'utilisateur dans des allers-retours épuisants.

Depuis l'émergence de l'État social actif et des politiques d'activation, le retour rapide à l'emploi plane comme une injonction. La pression s'accroît au niveau de toutes les administrations pour remettre l'utilisateur sur le marché de l'emploi et donc limiter l'aide dans le temps. Sur

le terrain, nous observons des personnes malades qui sont poussées à revenir sur le marché de l'emploi et renvoyées vers leur bureau de chômage, des chômeurs qui doivent être couverts par un certificat médical pour éviter que leurs allocations ne soient suspendues, des bénéficiaires du RIS qui sont poussés à s'engager dans un parcours de réintégration peu adapté et peu soutenu et dont l'objectif est de rappeler que ce droit au revenu d'intégration n'en est plus un et qu'il arrivera tôt ou tard à échéance.

Quelles solutions au non-recours ?

Des organismes de vigilance⁴ ont compilé des recommandations afin de contrer le non-recours aux droits. En amont : informer abondamment et par différents canaux sur l'existence et les conditions d'octroi de ces droits. Les informations doivent être compréhensibles, lisibles, accessibles, disponibles. Les règles d'octroi doivent être simples, automatiques, harmonisées et doivent aller de pair avec un point d'information (au minimum un guichet), mais aussi un suivi, un accompagnement dans le parcours et moins de contrôles. Les contrôles postulent un « bénéficiaire-fraudeur », un « usager-profiteur » qu'il faut surveiller afin d'éviter qu'il ne se conforme dans ce nouveau statut d'assisté. En réalité, bénéficiaire d'un revenu du remplacement ne permet aucune oisiveté tant les procédures sont complexes et multiples, et il est difficile de s'y complaire tant l'octroi est soumis à des étapes humiliantes. Il s'agirait aussi de travailler sur les *a priori* et les représentations sociales qui ne correspondent pas à la réalité. Un accompagnement professionnel de qualité est nécessaire et il est fortement mis en danger par la digitalisation des droits. D'autres types d'accompagnements peuvent s'avérer porteurs, par un expert du vécu⁵ ou par un pair aidant, quelqu'un qui est déjà passé par là et qui crée un lien de confiance avec le bénéficiaire.

Une vision globale de la réalité des ayants droit, des mécanismes qui mènent à la pauvreté et des réalités vécues en coulisses pourrait certainement soutenir une approche davantage axée sur le soutien et l'accompagnement. En effet, il s'agit moins de contrôler que de développer le pouvoir d'agir de personnes qui manquent des ressources les plus élémentaires, de sécurité matérielle et intérieure, et de garantir leur dignité. ■

4. L'Observatoire de la santé et du social de Bruxelles-Capitale et le Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale.
5. Le service Experts du vécu en matière de pauvreté et d'exclusion sociale contribue à améliorer l'accès aux droits sociaux fondamentaux des services partenaires, tant dans les services publics que dans les agences du secteur de la santé. L'objectif est de faciliter l'accès aux droits sociaux fondamentaux pour chaque citoyen (www.mi-is.be). Voir aussi le dossier « Les nouvelles figures de soins », *Santé conjugquée* n°94, mars 2021.

PENSER ET CONSTRUIRE L'ÉTAT SOCIAL DE DEMAIN

À travers une série de regards croisés, nous avons dressé un état des lieux des atteintes portées par la mise en œuvre d'un programme politique néolibéral contre l'État social et les piliers qui le composent au cours des quarante dernières années. Un bilan, certes partiel, mais qui met en lumière l'ampleur des dommages subis par la population dans divers champs de la vie sociale, économique et culturelle.

Pauline Gillard, chargée d'études en éducation permanente à la Fédération des maisons médicales.

Dans le domaine de la protection sociale, c'est au tournant des années 2000 qu'un changement de paradigme s'est opéré avec la conception d'un État social actif censé « moderniser le modèle social européen » lorsque l'Union européenne s'est donné pour objectif de devenir « l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde, capable d'une croissance économique durable accompagnée d'une amélioration quantitative et qualitative de l'emploi et d'une plus grande cohésion sociale¹. » En rupture avec les compromis sociopolitiques fondateurs de l'État social et la logique socioéconomique dans laquelle il s'inscrivait, l'État social actif a bouleversé l'organisation de la protection sociale et du marché du travail en misant sur l'activation des individus, allant jusqu'à les rendre responsables des échecs de ce nouveau modèle supposé les servir. « La notion de risque traditionnellement associée à l'assurance sociale céderait alors la place à celle de faute, imputée trop rapidement aux jeunes en décrochage scolaire, aux chômeurs de longue durée et aux prépensionnés, plutôt qu'aux défaillances des institutions d'intégration que sont l'école ou l'entreprise. »²

Au début des années 2000, la mise en place de ce modèle devait « faire en sorte que l'émergence de cette nouvelle économie [de la connaissance] n'ait pas pour effet d'aggraver les problèmes sociaux actuels que sont le chômage, l'exclusion sociale et la pauvreté³. » Pourtant, en ciblant les catégories de population les plus éloignées du marché du travail (jeunes, femmes, allocataires sociaux et travailleurs âgés), les mesures d'activation affaiblissent les personnes les plus vulnérables qui

peinent à trouver un emploi de qualité, stable et durable, et alternent des périodes d'occupation dans des emplois précaires et des périodes de chômage pendant lesquelles elles doivent démontrer qu'elles mettent tout en œuvre pour retrouver un emploi sous peine de sanctions. En outre, en raison du désinvestissement dans les services publics, l'accueil et l'accompagnement humain de proximité, de nature à réduire les inégalités sociales, font parfois défaut et génèrent des situations de non-recours aux droits.

Le cercle vicieux de l'austérité

Dans un contexte d'austérité généralisée, les services publics souffrent d'un sous-financement structurel qui ne peut être comblé par des refinancements ponctuels. Dans le secteur de la santé, on assiste aussi à une privatisation croissante du système de soins qui se traduit par la généralisation des pratiques de gestion managériale, le recours accru à la sous-traitance et la mise sous pression du personnel soignant soumis à des baisses de motivation, des burn-out, voire des démissions. Avec pour conséquences au niveau institutionnel, la mise en concurrence des organisations publiques et de celles à finalité commerciale et l'instauration d'une médecine

Les services publics souffrent d'un sous-financement structurel qui ne peut être comblé par des refinancements ponctuels.

1. Conclusions de la présidence du Conseil européen de Lisbonne, www.consilium.europa.eu, 23 et 24 mars 2000.
2. I. Cassiers, P. Reman, « Ambivalences de l'État-providence. À l'horizon d'un État social actif », *Informations sociales*, n° 142, juin 2007.
3. Conseil européen de Lisbonne, op cit.

à deux vitesses et, partant, l'absence de réponse adéquate aux besoins de soins qui augmentent en raison de la pauvreté croissante, de la pollution, des conditions de vie et de travail toujours plus stressantes...

Outre un sous-financement structurel, la justice pâtit aussi d'un manque de personnel qui génère épuisement et frustration dans le chef des

**Il revient à chacun et
chacune d'entre nous,
à notre échelle, de
poursuivre ce travail de
résistance au quotidien.**

travailleurs, d'une sous-informatisation qui ralentit les procédures et suscite l'incompréhension des justiciables, de la vétusté et de l'insalubrité de nombreux bâtiments qui témoignent à eux seuls

de l'état de la justice. Seule une stratégie de refinancement multidimensionnelle pourrait venir à bout de ces nombreux écueils.

Au niveau de l'enseignement, malgré les décrets successifs qui visent à augmenter l'hétérogénéité sociale dans les écoles et à donner à tous les élèves des chances égales d'émancipation sociale, l'offre est profondément inégale et s'inscrit dans un marché où les établissements luttent pour attirer les élèves les plus nantis. Cette logique concurrentielle est renforcée par l'organisation en réseaux qui développent des stratégies de gestion entrepreneuriale pour conserver ou gagner des parts de marché en opposition à la finalité de service public de l'enseignement. En résulte un système de relégation qui assigne des places dévalorisées aux jeunes sur base de leur origine sociale et de leur plus ou moins grande proximité avec la culture scolaire.

Quant aux politiques publiques en matière de mobilité, elles pâtissent depuis une vingtaine d'années d'un réformisme qui, de l'échelon local jusqu'au niveau européen, parvient efficacement à différer l'urgence de développer une mobilité durable des personnes et des marchandises pour contribuer à la protection de nos sociétés face aux changements climatiques. Les effets de ces bouleversements deviennent de plus en plus tangibles, y compris dans nos contrées, et pourtant cet enjeu sociétal est systématiquement relégué au dernier rang des priorités politiques.

Et demain ?

Au terme de ce tour d'horizon, plusieurs questions émergent. Parmi celles-ci, comment résister au « rouleau compresseur » du programme politique néolibéral ? Et comment penser et construire l'État social de demain ?

Le discours néolibéral, « *c'est un "discours fort", qui n'est si fort et si difficile à combattre que parce qu'il a pour lui toutes les forces d'un monde de rapports de forces qu'il contribue à faire tel qu'il est* », expliquait déjà Pierre Bourdieu dans les années 1990⁴. L'État social a indéniablement été ébranlé par quarante années de néolibéralisme. Pourtant, il demeure d'actualité, notamment grâce aux résistances observées au niveau des « *structures collectives capables de faire obstacle à la logique du marché pur* » que sont les associations, syndicats, mutuelles, maisons médicales... et au travers des solidarités sociales et familiales qui permettent à l'ordre social de ne pas s'effondrer. Il revient à chacun et chacune d'entre nous, à notre échelle, de poursuivre ce travail de résistance au quotidien et de démontrer par nos pratiques qu'une organisation sociale fondée sur la mutualisation des risques sociaux, la régulation des rapports de travail et le déploiement de services publics accessibles apporte le bien-être au plus grand nombre.

Par ailleurs, comment penser la transformation de l'État social en un État social-écologique qui réconcilierait la question sociale et le défi écologique ? Les risques sociaux comprennent désormais une importante dimension environnementale et nous sommes en droit d'exiger de l'État qu'il développe de nouveaux moyens pour nous en protéger. Face à l'augmentation des coûts liés à la multiplication et à l'intensification des changements climatiques, à la montée en puissance des assurances privées pour couvrir (partiellement) ces risques et à l'accroissement des inégalités sociales qui en découlent, il nous revient aussi de prendre part à la construction d'un État social-écologique qui, demain, nous permettra de « *mutualiser ces coûts pour les réduire et les répartir plus justement, tout comme l'État-providence le fait pour les risques sociaux depuis plus d'un siècle* »⁵. Il est donc grand temps d'organiser des rencontres, des débats et des actions, à l'image du prochain congrès des quarante ans de la Fédération des maisons médicales, pour faire advenir cet État social-écologique. ■

4 P. Bourdieu, *Contre-feux*.

Propos pour servir à la résistance contre l'invasion néo-libérale, Raisons d'agir, 1998.

5. L. Eloi, *Le Bel avenir de l'État providence, Les liens qui libèrent*, 2014.