

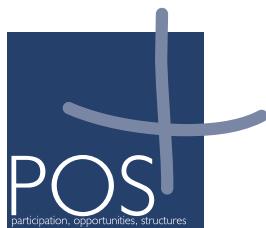
Pauvreté en Belgique

Annuaire 2015

POS+: PARTICIPATION, OPPORTUNITIES, STRUCTURES

Département de Sociologie
Université de Gand
Korte Meer, 5, B-9000 Gent

Isabelle.Pannecoucke@UGent.be
Ronan.VanRossem@UGent.be



CeRIS : CENTRE DE RECHERCHE EN INCLUSION SOCIALE

Département d'Études et d'Actions Sociales
Faculté de Psychologie et des Sciences de l'Éducation
Université de Mons
Place du Parc, 18, B-7000 Mons

willy.lahaye@umons.ac.be



Avec le soutien du gouvernement fédéral

PAUVRETÉ EN BELGIQUE

Annuaire 2015

Willy Lahaye, Isabelle Pannecoucke, Jan Vranken et
Ronan Van Rossem (éds.)



ACADEMIA PRESS

Première édition : 2015

Ce livre est publié en néerlandais et en français. Les traductions ont été effectuées par Katleen De Bruyn, Laurence Englebert, LCDM Translations, Mélissa Michotte, Piet Peters, Pascale Pilawski, Guido Sinke, Erik Vertriest et Karolien Willems.

© Academia Press
Eekhout, 2
9000 Gent
Tél. 09/233 80 88 Fax 09/233 14 09
Info@academiapress.be www.academiapress.be

Pauvreté en Belgique - Annuaire 2015
Willy Lahaye, Isabelle Pannecoucke, Jan Vranken et Ronan Van Rossem (éds.)
Gent, Academia Press, 2015, xxiii + 421 pp.

Couverture : Twin Media

Mise en page : punctilio.be

ISSN: 2294-5210
ISBN 978 90 382 2474 9
D/2015/4804/82
U 2330

Le présent ouvrage ne peut être, en tout ou en partie, reproduit et/ou publié par voie d'impression, de photocopie, de microfilm ou par tout autre procédé sans accord écrit préalable de l'éditeur.

No part of this book may be reproduced in any form, by mimeograph, film or any other means without permission in writing from the publisher.

Table des matières

Liste des figures	v
Liste des tableaux.....	ix
Abréviations	xiii
Préface	xix
Avant-propos	xxi
Remerciements.....	xxiii
Introduction générale.....	1
<i>Europe 2020 : les objectifs sociaux, cinq ans plus tard</i>	
Anneline Geerts et Josephine Foubert	
PARTIE I LES MULTIPLES POSTURES DE LA PAUVRETÉ	19
La pauvreté à l'aube de la sixième réforme de l'État	
Introduction.....	21
<i>Problématiques actuelles de la pauvreté et de l'exclusion sociale : un bref aperçu des chapitres</i>	
Anneline Geerts	
Chapitre 1 Développement des politiques de logement en Belgique	25
Nicolas Bernard, Bernard Hubeau, David Van Vooren, Pol Van Damme et Luc Laurent	
Chapitre 2 La sixième réforme de l'État, de nouvelles compétences et de nouveaux enjeux pour les CPAS	55
Ricardo Cherenti, Giuseppe Pagano et Fabio Contipelli	
Chapitre 3 Recours au crédit et difficultés financières : quel lien avec la pauvreté ?	69
Caroline Jeanmart, Romain Duvivier et Helga De Doncker	

II – TABLE DES MATIÈRES

Chapitre 4 La pauvreté énergétique	93
Françoise Bartiaux, Maëlle Van der Linden, Nathalie Debast et Anne Baudaux	
Chapitre 5 Incrire la pauvreté infantile au rang de priorité politique	113
<i>Quelques chiffres afin de mieux comprendre les enjeux</i>	
Anne-Catherine Guio, Frank Vandenbroucke et Julie Vinck	
PARTIE II PASSÉ, PRÉSENT ET AVENIR DES POLITIQUES DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ	143
Introduction.....	145
<i>Lutte contre la pauvreté dans les nouveaux accords de gouvernement et les notes de politique</i>	
Jan Vranken et Anneline Geerts	
Chapitre 1 Retour sur la politique menée en matière de pauvreté par les gouvernements précédents.....	171
Jan Vranken, Anneline Geerts et Maxime Pourtois	
Chapitre 2 Émarger au chômage.....	197
<i>Les répercussions du chômage sur les revenus en Belgique dans une perspective comparative</i>	
Wim Van Lancker, Sarah Marchal, Nathalie Schuerman, Natascha Van Mechelen et Philippe Van Kerm	
Chapitre 3 Pauvreté : pression sur les minimas sociaux et dualisation au sein de la société	223
Bea Cantillon, Natascha Van Mechelen, Dorien Frans et Nathalie Schuerman	
Avec la collaboration d'Anne-Catherine Guio	
Chapitre 4 Pauvreté et politique : opinions, participation et identification	247
Ronan Van Rossem, Lesley Hustinx, Henk Roose et Maxime Pourtois	

PARTIE III UN VAISSEAU FANTÔME À MI-CHEMIN VERS EUROPE 2020	271
Où en sont les politiques de lutte contre la pauvreté ?	
Introduction.....	273
<i>Le volet social de la stratégie Europe 2020 : à mi-parcours, le retour en arrière ?</i>	
Isabelle Pannecoucke et Sophie Saffre	
Chapitre 1 Europe et pauvreté : on est ... bien loin du compte !...	277
Hendrik Vos et Bernard Conter	
Chapitre 2 Pauvreté et évolution du marché du travail en Belgique	297
Bruno Van der Linden	
Chapitre 3 Pauvreté et inégalités sociales chez les jeunes adultes de la Région de Bruxelles-Capitale	317
<i>Des constats à la politique</i>	
Gille Feyaerts, Murielle Deguerry et Sarah Luyten	
Chapitre 4 La superdiversité parmi les populations immigrées d'Europe centrale et orientale.....	341
<i>La politique des groupes cibles multiculturelle et classique est-elle dépassée ?</i>	
Pieter-Paul Verhaeghe et Nathalie Perrin	
Chapitre 5 Les objectifs du Millénaire pour le développement en matière d'éducation et de santé.....	357
<i>Deux angles d'attaque fondamentaux pour réduire la pauvreté dans le monde</i>	
Marielle Bruyninckx et Fabienne Richard	
Conclusions – Il est midi cinq.....	373
<i>Une nouvelle Belgique à la croisée des chemins dans la lutte contre la pauvreté</i>	
Maxime Pourtois, Willy Lahaye, Isabelle Pannecoucke, Jan Vranken et Ronan Van Rossem	
Bibliographie	383
Quelques adresses pour plus d'informations	411
Présentation des auteurs	415

Liste des figures

Introduction générale

Figure 1 :	Évolution du taux d'emploi (20-64 ans) en Belgique, dans l'UE-15 et dans l'UE-27, 2006-2013, 2020	13
Figure 2 :	Évolution du taux de sortie précoce du système scolaire (%) de la population de 18 à 24 ans) en Belgique, dans l'UE-15 et dans l'UE-27, 2006-2013, 2020.....	15
Figure 3 :	Évolution du pourcentage de personnes de 30 à 34 ans titulaires d'un diplôme de l'enseignement supérieur en Belgique, dans l'UE-15 et dans l'UE-27, 2006-2013, 2020.	16

Partie I – Chapitre 3

Figure 1 :	Différents niveaux d'endettement.	70
Figure 2 :	Nombre moyen de contrats de crédit par emprunteur (tous types de crédit confondus).	75
Figure 3 :	Taux d'emprunteurs défaillants et taux de chômage.	77
Figure 4 :	Taux d'emprunteurs défaillants : crédits hypothécaires (en %).....	77
Figure 5 :	Taux d'emprunteurs défaillants : crédits à la consommation (en %).	78
Figure 6 :	Nombre moyen de contrats de crédit défaillants par emprunteur défaillant.....	79

Partie I – Chapitre 5

Figure 1 :	Évolution du risque de pauvreté parmi les enfants [0-17], les personnes âgées [65+] et la population totale en Belgique et dans l'UE-15, 2004-2011.....	115
Figure 2 :	Risque de pauvreté infantile [0-17] et pour l'ensemble de la population, 2011.	118
Figure 3 :	Proportion d'enfants [1-15], selon la Région, qui vivent dans une famille dont la situation financière ne lui permet pas d'acquérir (le cas échéant) les <i>items</i> suivants (manque enduré), 2009.....	120
Figure 4 :	Proportion d'enfants en situation de pauvreté financière [1-15] par rapport à la proportion d'enfants en situation de déprivation [1-15], 2009.	122

Figure 5 :	Taux de déprivation régionale chez les enfants [1-15] en Belgique, en France, en Italie et en Espagne, 2009.....	123
Figure 6 :	Facteurs de risque de la déprivation matérielle spécifique aux enfants (rapports des cotes, série de données transversales), 2009.	124
Figure 7 :	Facteurs de risque de déprivation matérielle spécifique aux enfants (rapports des cotes, série de données longitudinales), 2009.....	125
Figure 8 :	Taux de pauvreté infantile réparti en fonction de l'intensité de travail des ménages, 2011.	127
Figure 9 :	Taux de pauvreté infantile par groupe d'intensité de travail pour la Flandre, la Wallonie et l'UE-27, 2011.	128
Figure 10a :	Taux de pauvreté infantile [0-17] des familles monoparentales et d'autres ménages avec enfants, en fonction de l'intensité de travail, 2011.	130
Figure 10b :	Taux de déprivation matérielle spécifique aux enfants [1-15] de familles monoparentales et d'autres ménages avec enfants, en fonction de l'intensité de travail, 2009... .	130
Figure 11a :	Taux de pauvreté infantile [0-17] des ménages UE-27 et non-UE-27, en fonction de l'intensité de travail, 2011.	131
Figure 11b :	Taux de déprivation matérielle spécifique aux enfants [1-15] des ménages UE-27 et non-UE-27 avec enfants, en fonction de l'intensité de travail, 2009.	131
Figure 12a :	Taux de pauvreté infantile [0-17] des ménages peu qualifiés et qualifiés avec enfants, en fonction de l'intensité de travail, 2011.	132
Figure 12b :	Taux de déprivation matérielle spécifique aux enfants [1-15] des ménages peu qualifiés et qualifiés avec enfants, en fonction de l'intensité de travail, 2009.....	132
Figure 13a :	Montant des différents minimums sociaux, en pourcentages du seuil de pauvreté et des budgets de référence, pour une famille monoparentale avec deux enfants (2 et 4 ans).	133
Figure 13b :	Montant des différents minimums sociaux, en pourcentages du seuil de pauvreté et des budgets de référence, pour un couple avec deux enfants (2 et 4 ans) ..	134

Partie II – Chapitre 2

Figure 1 :	Taux de chômage total et part du chômage de longue durée, Belgique et trois pays européens, 2011.....	201
Figure 2 :	Risque de pauvreté dans la population totale de chômeurs, Belgique et trois pays européens, 2011.	202

Figure 3 :	Ratios de remplacement nets à partir de l'assurance chômage et de l'assistance pour un couple avec deux enfants, 2012.....	209
Figure 4 :	Revenu de ménage net disponible pour quatre ménages types percevant une allocation de chômage pendant la durée du chômage, Belgique, 1995, 2007, 2012 et 2013...	210
Figure 5 :	Évolution du nombre de personnes sanctionnées par l'ONEM dans le cadre de la procédure DISPO, Belgique, 2005-2013.....	215
Figure 6 :	Revenu net disponible pour quatre types de ménages lorsqu'il n'est plus possible de faire appel au chômage, Belgique, 2013.....	216
Figure 7 :	Revenu net disponible, jeune qui a quitté l'école et qui bénéficie d'une allocation sociale et d'une allocation d'insertion, Belgique, 1995, 2007 et 2012.	218

Partie III – Chapitre 1

Figure 1 :	Pourcentage de la population menacée de pauvreté ou d'exclusion sociale dans les États membres de l'UE-28 en 2008 et en 2013.....	278
------------	---	-----

Partie III – Chapitre 3

Figure 1 :	Nombre de bénéficiaires d'un (équivalent du) revenu d'intégration sociale, 18-24 ans et population totale, RBC, 2002-2013.....	321
Figure 2 :	Nombre de ménages sur la liste d'attente pour un logement social et nombre de logements sociaux (loués), RBC, 31 décembre 2005-2013.....	322
Figure 3 :	Évolution de la mortalité pour la catégorie d'âge des 15 à 34 ans en fonction du sexe et du niveau d'éducation, RBC, 1991-1995 et 2001-2005.....	323
Figure 4 :	Représentation schématique du rapport bruxellois biennal sur l'état de la pauvreté.....	329

Partie III – Chapitre 5

Figure 1 :	Ratio filles/garçons des inscriptions au secondaire (%) pour les cinq pays choisis.....	362
Figure 2 :	Données travail temps partiel (%), basées sur les définitions nationales de l'emploi à temps plein, en pourcentage de l'emploi total.....	363

Liste des tableaux

Introduction générale

Tableau 1 : Évolution du risque de pauvreté (60% du revenu médian), en Belgique, dans l'UE-15 et dans l'UE-27, 2006-2013.....	8
Tableau 2 : Évolution du pourcentage de la population se trouvant en situation de déprivation matérielle grave, Belgique, UE-15 et UE-27, 2006-2013.....	9
Tableau 3 : Évolution du pourcentage de personnes qui vivent dans un ménage à très faible intensité de travail, Belgique, UE-15 et UE-27, 2006-2013.....	10
Tableau 4 : Évolution du pourcentage de personnes qui vivent dans un ménage menacé de pauvreté ou d'exclusion sociale (indicateur AROPE), Belgique, UE-15 et UE-27, 2006-2013.	11
Tableau 5 : Risque de pauvreté ou d'exclusion sociale par catégorie de population, Belgique, 2013.	12

Partie I – Chapitre 3

Tableau 1 : Corrélations entre le taux de participation à l'emprunt et les variables socioéconomiques en lien avec la pauvreté.....	74
Tableau 2 : Corrélations entre le nombre moyen de contrats de crédit et les variables socioéconomiques en lien avec la pauvreté....	75
Tableau 3 : Corrélations entre le taux d'emprunteurs défaillants et les variables socioéconomiques en lien avec la pauvreté.....	78
Tableau 4 : Corrélations entre le nombre moyen de crédits défaillants et les variables socioéconomiques en lien avec la pauvreté....	80
Tableau 5 : Au cours des 12 derniers mois, votre situation financière vous a-t-elle poussé, au moins une fois, à devoir... (Pourcentage du total des répondants ayant répondu « oui »).	82
Tableau 6 : Taux de pauvreté des répondants selon le niveau de difficulté financière.	83
Tableau 7 : Pourcentage des répondants ayant du crédit par type de crédit (en % du total des répondants) et nombre moyen de crédits à la consommation selon le niveau de difficulté financière.	84

Tableau 8 : Charge exercée par les remboursements d'emprunt sur le budget des ménages ayant des crédits en cours selon le niveau de difficulté financière.	86
Tableau 9 : Pauvreté, culture financière et gestion budgétaire.	89

Partie I – Chapitre 5

Tableau 1 : Risque de pauvreté (%) parmi les enfants [0-17], les personnes âgées [65+] et la population totale en Belgique, dans les Régions belges et dans l'UE-15, 2006 et 2011....	116
Tableau 2 : Proportion d'enfants [1-15] en situation de pauvreté financière et/ou de déprivation matérielle en Belgique et dans les Régions (%), 2009.....	121

Partie II – Chapitre 1

Tableau 1 : État d'avancement de la mise en œuvre de 105 actions du Plan fédéral de lutte contre la pauvreté 2012.....	175
--	-----

Partie II – Chapitre 2

Tableau 1 : Assurance chômage en 1995.....	205
Tableau 2 : Assurance chômage en 2007.....	206
Tableau 3 : Assurance chômage en 2007.....	207

Partie II – Chapitre 3

Tableau 1 : Quelques chiffres clés concernant l'évolution du risque de pauvreté et l'inégalité des revenus, Belgique, 1994-2000 et 2004-2010, y compris les niveaux en 2010.	226
Tableau 3 : L'évolution de la norme européenne de pauvreté (60% du revenu médian standardisé) et du salaire minimum brut, Belgique, 1994-2000 & 2004-2007 et 2008-2010.....	228
Tableau 2 : Le plafond de verre de la redistribution des revenus, Belgique, 2012.....	228
Tableau 4 : Ménages à haute intensité de travail : revenu disponible net, Belgique, 1995, 2007 et 2012 (chiffres 2012).	231
Tableau 5 : Ménages à plus faible intensité de travail : revenu disponible net, Belgique, 1995, 2007 et 2012 (chiffres 2012).	233
Tableau 6 : Ménages à plus faible intensité de travail : stimuli financiers pour intégrer le marché du travail/perte financière, Belgique, 1995, 2007 et 2012 (chiffres 2012).	236
Tableau 7 : Impact potentiel de mesures de réduction des coûts : location sociale, primes à la location, tarifs sociaux des services d'utilité publique, santé et mobilité, Belgique (Flandre), 2013.....	238

Partie II – Chapitre 4

Tableau 1 : Opinions politiques, en fonction de la situation de pauvreté subjective.....	256
Tableau 2 : Perception de la démocratie, en fonction de la situation de pauvreté subjective.....	258
Tableau 3 : Opinions sur la démocratie, en fonction de la situation de pauvreté subjective.....	259
Tableau 4 : Confiance et satisfaction inspirées par la politique, en fonction du statut de pauvreté subjective.....	261
Tableau 5 : Affiliation à un parti, en fonction du statut de pauvreté subjective, échantillon complet.....	262
Tableau 6 : Participation politique, en fonction de la situation de pauvreté subjective.....	264

Partie III – Chapitre 2

Tableau 1 : Intensité trimestrielle en emploi ventilée par tranches de rémunération journalière brute et par Région de résidence du travailleur.....	305
--	-----

Partie III – Chapitre 5

Tableau 1 : Ratio filles/garçons des inscriptions au primaire (%) pour les cinq pays choisis.....	361
Tableau 2 : Valeurs de l'IIG et du rang occupé au classement IIG pour les cinq pays choisis.....	365
Tableau 3 : Taux de mortalité des enfants de moins de 5 ans par niveau de revenu national, 1990 et 2012 (décès pour 1 000 naissances vivantes).	367

Abréviations

Actiris	Office Régional Bruxellois de l'Emploi
AGR	Allocation de garantie de revenus
AIR	Analyse d'impact de la réglementation
ALMP	Active Labour Market Policy
APL	Association de promotion du logement
AR	Arrêté royal
ARCCC	Assemblée réunie de la Commission communautaire commune
AROPE	At Risk Of Poverty and social Exclusion
ASBL	Association Sans But Lucratif
ATD	All Together for Dignity
AVCB	Association de la Ville et des Communes de la Région de Bruxelles-Capitale
BIM	Bénéficiaire de l'intervention majorée
BNB	Banque Nationale de Belgique
BRUGEL	Régulateur bruxellois pour l'Energie
CAFA	Centre d'Accompagnement et de Formation pour les Adultes
CBL	Code bruxellois du Logement
CCE	Conseil central de l'Économie
CCI	Chômeur complet indemnisé
CCI-DE	Chômeur complet indemnisé demandeur d'emploi
CCP	Centrale des crédits aux particuliers
CD&V	Vlaamse Christendemocraten
cdH	Centre démocrate Humaniste
CE	Chercheur d'emploi
CESRBC	Conseil économique et social de la Région de Bruxelles-Capitale
CECLR	Centre pour l'Égalité des Chances et la Lutte contre le Racisme
CEDEM	Centre d'Études de l'Ethnicité et des Migrations
CEPS	Centre d'études de populations, de pauvreté et de politiques socioéconomiques
CeRIS	Centre de recherche en inclusion sociale
CG	Communauté germanophone
CIRE	Coordination et Initiatives pour Réfugiés et Étrangers
CLT	Community Land Trust
Cocom	Commission communautaire commune
CP	Comité paritaire
CPAS	Centre Public d'Action sociale
CPB	Centraal Planbureau

CREG	Commission de Régulation de l'Électricité et du Gaz
CRISP	Centre de Recherche et d'Information Socio-Politiques
CSB	Centrum voor Sociaal Beleid
CST	Centre for Social Theory
CWLHD	Code wallon du logement et de l'habitat durable
DG	Direction générale
DGSIE	Direction générale Statistique et Information économique
DIS	Droit à l'intégration sociale
DISPO	Activation du comportement de recherche d'emploi
DPR	Déclaration de Politique Régionale
EAPN	European Anti-Poverty Network
EaSi	Employment and Social Innovation
ECHP	European Community Household Panel
Ecolo	Ecologistes Confédérés pour l'Organisation de Luttes Originales
EEE	Espace économique européen
ERIS	Équivalent du revenu d'intégration sociale
ESS	Enquête de l'Union européenne sur la structure des salaires – European Social Survey
ETHOS	European Typology of Homelessness and Social Exclusion
EU-SILC	European Union Statistics on Income and Living Conditions
FAO	Food and Agriculture Organization
FBLP	Forum Bruxellois de Lutte contre la Pauvreté
FDF	Fédéralistes Démocrates Francophones
FEAD	Fonds européen d'aide aux plus démunis
FEANTSA	Fédération européenne des organisations qui travaillent avec les sans-abri
FEM	Fonds européen d'ajustement à la mondialisation
FLW	Fonds du Logement des familles nombreuses en Wallonie
FMI	Fonds monétaire international
FNRS	Fonds de la Recherche Scientifique
FOA	Food and Agriculture Organization
FOREM	Office wallon de la Formation Professionnelle et de l'Emploi
FRB	Fondation Roi Baudouin
FRCE	Fonds de Réduction du Coût global de l'Énergie
FSE	Fonds social européen
GECS	Groupe d'épargne collective solidaire
GGP	Generation and Gender Programme
GHDI	Gender Human Development Index
GII	Gender Inequality Index
GRAPA	Garantie de revenus aux personnes âgées
GTI	Groupe de travail intercabinets
HIVA	Onderzoeksinstituut voor Arbeid en Samenleving
HP	Habitat Permanent
IBGE	Institut Bruxellois pour la Gestion de l'Environnement
IBSA	Institut bruxellois de Statistique et d'Analyse
IC	Intervalle de confiance

ICBE	Indice des conditions de bien-être
ICN	Institut des Comptes nationaux
IIG	Indicateur d'inégalité de genre
INAMI	Institut national d'assurance maladie-invalidité
INASTI	Institut national d'assurances sociales pour travailleurs indépendants
IPCH	Indice des prix à la consommation harmonisé
IPP	Impôt sur personne physique
ISDH	Indicateur sexo-spécifique de développement humain
IT	Intensité de travail
IWEPS	Institut Wallon de l'Évaluation, de la Prospective et de la Statistique
IZA	Institute for the Study of Labor
K&G	Kind & Gezin
KOWESZ	Koopkracht- en Welvaartsevolutie van minima en maxima in sociale zekerheid – Banque de données sur l'évolution du pouvoir d'achat et du bien-être des minima et des maxima dans la sécurité sociale
LAAP	Laboratoire d'anthropologie prospective
LFS	Labour Force Survey
MB	Moniteur belge
MEBAR	Ménages à bas revenus
MOC	Méthode ouverte de coordination
MOTYFF	Modelling Typical Families in Flanders
MR	Mouvement Réformateur
NIESR	National Institute of Economic and Social Research
N-VA	Nieuw-Vlaamse Alliantie
OASeS	Centrum voor Ongelijkheid, Armoede, Sociale Uitsluiting en de Stad
OCDE	Organisation de Coopération et de Développement Économiques
OCE	Observatoire du Crédit et de l'Endettement
OEE	Observatoire de l'Épargne Européenne
OEJAJ	Observatoire de l'Enfance, de la Jeunesse et de l'Aide à la Jeunesse
OIT	Organisation internationale du Travail
OMD	Objectifs du Millénaire pour le développement
OMS	Organisation Mondiale de la Santé
ONAFTS	Office national d'allocations familiales pour travailleurs salariés
ONE	Office de la Naissance et de l'Enfance
ONEM	Office National de l'Emploi
ONG	Organisation non gouvernementale
ONSS	Office national de sécurité sociale
ONU	Organisation des Nations Unies
Open Vld	Open Vlaamse Liberalen en Democraten
OR	Odds ratio

XVI – ABRÉVIATIONS

ORES	Opérateur des réseaux gaz et électricité
OSE	Observatoire Social Européen
PCM	Panel communautaire des ménages
PCS	Plan de Cohésion Sociale
PDM	Procédure concernant les déséquilibres macroéconomiques
PFLP	Plan fédéral de lutte contre la pauvreté
PIB	Produit Intérieur Brut
PIS	Paquet investissements sociaux
PLAGE	Plan Local d’Action pour la Gestion Énergétique
PME	Petite et moyenne entreprise
PNR	Programme national de réforme
PNUD	Programme des Nations unies pour le développement
POS	Participation, Opportunities, Structures
PPC	Modification du point de pourcentage
PS	Parti Socialiste
PS	Pauvreté subjective
PTB-Go !	Parti du Travail de Belgique Gauche d’Ouverture
PTP	Programme de Transition Professionnelle
PVDA	Partij van de Arbeid van België
RBC	Région de Bruxelles-Capitale
RBDH	Rassemblement bruxellois pour le Droit à l’Habitat
RCD	Règlement collectif de dettes
RIS	Revenu d’intégration sociale
RMMMG	Revenu Minimum Mensuel Moyen Garanti
RSN	Rapport social national
RTBF	Radio-Télévision belge de la Communauté française
RWADÉ	Réseau wallon pour l'accès durable à l'énergie
RWLP	Réseau Wallon de Lutte contre la Pauvreté
SCP	Sociaal en Cultureel Planbureau
SECAL	Service des créances alimentaires
SILC	Survey of Income and Living Conditions
SISP	Société Immobilière de Service Public
SLSP	Société de Logement de Service Public
SN	Mécanisme de solidarité
sp.a	Socialistische Partij
SPF	Service public fédéral
SPP IS	Service public de programmation Intégration sociale
SPS	Sans pauvreté subjective
STASIM	Standaardsimulatiemodel
SWCS	Société wallonne du Crédit social
SWL	Société wallonne du Logement
TIC	Technologie de l'information et de la communication
UA	Universiteit Antwerpen
UCL	Université catholique de Louvain
UE	Union européenne
UGent	Universiteit Gent
ULB	Université Libre de Bruxelles

UMons	Université de Mons
UNDP	United Nations Development Program
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'enfance
UVCW	Union des Villes et Communes de Wallonie
VAPA	Vlaams Actieplan Armoedebestrijding
VB	Vlaams Belang
VDAB	Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding
VLAS	Vlaams Armoede Steunpunt
VUB	Vrije Universiteit Brussel
VVSG	Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten
WFP	World Food Programme
WHO	World Health Organization

Préface

Préface de Julien Van Geertsom, Président du SPP Intégration sociale

Annuaire fédéral 2015 de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale

Cela devient une tradition : vous tenez dans vos mains la cinquième édition de l'Annuaire fédéral sur la pauvreté en Belgique pour l'année 2015.

Cet Annuaire sur la pauvreté a été élaboré par une équipe d'experts venus du nord et du sud du pays. Cette équipe, enthousiaste et engagée, se compose du Professeur Willy Lahaye de l'Université de Mons, de la chercheuse principale Isabelle Pannecoucke et du chargé de cours principal Ronan Van Rossem de l'Université de Gand ainsi que du Professeur émérite Jan Vranken.

Nous les remercions chaleureusement pour ce travail fouillé et approfondi qui permet de nourrir un débat scientifique sur la pauvreté et d'autres formes d'exclusion sociale et les politiques à mettre en place pour l'éradiquer. Avec cet Annuaire, nous voulons contribuer à une politique basée sur des preuves. Ainsi, à la place de débats purement idéologiques, nous œuvrons à une politique basée sur les résultats d'études scientifiques qui attestent ce qui fonctionne ou ne fonctionne pas. L'originalité de cet Annuaire, comme pour les éditions précédentes, est la collaboration entre scientifiques de part et d'autre du pays. En effet, nous désirions ouvrir le débat et favoriser les échanges sur les concepts et différentes traditions présents dans notre pays. La majorité des contributions ont pu bénéficier de cette collaboration Nord-Sud.

Aujourd'hui, le constat est le suivant : plus de 120 millions de personnes (soit une personne sur quatre) sont menacées par la pauvreté ou l'exclusion sociale dans l'Europe des 28 (Eurostat, 2014). Cela nous montre l'urgence de se mettre au travail. Mais que signifient ces chiffres ? Comment la politique va-t-elle y remédier ? Les méthodes proposées fonctionnent-elles ? L'édition 2015 de l'Annuaire fédéral sur la pauvreté entend contribuer à répondre à ces questions : l'aperçu clair

des diverses mesures passées et actuelles forme à cet égard un volet important. Une telle vue d'ensemble s'impose incontestablement alors que la réforme de l'État a entraîné des transferts de compétences de grande envergure et qu'une politique européenne de lutte contre la pauvreté est à l'étude ; toutes deux requièrent donc une attention toute particulière dans la présente édition.

L'édition 2015 s'ouvre sur une contextualisation de la pauvreté en Belgique, au-delà des frontières linguistiques. Les mesures engrangées par les gouvernements wallon, bruxellois, flamand et fédéral font l'objet d'une analyse détaillée. Celle-ci ouvre de nouvelles perspectives de réflexion visant à relever les défis pour les nouveaux gouvernements formés au lendemain des élections du 25 mai 2014.

Le dernier volet du présent ouvrage est consacré à une analyse thématique. L'année 2015 se trouve à mi-chemin dans la stratégie Europe 2020, qui vise entre autres la réduction d'au moins 20 millions de personnes touchées ou menacées par la pauvreté et l'exclusion sociale. Différentes analyses sur les politiques européennes à l'horizon 2020 seront traitées dans cette partie, en replaçant également cet enjeu dans le contexte d'un plan mondial d'action pour réduire la pauvreté, celui des Objectifs du Millénaire pour le développement durable.

Au niveau fédéral, nous constatons que non seulement en Europe, mais aussi de chaque côté de la Belgique, les problèmes et recherches de solutions suivent des pistes similaires. Une étroite collaboration apparaît comme cruciale et doit donc être instaurée entre tous les niveaux de pouvoirs en matière de lutte contre la pauvreté afin de parvenir à une gouvernance multilatérales : entre l'Europe, le fédéral, les Régions, les Communautés et les administrations locales.

Cela nous amène au constat suivant : la pauvreté est l'affaire de tous, *a fortiori* en ces temps de crise économique, financière mais aussi sociale. Faisons en sorte que cette phrase de Gandhi devienne nôtre : « La démocratie devrait assurer au plus faible les mêmes opportunités qu'au plus fort ».

Julien VAN GEERTSOM

Avant-propos

Avant-propos d'Elke Sleurs, secrétaire d'État à la Lutte contre la pauvreté

Voici l'édition 2015 de l'Annuaire fédéral sur la pauvreté.

En guise d'introduction, je vous propose de vous pencher sur quelques chiffres édifiants : cette année, au niveau mondial, environ 1 milliard de personnes vivent avec moins de 1,25 dollar par jour, ce qui correspond à un taux mondial de pauvreté extrême juste en dessous de 16%. En Belgique, les chiffres ne sont guère plus encourageants : 15,1% de la population belge (chiffres de 2014), à savoir 1 652 000 personnes, vivent sous le seuil de pauvreté.

La lutte contre la pauvreté est et reste une responsabilité de tous les niveaux de pouvoir et de tous les dirigeants politiques. Pour accomplir cette tâche comme il se doit, nous avons besoin d'instruments utiles tels que cet Annuaire fédéral de lutte contre la pauvreté.

Comme précisé dans ma note de politique générale pour l'année 2015, je pense qu'une véritable politique de lutte contre la pauvreté requiert une approche non seulement transversale mais aussi multidimensionnelle.

Concernant l'approche transversale, le deuxième Plan fédéral de lutte contre la pauvreté lancé en 2012 prouve que cette approche transversale fonctionne. Ce plan et l'évaluation de celui-ci constitueront la base d'un troisième Plan fédéral de lutte contre la pauvreté que je souhaite élaborer avec mes collègues et avec la participation de tous les acteurs, en particulier les personnes vivant en situation de pauvreté. Je souhaite que le plan d'action accorde une attention spécifique à la pauvreté des personnes issues de l'immigration et les malades de longue durée. Ce plan d'action portera également sur la lutte contre la pauvreté infantile (notamment chez les parents isolés) avec notamment la préparation d'un deuxième Plan national de lutte contre la pauvreté infantile. Étant en début de législature tant sur le plan fédéral que sur le plan régional, nous bénéficions donc d'une réelle opportunité pour développer de nouvelles mesures ainsi que de réelles synergies.

Concernant l'approche multidimensionnelle, la pauvreté est un problème qui requiert une action dans différents domaines politiques et à différents niveaux de pouvoir. Le Plan de lutte contre la pauvreté vise une politique inclusive et préventive qui mène à l'autonomie et fait en sorte que les droits sociaux fondamentaux soient garantis.

Dans ce cinquième Annuaire fédéral sur la pauvreté, la première partie est constituée d'un état des lieux portant sur l'exclusion sociale dans différents domaines en Belgique tels que la question du logement et plus précisément du bail, celle du crédit, les CPAS à la croisée de la sixième réforme de l'État, les politiques d'énergie et la pauvreté infantile. De nouvelles perspectives de réflexion sont proposées.

La deuxième partie de l'Annuaire est consacrée à une analyse de la politique de lutte contre la pauvreté, avec un accent sur le niveau fédéral.

Enfin, la troisième partie portera sur le fait qu'en 2015, nous nous trouvons à mi-chemin dans la stratégie Europe 2020 qui a pour objectif le développement européen en dix ans et la réduction d'au moins 20 millions de personnes touchées ou menacées par la pauvreté et l'exclusion sociale. Les objectifs du Millénaire pour le développement ne seront pas oubliés.

Je remercie toutes les personnes qui ont collaboré à la rédaction de cette 5^e édition de l'Annuaire fédéral sur la pauvreté et pour la qualité de leurs contributions.

En tant que secrétaire d'État à la Lutte contre la pauvreté, je demanderai à chaque ministre compétent de proposer et de mettre en œuvre des mesures suffisamment ciblées, spécifiques et structurelles relevant de ses attributions ainsi qu'aux ONG actives dans le secteur, afin de concrétiser et de contrôler la lutte contre la pauvreté.

En vous souhaitant à toutes et à tous une bonne lecture,

Elke SLEURS

Remerciements

Voici l'édition 2015 de l'Annuaire fédéral sur la pauvreté. Cette publication est le résultat d'une large collaboration. Nous souhaitons remercier l'ensemble des personnes qui ont œuvré à cet événement.

Le SPP Intégration sociale est à l'origine du soutien financier nécessaire à la réalisation de l'Annuaire. Ensemble, nous avons accompli un travail fructueux ; une complémentarité efficace qui aboutit à une production de qualité. Nos remerciements s'adressent particulièrement au Président Julien Van Geertsom.

Les auteurs invités nous ont permis de faire de l'Annuaire un ouvrage qui offre un large éventail de points de vue.

Toutes les contributions, à l'exception des introductions, sont passées au crible de la lecture professionnelle de plusieurs experts. Pour leurs réflexions critiques et leurs remarques constructives, nous remercions : Karel Arnaut, Tom Bevers, Gérald Bogaert, Peter Bursens, Thijs Callens, Jean-Michel Chaumont, Pieter Cools, Flip de Kam, Greet De Vil, Bart Delbeke, Joris Deleenheer, Kris Deschouwer, Claire Dupont, Abraham Franssen, Jean-Maurice Frère, Danny Geerts, Dirk Geldof, Jos Geysels, Yasmine Kherbache, Pieter Lievens, François Maniquet, Ann Morissens, Jef Pacolet, Valeria Pulignano, Saïda Sakali, Wouter Schepers, Jos Sterckx, Elias Storms, Will Tinnemans (†), Henk Van Hootegeem et Frank Vandenbroucke.

Nous remercions aussi Lis Geelissen pour le contrôle des textes, Anne-line Geerts et Sophie Saffre pour le suivi quotidien du processus de rédaction, leur contribution de fond et la finalisation des textes.

Enfin, nous souhaitons également remercier l'équipe éditoriale d'Academia Press, notamment Peter Laroy et Pieter Borghart et leurs collaborateurs qui ont accepté de nous accompagner dans cette aventure.

Willy LAHAYE
Isabelle PANNECOUCKE
Jan VRANKEN
et Ronan VAN ROSSEM

Mars 2015

Introduction générale

Europe 2020 : les objectifs sociaux, cinq ans plus tard

Anneline Geerts et Josephine Foubert

L'un des objectifs chiffrés de la stratégie Europe 2020 vise à réduire de 20 millions le nombre de personnes touchées ou menacées par la pauvreté et l'exclusion sociale, d'ici à 2020. Cinq ans après le lancement de la stratégie, l'objectif semble difficilement réalisable. Entre 2010 et 2013, le nombre de personnes exposées à un risque de pauvreté ou d'exclusion sociale a augmenté d'environ 4,5 millions. Dans la présente introduction, nous nous contenterons d'ébaucher le contexte dans lequel cet objectif a été formulé et nous aborderons quelques indicateurs qui décrivent l'évolution des phénomènes que sont la pauvreté et l'exclusion sociale ainsi que la situation dans ces domaines. Nous nous attarderons sur quelques-uns des facteurs qui forment l'ensemble complexe des raisons expliquant l'échec de cette stratégie.

Commençons par le contexte. En 2010, une nouvelle stratégie économique à long terme pour l'Union européenne est mise en place : un plan décennal en faveur de la croissance et l'emploi qui doit permettre à l'Union européenne, en partenariat avec ses États membres, de surmonter la crise. La stratégie Europe 2020 entend favoriser une croissance intelligente, durable et inclusive. Aujourd'hui, cinq ans plus tard, le temps est venu de faire un bilan intermédiaire. L'UE et ses États membres parviendront-ils à réaliser les objectifs fixés dans la stratégie Europe 2020 dans les cinq années restantes ? Ou cette stratégie connaîtra-t-elle le même sort que celle qui lui a précédé ?

1. Changement de stratégie : de Lisbonne à Europe 2020

À l'époque du lancement de la stratégie de Lisbonne, l'Union européenne semblait traverser une période prospère (Berglund, 2010). Durant le Conseil européen de Lisbonne (mars 2000), les chefs de

gouvernement de l'UE formulèrent des objectifs ambitieux. L'UE devait devenir l'économie de la connaissance la plus dynamique et la plus compétitive du monde d'ici à 2010 (Storms et al., 2012). Cette stratégie devait permettre la réalisation d'une croissance économique durable accompagnée d'une amélioration quantitative et qualitative de l'emploi et d'une plus grande cohésion sociale. Le Conseil européen exhorta la Commission et les États membres à adopter les mesures nécessaires en vue d'éliminer la pauvreté d'ici à 2010. Toutefois, peu d'objectifs concrets ont suivi (Vranken, 2009).

Après quatre ans déjà, il ressortait d'une évaluation intermédiaire que la stratégie ne produirait pas les résultats escomptés (Berglund, 2010). La responsabilité de cet échec fut attribuée à un manque de volonté politique, d'engagement et de capacité d'action de l'UE et des États membres. La stratégie était trop vaste et l'incertitude régnait quant à qui était responsable de l'exécution de cette stratégie. La stratégie fut revue et relancée en 2005. Son objectif principal fut modifié et réorienté vers la réalisation d'une « croissance économique et durable et l'amélioration quantitative et qualitative de l'emploi » (Berglund, 2010: 2). L'accent fut essentiellement placé sur la croissance économique et sur la création d'emplois, les objectifs sociaux et environnementaux étant relégués au second plan.

Afin d'encourager les États membres à assumer davantage de responsabilités dans l'exécution de la stratégie de Lisbonne, les programmes nationaux de réforme furent mis en place. Tous les deux ans, les États membres établissent un rapport dans lequel ils rendent compte de leur plan d'action. Les années intermédiaires, ils doivent présenter des rapports sur l'état d'avancement. Sur la base de ces rapports nationaux, la Commission européenne publie chaque année un rapport sur les progrès réalisés dans le cadre de la stratégie de Lisbonne. Chaque printemps, les chefs de gouvernement discutent de ce rapport durant le Conseil européen. Lors du Conseil européen du printemps 2006, quatre priorités ont été formulées : connaissance et innovation, entrepreneuriat, possibilités d'emploi pour des catégories prioritaires et énergie et changement climatique.

La stratégie de Lisbonne reste toutefois un ensemble complexe qui est dépourvu d'objectifs concrets et d'indicateurs pertinents permettant de mesurer les progrès réalisés dans le cadre de la stratégie. Les États membres sont peu encouragés à l'action, notamment parce que les objectifs contraignants sont identiques pour tous les États membres,

indépendamment de la situation qui leur est propre. La comparaison de leurs résultats respectifs s'avérait en outre compliquée (Berglund, 2010).

En mars 2010, la Commission européenne publia une proposition de nouvelle stratégie élargie : la stratégie Europe 2020 (Berglund, 2010). L'idée prédominante selon laquelle la croissance économique et la création d'emplois favoriseraient la réduction de l'exclusion sociale et de la pauvreté a été remplacée pour la première fois par un objectif chiffré pour la pauvreté et l'exclusion sociale (Copeland & Daly, 2012). Cet objectif a créé de nouvelles possibilités de renforcer l'agenda social de l'UE (Frazer, 2014) et a fait naître l'espoir que l'élimination de la pauvreté et de l'exclusion sociale et la construction d'une Europe plus inclusive figurent enfin au cœur des préoccupations politiques de l'Europe. L'inclusion de l'objectif relatif à la pauvreté et à l'exclusion sociale ne s'est pas faite sans heurts (Copeland & Daly, 2012). Différents facteurs expliquent que cet objectif ait finalement été intégré dans la stratégie, notamment le soutien d'un petit groupe d'États membres et le lobbying de plusieurs ONG transnationales.

La nouvelle stratégie s'articule autour de trois priorités – une croissance intelligente, durable et inclusive – et de cinq objectifs centraux, quantitatifs et étroitement liés. Parmi les priorités figurent sept « programmes phare » ou initiatives phare comprenant des mesures aux niveaux national et européen.

1.1 Les objectifs de la stratégie Europe 2020

L'ambition de la stratégie Europe 2020 est de faire de l'UE une économie intelligente, durable et inclusive avec des niveaux d'emploi, de productivité et de cohésion sociale élevés (Commission européenne, 2010). En 2010, la Commission a fixé plusieurs objectifs généraux au niveau de l'UE, résumés en cinq objectifs principaux. Nous nous limitons en l'espèce aux trois objectifs qui ont un rapport évident avec la politique en matière de pauvreté¹.

Un premier objectif analyse la pauvreté et l'exclusion sociale. Au terme de la stratégie de Lisbonne, il a été constaté que la pauvreté était loin d'être éradiquée en Europe (Storms et al., 2012). En 2010 (d'après les chiffres de l'enquête EU-SILC de 2008), 16,4 millions de citoyens européens étaient encore confrontés à un risque de pauvreté ou d'exclusion sociale (Frazer et al., 2014). L'objectif était de réduire de 20 millions le

nombre de personnes touchées ou menacées par la pauvreté et l'exclusion sociale d'ici à 2020 (Commission européenne, 2010).

Le deuxième objectif concerne l'emploi. Les changements démographiques ont entraîné la réduction de la population active européenne. Dans le même temps, les retraités sont sans cesse plus nombreux. Pour que le taux d'emploi augmente, ce qui est une nécessité, il convient d'accorder une attention accrue aux groupes à risque que sont les femmes, les jeunes, les personnes âgées, les personnes faiblement scolarisées, les personnes issues de l'immigration ou les personnes handicapées. En 2020, 75% de la population européenne âgée de 20 à 64 ans devront occuper un emploi rémunéré (Commission européenne, 2010).

Le troisième objectif a trait à l'éducation. Les marchés de l'emploi de l'UE exigent de plus en plus de compétences de leurs travailleurs. Le faible nombre de personnes hautement qualifiées peut ralentir la mise en place d'une croissance économique durable. C'est la raison pour laquelle le taux de sortie précoce du système scolaire doit être ramené à moins de 10% (Commission européenne, 2010). En outre, l'objectif relatif à l'éducation prévoit qu'en 2020, au moins 40% de la population âgée de 30 à 34 ans soit titulaire d'un diplôme de l'enseignement supérieur.

1.2 Programmes phare

Afin d'atteindre les objectifs précités, sept initiatives phare, appelées également « programmes phare » ont été adoptées. Seules trois d'entre elles ont trait à l'objectif social de la stratégie Europe 2020 : la « Plate-forme européenne contre la pauvreté et l'exclusion sociale », une « stratégie pour des compétences nouvelles et des emplois » et « Jeunesse en mouvement »² (Commission européenne, 2010).

Le programme phare qui vise directement la lutte contre la pauvreté est la « Plateforme européenne contre la pauvreté et l'exclusion sociale ». Cette plateforme vise à aider 20 millions de personnes à sortir de la pauvreté et de l'exclusion sociale et repose sur les cinq domaines d'action contre la pauvreté suivants : 1) des mesures portant sur l'éventail complet des politiques, telles que le marché du travail, le logement et les soins de santé ; 2) une meilleure utilisation des fonds de l'Union pour soutenir l'inclusion sociale ; 3) la recherche des facteurs d'efficacité ou d'inefficacité des innovations en matière de politique sociale ; 4) un partenariat avec la société civile et 5) la coordination renforcée des

politiques des différents États membres de l'UE (Commission européenne, 2014a).

L'Union européenne ambitionne de se doter d'une économie offrant des emplois et des chances égales à tous. Le programme phare « Une stratégie pour des compétences nouvelles et des emplois » contient plusieurs mesures concrètes visant à réformer le marché de l'emploi (Commission européenne, 2014b). Il a pour but d'améliorer la flexibilité et la sécurité sur le marché du travail, d'améliorer la qualité des emplois et de garantir de meilleures conditions de travail, d'améliorer les conditions favorisant la création d'emplois et de donner aux travailleurs les connaissances et compétences requises.

L'initiative « Jeunesse en mouvement » a pour objectif de lutter contre le chômage des jeunes en améliorant leur formation et leur aptitude à l'emploi (Commission européenne, 2014c). Elle vise à mieux adapter l'enseignement et la formation aux besoins des jeunes, à les encourager à profiter d'une bourse européenne pour étudier à l'étranger et à amener les États membres à prendre des mesures simplifiant le passage des études à la vie active.

2. La stratégie Europe 2020 à mi-parcours

La stratégie Europe 2020 a été lancée en 2010. Nous en sommes donc presque à mi-parcours. Lorsque nous nous penchons sur les résultats intermédiaires, force nous est toutefois de constater que nous sommes loin d'être à mi-parcours en ce qui concerne la réalisation des objectifs. Les raisons principalement invoquées ont trait à la crise financière et économique de ces dernières années et à la manière dont l'UE y a réagi (Commission européenne, 2014d). Lors du lancement de la stratégie Europe 2020, l'ampleur et la durée de la crise restaient encore largement méconnues. Nous savons depuis que la reprise reste difficile pour les pays de l'UE. La crise a coûté à l'Europe une perte de richesse et a érodé son potentiel de croissance future, car des emplois, des entreprises et du savoir-faire ont été perdus. Elle a entraîné une forte montée du chômage dans l'UE. Compte tenu du décalage entre le début de la reprise et la création nette d'emplois, le taux de chômage ne devrait reculer que lentement dans un avenir proche (Commission européenne, 2014d). La situation varie toutefois fortement en fonction des pays et des Régions, ainsi qu'en fonction des groupes d'âge. Le taux de chômage le plus élevé concerne les plus de 55 ans et les jeunes. Le

chômage de longue durée a également augmenté. Le caractère chronique du chômage a conduit à une augmentation de la pauvreté et de l'exclusion sociale.

Une crise économique et financière de l'ampleur de celle subie appelait des mesures fortes et immédiates pour compléter les objectifs à long terme de la stratégie Europe 2020 (Commission européenne, 2014d). Certains défis ont été mis en évidence au cours de la crise ; d'autres ont parfois été négligés en raison des nombreuses autres questions urgentes constituant des priorités politiques. La crise économique et financière a fait payer un lourd tribut aux finances publiques des États membres (De Klerck, 2010). Les mesures prévues par la stratégie Europe 2020 ont été éclipsées par les mesures anticrise et les mesures monétaires et budgétaires. L'accent placé sur la consolidation financière et la mise à l'écart des mesures incitatives ont été dommageables aux objectifs sociaux (Bekker & Klosse, 2014 ; Nicaise & Schepers, 2014a ; Steenssens, 2014a). Bien que de nombreux chefs de gouvernement des États membres de l'UE soient convaincus de la priorité des réformes结构elles, ils accordent bien plus d'importance à une réforme de la zone euro elle-même et à un renversement des mesures d'économie (Stiglitz, 2015).

Il y a lieu également de constater que la plupart des défis identifiés au moment du lancement de la stratégie Europe 2020 sont toujours d'actualité (Commission européenne, 2014d). Certains d'entre eux ont même pris de l'ampleur. Le clivage entre les États membres, et souvent aussi au sein des États membres, s'est accentué en termes de situations et de résultats économiques. Ce clivage est visible également lorsqu'il s'agit d'examiner les progrès accomplis sur la voie de la réalisation des objectifs de la stratégie Europe 2020.

Nous aborderons ci-après l'état d'avancement des objectifs sociaux en matière de pauvreté et d'exclusion sociale, d'emploi et d'éducation. Nous examinerons tant le niveau européen que la transposition belge des objectifs ; si possible, les chiffres régionaux seront également abordés. Nous comparerons la situation de la Belgique avec celle des 27 États membres de l'UE³ et avec celle des 15 premiers États membres de l'UE.

2.1 Pauvreté et exclusion sociale

Dans la mesure où une définition de la pauvreté basée sur les revenus ne reflète que partiellement la problématique de la pauvreté, deux indicateurs ont été introduits dans le cadre de la stratégie Europe 2020, en plus du seuil de pauvreté : l'intensité de travail et la déprivation matérielle. D'après l'indicateur composite 'At Risk of Poverty or Social Exclusion' (AROPE), les personnes exposées à un « risque de pauvreté ou d'exclusion sociale » sont confrontées à au moins un des problèmes suivants : la pauvreté de revenu, la vie dans un ménage à faible intensité de travail et/ou la vie dans un ménage en situation de déprivation matérielle grave. Avant de revenir sur cet indicateur, nous aborderons les trois indicateurs partiels. Vous trouverez les chiffres européens relatifs à l'indicateur AROPE et aux indicateurs partiels plus loin dans le présent Annuaire, sous le chapitre « Europe et pauvreté : on est... bien loin du compte ! » de *Hendrik Vos et Bernard Conter*.

L'indicateur AROPE rejoint la définition multidimensionnelle de la pauvreté que nous appliquons dans le présent Annuaire. En effet, la pauvreté n'est pas seulement une question de revenus, mais s'étend sur plusieurs domaines tels que l'éducation, l'emploi, le logement et la santé. Nous comprenons la pauvreté comme « un réseau d'exclusions sociales couvrant divers domaines de l'existence individuelle et collective. Il sépare les pauvres des modes de vie généralement acceptés de la société. C'est un fossé que ces personnes ne peuvent combler seules » (Vranken & Geldof, 1992).

Pauvreté de revenu

Une mesure de la pauvreté couramment utilisée est la pauvreté de revenu relative, qui fixe le seuil de pauvreté à 60% du revenu disponible médian national. La partie de la population dont le revenu du ménage se situe sous ce seuil est confrontée à un risque de pauvreté. Un barème d'équivalence permet de corriger le revenu en fonction de la taille et de la composition du ménage.

Le tableau 1 nous montre que plus de 15% de la population belge vit sous le seuil de pauvreté. Avec ce taux, la Belgique se trouve non seulement en dessous de la moyenne de l'UE-15, mais aussi en dessous de la moyenne de l'UE-27. Le pourcentage de personnes vivant sous le seuil de pauvreté est inférieur à celui d'une douzaine de pays, dont la Grèce (23,1%), l'Italie (19,1%) et la Grande-Bretagne (15,9%), mais supérieur à celui d'une dizaine d'autres pays tels que la France (13,7%), la Slovaquie

(12,8%), la Finlande (11,8%) et les Pays-Bas (10,4%). La Belgique se positionne dès lors plutôt dans la moyenne de l'Europe.

Il ressort de ces statistiques que la pauvreté de revenu n'a que très peu augmenté dans l'UE et en Belgique au cours des années de crise. Reste à savoir si cette « stabilité » est le résultat de la gestion (de la crise) opérée par l'UE et les pays affectés ou si elle est un artefact de la mesure utilisée pour évaluer la pauvreté de revenu. Dans différents États membres, le seuil de pauvreté a baissé, tout comme le revenu moyen par ménage. C'est pourquoi aucune augmentation n'apparaît à première vue, bien qu'en chiffres absous, le nombre de personnes vivant dans une situation de pauvreté a augmenté. En outre, d'autres indicateurs sociaux révèlent une augmentation inquiétante du chômage, du recours à l'aide sociale et aux banques alimentaires (Nicaise & Schepers, 2014a). En tout état de cause, la nécessité d'une politique structurelle en matière de pauvreté reste grande afin de faire diminuer les chiffres et de réaliser l'objectif de la stratégie Europe 2020 en matière de pauvreté.

Tableau 1 : Évolution du risque de pauvreté (60% du revenu médian), en Belgique, dans l'UE-15 et dans l'UE-27, 2006-2013.

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Belgique	14,7	15,2	14,7	14,6	14,6	15,3	15,3	15,1
UE-15	16,0	16,0	16,4	16,2	16,4	16,8	16,8	16,5
UE-27	16,5	16,5	16,6	16,4	16,5	16,9	16,9	16,6

Source : Eurostat, 2014a.

Déprivation matérielle

La déprivation matérielle concerne le pourcentage de la population vivant dans un ménage qui ne peut s'offrir certains produits et services ou qui ne peut pas participer à certaines activités considérées comme essentielles. Ce pourcentage est calculé au moyen du nombre de personnes qui vivent dans un ménage confronté à au moins trois des neuf problèmes ci-dessous, pour des raisons financières (et non pas parce qu'elles ne souhaitent pas posséder l'*item* concerné) :

- ◆ ne pas pouvoir payer le loyer ou des factures relatives à des charges ;
- ◆ ne pas pouvoir s'offrir une semaine de vacances au moins une fois par an, ailleurs qu'à la maison ;
- ◆ ne pas pouvoir s'offrir un repas composé de viande/poisson/poulet tous les deux jours ;

- ◆ ne pas pouvoir faire face à une dépense imprévue (équivalant au montant mensuel du seuil de pauvreté de l'année précédente) ;
- ◆ ne pas pouvoir chauffer suffisamment le logement ;
- ◆ ne pas posséder une machine à laver ;
- ◆ ne pas posséder une télévision ;
- ◆ ne pas posséder un téléphone ;
- ◆ ne pas posséder une voiture.

Lorsqu'une personne est confrontée à au moins quatre des neuf problèmes précités, elle se trouve dans une situation de déprivation matérielle « grave ». Le tableau 2 présente l'évolution du pourcentage de la population se trouvant dans une situation de déprivation matérielle (grave) en Belgique et dans l'UE⁴. En Belgique, plus de 5% de la population, soit 561 000 personnes, vivent aujourd'hui dans une situation de déprivation matérielle grave. Ce chiffre est sensiblement moins élevé que le nombre de personnes exposées à un risque de pauvreté de revenu. Environ 20 pays européens enregistrent des résultats moins bons que ceux de la Belgique en ce qui concerne le nombre de personnes qui vivent dans une situation de déprivation matérielle grave. Le problème est plus grave notamment en Bulgarie (43,0%), en Grande-Bretagne (8,3%), en Espagne (6,2%) et en Allemagne (5,4%). Toutefois, plusieurs pays sont mieux placés que la Belgique : au Danemark (3,8%), aux Pays-Bas (2,5%), au Luxembourg (1,8%) et en Suède (1,4%), moins de personnes vivent dans une situation de déprivation matérielle grave.

Tableau 2 : Évolution du pourcentage de la population se trouvant en situation de déprivation matérielle grave, Belgique, UE-15 et UE-27, 2006-2013.

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Belgique	6,4	5,7	5,6	5,2	5,9	5,7	6,3	5,1
UE-15	5,1	4,9	5,4	5,1	5,3	6,2	7,3	7,2
UE-27	9,9	9,1	8,5	8,2	8,4	8,8	9,9	9,6

Source : Eurostat, 2014a.

Intensité de travail

L'intensité de travail du ménage est le rapport entre le nombre de mois durant lesquels les membres adultes d'âge actif du ménage (18-59 ans) ont effectivement travaillé au cours de l'année qui précède celle de l'enquête et le nombre de mois durant lesquels ils auraient pu travailler au cours de cette même année. Dans les ménages à très faible intensité

de travail, les personnes actives ont travaillé moins d'un cinquième de leur temps et ont donc perçu un salaire peu élevé.

Le nombre de personnes vivant dans un ménage à (très) faible intensité de travail a augmenté depuis le début de la crise économique. Au tableau 3, nous observons que ce pourcentage est sensiblement plus élevé pour la Belgique que pour l'UE. Ce pourcentage est supérieur dans trois pays uniquement : la Croatie (14,8%), l'Espagne (15,7%) et la Grèce (18,2%). À titre de comparaison, nous présentons également les pourcentages de personnes vivant dans un ménage à très faible intensité de travail dans nos pays voisins : Luxembourg (6,6%), France (7,9%), Pays-Bas (9,4%), Allemagne (9,9%) et Grande-Bretagne (13,2%).

Tableau 3 : Évolution du pourcentage de personnes qui vivent dans un ménage à très faible intensité de travail, Belgique, UE-15 et UE-27, 2006-2013.

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Belgique	14,3	13,8	11,7	12,3	12,7	13,8	13,9	14,0
UE-15	10,5	9,8	9,4	9,6	10,8	11,0	11,0	11,3
UE-27	10,6	9,7	9,1	9,1	10,1	10,4	10,4	10,6

Source : Eurostat, 2014a.

Risque de pauvreté ou d'exclusion sociale

Lorsqu'une personne se trouve dans une ou plusieurs des situations précitées – pauvreté de revenus, déprivation matérielle grave ou faible intensité de travail –, elle est confrontée à un « risque de pauvreté ou d'exclusion sociale ».

La Belgique s'engage à réduire d'ici à 2020 le nombre de personnes confrontées à un risque de pauvreté ou d'exclusion sociale de 380 000 par rapport à 2010. Par rapport à 2010, 17% de personnes de moins devraient vivre dans la pauvreté ou l'exclusion sociale en 2020 (Eurostat 2014a ; calculs propres). L'indicateur AROPE enregistrait une légère augmentation ces dernières années (gouvernement belge, 2014a). En 2013, 20,8% de la population belge, soit 2 290 000 personnes, étaient confrontés à un risque de pauvreté ou d'exclusion sociale (Eurostat, 2014b).

Le nombre de personnes menacées de pauvreté et d'exclusion sociale dans l'Union européenne a augmenté de 114 millions en 2009 à 122 millions en 2013 (Commission européenne, 2014d ; Eurostat, 2014a). D'après les prévisions, en 2020, environ 100 millions de

personnes vivront encore probablement à la limite de la pauvreté et l'objectif de 96,4 millions ne sera pas réalisé. En Bulgarie, en Grèce et en Hongrie, la situation s'est même fortement aggravée.

Tableau 4 : Évolution du pourcentage de personnes qui vivent dans un ménage menacé de pauvreté ou d'exclusion sociale (indicateur AROPE), Belgique, UE-15 et UE-27, 2006-2013.

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Belgique	21,5	21,6	20,8	20,2	20,8	21,0	21,6	20,8
UE-15	21,9	21,6	21,7	21,3	21,8	22,7	23,2	23,0
UE-27	25,3	24,4	23,8	23,3	23,7	24,3	24,8	24,4

Source : Eurostat, 2014a.

Le risque de pauvreté ou d'exclusion sociale est plus important pour certains groupes que pour d'autres. Nous observons à la lecture du tableau 5 que les enfants, les jeunes et les plus de 55 ans sont bien plus fortement exposés à un risque de pauvreté ou d'exclusion sociale que le reste de la population. Les personnes possédant un faible niveau de formation ou sans-emploi forment également un groupe à risque.

En ce qui concerne la situation familiale, on remarque que davantage de célibataires et de parents isolés se trouvent dans une situation de pauvreté ou d'exclusion sociale. C'est également le cas des locataires par rapport aux propriétaires d'un logement. Enfin, nous observons que la nationalité constitue également un facteur de risque. Plus d'une personne sur deux portant la nationalité d'un pays hors Union européenne vit dans la pauvreté ou l'exclusion sociale. Les différences au niveau du risque de pauvreté et d'exclusion sociale entre les personnes portant la nationalité d'un État membre de l'UE et celles issues d'un pays tiers sont plus importantes en Belgique que dans la plupart des autres États membres de l'UE (gouvernement belge, 2014a).

Tableau 5 : Risque de pauvreté ou d'exclusion sociale par catégorie de population, Belgique, 2013.

	AROPE (%)	Index
Total	20,8	100
Sexe		
Homme	20,4	98
Femme	21,2	102
Âge		
0-15	21,5	103
16-24	24,2	116
25-49	19,9	96
50-64	21,2	102
65+	19,5	94
Niveau de formation (18-64 ans)		
Faible	34,7	167
Moyen	17,9	86
Élevé	10,7	51
Situation sur le marché de l'emploi		
Travailleurs	6,0	29
Chômeurs	69,8	336
Retraités	19,4	93
Autres non-actifs	45,5	219
Type de ménage		
Célibataire <65 ans	39,2	188
Célibataire 65+	23,6	113
Deux adultes, tous deux <65 ans	17,9	86
Deux adultes, au moins un 65+	18,7	90
Parents célibataires, au moins un enfant à charge	54,5	262
Deux adultes et un enfant à charge	13,4	64
Deux adultes et deux enfants à charge	8,6	41
Deux adultes et trois enfants à charge ou plus	23,4	113
Logement		
Locataire payant un loyer au prix du marché	40,3	194
Propriétaire avec prêt ou hypothèque	8,0	38
Nationalité		
Belge	18,4	88
UE-28 hors Belgique	26,3	126
Hors UE-28	68,4	329

Source : Eurostat, 2014a.

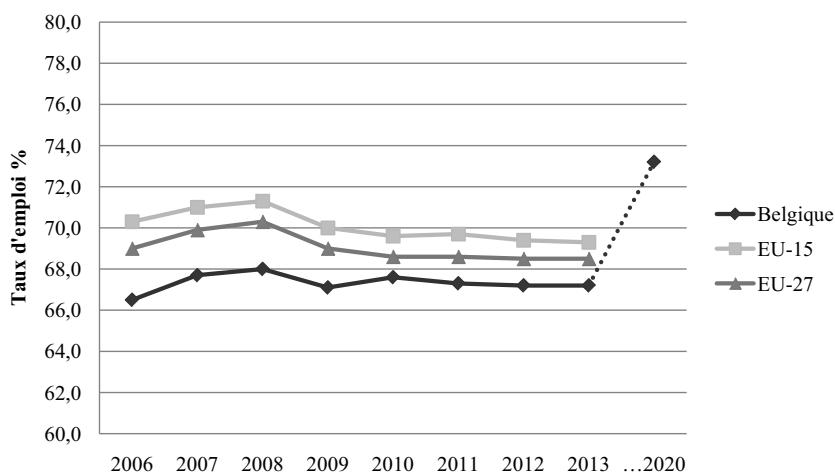
2.2 Emploi

L'objectif fixé dans la stratégie Europe 2020 vise à ce que 75% des personnes d'âge actif (20-64 ans) occupent un emploi en 2020. La Belgique s'est engagée à viser un taux d'emploi de 73,2%.

La participation au marché de l'emploi dans l'UE s'élevait à 68,5% en 2013, ce qui représente une diminution par rapport aux années précé-

dentes (figure 1). Lorsque nous observons les tendances récentes, nous en déduisons que la participation au marché de l'emploi devrait s'élever à 72% en 2020. Si tous les États membres atteignent leur objectif chiffré, ce taux devrait s'élever à 74%, soit un peu moins que l'objectif de 75%. Toutefois, les performances nationales varient fortement. Si en Suède et en Allemagne, la participation au marché de l'emploi a progressé et les objectifs chiffrés nationaux sont en vue, des pays comme l'Espagne, la Grèce, la Bulgarie et la Hongrie sont les plus éloignés de leur objectif. Pour réaliser l'objectif d'emploi de 75%, environ 16 millions de citoyens de l'UE doivent encore trouver un emploi.

Figure 1 : Évolution du taux d'emploi (20-64 ans) en Belgique, dans l'UE-15 et dans l'UE-27, 2006-2013, 2020.



Source : Eurostat, 2014c.

Au deuxième trimestre de 2014, 67,4% des personnes âgées de 20 à 64 ans travaillaient en Belgique (SPF Économie, 2014). Le taux d'emploi s'élevait à 72% en Flandre, à 61,3% en Wallonie et à 60,9% à Bruxelles. Nous observons en Belgique la stagnation du taux de participation au marché de l'emploi, qui se situe sous la moyenne européenne (Commission européenne, 2013; De Vos, 2014). En outre, des différences notables existent en termes d'emploi et de chômage entre les Régions et entre les différents sous-groupes de la population, dont les personnes issues de l'immigration, les jeunes peu scolarisés et les personnes âgées. Ainsi, plus de la moitié des personnes âgées de plus de 55 ans ne sont plus actives sur le marché de l'emploi (SPF Économie, 2014).

Dans sa recommandation formulée dans le cadre du Plan national de réforme belge 2014, la Commission européenne déclare – tout comme en 2013 – que la Belgique doit accroître la participation au marché du travail (Commission européenne, 2014e). Elle doit diminuer les freins financiers à l'emploi, en améliorant la mobilité interrégionale des travailleurs et en renforçant l'accès au marché du travail pour les groupes désavantagés comme les jeunes et les personnes issues de l'immigration.

2.3 Éducation

En ce qui concerne les objectifs en matière d'éducation, à savoir ramener le taux de sortie précoce du système scolaire à moins de 10% et faire en sorte qu'en 2020, au moins 40% de la population âgée de 30 à 34 ans possèdent un diplôme de l'enseignement supérieur, les perspectives sont relativement positives. Il apparaît aujourd'hui que la réalisation des deux objectifs est possible (Commission européenne, 2014d). En ce qui concerne le taux de sortie précoce du système scolaire, la moitié des États membres a déjà presque ou totalement atteint ses objectifs chiffrés. Bien que cette diminution doive être partiellement imputée à l'étroitesse du marché de l'emploi, lequel entraîne une pénurie de personnel et, donc, davantage de perspectives d'emploi, certains signes pointent également vers des améliorations structurelles. Le pourcentage de jeunes titulaires d'un diplôme de l'enseignement supérieur a augmenté et bien que les chiffres varient d'un pays à l'autre, la Commission européenne considère que cette tendance est structurelle et que l'objectif sera atteint.

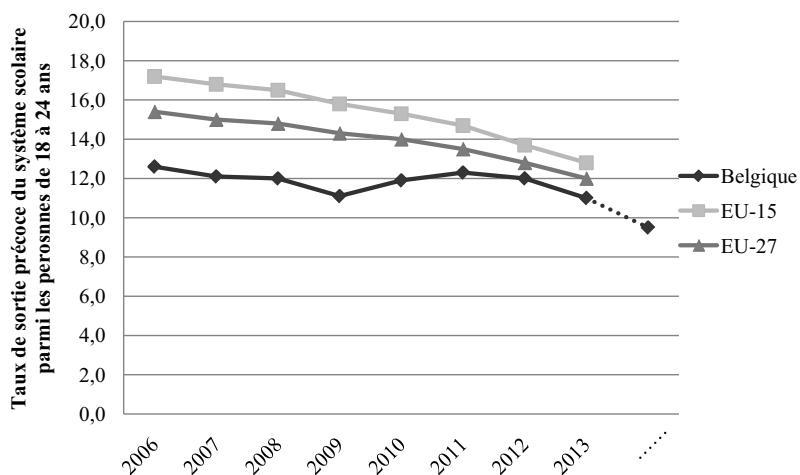
En matière d'éducation, l'engagement de la Belgique est un peu plus ambitieux que celui contracté par l'UE. Notre pays s'engage à réduire le taux de sortie précoce du système scolaire de 2,5 à 9,5% de la population âgée de 18 à 24 ans d'ici à 2020 et à faire en sorte que 47% de la population âgée de 30 à 34 ans soient titulaires d'un diplôme de l'enseignement supérieur (gouvernement belge, 2014b).

En ce qui concerne le taux de sortie précoce du système scolaire, le système éducatif belge est confronté à un défi d'envergure (Van Haarlem & Campaert, 2010). Un jeune sur neuf n'a pas terminé ses études secondaires, alors que le marché de l'emploi offre peu de perspectives d'emploi aux personnes peu scolarisées. En 2013, 11% de la population âgée de 18 à 24 ans quittaient les bancs de l'école de manière précoce en Belgique (voir figure 2). Les chiffres pour 2013,

répartis par Région, s'élèvent à 14,7% en Wallonie et 17,7% à Bruxelles. Comparés à ceux de l'UE-15 et de l'UE-27, les résultats belges sont particulièrement médiocres. La Commission européenne demande à la Belgique de remédier au problème de l'abandon scolaire et aux différences régionales en la matière (Commission européenne, 2014e). Les partenariats entre les autorités publiques, les services publics de l'emploi et les établissements d'enseignement doivent être renforcés afin d'apporter un soutien précoce et sur mesure aux jeunes.

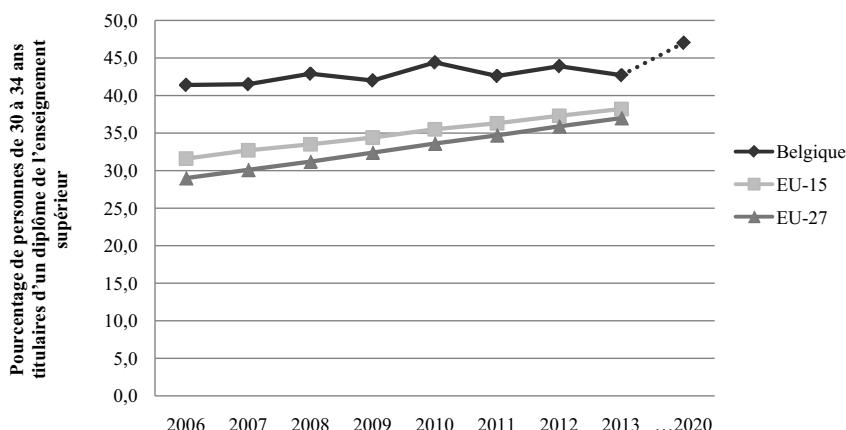
Le nombre de personnes titulaires d'un diplôme de l'enseignement supérieur a enregistré un léger recul. À la figure 3, nous observons que 42,7% des personnes de 30 à 34 ans étaient titulaires d'un tel diplôme en 2013, un taux légèrement inférieur à celui de l'année précédente. Les chiffres régionaux nous donnent une indication plus détaillée à ce sujet. En 2013, 44,1% des 30 à 34 ans étaient titulaires d'un diplôme de l'enseignement supérieur en Flandre. Ce chiffre s'élevait à 38,9% en Wallonie et à 45,8% à Bruxelles.

Figure 2 : Évolution du taux de sortie précoce du système scolaire (% de la population de 18 à 24 ans) en Belgique, dans l'UE-15 et dans l'UE-27, 2006-2013, 2020.



Source : Eurostat, 2014a.

Figure 3 : Évolution du pourcentage de personnes de 30 à 34 ans titulaires d'un diplôme de l'enseignement supérieur en Belgique, dans l'UE-15 et dans l'UE-27, 2006-2013, 2020.



Source : Eurostat, 2014a.

3. Conclusion : responsabilité et solidarité

Les cinq grands objectifs fixés en 2010 – dont trois sont abordés dans le présent texte – ont été présentés comme des objectifs d'action ambitieux, mais réalisables (Commission européenne, 2014a). Toutefois, la dimension sociale de la stratégie Europe 2020 a été jusqu'ici décevante (Frazer et al., 2014). Les difficultés qui vont de pair avec les objectifs sociaux révèlent le conflit fondamental entre la politique sociale et le modèle de capitalisme encouragé au sein de l'UE (Copeland & Daly, 2012). Ces trois dernières années, soit depuis 2011, le soutien à une Europe sociale est toutefois croissant (Zeitlin & Vanhercke, 2014). Une plus grande importance est accordée aux objectifs sociaux fixés dans le cadre des priorités de l'UE. Le nouveau président de la Commission européenne, Jean-Claude Juncker, a promis qu'une attention accrue serait accordée aux aspects sociaux de la politique économique (Juncker, 2014a). La toute nouvelle commissaire en charge de l'emploi, des affaires sociales, des compétences et de la mobilité des travailleurs, Marianne Thyssen, plaide pour une Europe plus sociale (Thyssen, 2014).

La Belgique doit intensifier ses efforts dans tous les domaines en vue de réaliser les objectifs nationaux dans les cinq ans. Il importe que les différentes autorités travaillent de concert afin d'atténuer les différences régionales. Des efforts structurels visant des groupes de popula-

tion spécifiques tels que les personnes issues de l'immigration, les personnes âgées, les jeunes peu scolarisés et les célibataires, sont nécessaires en vue de réaliser les objectifs. Bien que les chiffres relatifs à la pauvreté et à l'exclusion sociale ne soient pas encore sur la bonne voie, le fait que les nouveaux gouvernements ne perdent pas de vue les objectifs de la stratégie Europe 2020 est un signe encourageant.

Par ailleurs, l'objectif de la stratégie Europe 2020 en matière de pauvreté a été intégré par le nouveau gouvernement dans l'accord du gouvernement fédéral, ainsi que dans la note politique « Égalité des chances, lutte contre la pauvreté et personnes handicapées » de la secrétaire d'État Elke Sleurs (2014) et dans la note d'orientation politique générale « Intégration sociale » du ministre Willy Borsus (2015). L'objectif a inspiré différentes stratégies politiques nationales, dont le Plan fédéral de lutte contre la pauvreté (gouvernement belge, 2014a). Ce plan rassemble les actions du gouvernement fédéral qui doivent contribuer à la réalisation de l'objectif fixé dans la stratégie Europe 2020⁵. Le Plan national de lutte contre la pauvreté infantile fait également référence à l'objectif de la stratégie Europe 2020. Si nous voulons réduire le nombre d'enfants vivant dans la pauvreté ou l'exclusion sociale d'ici à 2020 dans les mêmes proportions que pour l'ensemble de la population, nous allons devoir sortir au moins 82 000 enfants de la pauvreté ou de l'exclusion sociale.

En outre, il importe de ne pas oublier les limites des objectifs de la stratégie Europe 2020 (Commission européenne, 2014d). Les objectifs n'étant pas exhaustifs – il existe bien d'autres domaines politiques –, de nombreux autres objectifs quantifiés et indicateurs sont utilisés pour faire l'état de la situation et de l'évolution de certaines questions politiques et pour en assurer le suivi. Il est néanmoins primordial de s'en tenir aux priorités initiales et de ne pas perdre de vue l'essentiel. Bien qu'il s'agisse d'objectifs quantitatifs, une évaluation qualitative demeure nécessaire. Ainsi, les objectifs dans les domaines de la participation au marché de l'emploi et de l'éducation livrent peu d'informations sur la qualité des postes occupés ou sur le niveau ou le caractère approprié des compétences acquises.

Enfin, dans la mesure où les objectifs ne sont pas définis dans un cadre juridiquement contraignant⁶ et sont essentiellement politiques, les autorités nationales assument une responsabilité essentielle dans l'exécution de la stratégie (Commission européenne, 2014d). Le succès de la stratégie Europe 2020 dépend en grande partie des efforts natio-

naux et de la solidarité entre les différents États membres. Bien que plusieurs États membres soient sur la bonne voie, d'autres restent à la traîne. La crise économique et financière a encore accentué les différences économiques et sociales au sein de l'UE et des efforts supplémentaires doivent être consentis pour que tous les États continuent d'avancer en vue de la réalisation des objectifs.

Notes

1. Le quatrième objectif concerne la recherche, le développement et l'innovation et le cinquième objectif porte sur le changement climatique et l'énergie (Commission européenne, 2010).
2. Vous trouverez plus d'informations sur ces programmes sur le site Internet de la stratégie Europe 2020 à l'adresse www.ec.europa.eu/europe2020.
3. Nous comparons la situation de la Belgique avec celle des pays de l'UE-27 et non de l'UE-28, ce qui nous permet d'opérer une comparaison sur une période plus longue et d'éviter une interruption dans la série temporelle.
4. Pour plus d'informations, voir également Vandenbroucke et Vanhercke (2014).
5. Pour plus d'informations sur le Plan fédéral de lutte contre la pauvreté, vous pouvez consulter le chapitre « Retour sur la politique menée en matière de pauvreté par les gouvernements précédents » de Jan Vranken, Anneline Geerts et Maxime Pourtois, dans la deuxième partie du présent Annuaire.
6. Pour en savoir plus à ce sujet, voir le chapitre « Europe et pauvreté : on est... bien loin du compte ! » de Hendrik Vos et Bernard Conter dans la troisième partie du présent Annuaire.

Partie I

Les multiples postures de la pauvreté

**La pauvreté à l'aube de la sixième réforme
de l'État**

Introduction

Problématiques actuelles de la pauvreté et de l'exclusion sociale : un bref aperçu des chapitres

Anneline Geerts

Dans l'introduction générale du présent Annuaire, nous vous avons présenté un aperçu des derniers chiffres relatifs à la pauvreté pour la Belgique. Aux fins de la compilation de ces données, nous utilisons depuis quelque temps un indicateur de la pauvreté composite, appelé AROPE ('At Risk of Poverty or Social Exclusion') qui se compose de trois indicateurs partiels : la pauvreté de revenu, la vie dans un ménage à faible intensité de travail et la vie dans un ménage en situation de déprivation matérielle grave. Une personne confrontée à au moins un de ces problèmes court un « risque de pauvreté ou d'exclusion sociale ». Cet indicateur AROPE se rapproche d'ailleurs étroitement de la définition de la pauvreté que nous appliquons dans l'Annuaire, selon laquelle la pauvreté est considérée comme une situation problématique ayant des répercussions dans différents domaines tels que les revenus, l'emploi, l'éducation, la santé et le logement. Cette première partie aborde également la situation dans certains de ces domaines et les problématiques actuelles qui y sont liées. Il ressortira de cette analyse que la problématique de la pauvreté va bien au-delà d'un simple manque de ressources financières.

Dans un premier chapitre, *Nicolas Bernard, Bernard Hubeau, David Van Vooren, Pol Van Damme et Luc Laurent* examinent de près la question du logement. Tout le monde n'a pas droit à un logement décent et abordable en Belgique. Dans ce chapitre, les auteurs présentent en premier lieu les défis et les nouvelles responsabilités qui découlent du transfert vers les Communautés et les Régions de compétences en matière de fiscalité du logement et de réglementation relative au logement. Dans une deuxième partie, le Conseil flamand du logement affirme que le

transfert du bonus logement et de la location d’habitations constituera une opportunité unique de développer une politique intégrée à part entière en matière de logement en Flandre. D’après le Conseil flamand du logement, cela nécessitera toutefois une adaptation des instruments et des priorités, justifiée par quelques choix nécessaires qui doivent être faits afin de réaliser une politique sociale sur mesure en matière de logement. Par ailleurs, nous aborderons les différences observables dans certaines réglementations en matière de logement entre la Wallonie et Bruxelles. Les auteurs se penchent notamment sur le logement intergénérationnel, le logement solidaire et les logements mobiles.

En outre, le deuxième chapitre s’attarde sur l’une des conséquences de la sixième réforme de l’État, à savoir les nouvelles responsabilités et les nouveaux défis auxquels sont confrontés les CPAS, lesquels sont liés au transfert de compétences en matière d'accès au marché de l'emploi, de soins de santé, d'assistance sociale, d'allocations familiales et de dépenses fiscales. Cela suppose dès lors une modification conséquente de leurs capacités fiscales, étant donné qu'elles doivent financer ces nouveaux leviers qui leur sont aujourd’hui confiés. *Giuseppe Pagano, Ricardo Cherenti, et Fabio Contipelli* se sont ainsi intéressés aux mécanismes fiscaux aujourd’hui utilisables et consacrant une plus large autonomie fiscale aux Régions, ainsi qu’aux transferts du fédéral vers les Communautés pour subvenir aux coûts de ces nouvelles compétences. Cette nouvelle réforme concerne potentiellement le public le plus fragilisé, vivant ou étant proche de vivre dans la pauvreté. Alors que l’on assiste à une augmentation de la responsabilité des entités fédérées et à une diminution des mécanismes de solidarité préalablement existants, nous nous sommes penchés plus spécifiquement sur les enjeux de l’insertion professionnelle, désormais régionalisée pour certains aspects. Les auteurs distinguent trois différents défis en ce qui concerne l'accès à l'emploi. Il s'agit, tout d'abord, de simplifier et d'harmoniser les nombreuses mesures d'activation diffuses. Plus qu'une harmonisation, il convient désormais de regrouper ces mesures en un seul paquet, plus visible et concret, permettant une plus grande clarté dans les différents mécanismes d'activation à disposition. Pour que ces ambitions louables ne demeurent pas un catalogue de bonnes volontés, les auteurs rappellent combien il est essentiel d'octroyer les moyens financiers et humains à la hauteur de ces objectifs. Enfin, troisième et ultime enjeu, celui de la collaboration avec le monde des entreprises. L’expérience prouve que l’entreprise est un maillon crucial dans la politique d’activation.

Caroline Jeanmart, Romain Duvivier et Helga De Doncker analysent au chapitre 3 les rapports entre la pauvreté, les difficultés financières et le surendettement et ils se concentreront essentiellement à cet égard sur les dettes de crédit. Les auteurs examinent plus en détail la signification de ces notions et tentent d'affiner les relations entre elles. L'analyse des données confirme que les personnes qui vivent en situation de pauvreté sont plus souvent confrontées à des difficultés financières, contractent davantage de crédits à la consommation et consacrent une plus grande partie de leurs revenus au remboursement de leurs crédits.

Le chapitre 4 se concentre sur la problématique de la pauvreté énergétique. *Françoise Bartiaux, Maëlle Van der Linden, Nathalie Debast et Anne Baudaux* tentent avant tout d'élaborer une définition de ce concept. Elles opèrent à cet égard une distinction entre la « pauvreté énergétique » et la « précarité énergétique ». Elles présentent des chiffres relatifs au nombre de personnes qui sont touchées par cette problématique en Belgique. Elles examinent ensuite la politique en matière de pauvreté énergétique, aux niveaux fédéral, régional et local. Au niveau fédéral, le statut de « client protégé » a été introduit dans les années 1960. En 2014, plus de 400 000 personnes bénéficiaient de ce statut en Belgique, lequel donne droit à un tarif social pour le gaz et l'électricité. En Flandre, on tente depuis 1996 de garantir le droit à l'énergie au moyen de mesures de protection fondées sur l'accès à l'énergie et sur le maintien de l'approvisionnement en gaz et en électricité, telles que l'installation d'un compteur à budget qui assure un approvisionnement minimum. Les CPAS jouent un rôle central dans cette lutte contre la pauvreté énergétique. Ils offrent également une aide à l'établissement d'un plan de remboursement des dettes ou au choix d'un fournisseur moins cher. En Wallonie, la politique énergétique se concentre essentiellement sur la réduction de la consommation énergétique, notamment au moyen de l'octroi de primes à l'isolation. Dans ce domaine également, les personnes possédant le statut régional de « client protégé » ont droit à un tarif social. C'est également le cas à Bruxelles, où le client est également protégé grâce à l'interdiction d'interrompre l'approvisionnement énergétique durant la période hivernale.

Le cinquième et dernier chapitre de cette partie de l'Annuaire aborde un thème qui a été mis en avant ces dernières années. *Anne-Catherine Guio, Frank Vandenbroucke et Julie Vinck* présentent les chiffres actuels de la pauvreté infantile. Ils constatent que le risque de pauvreté s'est déplacé en relativement peu de temps des personnes âgées aux enfants. Les auteurs se penchent sur les différences entre les Régions belges au

niveau de la pauvreté infantile, dans une perspective comparative européenne. Pour ce faire, ils appliquent à la fois un indicateur de pauvreté financière et un indicateur qui se fonde sur les conditions de vie des enfants. Ensuite, ces deux indicateurs de pauvreté infantile sont examinés en détail en relation avec l'intensité de travail des ménages. Les auteurs proposent enfin une manière alternative de mesurer la pauvreté – les budgets de référence – et formulent quelques recommandations politiques.

Chapitre 1

Développement des politiques de logement en Belgique

*Nicolas Bernard, Bernard Hubeau, David Van Vooren,
Pol Van Damme et Luc Laurent¹*

La sixième réforme de l’État entérinée par le gouvernement Di Rupo (2010-2014) consacre le plus grand transfert de compétences vers les Régions et Communautés de l’ensemble de l’histoire de la Belgique. Cette responsabilisation accrue des entités fédérées implique de nouvelles compétences, et donc, par extension, de nouveaux enjeux. À ce titre, la politique du logement mérite d’être analysée. Si le transfert de compétences sous-tend de nouvelles compétences, il est également une opportunité de correction et d’amélioration des dispositifs existants. Le premier chapitre du présent texte s’emploie à mettre en exergue les enjeux issus de la régionalisation du bail habitation et du bonus logement. Entre opportunités de donner effectivité à des dispositions non utilisées et enjeu de créativité, nous présenterons les éléments essentiels de ces deux pans d’une politique désormais régionale.

Dans la continuité de la réforme de l’État, nous nous pencherons ensuite sur les choix qui découlent des nouvelles responsabilités dont disposent désormais les entités fédérées. Ainsi, nous nous pencherons sur les choix politiques et les grandes orientations qui doivent être opérées en Région flamande, en matière de logement.

Enfin, la responsabilisation implique également, pour des problèmes similaires, des réponses différentes. La troisième et dernière partie de ce texte se consacrera à une mise en évidence de la différence de dispositifs pouvant désormais avoir lieu en Régions wallonne et bruxelloise². Pour ce faire, nous nous intéresserons à la problématique de l’habitat alternatif, en comparant certaines caractéristiques spécifiques régulant

cette compétence. Nous pourrons alors observer des différences significatives entre les deux niveaux de pouvoir, pourtant similaires.

1. La régionalisation du bail d'habitation et du bonus logement : un (double) rendez-vous, crucial, à ne pas manquer

1.1 Introduction

L'année 2014 a vu entrer en vigueur la plus importante réforme de l'État (la sixième déjà) qu'aït connue la Belgique. Nombre de compétences (précédemment) fédérales ont ainsi glissé dans l'escarcelle des Régions. Parmi ces attributions, deux touchent particulièrement le citoyen, en ce qu'elles ressortissent directement à la matière du logement : le bail d'habitation³ et le bonus logement⁴ (déductions fiscales liées au prêt hypothécaire⁵). On le voit, tout le monde (ou presque) est concerné, que l'on soit locataire ou propriétaire.

Loin d'inquiéter, cette réforme d'envergure (jamais demandée comme telle par le secteur) représente une opportunité unique pour imprimer certains changements structurels à la politique du logement. Et l'imagination doit d'autant plus être au pouvoir que le législateur régional dispose d'une grande latitude pour transposer ces compétences nouvelles dans son ordre juridique interne.

1.2 Le bail d'habitation

À notre sens, le travail du législateur en matière de bail devrait emprunter deux directions simultanément : donner effectivité à certains dispositifs inappliqués et faire preuve de créativité (Bernard, 2014a ; Hubeau & Vermeir, 2013).

1.2.1 Donner effectivité à certains dispositifs inappliqués

À bien y regarder, la loi actuelle⁶ regorge de dispositifs fort intéressants, mais malheureusement, et pour des raisons diverses, laissés lettre morte. La première tâche du législateur régional doit consister à leur donner (enfin) vie ou, à défaut, les supprimer.

Impossible de ne pas citer en premier lieu le système de la garantie locative bancaire⁷. En théorie, les banques ont, depuis 2007, l'obligation de

verser elles-mêmes la garantie locative dans les mains du bailleur, et ce, à la demande du preneur qui, par la suite, dispose de trois ans – maximum – pour opérer le remboursement, sans intérêt. Las, les banques ont affiché les plus expresses réticences pour déferer à l'obligation légale, condamnant *de facto* le dispositif.

Songeons également au mécanisme de « lissage » du loyer qui interdit au bailleur de rehausser ses tarifs entre des contrats (de bail de résidence principale) de courte durée successifs conclus avec des preneurs différents et auxquels il a mis fin⁸. Ce mécanisme est resté totalement en friche, parce qu'il presuppose du nouveau locataire qu'il puisse prendre connaissance de la hauteur du loyer précédent, ce qui, sauf à connaître personnellement le prédécesseur, n'est guère possible⁹.

Pâtit également d'une application déficiente le bail de rénovation¹⁰, qui permet au locataire de prendre en location un bien ne répondant pas aux exigences de salubrité à la condition de le remettre lui-même en état (à ses frais), mais en échange de quelques avantages¹¹. Le dispositif a tout pour plaire en théorie : le locataire peu en fonds – mais habile manuellement – trouve là l'occasion d'accéder à un logement à des conditions financières avantageuses et, de son côté, le bailleur voit son habitation refaite à peu de frais. Ici non plus, malheureusement, le succès n'a pas été au rendez-vous, pour des raisons techniques entre autres.

Reste lui aussi relativement peu répandu l'affichage des loyers et des charges communes sur « toute communication publique ou officielle » de mise en location d'un bien¹². Par là, le législateur entendait à la fois renforcer la lutte contre la discrimination (en empêchant certains propriétaires peu scrupuleux de faire varier le loyer en fonction du type de candidat locataire) et apporter à ce dernier l'information la plus complète possible, afin d'éviter des visites inutiles du logement (ce qui fait perdre le temps du bailleur également). Cependant, ce mécanisme n'est susceptible d'entrer en application qu'à la condition expresse que la commune adopte au préalable un règlement de police idoine, ce que les localités n'ont pas toutes fait, très loin de là.

1.2.2 Faire preuve de créativité

Loin de ne représenter qu'un catalogue de prescriptions techniques, le décret ou l'ordonnance à venir sur le bail d'habitation doit également être un creuset d'innovations juridiques. Cette créativité doit se mani-

fester d'une double manière : en ratifiant des évolutions sociétales et en imaginant des solutions novatrices.

D'abord, il serait judicieux de consacrer, au cœur même de la législation sur le bail, l'émergence des nouvelles formules d'habitat, comme l'habitat collectif (Bernard & Lemaire, 2013) et la colocation (Louveaux, 2012 ; Plancqueel, 2014). Il est grand temps, si l'on entend encourager le développement de cette catégorie d'habitat (plutôt que l'entraver par des prescrits inadéquats), de dessiner un régime juridique plus adapté que les règles générales actuelles. *Mutatis mutandis*, une démarche normative similaire doit être menée avec la question du « bail étudiant », devenue aiguë aujourd'hui (Bernard, 2012a). Quant au mécanisme de la convention d'occupation précaire, qui fait actuellement l'objet d'une utilisation croissante (surtout dans le cadre de la lutte contre les logements inoccupés), il mérite lui aussi les attentions du législateur (Longrée, 2014 ; Snick & Snick, 2010).

Ensuite, cette nécessaire inventivité doit conduire les autorités à oser mettre en place des instruments tout à fait neufs, fût-ce à titre expérimental. On peut songer à cet égard au « bail glissant ». Par ce dispositif, le propriétaire rétif à l'idée de passer contrat directement avec un locataire en difficulté sociale (par exemple) confie plutôt la gestion de son bien à une association qui assume à sa place le rôle de bailleur (et en endosse les tracas). Surtout, l'association accompagne le preneur durant l'exécution du contrat et l'assiste dans l'accomplissement de ses obligations locatives. Si, au terme de cette sorte de temps d'épreuve, le locataire est jugé suffisamment apte, le bail « glisse » sur la tête du propriétaire et l'association se retire, laissant le preneur dans un rapport de face-à-face avec le bailleur.

Vient également à l'esprit le concept de fonds centralisé de garanties locatives, qui dispenserait les plus défavorisés de constituer eux-mêmes la garantie (laquelle représente parfois un obstacle pécuniaire insurmontable à l'accès au logement). Dans un mécanisme intéressant de solidarité mutualiste, ce fonds réceptionnerait l'ensemble des garanties versées par les locataires, attendu que cette très importante masse monétaire génère par elle-même des intérêts élevés permettant aux fonds, dans certains cas, de faire l'avance au bailleur (avec remboursement progressif par le locataire, sans intérêts débiteurs)¹³.

La question des loyers (et de leur cherté) est également d'une acuité interpellante. Précisément, la Région bruxelloise a récemment élaboré une « grille de loyers indicatifs », capable d'assigner le prix moyen du

marché à un bien donné, en fonction des caractéristiques objectives de celui-ci (superficie, nombre de chambres et de salles de bain, degré d'équipement, localisation, etc.) (Bernard, 2014b). Que le futur législateur régional s'en empare pour, le cas échéant, l'intégrer dans son texte à venir (en prohibant par exemple les loyers qui excèdent les valeurs de la grille d'un certain pourcentage). Il ne s'agit aucunement de « bloquer » ou de « geler » les loyers ; simplement s'assurerait-on par là que ceux-ci ne dépassent pas de manière excessive la moyenne du marché.

1.3 Le bonus logement

Le bail d'habitation n'est pas le seul « gros morceau » soumis à régionalisation en matière d'habitat ; le bonus logement échoit également aux entités fédérées. L'enjeu, ici essentiellement pécuniaire, est multiple, tant le dispositif cristallise actuellement les critiques (Bernard & Lemaire, 2015 ; RBDH, 2014 ; Vlaamse Woonraad, 2012)¹⁴. On s'attachera cependant à formuler des suggestions de réorientation du dispositif.

1.3.1 *Les critiques*

D'abord, l'avantage fiscal est octroyé sans condition de revenus ; le plus riche (comme le plus pauvre) y a droit. Sympathique peut-être, cette approche universalisante engendre le traditionnel effet d'aubaine : profitent essentiellement de la mesure des ménages qui n'en avaient pas véritablement besoin et qui, de toute façon, seraient passés à l'acte – et devenus propriétaires – sans ce coup de pouce de la puissance publique (lequel n'a dès lors rien de décisif)¹⁵. Preuve en est d'ailleurs que l'avantage pécuniaire, concrètement, n'advient que deux ans après la transaction environ (puisque l'on paie ses impôts avec un tel décalage dans le temps).

Cet effet d'aubaine ne serait pas trop problématique si, dans le même temps, on constatait une répartition équilibrée des bénéficiaires parmi les différentes classes sociales ; or, les ménages défavorisés ont très peu recours au dispositif¹⁶... et pour cause, vu l'inflation des prix de l'immobilier ! Difficile, au minimum, de tenir le bonus logement pour efficace (objectif affiché de la mesure – et effet revendiqué par d'aucuns) dans la mesure où cet avantage fiscal ne parvient nullement à faire accéder à la propriété des pans entiers de la population.

Pourtant, le poids pécuniaire du bonus est loin d'être négligeable pour le contribuable. D'une valeur moyenne annuelle de 1 348 euros à Bruxelles (contre 1 395 euros en Flandre et 1 310 euros en Wallonie), l'aide est répétée à chaque exercice imposable, tout au long du remboursement du prêt. Attendu dès lors que la durée moyenne d'un crédit hypothécaire est de vingt ans, l'avantage fiscal doit être multiplié par vingt (pour dépasser au total les 25 000 euros – 50 000 s'il s'agit d'un couple).

Non seulement tout le monde est-il éligible à cette aide, mais, en plus, le montant de celle-ci est forfaitaire, nullement lié à la hauteur des revenus de l'intéressé. Dit autrement, celui qui gagne moins ne touche pas plus que celui qui gagne plus ; ce qui, en termes de justice sociale notamment, est également sujet à débat. En plus d'être peu efficace, le bonus logement se révèle également donc inéquitable.

On aurait également pu imaginer réserver l'aide fiscale aux primo-acquéreurs (ceux qui achètent un bien pour la première fois) et à qui il est important de mettre le pied à l'étrier pour ainsi dire, surtout quand les intéressés sont jeunes ; on ne bénéficierait ainsi de l'avantage fiscal qu'une seule fois dans sa vie. Or, tel n'est pas le cas : pourvu qu'il ait procédé à la revente préalable de son premier bien, un individu pourra, lors de son prochain achat, jouir à nouveau de l'avantage fiscal, et ainsi de suite.

Par ailleurs, les études ont montré que le bonus logement pousse à la spéculation (puisque le propriétaire n'est aucunement « dés-incité » financièrement à acheter un bien aux fins de le revendre, dans une période haussière par exemple) et, *in fine*, contribue lui-même à l'envolée des prix. C'est parce qu'il renforce la capacité contributive des acquéreurs que le bonus fait enchérir les tarifs (en application de la loi de l'offre et de la demande), rendant plus difficile encore l'accès à la propriété pour tous ceux qui n'ont pas les moyens de se porter acquéreurs de leur logement (et donc de profiter de l'aide fiscale).

En un mot, l'avantage pécuniaire dont est censé bénéficier l'acquéreur s'avère inexistant puisqu'il a été (intégralement) « mangé » par le surcoût ; le cadeau fiscal n'en est donc pas un. Ou plutôt, il ne gratifie pas le destinataire présumé puisque, *in fine*, le bonus termine sa course dans la poche non pas de l'acheteur, mais du vendeur, ultime bénéficiaire de l'avantage.

Une dernière question se doit d'être soulevée : résERVER l'avantage fiscal à ceux qui contractent un emprunt hypothécaire pour acheter leur loge-

ment ne revient-il pas à pousser le contribuable à s'endetter ? À la réflexion, ce système n'est-il pas profitable essentiellement aux banques et autres établissements de crédit ? Ajoutons que le mécanisme actuel des aides fiscales n'étant pas limité dans le temps (le prêt hypothécaire peut avoir une durée de 20 ans, 30 ans, voire plus, le soutien public perdurera), il encourage les acheteurs à s'endetter sur le long terme, ce qui a un effet secondaire pernicieux : tirer encore les prix vers le haut.

1.3.2 *Les suggestions de réorientation*

Le bonus logement, on l'a dit, est marqué à la fois par un déficit d'équité et d'efficacité, entre autres. En cas de suppression (ou de réduction contenue) du bonus logement, les autorités doivent veiller à étaler dans le temps l'effet de la mesure, pour arriver à une extinction progressive (*phasing out*). Et des alternatives, plus ciblées peut-être, sont à mettre en place parallèlement pour continuer à soutenir l'accès à la propriété, comme l'octroi d'un taux de TVA réduit en fonction non pas du statut de l'opérateur, mais de la hauteur du prix du logement (à la vente ou à la location), la diminution du droit d'enregistrement (ou le recentrement de l'abattement sur les ménages peu en fonds), etc.

Cependant, le bonus sera vraisemblablement maintenu, pour des raisons politiques autant que symboliques. Au minimum, dès lors, la forme de cet avantage fiscal, son montant ou encore les modalités de son octroi devraient être repensés, afin de rester en phase avec les évolutions sociétales observées depuis la mise en place (déjà ancienne) de cet adjuvant à « la brique dans le ventre ». On pourrait ainsi limiter l'application du bonus dans le temps (les dix premières années du prêt par exemple, et pas au-delà ?), en exclure les ménages fortunés, etc. À notre sens, une conditionnalité raisonnée, instruite des suggestions esquissées plus haut dans ce texte, ne nuirait aucunement à la portée de ce formidable outil de promotion sociale (sur papier).

Dernière solution : on prolonge simplement le régime « par défaut » préconisé par l'État fédéral (juste avant la régionalisation), à savoir la réduction uniforme d'impôt de 45%. Il est permis à cet égard de moduler ce taux de réduction en fonction de la hauteur des revenus, ce qui, au passage, rendrait le mécanisme plus « progressif ».

En tout état de cause, il semble important de ne faire courir l'éventuel régime amendé qu'à l'égard des nouvelles transactions immobilières. Les préceptes élémentaires de sécurité juridique proscriivent que l'on

modifie les règles du jeu en cours de route pour tous ceux qui se sont engagés dans l'achat d'un bien en ayant intégré le bonus logement actuel dans leur calcul financier.

En fait, le bonus logement n'est plus, depuis le 1^{er} janvier 2015. Les autorités fédérales ont résolu, avant de léguer la compétence aux Régions, de transformer la déduction en réduction d'impôt, à partir de cette date. Cette solution, toutefois, ne s'appliquera (par défaut) aussi longtemps que les Régions ne lui substituent pas leur propre régime.

En quoi, par rapport à la déduction, se distingue la réduction d'impôt ? Cette dernière n'intervient qu'une fois le montant de l'impôt déterminé, après le calcul de celui-ci. Elle est défalquée de l'impôt dû et, concrètement, prendra la forme d'une fraction – identique pour tous les contribuables – appliquée à l'imposition totale (45% à Bruxelles – Wallonie et Flandre ont récemment décidé pour leur part d'abaisser ce seuil à 40%, dès le 1^{er} janvier 2015 pour la première) ; ce, quelle que soit donc la hauteur des ressources de l'intéressé. Pour cette raison, la réduction peut être vue comme davantage égalitaire que le système de la déduction (au taux marginal) puisque, en termes relatifs, la gratification fiscale dont bénéficient les plus riches n'est pas plus imposante. Par là, c'est un peu de justice fiscale qui est rétablie. Reste que le principe de progressivité de l'impôt n'est (toujours) pas satisfait avec cette solution.

Il est évidemment beaucoup trop tôt pour porter une quelconque appréciation scientifique sur le mécanisme de la réduction, tout juste entré en vigueur. Formulées cependant au départ de commentaires critiques afférents à la déduction, nos suggestions de réorientation peuvent parfaitement prospérer dans la situation institutionnelle nouvelle.

2. Le temps est venu pour la politique flamande du logement d'opérer des choix. Diagnostic et recommandations du Conseil flamand du logement

« Toute personne a droit à un niveau de vie suffisant pour assurer sa santé, son bien-être et ceux de sa famille, notamment pour l'alimentation, l'habillement, le logement [...] » (Art. 25 de la Déclaration universelle des droits de l'homme)

« Chacun a le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine. À cette fin, la loi, le décret ou la règle [...] garantissent, en tenant compte des obligations correspondantes, les droits économiques, sociaux et culturels, et déterminent les conditions de leur exercice. Ces droits comprennent notamment: [...] le droit à un logement décent [...]. » (Art. 23 de la Constitution belge)

« Chacun a droit à un logement décent. Il convient à cette fin d'encourager la mise à disposition d'un logement adapté, de bonne qualité, dans un environnement correct, à prix raisonnable et offrant une sécurité de logement. » (Art. 3 du Code flamand du logement)

2.1 Le marché flamand du logement dans les grandes lignes

La grande majorité des Flamands disposent d'un logement décent, équipé d'un confort plus que raisonnable avec de nombreuses infrastructures à proximité. La plupart des ménages flamands n'ont pas de problème de sécurité de logement et la majorité des Flamands sont assurés de disposer d'un logement à un prix raisonnable (Winters & De Decker, 2009).

En Flandre, le droit à un logement raisonnable et abordable n'est cependant pas un fait pour tous. Pour les personnes qui ne disposent que d'un faible revenu, les personnes peu qualifiées, les isolés, les familles monoparentales ou encore les personnes qui vivent d'un revenu de remplacement, les choses sont, en effet, nettement plus difficiles que pour le Flamand moyen (Winters & De Decker, 2009). On note aussi un contraste criant entre le marché de la propriété et celui de la location. Sur le marché privé, 23% des locataires sont confrontés à un problème de prix abordable¹⁷, contre 13% pour les locataires sociaux et 2% pour les propriétaires (Winters & De Decker, 2009 ; Winters, 2012). Les locataires privés qui disposent d'un revenu se situant dans le premier et le deuxième tertiles¹⁸ de revenu sont menacés de pauvreté en raison de leur loyer (Haffner, Dol, & Heylen, 2013). En 2013, près de 13 000 ménages étaient menacés d'expulsion, le plus généralement en raison de loyers impayés (Debast & De Leenheer, 2014). Près d'un cinquième de la population flamande vit dans une maison présentant des manquements structurels au niveau du toit, des châssis, des portes ou des murs, sans chauffage adéquat et dans un manque de confort

élémentaire ou d'espace. Cette part (37%) est nettement plus élevée chez les locataires que chez les propriétaires (15%) (Noppe, 2014).

2.2 Instruments de la politique du logement

Quand certaines conditions spécifiques sont remplies, les autorités flamandes accordent des aides aux ménages pour leur permettre de louer, d'acheter, de construire ou de rénover une habitation. Les propriétaires qui veulent rénover leur habitation peuvent demander une prime à la rénovation, à l'amélioration ou à l'adaptation et ceux qui ont un prêt hypothécaire entrent en ligne de compte pour obtenir une assurance Logement Garanti. Les autorités flamandes octroient également des subsides à la Société flamande du logement social et au Fonds flamand du logement pour leur permettre d'accorder des prêts (sociaux) bon marché aux particuliers. Les sociétés de logements sociaux sont subventionnées pour la construction d'habitations sociales d'achat. Via les gestionnaires des réseaux de distribution Eandis et Infrax, diverses primes sont également accordées pour les mesures prises en matière d'économie d'énergie.

Les sociétés de logements sociaux louent des habitations à des prix modérés (liés aux revenus) aux ménages qui ne disposent que de faibles ou de modestes revenus. Pour cela, elles bénéficient de prêts sans intérêts et de subventions à l'infrastructure. Les agences immobilières sociales louent des habitations sur le marché privé et les sous-louent à un public cible socialement vulnérable. Les locataires privés qui ne disposent que de faibles revenus et qui déménagent d'une habitation inadéquate vers une habitation adéquate ou qui sont inscrits sur la liste d'attente d'un logement social depuis quatre ans, reçoivent une allocation loyer ou prime de loyer. Le Fonds flamand de garantie des loyers protège les propriétaires privés contre la perte de leurs revenus locatifs en cas de non-paiement du loyer.

Outre ces subventions, la Flandre propose aussi plusieurs mesures fiscales, entre autres, des droits d'enregistrement réduits sur l'achat des habitations modestes ou une réduction du précompte immobilier (notamment pour les habitations modestes, les locataires, les enfants et les personnes en situation de handicap). Suite à la sixième réforme de l'État, depuis le 1^{er} juillet, les Régions sont aussi compétentes pour les dépenses fiscales en matière de logement et notamment pour le bonus logement. Ce transfert de compétences a pour but de promouvoir l'accession à la propriété.

Les autorités interviennent toutefois aussi sur le marché du logement par le biais de l'élaboration de normes. Pour garantir une qualité minimale des habitations, le Code flamand du logement impose une série d'exigences élémentaires en matière de sécurité, de santé et de qualité des logements qui s'appliquent à toutes les habitations dans la Région flamande. La régionalisation du droit locatif privé prévue dans la sixième réforme de l'État va permettre une intervention plus cohérente des autorités publiques. Les aspects concernés sont, entre autres, la garantie locative, les aspects contractuels et la relation entre la législation relative aux baux et les autres instruments de politique (entre autres la surveillance de la qualité du logement) (Hubeau & Vermeir, 2013).

2.3 Coût de la politique du logement

Dans la Région flamande, le budget total des subsides au logement représente environ 2,3 milliards d'euros. Le budget des mesures en faveur des propriétaires (1,9 milliard d'euros) est 5 à 6 fois plus élevé que celui des mesures en faveur des locataires (345 millions d'euros, dont 289 millions pour le secteur locatif social et 45 millions pour le marché locatif privé). En 2012, les dépenses fiscales de la Flandre en déduction des intérêts hypothécaires se sont élevées à 1,4 milliard d'euros. Ce coût est plus élevé que le coût de l'ensemble des subsides flamands (865 millions d'euros) (Heylen & Winters, 2012). Tandis que le bonus logement et les autres avantages fiscaux profitent plutôt aux ménages ayant un revenu élevé, les subsides flamands profitent plus largement aux groupes à faibles revenus, ce qui doit être principalement attribué au caractère relativement sélectif du secteur locatif social (Heylen & Winters, 2012). La régionalisation du bonus logement soulève la question de savoir s'il sera utilisé de manière similaire ou s'il sera adapté sur la base d'une politique flamande du logement plus sélective (Vlaamse Woonraad, 2012).

2.4 Vers une politique plus globale du droit au logement

Dans son avis ‘Tijd Voor keuzes’ (L'heure des choix), le Conseil flamand du logement (Vlaamse Woonraad, 2014) écrit que la sixième réforme de l'État doit inciter les pouvoirs publics flamands à une profonde réflexion sur la politique du logement et sa réorientation. Le Conseil considère que le transfert des compétences en matière de fiscalité liée au logement et de la législation locative offre une chance unique

d’élaborer une politique du logement intégrée à part entière et formule plusieurs choix dans ce cadre. Outre une description de ces choix, nous allons aussi examiner si l’accord de gouvernement flamand (Vlaamse regering, 2014) offre des points de rattachement correspondant aux choix formulés par le Conseil flamand du logement.

2.4.1 *But visé : la garantie du droit fondamental au logement*

L’ancrage du droit au logement dans la Constitution belge, il y a de cela plus de vingt ans, a constitué un jalon historique. Il emportait la reconnaissance juridique de ce que chacun a droit à un logement décent et lui accordait le statut de droit fondamental (Bernard & Hubeau, 2013). Toutefois, l’ancrage de ce droit dans la Constitution et l’explicitation de ce droit dans le Vlaamse Wooncode n’ont pas permis de créer une situation dans laquelle chacun peut exercer son droit au logement de manière effective. Le Conseil flamand du logement estime que sur le plan politique, il faut opter pour une nouvelle approche. De l’avis du Conseil, le droit à un logement décent doit se voir attribuer un statut prioritaire et absolu propre à tout droit fondamental universellement reconnu.

Pour cela, le Conseil flamand du logement (Vlaamse Woonraad, 2013) opte pour un cadre politique conceptuel qui offre la garantie d’une plus grande efficacité du droit fondamental au logement. Les pouvoirs publics doivent non seulement veiller à la réalisation de ce droit fondamental, mais également, par leur politique, prendre les mesures nécessaires pour systématiquement élargir et améliorer le droit au logement. Le Conseil flamand du logement plaide pour que ces obligations soient intégrées dans le cycle politique et qu’elles soient utilisées au titre de références dans l’évaluation de la politique. Le Conseil flamand du logement plaide pour l’engagement d’un commissaire au droit au logement, au titre de gardien du droit fondamental au logement.

Une approche sélective et par catégorie s’avère recommandée du fait que la politique doit, avant tout, être orientée vers ceux qui ne peuvent pas exercer leur droit au logement de manière autonome. Cela implique que la politique doit transformer l’« attention particulière » aux plus nécessiteux (article 4 du Vlaamse Wooncode) en une « attention prioritaire » aux plus nécessiteux en matière de logement, et prévoir la garantie principielle d’une approche orientée résultats. Le critère distinctif repose sur le caractère décent de la situation de logement décrite dans la Typologie européenne du sans-abrisme et de l’exclusion

sociale ('European Typology of Homelessness and Social Exclusion' – ETHOS)¹⁹. Sur la base de cette typologie, le champ d'application de l'approche orientée résultats peut ensuite être progressivement élargi. Aussi bien les acteurs locaux du logement que les pouvoirs publics flamands y ont un rôle à jouer. Une offre suffisante de logements (locatifs) de qualité et financièrement abordables revêt une importance cruciale si l'on veut donner une chance de réussite à n'importe quelle forme de droit individuel renforcé au logement.

L'accord de gouvernement ne propose aucun cadre permettant de mieux garantir le droit fondamental au logement. On y trouve bien, par contre, que la politique en la matière sera plus sélectivement orientée vers ceux qui ont les plus grands besoins en matière de logement. Des changements fondamentaux sont ainsi proposés, surtout dans le domaine de la location sociale et des subsides à la location (contrats à durée déterminée dans le secteur locatif social ou contrôle plus rapide des seuils de revenus pendant l'occupation). Bien que le Conseil flamand du logement soit en faveur d'une politique de soutien des ménages les plus nécessiteux, cette préoccupation doit toutefois s'inscrire dans une approche protective et émancipatoire plus large, et prévoir, entre autres, un élargissement de l'offre sur le marché locatif tant privé que social. Selon le Conseil, la politique du logement ne peut pas être réduite à la seule fonction d'offrir un logement aux personnes en situation de pauvreté et doit aussi pouvoir offrir un rempart contre la pauvreté et représenter un renforcement structurel pour les ménages concernés (Vlaamse Woonraad, 2014).

Le sans-abrisme représente la violation la plus grave du droit à un logement décent. Le Conseil flamand du logement insiste pour que soit élaborée une stratégie flamande de lutte contre le sans-abrisme (voir à ce sujet Hermans, 2012, Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, 2009). Les notes de politique sur le logement, le bien-être et la lutte contre la pauvreté offrent de belles perspectives dans ce domaine.

2.4.2 *Une politique du logement sociale et sur mesure*

Dans plusieurs avis, le Conseil flamand du logement plaide pour une politique du logement plus ciblée, intégrée dans une politique sociale globale (Vlaamse Woonraad, 2011, 2014). Cela implique une utilisation plus sélective des mesures de soutien et leur limitation à un groupe cible plus restreint. Pour le Conseil flamand du logement, ce groupe

doit se composer avant tout des ménages qui ne disposent pas d'un logement abordable ou de qualité et dont la situation de logement est ou menace de devenir problématique s'ils ne sont pas aidés. En Flandre, ce groupe comprend, entre autres, environ 330 000 ménages qui ne peuvent pas se permettre financièrement d'avoir un logement (Heylen & Winters, 2010).

En ce qui concerne le caractère sélectif, l'accord de gouvernement affiche une double position. Les logements sociaux et les allocations logement seront accordés à « ceux qui en ont réellement besoin ». Le choix d'accorder un droit de soutien à chaque ménage confronté à un besoin de logement grave constitue bien évidemment un choix on ne peut plus légitime (et à applaudir), mais comme on l'a déjà dit plus haut, ce soutien doit s'intégrer dans une approche globale. Il faut également veiller à ce que les instruments de politique, au fonctionnement *de facto* déjà très sélectif (Heylen & Winters, 2012), ne soient pas utilisés de manière trop restrictive. Il faut au moins que leurs effets potentiels soient examinés (notamment en termes de perte de la fonction préventive de la politique locative sociale actuelle).

Il convient également de remarquer que le groupe cible visé n'est pas décrit dans l'accord de gouvernement. Le Conseil flamand du logement utilise une définition relativement large du groupe appelé « ménages nécessiteux d'un logement ». C'est notamment pourquoi le Conseil flamand du logement plaide pour une augmentation substantielle du patrimoine locatif social (Vlaamse Woonraad, 2012, 2014) via un objectif social supplémentaire. En ce qui concerne ce point, le nouveau gouvernement flamand prolongera la norme de croissance de la construction de logements locatifs sociaux jusqu'à 2025. C'est déjà la deuxième prolongation de la norme de croissance initiale de 43 000 nouveaux logements locatifs sociaux entre 2009 et 2020²⁰. Cette plus grande sélectivité ne sera pas appliquée aux aides à l'accession à la propriété qui constituent la principale mesure d'aide des pouvoirs publics flamands – ni en termes du nombre des bénéficiaires ni en termes d'impact budgétaire. La régionalisation du bonus logement offre toutefois des opportunités de mettre en place des aides à l'accession à la propriété plus ciblées (par exemple via les prêts hypothécaires sociaux) et un soutien plus efficace et plus efficient du droit au logement. L'efficacité du bonus logement a été remise en question à plusieurs occasions et cela en raison, entre autres, des hausses de prix des logements, de son faible impact sur le caractère abordable financièrement des logements, de son coût élevé et du caractère asélectif de la

mesure (Goeyvaerts et al., 2014 ; Vlaamse Woonraad, 2012). L'accord de gouvernement ne propose toutefois pas de réforme invasive du contenu du bonus logement en proposant de revoir son groupe cible ou d'autres modalités. Pour les nouveaux contrats hypothécaires, l'avantage pécuniaire est diminué et la période raccourcie, mais cela ressemble bien plus à une mesure d'économie qu'à une réelle mesure politique. En outre, l'accord de gouvernement annonce aussi ne plus vouloir subventionner le secteur social privé et vouloir objectiver le système des prêts sociaux spéciaux, entre autres, en tenant compte d'une diversification régionale des prix des maisons. Il n'est pas possible, sur la base de ces intentions, d'étudier dans quelle mesure l'élaboration des objectifs de la politique du logement soutiendra réellement la politique du logement.

De l'avis du Conseil, mener une politique de l'offre, tant sur le marché locatif social que sur le marché locatif privé, constitue un des piliers d'une telle politique du logement sociale et sur mesure. Le soutien du marché locatif par les pouvoirs publics, sous quelque forme que ce soit, revêt une importance cruciale pour permettre aux groupes de revenus les plus faibles d'exercer leur droit au logement. Le manque de logements de qualité à des prix abordables exerce aussi une pression supplémentaire sur le marché locatif et sur les ménages les plus vulnérables.

Plus avant, nous avons vu que le marché locatif privé connaît une aggravation de la problématique sur le plan du caractère abordable et de la qualité de ses logements. De l'avis du Conseil, au cours de cette législature, la politique du logement flamande devra faire de la politique locative privée de qualité une de ses priorités. Il convient, dans ce cadre, de mener une politique globale qui permette à la fois d'arriver à des logements abordables et de qualité, à la sécurité d'occupation pour les locataires et à la rentabilité pour les propriétaires. Une des possibilités pour y arriver consisterait à développer le système des aides à la location ou à prévoir des subsides ou des avantages fiscaux pour les propriétaires qui louent leurs biens à des prix raisonnables à des ménages à bas revenus (Vlaamse Woonraad, 2010 ; 2012 ; 2014).

L'accord de gouvernement cite plusieurs mesures qui ouvrent des perspectives en matière de renforcement de la politique locative et de l'élargissement de l'offre sur le marché locatif privé. Pour cela, le gouvernement flamand propose des mesures destinées à stimuler la rénovation, les transformations et la location longue durée de logements de qualité. L'utilisation sociale de logements locatifs privés doit également être développée et il sera étudié comment les ménages les plus faibles peuvent

être soutenus sur le marché locatif privé. Un ‘Vlaamse Huurcodex’ (Code flamand de la location) est également annoncé et accordera son attention, entre autres, aux contrats de location-rénovation. Le Conseil flamand du logement (Vlaamse Woonraad, 2010) soutient une amélioration et une protection ciblées du marché locatif privé.

Malgré une amélioration indéniable de la qualité du logement au cours de ces dernières décennies, il persiste néanmoins un noyau de logements de mauvaise qualité. Ces logements sont principalement des logements proposés sur le marché locatif privé et ils sont surtout concentrés dans les villes. Les habitations qui appartiennent depuis plusieurs décennies à un même propriétaire présentent, elles aussi, des problèmes de qualité. Ces problèmes concernent surtout les biens des personnes âgées qui ne disposent pas des moyens financiers suffisants et/ou se montrent réticentes à se lancer dans une rénovation approfondie de leur bien. Le Conseil flamand du logement estime qu’un plan ambitieux d’amélioration de la qualité globale des logements (y compris au niveau des économies d’énergie) est indispensable. Mais, ce plan doit reposer sur une vision durable qui implique également une approche sociale responsable pour éviter que les ménages socialement plus faibles ne soient les dupes (à court terme) de mesures qui entraîneraient une augmentation des coûts (Vlaamse Woonraad, 2014).

2.4.3 *Une politique méthodique et efficiente*

Grâce à la régionalisation du droit des baux des habitations à loyer et de la fiscalité immobilière, les pouvoirs publics flamands disposent, à partir de cette législature, de nouvelles compétences et de nouveaux instruments importants pour façonnner une politique du logement flamande ambitieuse, efficace et efficiente.

Pour le Conseil flamand du logement, il est clair que la poursuite de la politique actuelle ne suffira pas pour s’attaquer de manière fondamentale à la problématique actuelle du logement et aux (futurs) défis qui y sont liés. L’élaboration d’un plan de politique du logement reste indispensable et doit reposer sur un *sense of urgency*. Le Conseil flamand du logement plaide donc pour une vision à long terme et une approche stratégique méthodique. Les principaux points de départ doivent être explicités et issus de la concertation, notamment le choix d’une politique sociale et sur mesure, une nouvelle stratégie politique offrant des garanties d’une approche orientée résultats, la réalisation d’une politique de l’offre ciblée ou encore l’ambition de revaloriser le patrimoine.

Une politique du logement efficiente demande aussi une utilisation optimale des moyens publics (rares), et ceci d'autant plus en période d'économies budgétaires.

3. De quelques évolutions de l'habitat alternatif à Bruxelles et en Wallonie

Les dernières années ont été marquées par d'importantes réformes en matière de logement: le Code bruxellois du Logement par l'Ordonnance du 11 juillet 2013; le Code wallon du Logement devenu Code wallon du Logement et de l'Habitat durable par le Décret du 19 décembre 2012, modifié par un Décret du 16 mai 2013²¹. Ces réformes ont fait l'objet de commentaires multiples (Laurent, 2012: 9 ; Malherbe et al., 2014: 323-345). L'on y revient pour examiner si, comment et dans quelle mesure déjà, les dispositions en matière d'habitat alternatif ou d'alternatives à l'habitat traditionnel se sont matérialisées.

Au rang de ces dispositifs innovants, également qualifiés de formes émergentes d'habitat, figurent dans le Code bruxellois : l'habitat itinérant, l'habitat solidaire, l'habitat intergénérationnel, l'alliance foncière régionale ('Community land trust'), le groupe d'épargne collective solidaire. En Wallonie, le Code du logement se borne à traiter comme habitat dit alternatif, de « l'habitation qui n'est pas un logement » selon la notion qui y est reprise, et des aides que peuvent recevoir les personnes qui créent ou améliorent une telle habitation.

Cela ne signifie pas, pour autant, que la Wallonie ignore tout ou partie de ces autres formes d'habitat. Elle les approche en particulier par le biais de la circulaire relative au programme communal d'actions 2014-2016 (gouvernement wallon, 2013). Celle-ci prévoit la possibilité de financer des projets spécifiques concernant des populations cibles nécessitant un type de logement particulier, au rang desquels figurent : les logements intergénérationnels, les logements communautaires et formules de cologement, les projets de logements acquisitifs via des 'Community Land Trusts', l'habitat permanent en zones de camping et touristiques (Plan HP), etc.

L'on voit ainsi se dégager des approches de problématiques identiques, mais traitées de manière différenciée tant dans les concepts que dans les dispositifs. Nous tenterons de les caractériser dans les lignes qui suivent.

3.1 Les groupes d'épargne collective solidaire (GECS)

Il s'agit d'une innovation légale propre à la Région de Bruxelles-Capitale. Elle consacre une initiative portée, tant à Bruxelles qu'en Wallonie, par diverses associations dont essentiellement le CIRE (Coordination et Initiatives pour Réfugiés et Étrangers) (CIRE, 2014). Le Code bruxellois du Logement (CBL) en donne la définition suivante : groupe de personnes en état de précarité sociale, encadrées par une association, qui cotisent en vue de permettre à chacun des membres, par rotation, de payer l'acompte lors de l'acquisition d'un droit réel sur leur logement.

Cette définition répond *grossost modo* à la pratique, sous une double réserve. D'une part, les groupes constitués depuis le lancement du premier, il y a quelque dix ans, ont bien été accompagnés par plusieurs associations, mais aussi par des communes et CPAS. D'autre part, la limitation aux personnes en état de précarité sociale, notion non autrement définie, peut soulever problème. Certes, la constitution de tels groupes répond au fait que chacun des membres, des ménages, ne peut à lui seul constituer le capital de départ d'une opération d'accession à la propriété ; cela ne signifie pas, pour autant, que ces personnes soient endettées ou surendettées, qu'elles soient dépourvues de revenus du travail ou de revenus de remplacement.

À défaut de trouver dans le Code bruxellois quelques formes de soutien ou d'aide directs, la portée de l'insertion de cette définition consiste essentiellement en une reconnaissance de leur action. Les associations « encadrantes » pourront de leur côté faire appel, dès lors qu'elles sont agréées par le gouvernement bruxellois, à une aide régionale sur base des articles 134 et 187 CBL, ce dernier prévoyant des subsides au bénéfice d'associations œuvrant à l'insertion par le logement.

3.2 Habitat et logement intergénérationnel

En Région bruxelloise, l'habitat intergénérationnel se définit comme l'immeuble comprenant au moins deux logements, dont l'un est occupé par une personne âgée de plus de soixante-cinq ans et dont les ménages se procurent des services mutuels, coulés dans une charte ou un autre instrument de ce type. La Région peut accorder un subside, en vue de réaliser un tel habitat, à une agence immobilière sociale ou à une association agréée, sur base de l'article 188 CBL.

En Wallonie, c'est à la Circulaire relative au programme communal d'actions 2014-2016 qu'il faut se référer. Il permet de financer des

projets intergénérationnels qui bénéficient d'une priorité puisqu'ils répondent à une volonté de mixité sociale et de rencontre des générations. Rangés parmi les projets spécifiques, ils doivent permettre le logement de personnes seules, de familles, d'âges et de revenus diversifiés, se côtoyant dans un même immeuble.

Force est de constater des différences entre l'une et l'autre approche. Alors qu'à Bruxelles, un subside n'est possible que pour les seules agences immobilières sociales et les associations agréées, en Wallonie, le financement des projets est ouvert potentiellement à tout opérateur immobilier visé par le Code wallon du logement et de l'habitat durable (CWLHD), à savoir, un pouvoir local, une régie, la Société wallonne du Logement (SWL), une Société de Logement de Service Public (SLSP), le Fonds du Logement des familles nombreuses en Wallonie (FLW), une agence immobilière sociale ou une association de promotion du logement (APL), la Société wallonne du Crédit social (SWCS).

En Région bruxelloise, une personne au moins doit avoir plus de 65 ans ; en Wallonie, on parle d'âges diversifiés, sans fixer d'âge pivot. On y parle aussi de revenus diversifiés, ce qui signifie, et selon les divers opérateurs, que ces logements intergénérationnels sont accessibles à tous les ménages visés par le Code wallon, qu'ils soient en état de précarité, à revenus modestes ou moyens.

En Région bruxelloise, les subsides étant confinés aux seules agences immobilières et autres associations agréées, ce sont les conditions de revenus que celles-ci doivent observer, qui sont d'application. C'est ainsi que l'article 125 CLB précise que, pour bénéficier d'un logement géré par une telle agence, le ménage ne peut disposer de revenus supérieurs à ceux du logement locatif modéré, et que deux-tiers minimum des habitations gérées sont attribués à des ménages disposant de revenus inférieurs ou égaux aux revenus d'admission du logement locatif social, à savoir celui donné en location par une Société Immobilière de Service Public (SISP) ; soit au final un champ d'accessibilité au logement intergénérationnel plus réduit.

Un dernier point de comparaison porte sur la dimension sociale et citoyenne des projets intergénérationnels. En Région bruxelloise, l'accent est mis sur les services mutuels que se procurent les ménages, et sur l'obligation de les énoncer dans un écrit, charte ou instrument analogue. En Wallonie, le projet de vie qui sous-tend sans doute la démarche de s'engager dans ce type de logement est présupposé et n'est

pas retenu comme un critère, ni dans la définition, ni comme condition à la prise en considération comme logements intergénérationnels.

3.3 Habitat solidaire – Logements communautaires et formules de cologement

En Région bruxelloise, c'est la notion d'habitat solidaire qui est retenue : il s'agit, selon la définition du Code bruxellois, d'un logement sous-tendu par un projet de vie solidaire, initié ou non par une institution, mais coulé dans une charte ou un autre instrument de ce type, dans lequel résident plusieurs ménages qui y disposent chacun d'un ou de plusieurs espaces privatifs de jouissance exclusive et d'au moins un espace de vie commun. Un des ménages au moins doit satisfaire aux conditions de revenus du logement locatif social. La réalisation d'un habitat solidaire peut être subsidiée par la Région. Le subside est accordé à l'agence immobilière sociale ou à l'association agréée qui le réalise.

En Wallonie, le logement communautaire ou le cologement, tel que repris dans la Circulaire précitée, sont des formes de cohabitation volontaires de personnes ou de ménages qui partagent un logement ou des parties de logement, avec des espaces privatifs pour le locataire et des espaces communautaires pour les activités partagées. Ces logements, toujours selon la Circulaire, sont des logements collectifs, aux termes du Code wallon, à savoir, des logements dont au moins une pièce d'habitation et les locaux sanitaires sont utilisés par plusieurs ménages. À nouveau, ces projets peuvent être portés par tous les types d'opérateurs selon les modalités habituelles.

La différence d'approche entre les deux Régions se manifeste sur le plan de ce que sont les espaces privatifs et les espaces communs, sur le plan des opérateurs et en matière de projet sociétal. En Région bruxelloise, il est question de projet de vie, la solidarité étant mise en avant dans l'approche du logement et il doit faire l'objet d'un écrit, charte ou convention. En Wallonie, un tel projet est, à nouveau sans doute, présupposé, mais il ne fait l'objet d'aucune exigence.

3.4 Habitat itinérant – Habitat mobile et habitation qui n'est pas un logement, Plan HP

En cette matière qui convoque la problématique des gens du voyage, et celle du logement en campings et zones touristiques, nul étonnement à

ce que les approches soient nettement différentes compte tenu de la réalité territoriale : les Communes de la Région de Bruxelles-Capitale, aux caractéristiques urbaines, d'une part, l'ensemble diversifié du territoire wallon de l'autre. Celle-ci imprime sa marque sur les solutions retenues et les conceptions différentes qui sont alors à l'œuvre.

3.4.1 La Région bruxelloise et l'habitat itinérant

Il s'agit d'une habitation sur roues, caractérisée par sa mobilité, abritant de manière permanente et non récréative un ménage itinérant ou semi-itinérant. Cet habitat fait l'objet du Titre IX du CBL et d'un article 191 qui lui est entièrement dédié, reprenant le contenu d'une Ordonnance de 2012. Qu'y apprenons-nous ?

Le droit au logement décent n'exclut pas l'habitat itinérant. Pour le rendre effectif, le gouvernement est chargé de déterminer les exigences minimales de sécurité, de salubrité et d'équipement que doivent rencontrer l'habitat itinérant et les terrains mis à disposition par les autorités publiques.

À ce stade, constatons que la reconnaissance, dont l'habitat itinérant fait l'objet, est faite « du bout des lèvres » par le Code bruxellois. Nous y reviendrons.

3.4.2 La Wallonie et l'habitation qui n'est pas un logement

En Wallonie, l'analyse peut, à partir de la même entrée, dénommée « les habitations mobiles occupées par des gens du voyage », s'élargir aussitôt aux zones d'habitat permanent (Charlet et al., 2012, Région wallonne, 2014) et aux autres zones occupées par des habitations qui ne sont pas des logements (voir les articles 44 § 2 et 22bis CWLHD).

Dans ces différentes zones, la Région peut prendre en charge les coûts d'équipement et d'aménagement du terrain qui accueille ces habitations ou sur lesquelles elles sont érigées (ce qui vise des structures plus ou moins fixes). Il s'agit du coût de l'équipement en voirie, égouts, éclairage public, réseau de distribution d'eau, et des abords communs ainsi que de l'aménagement de tels équipements.

En outre, le projet étant d'intégrer, comme le souligne l'Exposé des motifs précédent la réforme du Code wallon en 2012, des modes d'habitat alternatifs ou innovants, nous retrouvons la notion nouvelle d'habitation qui n'est pas un logement. Pour mémoire, le logement est

défini par le Code wallon, comme le bâtiment ou la partie de bâtiment structurellement destiné à l'habitation d'un ou de plusieurs ménages. Le même Code énonce de manière très précise les critères de salubrité et de surpeuplement auxquels le logement doit répondre (stabilité, étanchéité, éclairage naturel, santé, etc.). Ces critères ont fait l'objet d'un Arrêté du gouvernement wallon du 30 août 2007 (M.B. 30 octobre 2007).

L'habitation qui n'est pas un logement se distingue de ce dernier en ce sens que le Code wallon habilite le gouvernement à déterminer les conditions minimales d'habitabilité et de sécurité auxquelles cette habitation doit répondre. En l'occurrence, il s'agit de conditions qui introduisent des exigences nettement moins fortes qu'en matière de logement entraînant une reconnaissance de l'habitat alternatif, non dénuée d'audace.

Selon les Régions et leurs réalités différentes, les solutions relatives à l'habitat mobile et à l'habitation qui n'est pas un logement s'écartent sensiblement. Le Code bruxellois du Logement reconnaît certes que le droit au logement peut s'exercer dans un habitat itinérant en lui appliquant des critères particuliers. Il ne se soucie par contre pas de l'équipement des terrains ni de son financement et ferme aux habitants itinérants toute possibilité d'aide régionale. Le Code wallon du Logement et de l'Habitat durable consacre l'habitat alternatif en créant la notion d'habitation qui n'est pas un logement, se préoccupe de l'équipement et de l'aménagement des terrains et de leur financement, fixe des critères distincts, qui pour être moins contraignants, n'en sont pas moins précis (ce ne sont pas des sous-logements) et offre une aide à leurs habitants. Ce ne sont pas les aides dont les logements peuvent bénéficier : l'habitat est aussi alternatif en ce sens qu'il bénéficie d'une aide spécifique.

3.5 Community Land Trust

Depuis quelques années, un dispositif nouveau a émergé dans le monde du logement : le 'Community Land Trust' (CLT) (Bernard et al., 2010 ; Dawance & Louey, 2014). Face aux difficultés grandissantes d'accès à la propriété en raison de l'augmentation considérable du prix des terrains, des maisons et des appartements, de la construction, la recherche de formules alternatives s'est portée sur l'accessibilité financière et le maintien du caractère abordable du logement dans le temps. Des expériences dans d'autres pays, notamment en Amérique du Nord, ont servi de modèle : le CLT.

Le ‘Trust’ est une figure du droit anglo-saxon non directement transposable dans nos pays en sorte qu’il a fallu imaginer ses contours en fonction de nos traditions civilistes inspirées du droit romain. Nous connaissons déjà le démembrément de droits réels, notamment l’emphytéose et la superficie.

Ce n’est toutefois qu’une partie de la solution face à un objectif plus vaste : il est de dissocier la propriété du sol de celle du logement bien sûr, et en outre, de neutraliser le prix du terrain pour le premier bénéficiaire et les bénéficiaires successifs, de vendre le seul bâti à coût maîtrisé à l’accédant (pouvant bénéficier des prêts sociaux), de partager selon une proportion déterminée, l’éventuelle plus-value de la mutation du logement entre le propriétaire et le ‘Trust’, pour lequel il fallait trouver la structure qui allait jouer son rôle dans notre système juridique.

En Région bruxelloise, une Plateforme CLT s'est mise au travail en 2010 réunissant une quinzaine d'associations et a mobilisé de nombreuses forces pour faire émerger des projets. La démarche a débouché sur la création de deux outils juridiques qui, ensemble, forment le CLT bruxellois. Il s'agit d'une part, d'une Fondation d'utilité publique propriétaire constant des terrains, d'autre part, d'une ASBL qui est responsable de la gestion des immeubles. Ces structures sont opérationnelles et portent actuellement quatre projets totalisant 40 logements en chantier, avec le concours considérable pour leur construction du Fonds du Logement bruxellois, le gouvernement soutenant la démarche.

Parallèlement, le Code bruxellois du Logement a inséré le CLT dans le paysage des acteurs du logement : l'alliance foncière régionale y est définie comme organisation sans but lucratif qui a pour mission d'acquérir et de gérer des terrains dans la Région de Bruxelles-Capitale en vue de créer sur ces terrains aussi bien des habitations accessibles pour les ménages en état de précarité sociale que des équipements communs, entre autres. Le Code précise encore que l'alliance foncière régionale reste propriétaire des terrains, mais transfère la pleine propriété des bâtiments aux ménages via des droits réels démembrés. Elle détermine les règles de revente des bâtiments qui doivent permettre que ceux-ci restent toujours accessibles aux familles disposant d'un bas revenu.

Deux commentaires à ce stade. Le premier consiste à souligner que la reconnaissance de ce nouveau modèle résulte d'une démarche ascendante, des citoyens et de leurs associations, vers une prise en compte par l'autorité publique qui les soutient, mais ne se substitue pas à eux,

puisque les organes de la structure sont pour les deux tiers aux mains de représentants des habitants, du quartier, des associations et pour un tiers de représentants de la Région. Ce soutien se traduit également dans le fait que le CLT bruxellois est chargé dans le cadre de l’Alliance Habitat de développer 30 logements acquisitifs par an, pour atteindre la production de 120 logements en quatre ans.

Le second conduit à s’interroger sur les notions de « ménages en état de précarité sociale » – comme déjà relevé à propos des GECS – et de « bas revenus » : indépendamment de leur caractère flou, il n’y a pas que ces personnes en difficultés de logement à Bruxelles. Et comment concilier cette approche avec la volonté de mixité sociale ?

En Wallonie, une Plateforme CLT s’est également constituée autour d’une vingtaine d’associations qui ont adopté une charte en octobre 2013, plateforme qui joue un rôle de plus en plus actif dans la promotion de ce modèle. Parallèlement, mais ici de manière entièrement non concertée, la Circulaire relative au programme communal d’actions 2014-2016 de juillet 2013 permet à certains opérateurs de présenter des projets CLT. Les principes en sont identiques et prévoient, comme à Bruxelles, dans la mise en œuvre, que 25% de la plus-value vont au propriétaire et le solde au ‘Trust’, pour son fonctionnement et de nouvelles opérations.

Dans sa décision relative au programme d’actions en matière de logement 2014-2016, le gouvernement wallon a retenu une quinzaine de projets au titre de CLT totalisant 130 logements. La démarche suivie en Wallonie se singularise par son caractère descendant, soit la démarche inverse de celle suivie en Région bruxelloise. Les citoyens, leurs associations n’ont été impliquées en aucune façon, ni dans la préparation de la Circulaire, ni à notre connaissance, dans la préparation des projets. Il convient de signaler en outre que cette même Circulaire prévoit que dans l’organe décisionnel du ‘Trust’, deux tiers du pouvoir décisionnel doit revenir aux pouvoirs publics, et le surplus aux usagers, habitants et riverains.

L’intérêt du modèle consiste à permettre que la mobilisation citoyenne et associative se traduise en projets soutenus par les opérateurs régionaux certes, mais dans lesquels les habitants et futurs habitants sont et restent moteurs de leur logement. Tout l’enjeu en Wallonie sera de voir comment les citoyens et leurs associations pourront être intégrés ou réintégrés dans les processus. À défaut, la plus-value du modèle risque d’y être insignifiante.

3.6 Conclusion

La vive effervescence en matière d'habitat alternatif dénote la difficulté rencontrée par un grand nombre de ménages de se loger décemment. Ils cherchent de manière parfois désespérée une solution à leur situation particulière, ce qui explique la diversité des démarches. Des associations prennent ces difficultés à bras le corps et proposent des pistes de solution. Elles sont certes à encourager. Leur reconnaissance et le soutien qui leur est apporté, que ce soit dans les Codes ou par la *soft law* d'une Circulaire rencontrent des besoins réels, même si l'on peut se demander si les solutions retenues ne cadenassent déjà pas trop les initiatives et ne cèdent pas à un emballage normatif²².

Elles mettent aussi sous une lumière crue, l'impossibilité pour nombre de ménages d'accéder à la propriété malgré les importants dispositifs de prêts sociaux ainsi que l'insuffisance de l'offre locative à vocation sociale, que l'on appelle logement social ou public. Cette insuffisance est vraiment une donnée permanente malgré les divers plans de création de logements.

4. Conclusion générale

Le présent texte entend mettre en lumière les enjeux intrinsèques des politiques de logement en Belgique à l'heure actuelle. Cette ambition imposait une lecture détaillée des différentes mesures et dispositifs proposés en Wallonie, en Flandre et à Bruxelles. Une telle analyse permet tout d'abord de rappeler l'importance des réformes dont le paysage du logement a récemment fait l'objet. À ce titre, 2014 consacre la plus importante réforme de l'État jamais réalisée en Belgique. Au travers d'un transfert massif de compétences autrefois fédérales et aujourd'hui régionales, la responsabilisation et l'accroissement des compétences des entités régionales laissent présager de nouveaux défis. En effet, l'émergence de réformes fait apparaître de nouvelles opportunités.

Deux aspects particuliers ont fait l'objet de toute notre attention lors du premier chapitre. La régionalisation du bail habitation et du bonus logement revêt différents enjeux essentiels. Ainsi, nous avons mis en avant que ce transfert de compétence offre la possibilité de donner une effectivité concrète à certaines dispositions précédemment non appliquées ainsi que de faire émerger de nouvelles mesures créatives en adéquation avec l'évolution sociétale. En effet, la régionalisation du bail

habitation permet de corriger certaines mesures inefficaces, telles que la garantie locative bancaire, censée être en application depuis 2007, ou encore des mécanismes tels que le lissage du loyer, la détermination d'un bail de rénovation ou encore de l'affichage des loyers et charges communes. À côté de ces corrections de l'ordre de l'opérationnel, certaines perspectives de création de mécanismes furent évoquées. Rétentions, par exemple, la proposition de création de nouvelles formes d'habitation dans la législation, de nouveaux instruments tels que le bail glissant, ou encore les fonds centralisés des garanties locatives.

Enfin, le dispositif du bonus logement peut également être réorienté afin de pallier certaines carences telles que l'effet d'aubaine engendré par l'octroi d'un avantage fiscal sans condition de revenu. En outre, une correction du mécanisme d'octroi du bonus logement permettrait également de diminuer l'aspect incitatif de ce dernier à la spéculation, dès lors qu'il n'existe aucun « dés-incitant » à acheter en vue de revendre le bien lors d'une période haussière. Différentes pistes d'amélioration sont proposées, telles que l'octroi d'un taux de TVA réduit, en corrélation avec le prix du logement plutôt qu'avec le statut de l'opérateur, ainsi que toute une série d'autres mesures. Dans la continuité de la logique de responsabilisation des entités fédérées que nous évoquions, la deuxième partie du chapitre souligne l'importance de réaliser des choix concrets dans la politique du logement en Région flamande. Le Conseil flamand du logement préconise une politique de logement sociale et sur mesure. Les autorités jouent à cet égard un rôle crucial. Elles doivent, par des mesures axées sur les résultats, garantir la concrétisation du droit au logement pour les ménages les plus faibles, ce qui exige de rectifier le tir en ce qui concerne les outils et les priorités et nécessite une politique qui améliore systématiquement le niveau de protection des droits fondamentaux. Tout ceci doit se traduire dans un plan flamand en matière de politique de logement, qui doit inscrire la politique flamande de logement dans le long terme. Le seul accord de gouvernement ne permet pour l'instant pas de déterminer clairement comment les nouveaux responsables politiques appréhendent la question d'un plan régional en matière de politique de logement.

L'accord de gouvernement flamand reconnaît les besoins des ménages les plus faibles et considère la détresse comme le critère déterminant de l'aide. Ce même accord s'attarde en outre sur la problématique particulière du marché locatif privé. Une telle politique offre des chances et perspectives aux ménages les plus faibles.

Par ailleurs, diverses instances – dont le Conseil flamand du logement – demandent à ce que l'aide ne soit pas seulement limitée aux groupes les plus faibles de la société. La politique de logement doit pouvoir contribuer à l'émancipation et à l'amélioration de la position sociale d'un plus grand groupe de ménages présentant des besoins en termes de logement. Selon cette vision, une meilleure situation sur le plan du logement sert de base durable à l'amélioration de la place d'un groupe cible plus large dans la société. La concrétisation du droit fondamental au logement constitue donc une condition préalable indispensable à l'exercice d'autres droits au sein de la société. La poursuite de l'élaboration de l'accord de gouvernement en notes et en lettres de politique devra montrer si ce principe est respecté.

En ce qui concerne les compétences régionalisées en matière de loyers et de bonus au logement, le Conseil flamand du logement insiste pour que ce transfert soit mis à profit afin de mener une politique de logement plus juste et plus efficace. Les modifications presupposées du bonus logement n'en tiennent pas suffisamment compte selon nous. Les ajustements annoncés de la législation sur les loyers doivent être effectués en étroite concertation avec les parties intéressées et offrir suffisamment d'avantages aux locataires et propriétaires.

Au-delà des enjeux inhérents aux transferts de compétences, le présent texte tend à présenter que la politique du logement telle que répartie aujourd'hui en Belgique peut entraîner des différences significatives en termes de dispositifs selon les Régions concernées. Ainsi, le dernier chapitre présente une analyse comparative des mécanismes réglementant certains aspects du logement entre la Région bruxelloise et la Région wallonne. Prenons pour preuves les différences notamment en matière d'habitat et de logements intergénérationnels, où l'autorité bruxelloise n'accorde de subside qu'aux agences immobilières sociales et aux associations agréées, alors que la Région wallonne rend potentiellement possible un subside pour tout opérateur visé par le CWLHD. Il en est de même pour la philosophie appliquée concernant les logements communautaires et l'habitat solidaire. La Région bruxelloise considère l'habitat solidaire comme un projet de vie, là où la Région wallonne se contente davantage d'évoquer des espaces de cohabitation de différents ménages. Enfin, soulignons une ultime différence observable, celle du traitement de l'habitat itinérant. Clôturons volontairement cet exercice comparatif par cet exemple, dès lors qu'il est révélateur de la mécanique institutionnelle belge. La Région bruxelloise est un environnement très urbain, la Wallonie étant bien plus diversifiée.

Cette différence se ressent au travers de la réglementation, Bruxelles n'accordant pas d'importance aux équipements, terrains, financements, et n'octroyant aucune aide régionale pour l'habitat mobile ou l'habitat qui n'est pas un logement, contrairement à la Région wallonne.

À la lumière de ces éléments, nous observons que si les problématiques en matière de logement tendent à être similaires dans les différentes Régions belges, la lecture qui en est faite et les solutions proposées peuvent être radicalement différentes, en raison des caractéristiques propres aux entités fédérées. Un transfert de compétences tel que celui connu lors de la réforme institutionnelle de 2014 permet donc une plus grande marge de manœuvre et une meilleure adaptabilité des réformes, tout en offrant l'occasion d'apposer une série de mesures en vue de moderniser et d'améliorer la gestion du logement.

Notes

1. Nicolas Bernard a rédigé la première partie relative à la régionalisation du bail d'habitation et du bonus logement. Bernard Hubeau, Pol Van Damme et David Van Vooren ont co-écrit la deuxième partie au sujet de la politique flamande en matière de logement. Luc Laurent a rédigé la troisième partie relative à l'habitat alternatif à Bruxelles et en Wallonie.
2. Afin de faciliter la lecture, les Régions seront désignées par la Flandre (Région flamande), la Wallonie (Région wallonne) et Bruxelles (Région bruxelloise) dans la suite de ce texte.
3. Art. 15 de la loi spéciale du 6 janvier 2014 relative à la sixième réforme de l'État, M.B. 31 janvier 2014.
4. Art. 11 et art. 75 de la loi spéciale du 6 janvier 2014 portant réforme du financement des Communautés et des Régions, élargissement de l'autonomie fiscale des Régions et financement des nouvelles compétences, M.B. 31 janvier 2014.
5. Concrètement, celui qui, depuis le 1^{er} janvier 2005, achetait une habitation « propre et unique » et qui la finançait par un emprunt hypothécaire (d'une durée minimale de dix ans) était fondé, dans sa déclaration d'impôts, à déduire de l'ensemble de ses revenus les intérêts, amortissements en capital et autres primes d'assurances qu'il payait relativement à son emprunt ; et ce, pendant toute la durée du crédit.
6. Loi du 20 février 1991 modifiant et complétant les dispositions du Code civil relatives aux baux à loyer, M.B. 22 février 1991.
7. Art. 10 § 1^{er}, al. 4, de la section 2 du chapitre II du titre VIII du livre III du Code civil, inséré par l'art. 103 de la loi du 25 avril 2007.
8. Art. 7 § 1^{erbis}, de la section 2 du chapitre II du titre VIII du livre III du Code civil.

9. Les données de l'enregistrement, par exemple, n'étant pas accessibles au public.
10. Art. 8 de la section 2 du chapitre II du titre VIII du livre III du Code civil.
11. Le bailleur s'engage ainsi en retour à fournir l'une des trois contreparties suivantes: renoncer pendant une période déterminée à la faculté de mettre fin au bail ou de demander la révision du loyer, ou encore concéder au preneur une diminution - voire une remise - de loyer.
12. Art. 1716, al. 1^{er}, du Code civil, modifié par l'art. 99 de la loi du 25 avril 2007.
13. Voir la proposition de loi déposée le 14 juillet 2005 instituant un Fonds des garanties locatives, *Doc. parl.*, Sén., sess. ord. 2004-2005, n° 3-1308/01 et la proposition de loi déposée le 10 mai 2006 instituant un «Fonds fédéral des garanties locatives» et modifiant les règles du Code civil portant sur les garanties offertes par le preneur d'un bail relatif à la résidence principale du preneur, *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 2005-2006, n° 51-2480/001.
14. Voir également Valenduc, 2008 ; Monnier & Zimmer, 2008.
15. La moitié du budget est ainsi trustée par les 20% des Belges les plus riches.
16. À peine 1% pour le premier décile de revenus - les 10% des Belges les plus pauvres - contre 58% pour le dernier.
17. Selon la définition d'Eurostat : proportion de la population vivant dans un ménage dont le coût total d'habitation (incluant le coût de l'énergie) représente plus de 40% du revenu disponible.
18. Un tertile de revenu représente une troisième partie dans la répartition des niveaux de salaire.
19. Typologie développée par la FEANTSA (Fédération européenne des organisations qui travaillent avec les sans-abri). Cette typologie part du principe que le concept de «logement» est composé de trois domaines, dont l'absence pourrait constituer une forme d'exclusion liée au logement. Le fait d'avoir un logement peut être interprété comme : avoir une habitation adéquate qu'une personne et sa famille peuvent posséder exclusivement (domaine physique) ; avoir un lieu de vie privée pour entretenir des relations sociales (domaine social) ; et avoir un titre légal d'occupation (domaine légal). De ce concept de logement sont dérivées quatre formes d'exclusion liée au logement : être sans-abri, être sans logement, être en situation de logement précaire, être en situation de logement inadéquat - des situations qui indiquent toutes l'absence d'un logement. <http://www.feantsa.org/spip.php?article120&lang=en>.
20. Le premier report de l'objectif régional en matière de location sociale jusqu'en 2023 date de 2012.
21. Dans la suite du texte, nous utiliserons indifféremment pour le Code bruxellois du Logement cette dénomination ou Code bruxellois ou encore CLB ; pour le Code wallon du Logement et de l'Habitat durable,

cette dénomination ou Code wallon ou encore CWLHD. En outre, comme les définitions dont il est fait état sont reprises à l'article 2 CLB et à l'article 1^{er} CWLHD, nous ne reprendrons pas ces informations dans le texte pour en alléger la lecture.

22. Sur ces questions, voir Bernard, 2012b.

Chapitre 2

La sixième réforme de l’État, de nouvelles compétences et de nouveaux enjeux pour les CPAS

Ricardo Cherenti, Giuseppe Pagano et Fabio Contipelli¹

1. Introduction sur la sixième réforme de l’État belge

La sixième réforme de l’État belge, préfigurée par l’accord politique du 11 octobre 2011, puis matérialisée par les lois spéciales du 6 janvier 2014², est, aux côtés de celle de 1988-1989, la plus importante à ce jour, et ce, pour au moins trois raisons. Premièrement, les montants correspondant aux compétences transférées – 16,9 milliards d’euros dans l’estimation de 2011 ; 20,5 milliards au moment du vote des lois spéciales – sont, globalement, d’un ordre de grandeur comparable à celui de 1988-1989 (600 milliards de francs). Deuxièmement, le transfert vers les Communautés, les Régions ou la Commission communautaire commune (Cocom) de matières manifestement liées à la sécurité sociale constitue un nouveau pas symbolique vers une plus grande responsabilité des entités fédérées dans un domaine où la solidarité entre les personnes était en principe la règle. Troisièmement, le mécanisme de financement issu de la loi spéciale du 16 janvier 1989³ est profondément modifié et comporte une autonomie financière régionale considérablement élargie et, désormais, pratiquement sans limites, ainsi qu’une réduction progressive de la solidarité institutionnelle dont bénéficiaient jusqu’à présent les Régions les moins riches.

S’il n’est pas possible d’examiner ici tous les aspects de cette réforme⁴, trois d’entre eux méritent une attention particulière étant donné qu’ils sont liés, de près ou de loin, à la solidarité et aux matières qui peuvent influencer la lutte contre la pauvreté. Il s’agit des compétences transfé-

rées, de l'autonomie fiscale accrue des Régions et des mécanismes de solidarité. La responsabilisation des Régions wallonne et flamande sera ensuite illustrée au moyen de l'activation professionnelle.

1.1 De nouvelles compétences pour les entités fédérées

Une partie des compétences transférées vers les entités fédérées touchent des matières sensibles pour l'insertion sociale (par exemple, l'accès au marché du travail), pour le maintien d'un niveau suffisant de revenu dans les ménages (les allocations familiales) ou encore, pour la vie des groupes fragilisés (les soins aux personnes âgées ou handicapées, par exemple).

En effet, certaines compétences concernant le marché du travail deviennent régionales, telles que le contrôle de la disponibilité des chômeurs et les sanctions qui y sont relatives (la législation générale sur le chômage reste, cependant, fédérale); les réductions de cotisations sociales et l'activation des allocations de chômage pour les groupes cibles (travailleurs âgés, jeunes, chômeurs de longue durée, jeunes peu scolarisés, etc.); le placement (dont les ALE); les programmes d'économie sociale ou encore les titres-services.

Parallèlement aux compétences transférées dans le domaine du marché du travail, il faut souligner que certains pans des soins de santé et de l'aide aux personnes sont communautarisés, tels que, notamment, les aides à la mobilité pour les personnes handicapées et les aides aux personnes âgées; toute la compétence en matière de maisons de soins psychiatriques; les conventions de revalidation (notamment pour l'autisme); la prévention (y compris la vaccination qui reste, cependant, remboursée par l'INAMI), deviennent des compétences exclusives des entités fédérées.

Dans le domaine de la famille, les allocations familiales, les allocations de naissance et les primes d'adoption sont transférées aux Communautés et à la Cocom.

Un deuxième élément important de la sixième réforme de l'État est l'autonomie accrue dont les Régions bénéficient désormais en matière d'impôt des personnes physiques (IPP). Ainsi, elles disposeront, à partir de 2015, de leurs propres recettes d'impôt des personnes physiques via des additionnels appliqués sur l'IPP fédéral, à l'instar de ce que font les communes. Le calcul de l'impôt reste inchangé. La détermination de la base imposable et du précompte professionnel

reste une compétence exclusivement fédérale. Les taux de base restent fixés par l'État fédéral.

L'architecture du nouveau mécanisme est *a priori* simple : l'État fédéral supprime, à concurrence de 10,7 milliards d'euros, la dotation qu'il versait antérieurement aux Régions. En échange, il réduit l'impôt des personnes physiques de 25% (environ)⁵, ce qui correspond à 10,7 milliards. Cette double opération est donc, au départ, neutre pour l'État fédéral⁶.

Les Régions peuvent ensuite asseoir, sur l'IPP ainsi réduit, les centimes additionnels (ou soustractionnels) qu'elles souhaitent, sans limites. Si, par hypothèse, une Région décide de mettre un additionnel de 33%⁷, le nouveau mécanisme est neutre, globalement, pour les contribuables de cette Région. Les Régions ont cependant toute latitude de mettre un additionnel supérieur ou inférieur à 33%, de sorte que la neutralité n'est pas garantie pour le contribuable.

1.2 Les mécanismes de solidarité

La loi spéciale de financement du 16 janvier 1989 prévoyait un mécanisme de solidarité en faveur de la ou des Régions dont l'impôt des personnes physiques (IPP) versé par habitant était inférieur à la moyenne nationale, soit la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale. Ces Régions recevaient annuellement 11,60 € par habitant, indexés et multipliés par l'écart en points de pour cent entre leur IPP par habitant et l'IPP par habitant moyen de la Belgique. En 2014, les montants prévus à cet effet pour la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale, respectivement, étaient de 782,9 et 403 millions d'euros.

Ce mécanisme a été fortement critiqué, notamment en raison du piège à la pauvreté qu'il comporte (Bayenet & Pagano, 2013). En effet, les Régions qui bénéficient de la solidarité nationale voyaient leurs recettes diminuer lorsque leur IPP augmentait davantage que celui des autres Régions. Certes, ce phénomène tendait à s'estomper et aurait fini par disparaître. Cependant, la sixième réforme de l'État modifie le mécanisme de solidarité avec l'objectif explicite de supprimer ledit effet pervers.

Désormais, on calcule, pour chaque Région, la différence entre sa part relative dans la population et sa part relative dans l'IPP. Ainsi, le montant du nouveau mécanisme de solidarité (SN) sera désormais calculé de la manière suivante :

$$SN = MB \times (P_{pop} - P_{IPP}) \times 0.8$$

MB est le montant de base, estimé à environ 20 milliards d'euros. Ce montant de base évolue en fonction de l'inflation et de la croissance réelle ;

P_{pop} est la part de la population de la Région concernée dans la population totale du pays ;

P_{IPP} est la part de l'IPP versé par les habitants de la Région concernée dans l'IPP total.

La Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale bénéficieront du nouveau mécanisme de solidarité étant donné qu'il existe un écart de respectivement 4,3% et 1,6% entre leur part dans la population et leur part dans l'IPP. Si l'on applique le nouveau mécanisme sur la base des hypothèses reprises dans les accords institutionnels, la Région wallonne et la Région bruxelloise auraient obtenu 690,9 millions et 257,1 millions d'euros, soit une perte de respectivement 108,9 et 85 millions d'euros⁸. Le nouveau mécanisme est donc moins généreux au départ et, même s'il évoluera désormais avec la croissance économique, Decoster et Sas (2012a) estiment qu'il demeurera moins favorable que l'ancien pour les vingt prochaines années.

Par ailleurs, un mécanisme dit des « socles » garantit que, dans un premier temps, les différences entre l'ancien et le nouveau mécanisme de financement sont neutralisées. La neutralisation est maintenue constante pendant dix ans, puis démantelée progressivement pendant les dix années qui suivent.

2. Illustration de la responsabilisation des Régions : l'activation professionnelle

À la lumière des éléments évoqués ci-dessus, il est indiscutable que la sixième réforme de l'État modifie sensiblement l'organisation du pays. Ses implications concernent également, potentiellement, les publics les plus fragilisés. Le sens général de la réforme tend vers une plus grande responsabilité des entités fédérées avec, parallèlement, une réduction de certains mécanismes de solidarité ou des moyens affectés à certains groupes fragiles de la population.

À la lumière de l'implication pour les entités fédérées – et donc pour leurs populations – de la sixième réforme de l'État, nous avons pour ambition d'illustrer les effets concrets du transfert de certaines compé-

tences. Ainsi, nous présenterons deux exemples, répartis de part et d'autre de la frontière linguistique.

Le premier volet du présent texte sera consacré à l'impact de la réforme de l'activation professionnelle en Wallonie (2.1), à travers le regard des CPAS, par l'intermédiaire de la Fédération des CPAS wallons. La sixième réforme de l'État se concrétise par une régionalisation de bon nombre de matières, dont celles qui concernent les mesures d'activation. Les Régions sont désormais compétentes, notamment pour les mesures d'aide à l'emploi, diverses et variées, qui sont aujourd'hui en application. À l'heure où nous rédigeons cet article, nous ne pouvons pas encore dire comment seront organisées ces compétences au sein du gouvernement et de l'administration, mais nous pouvons avoir une vision globale, pour la Région wallonne, sur cette matière régionalisée.

Lorsque l'on se penche sur l'analyse du côté wallon et bruxellois, il convient de garder en mémoire les « Accords dits de la Sainte-Emilie », du 19 septembre 2013, dont les principes cardinaux visent à renforcer les liens privilégiés entre les Régions wallonne et bruxelloise. Il s'agit de faciliter le service offert aux bénéficiaires et de garantir un accès aux prestations le plus large possible pour les citoyens, tout en simplifiant les structures et en impliquant encore davantage les interlocuteurs sociaux, autour d'un modèle juridiquement sûr et cohérent.

Le second exemple de ce texte sera consacré, quant à lui, aux implications de la réforme de l'État pour l'activation des usagers en Flandre (2.2).

En prenant deux problématiques situées de part et d'autre de la frontière linguistique, nous pourrons ainsi mettre en exergue les impacts de la réforme de l'État et les différences opérationnelles qui peuvent en découler entre les deux entités observées.

2.1 La régionalisation des politiques d'activation, une opportunité pour l'insertion professionnelle des usagers des CPAS

De tout temps, l'insertion professionnelle a été considérée comme l'un des plus puissants outils de cohésion sociale qui soit. En effet, l'emploi permet le plus souvent, non seulement un salaire, mais il offre également (et cela peut parfois être plus important) du lien, de l'estime de soi, de la perspective, de la reconnaissance et de l'intégration dans un milieu professionnel et, plus largement, dans la société. On peut dès

lors penser qu'avoir en main un outil global comme celui de l'activation professionnelle représente pour la Wallonie un atout considérable qu'il restera à concrétiser. À ce titre, la régionalisation offre une opportunité de réaliser un modèle politique cohérent et simplifié (nous reviendrons sur ce point). Mais, il ne faut pas s'en cacher, la politique d'insertion professionnelle porte aussi en elle de puissants freins, dont les « pièges à l'emploi », qui peuvent considérablement contrarier les objectifs de remise à l'emploi du plus grand nombre et, partant, les objectifs mêmes du gouvernement wallon. Nous ne nous étendrons pas ici sur ces « pièges à l'emploi »⁹, mais disons que les salaires proposés pour des personnes sans qualification restent le plus souvent beaucoup trop bas pour être attractifs (on peut comprendre qu'une personne qui perçoit une aide sociale qui, en soi, est déjà inférieure au seuil de pauvreté, ait des difficultés à accepter un emploi qui lui rapportera moins que ce qu'elle a actuellement), ou pour représenter un véritable rempart contre la pauvreté.

Ce n'est d'ailleurs pas un hasard si bon nombre de CPAS connaissent un afflux de demandes de la part de travailleurs, c'est-à-dire de personnes qui, malgré un travail et un salaire, ne parviennent pas à vivre de manière décente et autonome, ce qui représente pour ces personnes une très grande souffrance, car il est difficile d'admettre que l'on ne parvient pas à assumer sa propre autonomie et, pire, à assumer une vie décente pour ses enfants. On peut évidemment pointer plus particulièrement parmi ce public les femmes (et femmes avec enfants) qui acceptent (ou sont contraintes) de travailler à temps partiel, voire même à temps partiel fractionné (par exemple : deux heures de travail le matin et deux heures le soir).

Nous estimons que cette régionalisation¹⁰, pour être concrète et fructueuse, doit absolument relever trois défis: a) la simplification et l'harmonisation des mesures, b) une concrétisation de la Déclaration de Politique Régionale (DPR) en prévoyant des moyens pour l'action, c) une collaboration avec le monde marchand.

a) Simplification et harmonisation

La simplification administrative est l'un des axes de la DPR. Nous ne pouvons que donner notre accord sur ce point. Les mesures actuelles sont à la fois lourdes et disparates, au point que la personne qui, étant de bonne volonté et cherchant très activement un emploi en faisant du démarchage en entreprise, est bien en peine de proposer à un

employeur éventuel l'ensemble des possibilités d'aide à l'emploi dont il pourrait bénéficier. La complexité et le nombre de mesures sont tels que rares sont ceux, même parmi les professionnels, à en avoir une vue d'ensemble.

La simplification est donc d'une importance capitale. Mais il faut également aller plus loin. Il convient de refondre des mesures diverses et variées (par exemple les différentes mesures Activa, le PTP et Sine) en une seule mesure globale, simple, compréhensible et financièrement attrayante.

Si l'outil de l'insertion professionnelle peut représenter un élément de lutte contre la pauvreté, alors ce travail de simplification, d'harmonisation et de refonte doit être une priorité pour ce gouvernement. Ce serait un gage de crédibilité et un atout de réussite, notamment pour les contacts avec le monde des entreprises.

b) Concrétisation de la Déclaration de Politique Régionale (DPR)

Le gouvernement souhaite concrétiser de manière ambitieuse ses nouvelles matières et on ne peut que lui donner raison. L'insertion est donc très naturellement définie comme l'une de ses priorités.

À cette fin, le gouvernement veut :

- ◆ augmenter le taux d'emploi¹¹ (mais attirons l'attention sur le fait qu'il ne faudrait pas, par ce point, se concentrer sur la quantité d'emplois créés au détriment de leur qualité) ;
- ◆ atteindre un objectif d'insertion des plus jeunes dans le monde du travail. Il s'agit en effet du public qui trouve le plus difficilement un travail, mais également du public pour lequel le travail revêt une importance fondamentale. En l'absence de possibilités d'insertion, une génération entière se retrouve sans réelles perspectives, allant même jusqu'à sombrer dans le désespoir. L'emploi constitue pour les jeunes un premier pas vers une autonomie et des projets de vie. Notons également, pour accentuer encore l'importance de ce point, que les CPAS ont vu le nombre des bénéficiaires de moins de 25 ans progresser de manière très inquiétante ces dernières années ;
- ◆ lutter contre la pauvreté. L'insertion professionnelle est dès lors considérée comme une échappatoire à la pauvreté. C'est vrai, mais à condition d'obtenir un emploi qui soit suffisamment rémunérateur pour s'extraire de la pauvreté.

Nous sommes donc en présence d'un projet fort ambitieux qui, cependant, n'affiche pas les moyens d'encadrement et financiers qui devront permettre de concrétiser ces défis. Or, sans ces moyens, cette belle ambition restera lettre morte. Pour autant que les moyens nécessaires lui soient accordés, cette politique d'insertion pourrait fort bien être un élément fédérateur en Wallonie et rendre possibles des projets innovants, créatifs, dynamiques et collaboratifs. Le partenariat que permet cette visée d'insertion peut être l'élément positif pour autant que l'on assure un financement suffisant aux partenaires.

c) Collaboration avec les entreprises privées

La collaboration avec le monde des entreprises est un axe fort de la DPR. Et là encore, nous pensons que c'est effectivement très important. L'insertion doit pouvoir prendre assise sur le monde des entreprises afin d'offrir des opportunités à long terme aux travailleurs. Pour montrer l'importance de cette collaboration, nous pouvons (comme le fait par ailleurs le gouvernement) prendre l'exemple qu'offrent les CPAS dans les conventions « article 61 »¹². Alors que le taux de réussite (les personnes sont toujours à l'emploi trois ans après la signature du contrat) pour les engagements en article 60 § 7 est de 42%, celui des contrats sous l'article 61 est de 68%. Cela montre très clairement qu'il faut considérer l'entreprise privée comme un partenaire à part entière de la politique d'insertion, car la finalité de toute politique d'insertion doit être la mise à l'emploi durable. La visée ne consiste donc pas en un passage par l'emploi, mais bien en une stabilité à l'emploi.

Ajoutons cependant qu'au fil du temps, nous avons constaté dans les CPAS qu'une forte demande émanait des entreprises privées en vue d'accéder aux personnes en stage afin de vérifier leurs aptitudes. De la même manière, les bénéficiaires souhaitent une confrontation directe dans le cadre d'un poste de travail afin d'en mesurer les implications. Que le CPAS soit reconnu par le gouvernement comme opérateur de formation autorisé à mettre en stage en entreprise privée (même pour un temps très court, de dix jours par exemple) est important pour optimiser la relation CPAS – entreprises et pour garantir une réussite dans ce partenariat nécessaire.

2.2 Quels sont les effets de la sixième réforme de l'État sur la politique d'activation des CPAS en Flandre ?

L'un des volets les plus importants de la sixième réforme de l'État est la régionalisation de la politique d'activation, la conséquence étant que les mesures telles que l'article 60 § 7, SINE et Activa (régime des CPAS), le programme fédéral au titre du FSE, etc., auxquelles les CPAS recourent dans le cadre de la mission d'activation que leur a assignée la loi du Droit à l'intégration sociale (DIS), sont désormais transférées aux Régions. Cependant, la mission d'activation demeure une mission fondamentale des CPAS. La loi DIS n'est pas modifiée, et il n'en est pas non plus question. Au contraire. Nous constatons par exemple, en Flandre du moins, que de plus en plus de citoyens sont renvoyés vers les CPAS. Il s'agit essentiellement de personnes qui, en dépit des efforts d'accompagnement des services régionaux de placement, n'ont pas pu, ou à peine, être activées, mais également de demandeurs d'emploi que le durcissement de la réglementation en matière de chômage est venu exclure du système. Nous pensons en particulier aux personnes non orientables, aux citoyens qui se trouvent dans un « parcours de travail et de soins », à ceux qui perdent leur allocation d'insertion, etc. En ce qui concerne ces derniers, les estimations font état de 10 000 à 30 000 clients potentiels pour les CPAS, auxquels le VDAB¹³ renverra une partie de ce groupe. En soi, la mission fondamentale d'un CPAS est d'aider les personnes se trouvant dans une telle situation. Une responsabilité que ne manqueront pas d'assumer les CPAS. Mais la réussite de cette prise en charge sera déterminée par un certain nombre de facteurs. À côté de l'aspect purement financier – le gouvernement fédéral a promis, tant lors de la législature précédente que dans l'actuelle déclaration gouvernementale, de débloquer des fonds en plus pour les charges supplémentaires – de nombreux éléments dépendent de la réussite de la régionalisation de la politique d'activation. Il peut en résulter des opportunités pour les CPAS, mais également des risques.

Par le passé, les clients des CPAS n'étaient pas considérés comme un groupe cible prioritaire par les mesures flamandes. L'accès à ces mesures a donc été entravé. Là où, dans un passé lointain, un jour de minimex, comme cela s'appelait à l'époque, suffisait pour bénéficier de n'importe quelle mesure, cette journée a été portée à au moins douze mois sans interruption dans le cadre du plan d'expérience professionnelle (plan WEP), par exemple. Compte tenu de la régionalisation des mesures fédérales d'activation qui, auparavant, pouvaient être mises en œuvre en faveur des allocataires sociaux (article 60 § 7, article 61, les

régimes SINE et Activa des CPAS, AR 500 euros, FSE fédéral, etc.), la (co)responsabilité de l'activation des allocataires sociaux incombe par conséquent désormais au gouvernement flamand également (aux Régions).

Par conséquent, nous pouvons nous attendre, à tout le moins, à ce que toute mesure régionale de mise à l'emploi future soit accessible, facilement et sans entrave, aux clients des CPAS. Par ailleurs, la régionalisation peut également représenter un risque et vider *de facto* le rôle d'activation des CPAS de toute substance si ces derniers ne sont pas dotés des instruments et moyens adéquats : le CPAS en tant qu'institution se résumant uniquement à un rôle de versement des allocations. Si tel est le cas, la facture sociale atteindra des sommes astronomiques, dès lors que tout obstacle sur le parcours d'activation aura un effet direct sur le cofinancement local du régime du revenu d'intégration sociale. En effet, contrairement au système de chômage, notre système d'aide sociale est financé, pour quasiment la moitié, via des moyens locaux.

Nous sommes actuellement à la croisée des chemins, avec d'un côté un « rôle d'activation renforcé pour les CPAS » et de l'autre le « CPAS en tant que guichet ». De nombreux paramètres dépendront de la Flandre : acceptera-t-elle de prendre ses responsabilités et d'agir en conséquence ?

3. Conclusion générale

La sixième réforme institutionnelle de l'État belge, concrétisée par les lois spéciales du 6 janvier 2014, implique de nombreuses responsabilisations des entités fédérées, qui sont aujourd'hui à un carrefour de leur existence. Préalablement à une analyse détaillée d'une catégorie plus spécifique d'enjeux, il semblait opportun de dresser une liste, non exhaustive, mais significative, des transferts massifs de compétences du niveau fédéral vers les Communautés et les Régions. Le marché du travail, les soins de santé et l'aide aux personnes, les allocations familiales, ou encore les dépenses fiscales, tels sont, par exemple, des pans de compétences désormais aux mains des entités fédérées. Cela suppose dès lors une modification conséquente de leurs capacités fiscales, étant donné qu'elles doivent financer ces nouveaux leviers qui leur sont aujourd'hui confiés. Nous nous sommes ainsi intéressés aux mécanismes fiscaux aujourd'hui utilisables et consacrant une plus large autonomie fiscale aux Régions, ainsi qu'aux transferts du fédéral vers les Communautés pour subvenir aux coûts de ces nouvelles compétences, telles que les allocations familiales, par exemple.

Cette nouvelle réforme concerne potentiellement le public le plus fragilisé, vivant ou étant proche de vivre dans la pauvreté. À ce titre, alors que l'on assiste à une augmentation de la responsabilité des entités fédérées et à une diminution des mécanismes de solidarité préalablement existants, nous nous sommes penchés plus spécifiquement sur les enjeux de l'insertion professionnelle, désormais régionalisée pour certains aspects. Si la Région est à un carrefour de son existence, cela sous-tend dès lors une série d'enjeux pouvant rendre les politiques menées plus performantes. En matière d'aide à l'emploi, nous avons relevé trois enjeux cruciaux pour une meilleure optimalisation des mesures développées. Il s'agit, tout d'abord, de simplifier et d'harmoniser les nombreuses mesures d'activation diffuses, dont certains professionnels de l'emploi ne réalisent parfois pas aujourd'hui l'ensemble de l'étendue, tant les mécanismes sont nombreux et épars. Plus qu'une harmonisation, il convient désormais de regrouper ces mesures en un seul paquet, plus visible et concret, permettant une plus grande clarté dans les différents mécanismes d'activation à disposition. Parallèlement à ce travail, le gouvernement wallon actuel s'est fixé de nombreux objectifs ambitieux, tels que la diminution du taux de pauvreté, l'augmentation du taux d'emploi ou encore l'augmentation de l'insertion des jeunes dans le monde du travail. Pour que ces ambitions louables ne demeurent pas un catalogue de bonnes volontés, nous rappelons combien il est essentiel d'octroyer les moyens financiers et humains à la hauteur de ces objectifs. Enfin, troisième et ultime enjeu, celui de la collaboration avec le monde des entreprises. L'expérience prouve que l'entreprise est un maillon crucial dans la politique d'activation. Les conventions Article 60 § 7 affichent un taux de réussite de 42%, là où les conventions Article 61 pointent à 68%. À la lecture de ces chiffres, nul doute que l'obtention d'un emploi stable et durable passe par une plus grande collaboration avec le monde des entreprises.

Dans le droit fil de notre exposé concernant une plus grande responsabilisation des entités fédérées et des enjeux qui en découlent, nous pointons une conséquence inhérente à ces transferts de compétences et récentes réformes, à savoir le rôle accru joué par les CPAS aujourd'hui. Ces derniers sont confrontés à un afflux significatif de nouveaux bénéficiaires, dont certains sont par ailleurs des travailleurs, disposant d'un salaire, mais ne parvenant plus à vivre de manière décente. La régionalisation des mesures d'activation auxquelles ont recours les CPAS leur impose aujourd'hui de prendre leurs responsabilités, dans un contexte social particulièrement étriqué. Pour ce faire, certains facteurs vont être

déterminants dans la réussite de l'action menée par les CPAS, tels que l'octroi d'une redevance par le gouvernement fédéral pour faire face aux nouveaux frais engendrés par les réformes et mesures actuelles ou encore une nécessaire simplification des procédures permettant d'activer l'aide aux bénéficiaires afin que les CPAS ne deviennent pas de simples organismes de paiement, engendrant une note de plus en plus exponentielle, dès lors qu'il faut parfois aujourd'hui jusqu'à douze mois d'attente avant de bénéficier de certaines mesures, auparavant accessibles après un jour seulement.

Concluons sur un dernier point : si l'insertion professionnelle est « la voix royale » que tout le monde met en évidence, n'oublions jamais que pour bon nombre de personnes, un stade préalable reste primordial, celui de l'insertion sociale. À défaut d'y accorder l'importance qu'elle mérite et les moyens qui lui sont nécessaires, le gouvernement ne parviendra pas à relever ses défis ambitieux, notamment extraire les personnes de la pauvreté.

Notes

1. Giuseppe Pagano a rédigé la partie concernant les nouvelles compétences pour les entités fédérées, Ricardo Cherenti la partie consacrée à l'activation professionnelle en Wallonie et Fabio Contipelli la partie relative à la politique d'activation des CPAS en Flandre.
2. Il s'agit de la loi spéciale du 6 janvier 2014 relative à la sixième réforme de l'État (M.B. 31 janvier 2014) et de la loi spéciale du 6 janvier 2014 portant réforme du financement des Communautés et des Régions, élargissement de l'autonomie fiscale des Régions et financement des nouvelles compétences (M.B. 31 janvier 2014).
3. Loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions (M.B. 17 janvier 1989).
4. Pour une analyse plus complète : Sautois & Uyttendaele (2013).
5. 25,99% exactement.
6. Cependant, la dotation supprimée augmentait en fonction de la croissance et de l'inflation alors que les recettes d'IPP augmentent plus vite. Ce phénomène, dénommé « élasticité de l'IPP par rapport à la croissance », s'explique par la progressivité du système fiscal belge. Dès lors, en régionalisant une partie de l'IPP, on transfère aussi aux Régions une partie des gains d'élasticité, ce qui se traduit par une perte pour l'État fédéral par rapport au mécanisme actuel.
7. 35,12% exactement.
8. Dans une simulation de la nouvelle loi de financement (en utilisant les hypothèses macroéconomiques de la BNB), Decoster et Sas (2012b) esti-

ment qu'en 2012, le montant du nouveau mécanisme de solidarité aurait été de 676 millions pour la Région wallonne et de 264 millions pour la Région de Bruxelles-Capitale.

9. Pour cela, nous renvoyons à nos études, disponibles sur le site de la Fédération des CPAS wallons : <http://www.uvcw.be/espaces/cpas/174.cfm>.
10. Plusieurs auteurs ont parlé de « dé-fédéralisation » des politiques de l'emploi. Ce terme, si bien sûr on peut le comprendre, ne nous semble pas convenir, car il laisse entendre que l'on « désosse » l'État plutôt que de montrer que l'on donne chair et cohérence à un projet régional. Or, nous estimons que cette politique de l'emploi représente certes un défi, mais aussi une opportunité.
11. Notons que l'on ne parle plus ici de diminuer le taux de chômage, mais bien d'augmenter le taux d'emploi, ce qui n'est pas du tout la même chose. On peut très bien avoir une forte croissance du taux d'emploi tout en ne voyant pas diminuer le taux de chômage.
12. Il s'agit de l'article 61 de la loi organique des CPAS du 8 juillet 1976 qui permet aux CPAS de passer des conventions avec des partenaires externes au CPAS. Lorsqu'il s'agit d'une collaboration en insertion professionnelle, une entreprise privée engage un bénéficiaire et conventionne avec le CPAS. Le CPAS donne à l'entreprise une certaine somme d'argent qui vient compenser le temps nécessaire à l'accompagnement et la formation du travailleur dans l'entreprise.
13. Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding.

Chapitre 3

Recours au crédit et difficultés financières : quel lien avec la pauvreté ?

Caroline Jeanmart, Romain Duvivier et Helga De Doncker¹

Cet article propose d'analyser les liens existants entre pauvreté, difficultés financières et surendettement. À première vue, on peut penser que ces notions se recouvrent largement. Toutefois, il n'en est pas nécessairement ainsi. Une personne en situation de pauvreté ressentira souvent des difficultés financières et pourra être surendettée. Toutefois, une personne peut être pauvre sans pour autant être surendettée. Inversement, toutes les personnes surendettées ne sont pas touchées par la pauvreté telle que mesurée par l'approche classique du taux de pauvreté monétaire. Comme nous le montrerons, il n'en reste pas moins que ces différentes problématiques restent fortement corrélées.

1. Pauvreté, difficultés financières et surendettement : de quoi parlons-nous ?

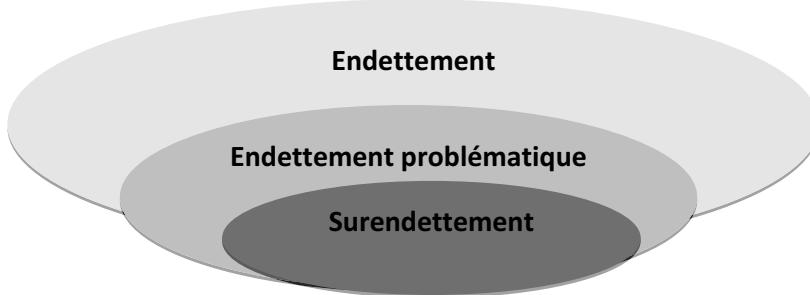
1.1 Notions liées à l'endettement

Lorsque l'on parle d'endettement, une distinction est généralement établie entre deux catégories de dettes : les dettes de crédit et les dettes hors crédit. Une part importante de la population belge est concernée par le crédit : fin 2014, la part de la population à être enregistrée était de 69 % pour au moins un crédit dans la Centrale des crédits aux particuliers (CCP)². Les dettes hors crédit sont également très courantes (dettes vis-à-vis des pouvoirs publics, de loyer, d'énergie, d'eau, de télécommunication, de soins de santé, etc.). Ce chapitre se centre essentiellement sur les dettes de crédit.

L'endettement pris au sens large du terme concerne pratiquement l'ensemble de la population adulte. Si être endetté n'est pas en soi une

situation problématique, cela peut être source de difficultés pour certains ménages (figure 1). En outre, une distinction est faite entre l'endettement problématique et le surendettement.

Figure 1 : Différents niveaux d'endettement.



Source : Observatoire du Crédit et de l'Endettement (OCE).

Une personne est en situation d'endettement problématique lorsqu'elle est en défaut de paiement pour une ou plusieurs dettes arrivées à échéance. On estime à 5% minimum la proportion des personnes majeures en situation d'endettement problématique en Belgique (Carpentier & Van den Bosch, 2008). Le surendettement constitue une situation d'endettement problématique extrême dans laquelle une personne a trop de dettes par rapport à ses capacités de remboursement. Le surendettement est généralement défini comme une incapacité durable à rembourser ses dettes à partir de ses revenus courants (European Commission, 2008). Bien que la notion de défaut de paiement soit importante, c'est surtout son caractère durable qui distingue le surendettement de l'endettement problématique.

Cette dimension de durabilité reste néanmoins floue du fait de l'absence de définition faisant consensus. Pour estimer l'ampleur du surendettement, il est possible d'utiliser certains indicateurs. Un premier est relatif aux défauts de paiement en matière de crédit répertoriés au sein de la CCP. Toutefois, chacun des 3,7% de majeurs défaillants enregistrés dans la Centrale ne peut pas être considéré comme surendetté sachant que plus de la moitié ne sont enregistrés que pour un seul contrat défaillant. Le recours des ménages aux procédures de traitement du surendettement est un second indicateur du surendettement. Fin 2014, selon la CCP, un peu plus de 1% de la population majeure belge était en procédure de règlement collectif de dettes. En outre, entre 1,2% et 1,4% des ménages belges (selon la région considérée) s'étaient

adressés à une institution agréée pour la médiation de dettes (Observatoire du Crédit et de l'Endettement, 2014). Il est dès lors raisonnable d'estimer qu'une proportion comprise entre 1% et 3% des majeurs est concernée par le surendettement.

1.2 Pauvreté et surendettement : quels liens ?

La pauvreté est définie dans cet Annuaire comme un « réseau d'exclusions sociales couvrant divers domaines de l'existence individuelle et collective. Il sépare les pauvres des modes de vie généralement acceptés de la société. C'est un fossé que ces personnes ne peuvent combler par leurs seuls moyens » (Vranken & Geldof, 1993 ; Vranken, 2014 : 14).

L'une des différences entre les concepts de pauvreté et de surendettement tient au fait que le premier est multidimensionnel alors que le second est exclusivement lié à une balance économique. La pauvreté n'est pas uniquement un problème monétaire, elle intègre notamment des considérations sociales et éthiques. Elle dépasse la simple vision centrée sur le manque de moyens financiers et renvoie au « cumul et à l'imbrication d'inégalités, de privations et d'exclusions » (Vranken, 2012 : 14).

Même si ces concepts sont distincts, le surendettement et la pauvreté peuvent toutefois être intimement liés (Fondation Roi Baudouin, 2005 ; Mitchell, Mouratidus & Weale, 2005 ; Van Menzel, 2001) et se renforcer mutuellement. Le surendettement et les privations qui en découlent sont certainement des facteurs susceptibles de conduire à des situations de pauvreté ou de les accentuer. La pauvreté, quant à elle, peut conduire au surendettement dès lors que les individus en situation de pauvreté mettent en place des stratégies afin de pallier le manque de revenu : reporter le paiement de certaines factures ou du loyer, avoir recours au crédit afin de financer des biens de la vie courante, etc. Ce type de stratégie peut conduire des ménages économiquement précaires au surendettement.

La pauvreté et le surendettement sont également des problématiques proches si l'on considère leurs conséquences pour les individus qui les vivent : isolement et repli sur soi (Vallins, 2004), pénurie de biens de première nécessité, « vivre au jour le jour », problèmes de santé physique ou mentale (Balmer et al., 2006 ; Bridges & Disney, 2010 ; Jenkins et al., 2008 ; Meltzer et al., 2013), divorce/séparation, etc. En outre, l'étude des deux problématiques débouche sur un même constat préoccupant, à savoir leur reproduction sociale.

Sans être interchangeables, les concepts de pauvreté, d'endettement problématique et de surendettement sont donc intimement liés. Les analyses qui suivent ont pour objectif de mettre en lumière les liens qu'entretiennent ces concepts.

2. Crédits, retards de paiement et caractéristiques socioéconomiques des emprunteurs en lien avec la pauvreté : une analyse spatiale

Cette section décrit les différences géographiques en matière de recours au crédit et de retard de paiement observées à partir des données de la CCP pour l'année 2014. Elle s'interroge également sur les liens éventuels pouvant apparaître au niveau spatial, entre, d'une part, le comportement d'emprunt et de remboursement, d'autre part, une série de variables socioéconomiques caractérisant généralement les personnes en situation de pauvreté³. En d'autres termes, nous examinons si, au niveau des arrondissements administratifs, des liens existent entre des variables macro-économiques indicatrices de la pauvreté et les comportements des emprunteurs en termes de recours au crédit et de retard de paiement.

Trois variables socioéconomiques ont été retenues en tant qu'indicateurs du niveau de pauvreté : le taux de chômage⁴, le revenu disponible par habitant⁵ et le pourcentage d'isolés⁶. Il existe en effet des corrélations entre ces trois variables et le risque de pauvreté. Selon les dernières données disponibles, alors que le taux de pauvreté s'élevait à 15,1% pour l'ensemble de la Belgique, il était de 24,5% pour les isolés et atteignait 46,2% pour les personnes au chômage⁷.

2.1 Différences géographiques dans le comportement d'emprunt

L'analyse géographique du comportement d'emprunt se base sur deux indicateurs issus de la Centrale. D'une part, le taux de participation à l'emprunt, c'est-à-dire le pourcentage de personnes majeures ayant au moins un contrat de crédit enregistré dans la CCP. D'autre part, l'intensité d'emprunt mesurée en termes de nombre moyen de crédits en cours par emprunteur.

2.1.1 Taux de participation à l'emprunt

Au niveau national, 69,0% des majeurs⁸ sont enregistrés pour au moins un crédit au sein de la Centrale. Ce taux de participation diffère fortement selon le type de crédit considéré. Pas moins de 61,6% de la population majeure belge est enregistrée dans la CCP pour un crédit à la consommation contre seulement 32,2% pour du crédit hypothécaire. À l'échelle des arrondissements, des différences notables dans les taux de participation à l'emprunt sont observées. Tous crédits confondus, on enregistre un minimum de 58,5% pour Bruxelles-Capitale contre un taux de participation maximum de 76,8% pour l'arrondissement administratif de Waremme. Ces différences interrégionales cachent des spécificités intrarégionales. Les parties Nord et Sud du pays présentent en effet des différences : les taux de participation à l'emprunt sont plus faibles au nord du pays : 69,2% en Région flamande contre 72,1% en Région wallonne.

En distinguant les différentes formes de crédit, il apparaît que les taux de participation des arrondissements wallons pour le crédit à la consommation sont plus élevés que ceux des arrondissements flamands, quelle que soit la catégorie de crédit à la consommation⁹ envisagée. L'inverse s'observe pour le crédit hypothécaire. Bruxelles-Capitale est l'arrondissement qui compte proportionnellement le moins d'emprunteurs pour les deux types de crédits.

Afin d'établir dans quelle mesure, au niveau des arrondissements, les comportements d'emprunt sont liés à des variables indicatrices de la pauvreté, des coefficients de corrélation ont été calculés (tableau 1, p. 74). Le coefficient de corrélation indique la direction et l'intensité d'un lien entre deux variables et varie entre -1 et +1. Ce coefficient est positif lorsque les deux variables évoluent dans le même sens, négatif lorsqu'elles évoluent en sens opposé. Plus la valeur (en absolu) se rapproche de 1, plus le lien est fort. Nous devons faire remarquer que deux variables peuvent être corrélées sans pour autant entretenir de liens de cause à effet. Nous nous contentons ici de présenter des caractéristiques objectives des emprunteurs et des personnes en situation de pauvreté. Des conclusions allant dans le sens de l'existence de liens de cause à effet nécessitent quant à elles plus de prudence.

Tableau 1 : Corrélations entre le taux de participation à l'emprunt et les variables socioéconomiques en lien avec la pauvreté.

	Taux de chômage	Revenu disponible par habitant	Pourcentage d'isolés
Total des crédits	0,31	-0,28	0,32
Crédits hypothécaires	-0,51	0,31	-0,47
Crédits à la consommation	0,65	-0,53	0,65

Sources : CCP, ONEM, ICN et DGSI.

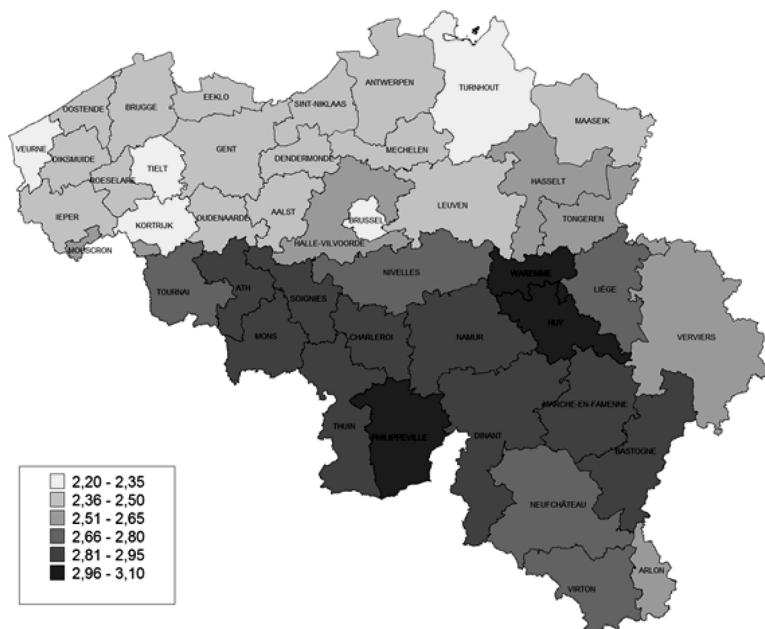
Aucun lien statistique fort n'apparaît entre les variables socioéconomiques retenues et les taux de participation calculés pour l'ensemble des crédits ainsi que pour le crédit hypothécaire. Le taux de participation au crédit à la consommation, en revanche, présente une corrélation modérément positive avec le taux de chômage et le pourcentage d'isolés. En d'autres termes, davantage de personnes sont concernées par le crédit à la consommation dans les arrondissements où le taux de chômage est important et où le pourcentage d'isolés est élevé. La corrélation avec le revenu disponible par habitant est négative et légèrement moins forte. Dans tous les cas, pour le crédit à la consommation, il est impossible de rejeter l'hypothèse d'un lien entre les indicateurs de la pauvreté et le taux de participation à l'emprunt.

2.1.2 *Nombre moyen de contrats de crédit*

Au niveau national, le nombre moyen de crédits par emprunteur est de 2,54. Au niveau des arrondissements, ce nombre varie entre 2,33 et 3,00 crédits par emprunteur. La figure 2 (p. 75) illustre qu'au niveau des arrondissements, les moyennes les plus élevées se concentrent dans le sud du pays. L'image qui se dessine ici se rapproche donc fortement de celle obtenue pour le taux de participation à l'emprunt total. Un examen plus poussé montre que ce phénomène trouve surtout son origine dans le crédit à la consommation, et qu'il peut être observé pour chacune des trois formes qu'il peut prendre.

Les analyses de corrélation présentées au tableau 2 font apparaître qu'au niveau des arrondissements, le nombre moyen de contrats de crédit conclus par emprunteur est plus fortement lié aux variables socioéconomiques indicatrices de la pauvreté que ne l'était le taux de participation à l'emprunt. Pour les deux types de crédit, il existe une corrélation (très) forte avec le taux de chômage, le revenu disponible par habitant et le pourcentage d'isolés. On souscrit donc davantage de

Figure 2 : Nombre moyen de contrats de crédit par emprunteur (tous types de crédit confondus).



Source : CCP.

Tableau 2 : Corrélations entre le nombre moyen de contrats de crédit et les variables socioéconomiques en lien avec la pauvreté.

	Taux de chômage	Revenu disponible par habitant	Pourcentage d'isolés
Total des crédits	0,70	-0,60	0,72
Crédits hypothécaires	-0,90	0,74	-0,81
Crédits à la consommation	0,86	-0,69	0,85

Sources : CCP, ONEM, ICN et DGSIE.

crédits à la consommation dans les arrondissements plus vulnérables sur le plan socioéconomique. Une ventilation plus détaillée (non présentée ici) par catégorie de crédit montre que la corrélation est plus forte dans le cas des ouvertures de crédit que pour les deux autres formes de crédit à la consommation. Le nombre moyen de crédits hypothécaires conclus, par contre, est plus élevé dans les arrondissements moins vulnérables sur le plan socioéconomique.

2.2 Disparités spatiales en termes d'endettement problématique

L'analyse géographique de l'endettement problématique se concentre spécifiquement sur les retards de paiement. D'une part, l'analyse porte sur le taux d'emprunteurs défaillants défini comme la proportion d'emprunteurs ayant au moins un arriéré de paiement dans la population totale des emprunteurs. D'autre part, nous examinons l'ampleur de cet arriéré sur base du nombre moyen de crédits défaillants.

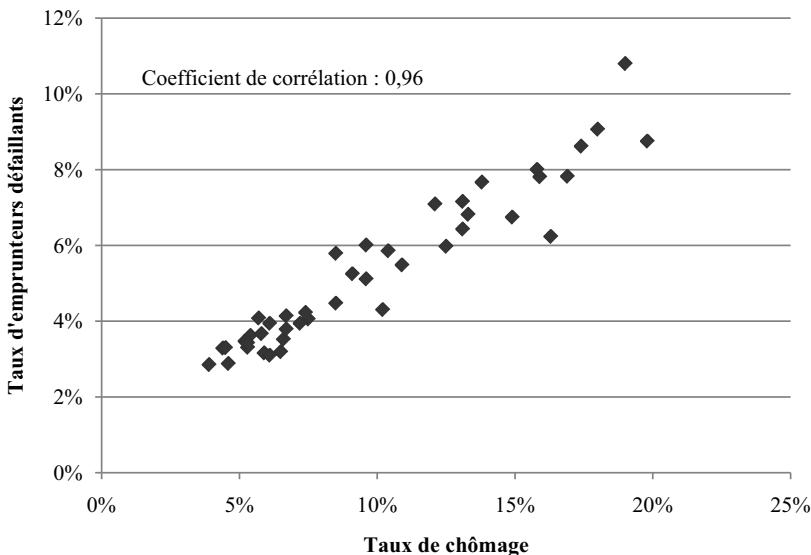
2.2.1 Taux d'emprunteurs défaillants

Les différences spatiales sont plus marquées pour les données relatives à l'endettement problématique que pour les résultats qui concernent le comportement d'emprunt. Le taux d'emprunteurs défaillants, de 5,4% au niveau national¹⁰, couvre des disparités importantes entre les différentes parties du pays. Les proportions d'emprunteurs défaillants sont inférieures en Flandre, avec 3,7% pour l'ensemble de la Région et un minimum de 2,8% à Tielt. À l'exception de Nivelles, les taux d'emprunteurs défaillants sont relativement plus élevés en Wallonie, en particulier autour de l'axe Mons-Charleroi-Liège, avec un maximum de 10,8% à Charleroi. Ce taux s'élève à 9,1% à Bruxelles-Capitale.

Le taux d'emprunteurs défaillants (tous types de crédit confondus) présente une corrélation très élevée avec les variables socioéconomiques prises en compte (voir tableau 3, p. 78). La corrélation avec le taux de chômage est particulièrement forte (voir figure 3).

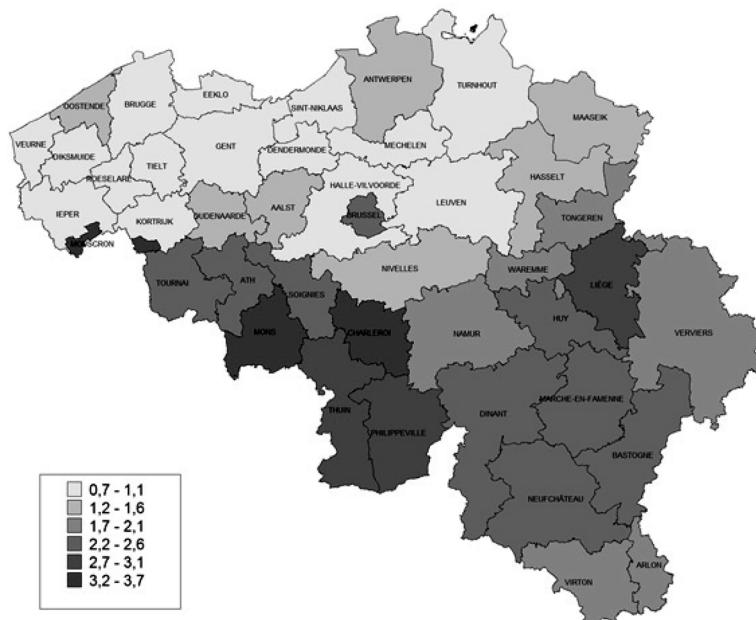
Les taux d'emprunteurs défaillants en matière de crédit à la consommation sont nettement plus importants que pour le crédit hypothécaire (figures 4, p. 77 et 5, p. 78). Pour l'ensemble du pays, fin 2014, seul 1,5% des personnes ayant contracté un crédit hypothécaire étaient défaillantes contre 5,7% pour les crédits à la consommation. Comme attesté par les figures 4 et 5, les différences géographiques observées montrent également une divergence entre le nord et le sud du pays. La proportion d'emprunteurs concernée par des défauts de paiement est, pour chaque catégorie de crédit, nettement plus importante en Région wallonne qu'en Région flamande. Les taux enregistrés à Bruxelles-Capitale se rapprochent des niveaux plus élevés observés au sud du pays.

Figure 3 : Taux d'emprunteurs défaillants et taux de chômage.



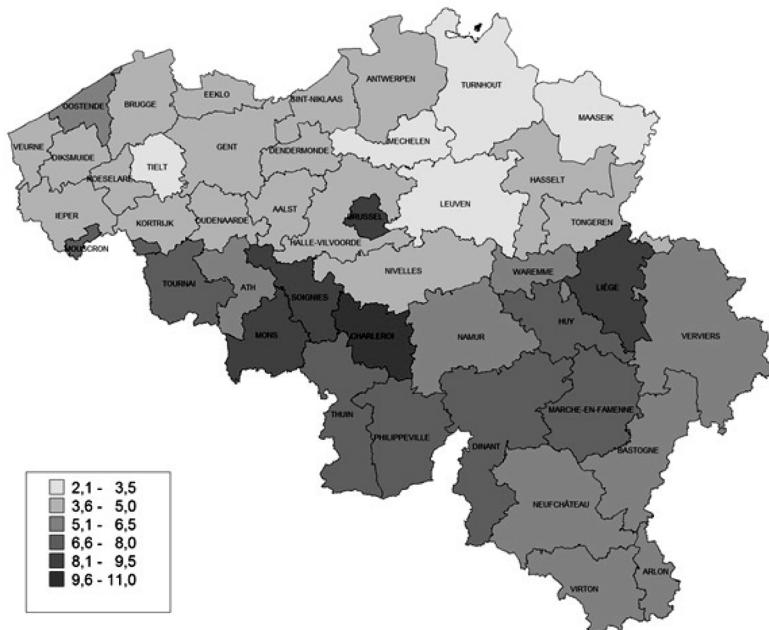
Sources : CCP et ONEM.

Figure 4 : Taux d'emprunteurs défaillants : crédits hypothécaires (en %).



Source : CCP

Figure 5 : Taux d'emprunteurs défaillants : crédits à la consommation (en %).



Source : CCP

Les corrélations entre le taux d'emprunteurs défaillants et les trois variables socioéconomiques indicatrices de la pauvreté sont, pour les crédits hypothécaires comme pour les crédits à la consommation, très élevées (tableau 3). Les résultats obtenus pour les différentes catégories de crédits à la consommation (non reportés ici) montrent en outre que la corrélation est plus marquée dans le cas des ouvertures de crédit.

Tableau 3 : Corrélations entre le taux d'emprunteurs défaillants et les variables socioéconomiques en lien avec la pauvreté.

	Taux de chômage	Revenu disponible par habitant	Pourcentage d'isolés
Total des crédits	0,96	-0,81	0,88
Crédits hypothécaires	0,89	-0,85	0,76
Crédits à la consommation	0,95	-0,80	0,88

Sources : CCP, ONEM, ICN et DGSIE.

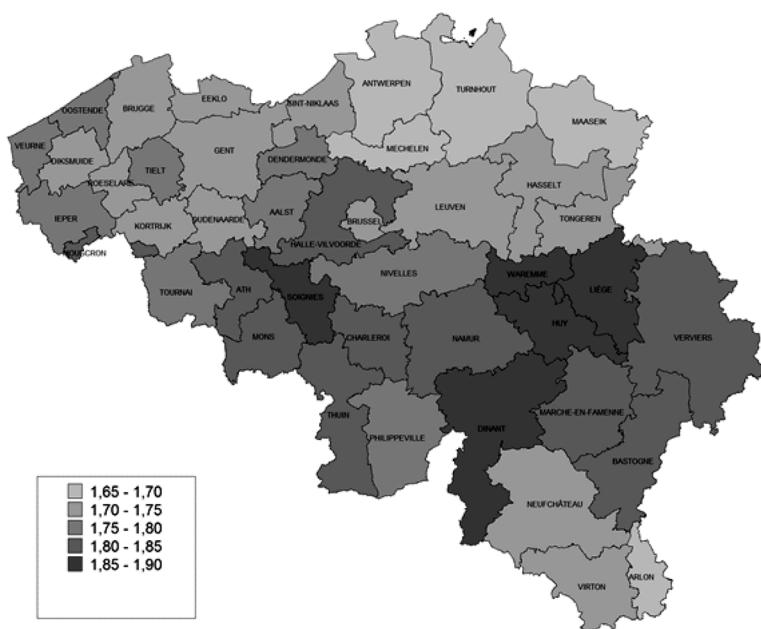
Dans les arrondissements plus vulnérables sur le plan socioéconomique, les pourcentages d'emprunteurs en situation d'endettement problématique en matière de crédit hypothécaire et/ou de crédit à la consommation sont donc relativement plus élevés. Ceci pourrait signi-

fier qu'un lien existe entre l'occurrence des situations d'endettement problématique et de pauvreté.

2.2.2 *Nombre moyen de crédits défaillants*

Le nombre moyen de contrats de crédit présentant des arriérés de paiement par débiteur défaillant varie relativement peu selon les arrondissements. Nous observons un minimum de 1,65 à Turnhout et un maximum de 1,90 à Waremme. Néanmoins, la figure 6 suggère que cette moyenne est plus élevée là où les emprunteurs ont souscrit un plus grand nombre de contrats de crédit, à savoir en Wallonie et à Hal-Vilvorde. Il va de soi que l'accumulation des crédits multiplie le risque de défaut de paiement. Comme c'était le cas pour le nombre total de contrats de crédit en cours, la ventilation par type de crédit (non reportée ici) montre que les disparités spatiales découlent surtout des crédits à la consommation, et en particulier des ouvertures de crédit.

Figure 6 : Nombre moyen de contrats de crédit défaillants par emprunteur défaillant.



Source : CCP.

Le nombre moyen de crédits défaillants ventilé par arrondissement présente, dans le cas des crédits à la consommation, une corrélation positive élevée avec le taux de chômage et le pourcentage d'isolés

(tableau 4). Les analyses par type de crédit à la consommation (non reportées ici) montrent que cette corrélation forte ne se manifeste que pour les ouvertures de crédit et les ventes à tempérament.

Les arrondissements plus vulnérables sur le plan socioéconomique comptent donc une proportion plus élevée d'emprunteurs multi-défaillants, spécialement en matière de crédits à la consommation.

Tableau 4 : Corrélations entre le nombre moyen de crédits défaillants et les variables socioéconomiques en lien avec la pauvreté.

	Taux de chômage	Revenu disponible par habitant	Pourcentage d'isolés
Total des crédits	0,63	-0,51	0,64
Crédits hypothécaires	-0,57	0,51	-0,54
Crédits à la consommation	0,67	-0,47	0,70

Sources : CCP, ONEM, ICN et DGSIE.

L'ensemble de ces observations permet de conclure qu'il existe des différences de comportement entre les arrondissements, non seulement en matière d'emprunt, mais aussi en matière d'endettement problématique. Ces différences sont, dans une large mesure, corrélées avec une série de variables socioéconomiques (taux de chômage, pourcentage d'isolés et revenu disponible par habitant), ici considérées comme indicatrices du niveau de pauvreté propre à chaque arrondissement. Les arrondissements plus vulnérables sur le plan socioéconomique comptent une proportion plus élevée d'emprunteurs défaillants auxquels est par ailleurs associé en moyenne un nombre plus élevé de contrats de crédit (à la consommation) présentant des retards de paiement.

3. Difficultés financières, crédit et pauvreté : une analyse sur base de données microéconomiques

En 2013, l'Observatoire du Crédit et de l'Endettement a réalisé une enquête par questionnaire interrogeant plus de 3 000 personnes âgées de 18 à 65 ans et résidant en Belgique¹¹. Son objectif était de mettre en évidence les caractéristiques socioéconomiques des personnes en difficulté financière, leur niveau de culture financière, leur rapport au crédit et à l'endettement ainsi que leur mode de gestion budgétaire¹². Partant

des données récoltées dans le cadre de cette enquête et afin de compléter ce qui précède, nous souhaitons mettre en évidence les liens entre, d'une part, la pauvreté, d'autre part, des notions telles que les difficultés financières/le surendettement, le recours au crédit et le niveau de culture financière et de gestion budgétaire des ménages. Nous nous demandons si les conclusions reposant sur la deuxième section de ce chapitre (données de la CCP) sont confirmées par les données de cette enquête. En particulier, par rapport au reste de l'échantillon, les personnes en situation de pauvreté sont-elles plus concernées par certaines formes de crédit (comme le crédit à la consommation) et vivent-elles plus de difficultés financières que le reste de l'échantillon ?

3.1 Nos mesures de la pauvreté

Dans ce chapitre, la pauvreté est mesurée sur base de deux indicateurs : d'une part, la pauvreté monétaire relative, d'autre part, un indicateur de pauvreté matérielle.

Selon l'approche de la pauvreté monétaire relative, une personne est considérée en situation de pauvreté si elle vit dans un ménage disposant d'un revenu disponible inférieur au seuil de pauvreté¹³. Au sein de notre échantillon, 20% des répondants vivent avec un revenu inférieur au seuil de pauvreté. Ce taux est supérieur au seuil de pauvreté belge, proche de 15%. Cette différence s'explique par le fait que, à dessein, notre échantillon comporte un nombre non négligeable de ménages ayant entamé une procédure de médiation de dettes. L'objectif initial de l'enquête étant de mettre en évidence les caractéristiques socioéconomiques des ménages en difficulté financière, nous souhaitons garantir une représentation suffisante de ceux-ci.

Nous avons également interrogé les répondants sur les déprivations matérielles qu'ils estimaient avoir vécues. Il leur était demandé d'indiquer si, oui ou non, ils avaient été dans l'obligation de renoncer à certains biens et/ou de devoir « aller en négatif » sur leur compte bancaire en raison de leur situation financière (tableau 5). Pour toutes les thématiques proposées, près de 40% des répondants indiquent avoir connu une déprivation au cours des douze derniers mois. Une proportion proche de 30% des répondants déclare n'avoir connu aucune déprivation matérielle au cours des douze derniers mois. À l'inverse, 14% ont répondu « oui » aux cinq propositions.

Tableau 5 : Au cours des 12 derniers mois, votre situation financière vous a-t-elle poussé, au moins une fois, à devoir... (Pourcentage du total des répondants ayant répondu « oui »).

Annuler ou reporter des vacances ?	43,9%
Renoncer à un gros achat pourtant nécessaire ?	43,2%
Diminuer vos dépenses alimentaires ?	46,3%
Renoncer à offrir un cadeau ?	44,5%
Aller en négatif sur votre compte bancaire ou utiliser une carte de crédit ?	42,7%

Source : Enquête OCE.

Dans ce chapitre, nous considérons qu'une personne connaît une situation de pauvreté matérielle si elle a opté pour quatre ou cinq « oui » aux cinq indicateurs proposés. Une proportion de 32,1% de répondants se trouve dans une telle situation. Cette manière alternative d'approcher la pauvreté inclut donc un plus grand nombre de personnes que le concept de pauvreté monétaire relative. Il est également intéressant de constater qu'une corrélation forte existe entre ces deux indicateurs de pauvreté bien qu'elle ne soit pas parfaite : 59,4% des répondants en situation de pauvreté monétaire souffrent de pauvreté matérielle alors que 25,3% des personnes en situation de pauvreté matérielle ne vivent pas sous le seuil de pauvreté.

Ces deux modes de mesure de la pauvreté doivent être considérés comme complémentaires : la mesure de la pauvreté matérielle se base sur la situation ressentie par les ménages alors que celle de la pauvreté monétaire relative tient uniquement compte du revenu des répondants. À l'inverse de la pauvreté monétaire relative, la mesure de la pauvreté matérielle permet de tenir compte des conditions de vie réelles des ménages. Deux ménages n'auront pas les mêmes conditions de vie dès lors, par exemple, qu'ils vivent dans des régions où le coût du logement est différent. Dans un tel cas, à revenu et composition identiques, le ménage vivant dans une région où le coût du logement est plus élevé pourrait devoir se priver de certains biens pour compenser, et ainsi connaître une situation de pauvreté matérielle alors qu'en termes de pauvreté monétaire, il est dans une situation similaire au ménage vivant dans une région où le logement est plus abordable.

3.2 Pauvreté et difficultés financières

3.2.1 *Difficultés financières ressenties et pauvreté : une même réalité ?*

Existe-t-il une corrélation entre les difficultés financières des ménages et nos deux indicateurs de pauvreté ? Les ménages en situation de pauvreté sont-ils plus touchés par les difficultés financières que les autres ménages ? Pour y répondre, une mesure des difficultés financières des répondants a été construite sur base de quatre questions se basant sur le sentiment des répondants par rapport à leur endettement et à leurs difficultés financières. Cette mesure (nommée « score de difficulté financière »¹⁴⁾ peut prendre une valeur allant de 0 à 100.

Afin de faciliter les analyses, nous avons scindé notre échantillon en trois groupes d'individus qui se distinguent en fonction de l'intensité des difficultés financières ressenties (« difficultés financières faibles ou inexistantes », « difficultés financières moyennes à modérées » et « difficultés financières fortes ») (Duvivier & Jeanmart, 2014).

Les personnes en difficulté financière sont-elles plus touchées par la pauvreté ? La réponse est évidente au vu du tableau 6 ci-dessous. Au regard de nos deux indicateurs, le pourcentage de personnes en situation de pauvreté augmente de manière continue à mesure que l'on considère des sous-groupes avec un niveau de difficultés financières plus important. Parmi les personnes connaissant de fortes difficultés financières, plus de 4 personnes sur 10 vivent sous le seuil de pauvreté alors que près de 76,8% connaissent une situation de pauvreté matérielle.

Tableau 6 : Taux de pauvreté des répondants selon le niveau de difficulté financière.

Difficultés financières	Pourcentage de répondants concernés par	
	Pauvreté monétaire ** ¹⁵	Pauvreté matérielle **
Faibles ou inexistantes	5,4	1,7
Moyennes à modérées	15,9	23,7
Fortes	41,5	76,8
Total	20,0	32,1

Source : Enquête OCE.

Nous nous sommes interrogés sur l'indicateur de pauvreté qui était le plus fortement corrélé avec les difficultés financières ressenties par les

ménages. La pauvreté matérielle est plus fortement corrélée avec les difficultés financières des ménages que ne l'est la pauvreté monétaire (coefficients de corrélation de 0,661 contre 0,395). Ceci montre que pour être approchée correctement, l'analyse de la pauvreté doit aller au-delà de la seule prise en compte du revenu.

Les données qui précèdent témoignent d'une corrélation forte entre la pauvreté et les difficultés financières. Toutefois, le sens de celle-ci ne peut pas être déterminé : la pauvreté a-t-elle induit les difficultés financières ou, à l'inverse, les difficultés financières conduisent-elles à la pauvreté ? Nous pouvons également supposer que ces deux phénomènes s'auto-entretiennent et que le faisceau de facteurs ayant conduit certains ménages à vivre une situation de pauvreté est également à même d'expliquer leurs difficultés financières.

3.3 Pauvreté et endettement en crédit

La deuxième section de cet article concluait que l'endettement en crédit des parties du pays les plus vulnérables sur le plan socioéconomique présentait certaines caractéristiques. Ces conclusions sont-elles confirmées par les résultats de l'enquête de l'Observatoire ? Les tableaux ci-dessous présentent une série d'indicateurs, d'une part, des catégories de crédits souscrits par les répondants (tableau 7), d'autre part, de la pression exercée par ces crédits sur leur budget (tableau 8).

Tableau 7: Pourcentage des répondants ayant du crédit par type de crédit (en % du total des répondants) et nombre moyen de crédits à la consommation selon le niveau de difficulté financière.

	Pauvreté monétaire			Pauvreté matérielle		
	Non	Oui	Sig.	Non	Oui	Sig.
(1) Crédit hypothécaire	53,7	28,0	**	53,1	38,8	**
(2) Ouverture de crédit avec carte	35,8	34,1		26,9	53,6	**
(3) Autre type de crédit à la consommation	42,4	47,1	*	34,6	61,9	**
(4) Nombre moyen de crédits à la consommation	1,13	1,36	**	0,85	1,87	**

Source : Enquête OCE.

Par rapport au reste de l'échantillon, les personnes en situation de pauvreté sont relativement moins concernées par le crédit hypothécaire (tableau 7, ligne 1). L'écart entre les « pauvres » et les « non pauvres » est encore plus important si l'on considère la pauvreté monétaire. Alors

que, parmi les répondants n'étant pas en situation de pauvreté, un peu plus d'un sur deux a un crédit hypothécaire, ils ne sont plus que 28,0% et 38,8% respectivement pour les personnes pauvres au sens de la pauvreté monétaire et matérielle.

Pour le crédit à la consommation (tableau 7, lignes 2 et 3) et en ce qui concerne la pauvreté matérielle, nous observons le phénomène inverse : les personnes en situation de pauvreté sont nettement plus concernées par le crédit à la consommation que le reste de l'échantillon. Les répondants en situation de pauvreté matérielle sont 53,6% à avoir au moins une ouverture de crédit avec carte contre 26,9% pour les autres. En ce qui concerne la pauvreté monétaire, nous ne remarquons aucune différence statistiquement significative en termes d'ouvertures de crédit avec carte (ligne 2) alors que les personnes en situation de pauvreté sont un peu plus concernées par les autres types de crédit à la consommation (ligne 3).

Les personnes en situation de pauvreté sont donc relativement plus concernées par le crédit à la consommation. Deux hypothèses peuvent être avancées pour expliquer ce résultat. La première se place sous l'angle de l'offre de crédit. Il est possible que les personnes économiquement plus vulnérables soient davantage sollicitées que d'autres par les offres commerciales. Cette sollicitation plus forte pourrait notamment s'expliquer par un ciblage géographique spécifique des offres de certains types de crédits. La deuxième hypothèse se place sous l'angle de la demande. Il est possible que les personnes économiquement fragiles ne soient pas davantage sollicitées, mais qu'elles soient plus sensibles à ce type d'offre. En raison de leur socialisation ou en raison de leur fragilité économique, elles seraient davantage attentives, voire vulnérables, aux offres de crédit ou aux possibilités d'emprunter que les autres. En outre, il nous semble probable que les personnes en situation de pauvreté ressentent un besoin de crédit plus important afin de subvenir aux charges courantes ou de s'équiper en biens de consommation durable, et ce, faute de moyens ou d'épargne suffisants.

En comparant les deux indicateurs de pauvreté (tableau 7), les personnes vivant sous le seuil de pauvreté sont moins concernées par le crédit à la consommation que les personnes pauvres au sens de la pauvreté matérielle. Il apparaît plausible que les personnes se sentant « privées » recourent davantage au crédit. En outre, les prêteurs étant dans l'obligation de vérifier la solvabilité des candidats à l'emprunt, ils devraient être moins enclins à accorder des prêts aux personnes ayant

de faibles revenus. Par contre, il leur est difficile d'identifier les personnes qui, bien qu'ayant des revenus acceptables, connaissent des difficultés financières. Pour rappel, 25,3% des personnes en situation de pauvreté matérielle ne vivent pas sous le seuil de pauvreté.

Des différences entre les personnes en situation de pauvreté et le reste de l'échantillon apparaissent également en considérant le nombre moyen de crédits à la consommation en cours (tableau 7, ligne 4). Les répondants en situation de pauvreté monétaire sont concernés, en moyenne, par 1,94 crédit à la consommation contre une moyenne de 1,43 crédit pour les autres. Les différences sont plus importantes, ici encore, en considérant la pauvreté matérielle.

Le tableau 7 nous informe uniquement sur le type et le nombre de crédits. Savoir qu'un répondant est, par exemple, concerné par trois crédits ne renseigne pas sur les sommes qu'il doit effectivement débourser chaque mois afin d'honorer ces derniers. Il nous paraissait donc intéressant, comme d'autres auteurs (notamment Carpentier & Van den Bosch, 2008), de produire des indicateurs complémentaires qui évaluent le poids exercé par les crédits sur le budget des ménages selon qu'ils sont ou non en situation de pauvreté (tableau 8).

Tableau 8 : Charge exercée par les remboursements d'emprunt sur le budget des ménages ayant des crédits en cours selon le niveau de difficulté financière¹⁶.

	Pauvreté monétaire			Pauvreté matérielle		
	Non	Oui	Sig.	Non	Oui	Sig.
(1) Rapport entre le total des mensualités et le revenu	27,89%	52,15%	**	27,43%	41,34%	**
(2) Revenu équivalent, net des remboursements de mensualités	1 304,49 €	388,47 €	**	1 346,12 €	784,08 €	**
(3) Montant total des mensualités liées aux emprunts (moyenne)	811,00 €	692,59 €	**	753,33 €	837,73 €	*

Source : Enquête OCE.

La première ligne du tableau 8 présente un ratio traditionnellement utilisé pour juger de la solvabilité d'un ménage : le rapport entre le total des mensualités liées aux emprunts et le revenu. Ce rapport est nettement plus important pour les personnes en situation de pauvreté. Les personnes vivant sous le seuil de pauvreté et ayant des crédits en cours consacrent 52,2% de leurs revenus au remboursement d'emprunts, contre seulement 27,9% pour le reste de l'échantillon.

La seconde ligne du tableau 8 présente un indicateur particulièrement intéressant afin d'évaluer la charge exercée par les remboursements d'emprunt sur le budget des ménages : le revenu équivalent, net des remboursements de mensualités. Cette variable indique le revenu disponible après le paiement des mensualités, en tenant compte de la composition du ménage. La prise en compte de la composition du ménage suit la même logique que la définition du seuil de pauvreté. Ainsi, une fois les mensualités retranchées, le revenu équivalent disponible pour les répondants ayant un revenu supérieur au seuil de pauvreté est de 1 304,5 euros, contre seulement 388,5 euros pour les personnes vivant sous le seuil de pauvreté. Lorsqu'on considère les situations de pauvreté matérielle, la différence est moins importante, mais reste significative. Le poids exercé par les remboursements d'emprunt sur le revenu des ménages affecte évidemment leur pouvoir d'achat, ce qui explique, en partie au moins, les difficultés auxquelles ils doivent faire face.

La dernière ligne du tableau 8 permet de comparer le montant total de remboursement selon que les ménages sont en situation de pauvreté ou non. Les personnes matériellement pauvres doivent faire face à des mensualités moyennes légèrement supérieures au reste de l'échantillon, alors que les personnes en situation de pauvreté monétaire ont des mensualités inférieures. Ce constat n'est pas aussi incohérent qu'il n'y paraît. Seuls le revenu et la composition du ménage déterminent si un ménage vit sous le seuil de pauvreté, et il est rassurant de constater que les personnes en situation de pauvreté qui, par définition, ont des revenus plus faibles que la moyenne, font face à des mensualités moins importantes, même si celles-ci restent élevées. Pour ce qui est de la pauvreté matérielle, cela implique que les ménages doivent d'autant plus « se priver » qu'ils doivent faire face à des mensualités importantes. Il apparaît donc logique que les personnes en situation de pauvreté matérielle et ayant du crédit aient à faire face à des mensualités plus importantes que le reste de l'échantillon.

3.4 Pauvreté, culture financière, gestion budgétaire et estimation du risque lié au crédit : quels liens ?

Les personnes en situation de pauvreté recourent davantage au crédit à la consommation et, en outre, connaissent plus de difficultés financières. La faiblesse du revenu est bien entendu un des premiers facteurs à prendre en compte dans l'analyse des facteurs explicatifs de ces diffi-

cultés. Toutefois, on peut se demander si d'autres variables interviennent également. Pour poursuivre l'analyse, intéressons-nous au rôle de variables telles que la culture financière et la gestion budgétaire des répondants. Un plus faible niveau de culture financière peut-il conduire les personnes en situation de pauvreté à prendre des décisions financières peu appropriées ? Des différences dans la culture financière incitent-elles les personnes en situation de pauvreté à prendre des décisions financières peu judicieuses ? Gèrent-elles leur budget de manière moins efficace ? Ont-elles une tendance à sous-estimer les risques liés au crédit, ce qui pourrait expliquer qu'elles y recourent davantage ? C'est à ce type de questions que ce dernier point tente de répondre.

La culture financière est ici définie comme l'ensemble des connaissances, des compétences et des habitudes des individus qui leur permettent de prendre les décisions financières appropriées dans les domaines liés à la gestion de leurs dettes et de leur budget (Duvivier & Jeanmart, 2014). La culture financière peut être mesurée selon différentes dimensions¹⁷. Nous en avons ici retenu deux :

1. les capacités en calcul économique et la culture économique (dont les calculs et raisonnement typiquement économiques : taux d'intérêt composé, impact de l'inflation sur le pouvoir d'achat, etc.) ;
2. les connaissances en matière financière et, en particulier, la compréhension des différentes notions liées au crédit.

L'enquête de l'Observatoire comprenait une série de questions visant à évaluer ces deux dimensions de la culture financière (Duvivier & Jeanmart, 2014). Le tableau 9 reprend les résultats relatifs à ces deux dimensions selon que les répondants soient en situation de pauvreté ou non (voir lignes 1 et 2). Le score maximum est indiqué entre parenthèses. Les personnes en situation de pauvreté monétaire obtiennent donc un score de 1,42 sur un maximum de 3 en calcul économique de base alors que les autres obtiennent un score de 1,81/3.

Ces résultats suggèrent que les personnes en situation de pauvreté ont un niveau de culture financière moins élevé que le reste de l'échantillon. Ceci pourrait expliquer leurs difficultés, mais aussi certains choix de consommation de crédit. En plus de souffrir d'un manque de revenu, les personnes en situation de pauvreté seraient également moins armées pour prendre les décisions économiques les plus appropriées.

Tableau 9 : Pauvreté, culture financière et gestion budgétaire.

	Pauvreté monétaire			Pauvreté matérielle		
	Non	Oui	Sig.	Non	Oui	Sig.
(1) Score en calcul économique de base (/3)	1,81	1,42	**	1,85	1,48	**
(2) Score de connaissances financières liées au crédit (/4)	2,56	2,05	**	2,59	2,20	**
(3) Score de connaissance du budget (/8)	5,05	5,17		4,91	5,43	**
(4) Score de budgétisation (/12)	9,48	9,26	*	9,58	9,12	**

Source : Enquête OCE.

Les lacunes en termes de gestion budgétaire constituent un autre facteur explicatif des difficultés financières des personnes en situation de pauvreté. La gestion budgétaire est ici définie comme la capacité des ménages à connaître à tout moment la situation de leur budget/trésorerie mais aussi à anticiper et planifier les dépenses à venir.

De nombreuses recherches (par exemple, Lea, Webley & Walker, 1995 ; Webley & Nyhus, 2001) ont mis en évidence des corrélations entre l'absence de gestion budgétaire et les situations d'endettement problématique.

Deux scores ont été créés afin de mesurer la capacité des répondants à gérer un budget (Duvivier & Jeanmart, 2014) : un score de « connaissance du budget » (indicateur de la connaissance qu'ont les répondants de leur situation budgétaire) et un score de budgétisation (indicateur des techniques mises en place par les répondants afin d'anticiper les dépenses à venir et de veiller à leur équilibre budgétaire).

Le tableau 9 ci-dessus indique qu'en considérant la pauvreté matérielle, les personnes en situation de pauvreté ont une meilleure connaissance de leur situation budgétaire que les autres répondants (ligne 3). Ce résultat signifie certainement que les personnes devant se priver prennent garde à leur budget. S'agissant de la pauvreté monétaire, en revanche, la différence n'est pas significative. En ce qui concerne les éventuelles techniques mises en place afin de prévoir les dépenses à venir (ligne 4), des différences apparaissent également lorsque nous comparons les groupes. Il semblerait que les personnes en situation de pauvreté soient moins enclines à mettre en place des techniques de budgétisation.

4. Conclusion

Ce chapitre avait pour objectif d'analyser les liens entre les concepts de pauvreté, de difficulté financière et de surendettement. La première section a apporté un éclairage sur la signification à donner à ces notions, mais a aussi montré à quel point, au niveau conceptuel, elles étaient intimement liées. Les deux autres sections du chapitre analysaient ces interrelations en tentant de les affiner, mais aussi d'en comprendre les tenants et aboutissants.

L'analyse des données de la CCP indique que les zones géographiques plus vulnérables sur le plan socioéconomique se caractérisent par un taux de participation à l'emprunt plus important et un nombre moyen de crédits à la consommation plus élevé. Un lien évident existe donc entre les caractéristiques de la population en termes de pauvreté et les formes prises par leur endettement. Plus spécifiquement, les habitants des régions les plus vulnérables recourent davantage au crédit à la consommation. De fait, ces régions se caractérisent par une proportion d'emprunteurs en défaut de paiement nettement plus importante et, en moyenne, chacun de ces emprunteurs est concerné par un plus grand nombre de crédits en souffrance. À un niveau plus « macro », des liens forts apparaissent donc entre, d'une part, la fréquence des situations de pauvreté, d'autre part, celle des situations de surendettement. Il est pertinent de se demander si, en s'additionnant au contexte de pauvreté, les choix opérés en termes d'emprunt ne sont pas susceptibles d'expliquer une partie des difficultés de remboursement rencontrées dans les régions plus pauvres.

Des données d'enquête auprès de la population belge confirment et complètent ces conclusions. Les personnes en situation de pauvreté ressentent davantage de difficultés financières, sont nettement plus concernées par le crédit à la consommation et consacrent une part plus importante de leurs revenus au remboursement de leurs crédits (près du double). Une fois les crédits remboursés, le revenu restant à disposition de ces personnes est près de trois fois moins élevé que celui des autres. Sans aucun doute, le poids exercé par ces crédits sur le budget des ménages accentue leurs difficultés à joindre les deux bouts. Mais on peut se demander quelles alternatives s'offraient à elles.

Les personnes en situation de pauvreté partagent également des caractéristiques qui, combinées au manque de moyens financiers, sont susceptibles d'expliquer leur plus grande vulnérabilité à l'égard des

difficultés financières. De fait, elles semblent moins bien dotées en termes de culture financière et éprouvent davantage de difficultés de gestion. Ces caractéristiques pourraient conduire à des décisions économiques moins appropriées. Le recours au crédit est certainement, pour les personnes en difficulté financière, un mal nécessaire permettant de combler un manque de revenu.

Notes

1. Caroline Jeanmart et Romain Duvivier ont contribué à la première et troisième partie et Helga De Doncker a contribué à la deuxième partie de ce chapitre.
2. La Centrale des crédits aux particuliers (CCP) de la Banque Nationale de Belgique centralise tous les crédits à la consommation et les crédits hypothécaires souscrits à des fins privées par des personnes physiques en Belgique, les éventuels arriérés de paiement qui découlent de ces contrats ainsi que certaines informations concernant les procédures de règlement collectif de dettes.
3. L'analyse de cette section se base sur des données relatives aux personnes. Cela implique qu'un crédit auquel sont liés plusieurs débiteurs sera intégralement porté en compte de chacun de ces débiteurs.
4. Données se rapportant à la situation d'octobre 2014 (ONEM).
5. Données pour l'année 2012 (ICN, 2015).
6. Données se rapportant à la situation du 1^{er} janvier 2014 (DGSIE). Le concept d'« isolé(e) » se fonde sur les registres d'état civil, et correspond plus particulièrement à la situation « célibataire », « divorcé(e) » et « veuf/veuve » de l'état civil.
7. Données pour l'année 2013 (Enquête EU-SILC).
8. Données concernant la situation au 1^{er} janvier 2014, provenant de la DGSIE.
9. En ce qui concerne les crédits à la consommation, une distinction est établie entre les ventes à tempérament, les prêts à tempérament et les ouvertures de crédit. Lors d'une vente à tempérament, un bien mobilier est acheté par le consommateur, qui s'acquitte du prix en plusieurs fois. Dans le cadre d'un prêt à tempérament, une somme d'argent est mise à disposition du consommateur, qui s'engage à rembourser l'emprunt contracté par des versements périodiques. Une ouverture de crédit est une réserve de capital dans laquelle le consommateur puise au besoin, généralement au moyen d'une carte. Relève également de cette catégorie la ligne de crédit, qui est associée à un compte à vue et permet de passer provisoirement « sous 0 ».
10. Ce pourcentage s'écarte quelque peu de celui publié par la CCP en raison des quelque 90 000 emprunteurs résidant à l'étranger qui ont été écartés de notre analyse, réalisée au niveau des arrondissements.

11. Dans le cadre de cette enquête réalisée en ligne, les réponses de 4 239 personnes ont été collectées, mais seuls 3 071 questionnaires ont été retenus après avoir éliminé les questionnaires présentant un nombre important de « non-réponses » ou trop d'incohérences. Pour assurer une représentativité correcte de notre échantillon par rapport à la population belge, les données ont été pondérées sur base de trois critères : le sexe, l'âge et la région de résidence.
12. Pour plus d'informations sur les résultats de cette enquête, voir Duvivier et Jeanmart (2014) et Jeanmart et Duvivier (2014), mais aussi le site Internet www.observatoire-credit.be, rubrique « les colloques de l'OCE », « XXIVe colloque annuel : Les personnes en difficulté financière : Quels profils? ».
13. Ce seuil est fixé à 60% du revenu médian national (enquête EU-SILC). En Belgique, en 2013, ce seuil atteignait 12 890 euros par an pour un individu isolé, soit 1 074 euros par mois. Pour plus d'informations sur son mode de calcul, voir le site internet belge de l'enquête EU-SILC : <http://statbel.fgov.be/fr/statistiques/chiffres/travailvie/eu-silc/pauvreté/>.
14. Pour de plus amples informations sur la création du score de difficultés financières et sur sa pertinence, voir Duvivier & Jeanmart (2014).
15. Le symbole « ** » signifie que les différences observées selon les niveaux de difficulté financière sont statistiquement significatives au seuil de 1%. Lorsqu'il est utilisé, le symbole « * » signifie que les différences observées sont statistiquement significatives au seuil de 5%. Par la suite, l'absence des symboles « ** » ou « * » signifie que les différences observées ne sont pas statistiquement significatives aux seuils traditionnels de 1% et de 5%. Dans ce cas de figure, nous devrons donc considérer que, pour la question traitée, les différentes classes créées pour distinguer les individus ne peuvent pas être considérées comme étant statistiquement différentes.
16. Pour le calcul de ce rapport, nous avons uniquement considéré les personnes ayant des crédits en cours, soit 2 180 répondants, à savoir 70% du total de l'échantillon.
17. Pour une vue d'ensemble des définitions de la culture financière utilisées dans la littérature, nous renvoyons à Atkinson et Messy (2012). Le terme « culture financière » est également utilisé par Bigot, Croutte & Müller (2011) ainsi que par l'OCDE (2009). Ces auteurs mettent en évidence des méthodes pour mesurer ce concept.

Chapitre 4

La pauvreté énergétique

*Françoise Bartiaux, Maëlle Van der Linden, Nathalie Debast
et Anne Baudaux¹*

1. Introduction

Ce chapitre est consacré à la pauvreté énergétique en Belgique. D'entrée de jeu, il faut définir cette notion, et la différencier de celle de « précarité énergétique », plus utilisée en France. C'est l'objet de la première section de ce chapitre. Ensuite, est proposée une estimation de la population touchée par ce phénomène – et la définition choisie est évidemment très importante dans cette estimation. Une partie importante de ce chapitre est consacrée aux politiques mises en œuvre pour lutter contre la pauvreté énergétique en Belgique, que ces politiques se situent au niveau fédéral ou régional, voire communal – la situation dans les communes bruxelloises est brièvement abordée. L'optique est donc descriptive.

2. La pauvreté énergétique : tentatives de définition

Thomson (2014) souligne l'importance de se mettre d'accord sur une définition commune en Europe pour donner une meilleure visibilité et permettre une action plus efficace contre la précarité énergétique.

Aboutir à une telle définition n'est cependant pas chose aisée. Ainsi, en 2010, les ménages considérés comme vulnérables par le gouvernement britannique étaient définis comme suit : les ménages avec des membres âgés, ou considérés comme handicapés ou souffrant d'une maladie de longue durée, et les familles avec enfants (Boardman, 2010: 24). Les Britanniques parlent de *fuel poverty*, considérant que tout foyer qui « ne peut pas remplir ses besoins en énergie en y consacrant 10% de ses revenus »² (Boardman, 2010: 227) est en pauvreté énergétique. Cette

définition se concentre donc sur les combustibles (électricité et combustible(s) pour le chauffage principalement), et indirectement, sur l'état du logement, puisqu'un logement mal isolé nécessitera plus d'énergie pour le chauffer, et donc la part de revenus qui y est consacrée sera plus importante. Il en va de même pour la consommation en électricité des appareils électroménagers (plaques de cuisson, lave-linge, etc.), voire de communication et d'information, les plus anciens et les moins efficaces énergétiquement consommant davantage. Cependant, cette définition cache le fait que les personnes sans emploi ou invalides restent toute la journée chez elles, ce qui nécessite évidemment une consommation accrue d'énergie.

Dubois (2007) affirme quant à elle que la difficulté à se chauffer comme critère ne suffit pas et propose de croiser les approches pour définir la précarité énergétique. Elle mobilise trois concepts : le niveau d'utilité (qui ne tient pas compte des caractéristiques du logement ni du revenu), la possession de biens (les revenus ainsi que la qualité du logement et de l'équipement), et la capacité qui prend en compte la vulnérabilité, l'adaptabilité et le contexte particulier des individus (nous ne sommes pas tous égaux face à la pauvreté énergétique).

La précarité énergétique est en effet liée aux revenus, mais aussi aux besoins énergétiques, qui varient en fonction de l'espace et du temps. Mais quand parler de précarité, et quand parler de pauvreté ?

Le psychiatre Furtos (2009 : 10-15) distingue la précarité ordinaire (ou « positive », liée au besoin d'autrui), la précarité moderne (depuis la naissance de l'individualisme, liée à l'incertitude intellectuelle) et actuelle (ou mise à distance de l'humain au profit de l'économie, corrélée à la globalisation). Là où la précarité « moderne » ou « de la Raison » permet, d'après l'auteur, un « individualisme créatif », la dernière catégorie est résolument présentée comme négative, synonyme d'« urgentification du monde » et de perte de confiance. Il souligne également l'aspect qualitatif de la notion de précarité, à ne pas confondre avec la pauvreté, son versant « quantitatif ».

Nous parlerons donc de pauvreté énergétique lorsqu'il sera question de quantifier le phénomène et de précarité énergétique dans un sens plus large pour appréhender également ces aspects subjectifs. Nous placerons la précarité énergétique dans la troisième catégorie de Furtos : il ne faut pas nécessairement avoir un accès faible à l'énergie pour être en situation de précarité énergétique ; la notion de précarité est en partie impalpable, liée au ressenti des personnes concernées, à leur capacité

d'action, à leur réseau social, en bref, à leurs ressources au sens large (intellectuelles, réseau, santé, etc.). Le psychiatre lie étroitement la précarité au libéralisme débridé et à la pression de l'immédiateté qui caractérisent nos sociétés et précarisent les personnes, qu'elles possèdent peu ou beaucoup.

Cet engouement pour l'immédiat dont parle Furtos, qui tient presque de l'impératif sociétal et est vécu comme un véritable besoin, Bauman (2010) l'évoque également abondamment dans son ouvrage « La vie en miettes. Expérience postmoderne et moralité », le désignant comme co-responsable de la détérioration du lien social.

Le lien entre la précarité sociale/affective et la précarité au sens large, en ce compris la précarité énergétique, ne fait aucun doute et a notamment été illustré pour la Belgique par Bartiaux, Day et Vandeschrick (2014). L'influence qu'elles ont l'une sur l'autre est un paramètre important lorsque l'on se penche sur les causes de la précarité. Par exemple, la pression sociétale à la consommation, symboliquement imposée par une « culture dominante » symptomatique du troisième type de précarité décrit par Furtos, est notamment relevée dans le rapport intitulé « La précarité énergétique en Belgique » (Huybrechs, Meyer & Vranken, 2011). Ce phénomène n'est pas sans poser problème lorsque le budget « énergie de base » d'un ménage se voit mis à mal au quotidien. En effet, « les gens sont constamment encouragés à consommer plus et neuf, avec des répercussions sur la consommation énergétique, et se laissent entraîner par cette offre » (Huybrechs, Meyer & Vranken, 2011: 22). Une tension est ainsi générée entre acheter ce dont on a besoin et un besoin d'acheter créé de toutes pièces.

Bien sûr, précarité énergétique et pauvreté au sens large ne sont pas sans rapport. Par exemple, « les personnes en situation de pauvreté n'ont pas souvent vécu d'expériences leur démontrant que les efforts d'aujourd'hui peuvent payer demain, étant donné la nécessité souvent impérieuse d'opter pour le court terme suite à un important manque d'argent. Il en va autrement dans les classes moyennes. Épargner pour des achats permettant d'économiser l'énergie, comme une chaudière à haut rendement ou du double vitrage, ne correspond ni aux projets ni aux moyens des personnes en situation de pauvreté » (Huybrechs, Meyer & Vranken, 2011: 22). Les personnes en situation de précarité recherchent et valorisent davantage le support émotionnel auprès de leur réseau social que les relations « moins fortes », mais qui pourraient permettre de changer leur situation (via une reconnaissance sociale,

plus de confort, une meilleure information, etc.). Les auteurs de ce rapport notent également une réticence vis-à-vis des pouvoirs publics ou des grandes instances qui semblent plus familiers aux personnes impliquées dans le monde associatif, pratiquant des activités artistiques, etc. qu’aux personnes ayant tendance à rester chez elles, ce qui est le cas de 81,3% des personnes vivant sous le seuil de pauvreté (Huybrechs, Meyer & Vranken, 2011 : 23).

Rappelons la définition de la précarité énergétique utilisée en France et reprise dans l’Annuaire fédéral 2012 sur la pauvreté (Meyer & Huybrechs, 2012 : 181) : « Est en précarité énergétique une personne qui éprouve dans son logement des difficultés particulières à disposer de la fourniture d’énergie nécessaire à la satisfaction de ses besoins élémentaires en raison de l’inadaptation de ses ressources et de ses conditions d’habitat » (art. 11 de la « Loi portant engagement national pour l’environnement »). Cette définition ne précise cependant pas comment mesurer et circonscrire les « besoins élémentaires » pour lesquels il n’existe pas de définition unanime et qui sont relatifs aux conceptions de la vie bonne et de la dignité dans une société donnée (Bartiaux, Frogneux & Servais, 2011). Cette définition a toutefois le mérite de permettre de prendre explicitement en compte tant le budget d’un ménage et sa gestion que les caractéristiques du bâtiment et des équipements liées à l’énergie pour parler de précarité énergétique et déterminer le public concerné. Dans la définition britannique, ces caractéristiques techniques ne sont qu’implicites.

Au total, vu le cadre précis de ce chapitre, et les usages différents en français et en néerlandais, nous nous concentrerons sur la notion de pauvreté énergétique, son estimation et les politiques mises en œuvre. Mais on gardera en mémoire que le terme de « précarité » permet d’englober davantage le phénomène, en tenant compte à la fois des vulnérabilités matérielles et psychiques des ménages en sur- et sous-consommation, et d’en envisager les causes aussi bien au niveau du bâti et des équipements que des facteurs sociaux.

Walker et Day (2012) ont conceptualisé la pauvreté énergétique comme une injustice environnementale selon trois dimensions : distributionnelle, procédurale et de reconnaissance. L’injustice distributionnelle se réfère à la répartition inégale des prix de l’énergie et des revenus disponibles pour le logement, ses équipements, et sa rénovation éventuelle. L’injustice procédurale renvoie aux procédures pour faire valoir son point de vue et ses droits, y compris dans la définition des politiques

énergétiques et climatiques, ainsi qu'aux compétences nécessaires pour les appliquer : sont visées par exemple l'information sur les primes et subventions diverses, et sur les démarches à faire pour les obtenir (formulaires à remplir, etc.). Enfin, les mêmes auteurs définissent l'absence de reconnaissance comme troisième dimension de l'injustice énergétique par l'absence ou la faiblesse de respect et de reconnaissance politique des populations vivant en pauvreté énergétique, de leurs vulnérabilités et besoins spécifiques (Walker & Day, 2012).

Penser aux enjeux de la consommation énergétique aujourd'hui est à la fois une question sociale, économique et environnementale et relève de la transition énergétique. Croiser les approches et les disciplines semble dès lors être une démarche adéquate.

3. Populations touchées par la pauvreté énergétique

Dans l'édition 2012 de l'Annuaire sur la pauvreté, Meyer et Huybrechs (2012 : 188-190) partent du statut de « client protégé » au niveau fédéral belge pour définir la population en précarité énergétique. Ce statut de « client protégé résidentiel à revenus modestes ou à situation précaire » est défini au niveau fédéral dès les années 1960 (art. 15/10 § 2 de la loi du 12 avril 1965 relative au transport de produits gazeux). Ces auteurs reprennent les catégories d'ayants droit au statut de « clients protégés » au niveau fédéral, ainsi que les critères élargissant la définition fédérale dans la Région de Bruxelles-Capitale et en Wallonie, la Flandre s'en tenant à la définition fédérale³. Ces auteurs montrent bien que ce statut de « client protégé » est fondamental pour obtenir des aides sociales réglementées en matière d'énergie. La Commission de Régulation de l'Électricité et du Gaz (CREG) (2014 : 3), a recensé en décembre 2014 un total de 402 437 clients protégés en Belgique, dont 202 818 en Flandre, 53 056 en Région bruxelloise et 146 563 en Wallonie, soit respectivement 7,38%, 10,05% et 9,50% des nombres totaux de clients résidentiels correspondants. Si l'on fait une équivalence entre ce statut de « client protégé » et le fait d'être en pauvreté énergétique, 8,36% des ménages en Belgique seraient en pauvreté énergétique.

La définition choisie de la pauvreté énergétique aura évidemment un impact sur la proportion de la population touchée par ce phénomène. Comme l'indiquent Thomson et Snell (2013), un consensus existe sur les indicateurs suivants pour définir la pauvreté énergétique parmi les

chercheurs qui travaillent sur les données des enquêtes européennes standardisées SILC ('European Statistics on Income and Living Conditions'). Ces indicateurs sont : la capacité à payer pour chauffer convenablement son domicile, l'absence d'arriérés de factures d'énergie dans les douze derniers mois et l'absence de fuites dans la toiture, de murs humides ou de fenêtres en très mauvais état (*rotted windows*, littéralement « fenêtres pourries »). En fonction du poids donné à ces trois indicateurs, la proportion de ménages touchés en Belgique en 2007 (année de référence de l'étude) varierait entre 8,5% et 11,9% ; si ces trois indicateurs ont le même poids, la proportion est de 9,8% (Thomson & Snell, 2013 : 568). Selon ces auteures, la variable qui explique le plus les deux premiers indicateurs est la « difficulté de joindre les deux bouts ».

En combinant cette dernière variable avec l'un ou l'autre des deux premiers indicateurs (la capacité à payer pour chauffer convenablement son domicile et/ou l'absence d'arriérés de factures d'énergie dans les douze derniers mois), on arrive à une proportion similaire en utilisant une autre enquête à large échelle effectuée dans plusieurs pays européens : l'enquête du 'Generation and Gender Programme' (GGP)⁴. Une toute première estimation pour 2009 est de 9,1%, sachant que cette enquête ne reprend pas les ménages dirigés ou composés uniquement par des personnes âgées de plus de 80 ans et que cette estimation a été obtenue sur le fichier non pondéré (Bartiaux, Day & Vandeschrick, 2014).

Enfin, d'autres estimations ont été récemment proposées : un taux de « précarité énergétique » évalué à 5,6% (Bonnard et al., 2014), et un taux de « difficulté énergétique » de 14,7% (May, 2013). Une publication scientifique devrait prochainement faire le point sur ces différents modes de calcul et sur les bases de données utilisables (Delbeke et al., 2015).

4. Politiques de lutte contre la pauvreté énergétique

Le paysage institutionnel de la Belgique est complexe et pour simplifier, on peut dire que les mesures d'aide sociale relèvent du niveau fédéral et sont souvent exécutées au niveau communal par les Centres Publics d'Action Sociale (CPAS) tandis que les politiques relatives à la (diminution de la) consommation d'énergie sont du ressort des Régions. Cette section décrit les mesures visant à lutter contre la pauvreté énergétique

prises à ces différents niveaux sans toutefois les évaluer de façon critique, ce qui dépasse le cadre de ce chapitre.

4.1 Au niveau fédéral

Sont reprises ci-dessous les principales mesures en vigueur en septembre 2014 envers les ménages en situation de pauvreté énergétique qui relèvent du niveau fédéral (Van der Linden, 2014a). Mais le nouveau gouvernement a annoncé des économies, notamment pour le Fonds social « mazout » dont le budget sera déjà diminué de 16 millions d'euros en 2015⁵.

Plusieurs mesures visent à protéger le consommateur. Ainsi en est-il du statut de « client protégé résidentiel à revenus modestes ou à situation précaire » qui a été « défini au niveau fédéral dès les années 60 » (Meyer & Huybrechs, 2012 : 188). Ce statut est accordé aux personnes qui bénéficient (ou un membre de leur ménage) de certaines allocations sociales comme le revenu d'intégration, le revenu garanti aux personnes âgées, une allocation aux handicapés, etc. Ce statut donne droit au tarif social pour le gaz et l'électricité. Depuis février 2008, ces tarifs sont calculés et publiés tous les six mois par la CREG⁶. Enfin, le Fonds social « mazout » intervient très partiellement dans le paiement de la facture de mazout des personnes qui se trouvent dans des situations financières précaires sur la base de critères stricts (revenus, statut, etc.). Ce sont les CPAS qui reçoivent les demandes, diligentent les enquêtes et attribuent l'allocation mazout sur la base de critères précis, donc sans marge d'appréciation. Le Fonds Social Chauffage regroupe les pouvoirs publics, le secteur pétrolier et les CPAS : ceux-ci sont chargés d'implémenter ces mesures au niveau communal, mais regrettent depuis des années l'absence de marge d'appréciation qui les empêche de personnaliser l'aide donnée. Le fonds est alimenté par une cotisation de solidarité prélevée sur l'ensemble des produits pétroliers de chauffage (gasoil de chauffage et gaz propane en vrac).

Le Fonds Gaz et Électricité fut créé par la Loi du 4 septembre 2002 « visant à confier aux Centres Publics d'Action Sociale la mission de guidance et d'aide sociale financière dans le cadre de la fourniture d'énergie aux personnes les plus démunies »⁷. Les objectifs de ce fonds (appelé également le Fonds Vande Lanotte ou Fonds Énergie) visent à favoriser des services de guidance budgétaire en octroyant des moyens pour du personnel, fournir une aide sociale financière pour l'apurement des factures et prendre des mesures dans le cadre d'une politique

sociale préventive en matière d'énergie. Ainsi, les CPAS disposent de certains moyens pour octroyer une aide matérielle à des ménages en difficulté de paiement de leurs factures énergétiques. Ils peuvent intervenir dans les coûts pour des appareils plus efficaces et plus sûrs ; dans la surveillance, l'entretien, ou la mise en conformité d'appareils énergétiques ; pour réduire la consommation d'énergie ; dans le financement de travaux permettant des réductions du coût de l'énergie même dans le cadre du gros œuvre ; pour prendre des mesures d'actions ponctuelles d'information et de prévention, ou des accords de partenariat ; pour prendre en charge des frais de personnel liés à des actions visant la réduction du coût de l'énergie pour le public cible ou liés à la formation du personnel s'occupant des matières énergétiques.

Le Fonds est financé par le secteur de l'électricité par une taxe par kWh sur les tarifs pour l'accès au réseau et par le secteur du gaz par une taxe sur les quantités livrées sur l'ensemble des consommateurs de gaz naturel. Les moyens du Fonds sont gérés par la CREG qui est chargée de l'exécution des versements aux CPAS.

4.2 Au niveau régional

4.2.1 *Flandre*

Depuis 1996, les autorités de la Région flamande ont pris des mesures de protection du droit à l'énergie basées sur deux principes : l'accès à l'énergie et le maintien de la fourniture de gaz et d'électricité. Les fournisseurs doivent respecter des règles bien définies pour refuser de nouveaux clients et être facilement accessibles pour l'octroi d'aide. Les fournisseurs et les gestionnaires de réseau doivent se conformer à des procédures strictes en cas de non-paiement de facture d'énergie. Selon le régulateur fédéral, 68 446 clients non protégés auraient été « droppés » en Flandre en 2014 (CREG, 2014).

Les CPAS sont un acteur central de la politique visant à lutter contre la pauvreté énergétique. En cas de défaut de paiement, une commission locale d'avis est constituée par un représentant du CPAS, le gestionnaire de réseau et le client concerné. Une coupure ne peut être décidée qu'avec l'avis positif du CPAS. En 2013, en Flandre, les CPAS ont ainsi traité 32 659 dossiers pour l'électricité et 22 625 pour le gaz ; mais 1 695 coupures de gaz et 1 150 d'électricité ont quand même été effectuées après l'avis de commissions locales.

Les litiges se résolvent généralement par le placement d'un compteur à budget censé permettre aux personnes de conserver l'accès à l'énergie, avec éventuellement en plus l'assistance du CPAS. À la fin octobre 2014, il y avait en Flandre 28 457 compteurs à budget actifs pour le gaz et 42 853 pour l'électricité. Le compteur à budget pour l'électricité dispose d'un approvisionnement minimum de 10 ampères. Cependant, au moins un compteur à budget sur quatre est un compteur « nu », c'est-à-dire que cette fonction d'offre minimale est désactivée. Une fourniture de gaz minimale, mais payante, est possible en hiver. Cependant, chaque chargement du compteur est couplé à un système automatique de remboursement partiel de la dette, ce qui a amélioré la coopération des CPAS et des opérateurs, mais contribue au fait que beaucoup de gens vont manquer de gaz, même durant les mois d'hiver, comme le montre l'expérience de terrain. Un défi majeur concerne les personnes qui ne peuvent pas recharger leur compteur à budget pour le gaz et ne demandent pas d'aide au CPAS : les opérateurs envoient donc au CPAS la liste de personnes qui sont coupées ou qui n'ont pas rechargé leur compteur à budget depuis un certain temps, et le CPAS peut alors contacter ces personnes.

Les CPAS interviennent aussi dans le règlement de dettes, dans le choix et le passage vers un fournisseur moins cher, et dans les « scans énergétiques » (sortes d'audits énergétiques minimaux), qui peuvent être l'occasion de s'attaquer aux problèmes structurels du bâtiment avec le propriétaire du logement. Il reste à savoir si ces « scans énergétiques » ont effectivement diminué la pauvreté énergétique dans ces logements.

Les économies d'énergie dans les logements des ménages vulnérables sont en effet importantes dans la prévention de la pauvreté énergétique, mais ces ménages, locataires généralement, n'ont pas souvent les ressources nécessaires pour apporter des améliorations importantes. Un défi majeur est de persuader les propriétaires et locataires de mettre en œuvre des mesures d'économie d'énergie dans les logements. L'accord de la coalition flamande (Vlaamse regering, 2014) y mettra l'accent et prévoit 3 500 prêts par an à partir de 2015 et la réorientation des « scans énergétiques » gratuits vers les ménages vulnérables. L'accord prévoit aussi de rendre plus efficaces les mesures de lutte contre la pauvreté énergétique, mais les mesures concrètes ne sont pas encore connues. Compte tenu de la pression subie par le marché locatif privé en Flandre aujourd'hui, nous sommes convaincus qu'à l'avenir, une approche incitative est préférable à une approche punitive. Cepen-

dant, cet accord gouvernemental prévoit déjà que les kWh gratuits (100 kWh/an par ménage, plus 100 kWh/an par membre du ménage) seront supprimés au cours de la législature. Cette suppression représente en moyenne 90 à 100 euros par an par ménage et sera difficile à supporter pour les ménages en pauvreté énergétique.

En conclusion, nous pouvons dire que la Flandre fait face à de grands défis en termes de pauvreté et de pauvreté énergétique. Les factures d'énergie impayées provoquent le lancement d'un mécanisme d'aide spécifique (via les commissions locales d'avis), mais la réponse est insuffisante aujourd'hui. Une politique coordonnée, cohérente et transversale sur la pauvreté est nécessaire et cette politique doit, avec les CPAS en particulier, accorder plus d'attention à la détection de la pauvreté cachée.

4.2.2 Wallonie

La politique énergétique de la Région wallonne vise à diminuer la quantité d'énergie consommée, notamment par une meilleure isolation des bâtiments, mais elle varie assez fortement d'une législature à l'autre, selon les partis formant la coalition gouvernementale. Le nouveau gouvernement wallon a ainsi annoncé en octobre 2014 une refonte des différentes primes à l'isolation, une diminution de 25 millions d'euros du budget prévu à cet effet et un moratoire sur ces primes durant le premier trimestre 2015. «À la place, le gouvernement wallon compte favoriser les prêts à taux réduit, tels que l'Écopack à taux zéro. La limitation des primes tiendra toutefois compte de la taille des ménages et des bas et moyens revenus» (Portail de la Wallonie, 2014a). Résumons donc ces mesures, avec une attention particulière pour celles qui concernent les ménages à revenus modestes.

Pour les citoyens qui souhaitent rénover leur logement, vingt-cinq primes sont disponibles (jusqu'à la fin de 2014) et concernent l'isolation du toit, des murs, du sol, la pose de châssis et de vitrages performants du point de vue énergétique, l'installation d'un chauffe-eau solaire, d'une chaudière au gaz naturel à condensation, la prime à la réhabilitation en faveur de locataires et une autre pour les propriétaires. Le montant de la prime varie en fonction de caractéristiques techniques et est majoré pour les revenus modestes et plus encore pour les revenus précaires pour certaines primes, comme celles pour l'isolation du toit, des murs, du sol, la pose de châssis et de vitrages performants (Portail de la Wallonie, 2014b). Certaines primes sont majorées si l'on effectue

au moins deux travaux de rénovation dans le cadre de l'Écopack, un prêt à taux zéro qui permet de bénéficier aussi des conseils gratuits d'un « écopasseur » (Écopack, 2014).

En cas de défaut de paiement des factures de gaz ou d'électricité, la procédure est différente pour les personnes ayant ou non le statut de « client protégé ». La Région wallonne a étendu ce statut aux personnes ayant reçu (pour elles-mêmes ou pour un membre de leur ménage) une avance sur une prestation sociale donnant droit au statut fédéral, et aux personnes en médiation de dettes (Meyer & Huybrechs, 2012 : 188-190). Le statut de client protégé permet de bénéficier du tarif social et de certaines « protections » dans le marché libéralisé de l'électricité et du gaz : dès que son fournisseur l'a déclaré, après rappel et mise en demeure, le client protégé en défaut de paiement (en électricité) est alimenté par son gestionnaire de réseau de distribution (ORES) qui, en tant que fournisseur social, placera gratuitement un compteur à budget en électricité couplé à un limiteur de puissance de 10 ampères en vue d'assurer une fourniture minimale garantie, mais non gratuite, en électricité en période d'hiver (soit du 1^{er} novembre au 15 mars). La procédure est assez similaire pour le gaz. Pour les clients protégés au sens régional, le tarif social est octroyé s'ils sont alimentés par le gestionnaire de réseau et moyennant une formalité administrative. Les clients non protégés en défaut de paiement doivent payer eux-mêmes l'installation d'un compteur à budget pour le gaz (150 €) et/ou pour l'électricité (100 €). Refuser le compteur, ou « oublier » la visite de l'agent technique est sanctionné : après une seconde visite sans succès du technicien, l'alimentation est coupée et les frais encourus sont à la charge du client. Selon le régulateur fédéral, 8 272 clients non protégés auraient été « droppés » en Wallonie en 2014 (CREG, 2014). D'après le Réseau wallon pour l'accès durable à l'énergie (RWADÉ, 2014), « en 2013, 173 000 ménages wallons ont présenté un retard de paiement de leurs factures d'électricité, 86 000 en ce qui concerne le gaz (soit respectivement 11 et 14% de la clientèle wallonne). Ces retards de paiement ont abouti au placement de plus de 18 500 compteurs à budget, et ont entraîné plus de 8 600 coupures définitives. » Énergie Info Wallonie (2014) précise qu'en « 2013, plus de 12 000 coupures en électricité et plus de 4 900 coupures en gaz ont eu lieu à la suite d'un déménagement problématique ou d'un refus de placement de compteur à budget. Ces situations représentent environ 95% des coupures qui ont eu lieu en 2013, tant en gaz qu'en électricité. Or, dans ces deux cas de coupures, il n'existe aucune protection liée à la période hivernale. La

coupure peut avoir lieu à tout moment, et même pour les clients protégés. »

Il est à noter qu'une tarification progressive, solidaire et familiale de l'électricité a été décidée en janvier 2014, mais que son implantation est retardée pour des difficultés informatiques de mise en œuvre. Elle repose sur une allocation variant de 400 kWh pour une personne isolée à 800 kWh pour les ménages de sept personnes et plus, ainsi que pour les clients sous tarif social spécifique.

Pour les personnes qui se trouvent dans des situations financières précaires et qui se chauffent au mazout (ou au gaz propane, ou au pétrole lampant), le fonds social « mazout » peut intervenir partiellement dans le paiement de la facture (voir ci-dessus, niveau fédéral). Pour les autres combustibles (charbon, bois, etc.), aucune aide sociale n'est prévue bien que ces combustibles soient proportionnellement plus utilisés par les ménages à faibles revenus (Meyer & Huybrechs, 2012 : 195).

Enfin, il faut mentionner l'opération MEBAR (pour Ménages à bas revenus) de la Région wallonne, qui accorde une subvention aux ménages à revenu modeste pour la réalisation, dans leur logement, de travaux qui vont leur permettre d'utiliser plus rationnellement l'énergie (par exemple : remplacement de châssis ou de portes extérieures, travaux d'isolation, installation d'un poêle, d'une chaudière ou d'un chauffe-eau, etc.). Pour obtenir la subvention, le demandeur doit s'adresser au CPAS de sa commune qui vérifiera, au cas par cas, les conditions d'octroi (ses revenus ne peuvent excéder les revenus d'intégration sociale majorés de 20%) et que les travaux concernés répondent aux conditions légales. Le demandeur locataire doit avoir obtenu au préalable l'accord de son propriétaire. Le montant maximum de la subvention est de 1 365 € (Portail de la Wallonie, 2014c).

Au total, il reste à voir si les primes et prêts à taux réduit de la Région wallonne, qui pourraient viser implicitement à réduire, voire à prévenir la pauvreté énergétique, remplissent effectivement ces fonctions, et dans quelle mesure. Car, lorsqu'il y a défaut de paiement des factures de gaz ou d'électricité, les conditions de vie deviennent très difficiles, particulièrement pour les clients non protégés.

4.2.3 Région de Bruxelles-Capitale

Sont reprises ci-dessous les principales mesures concernant la consommation d'énergie des ménages en situation de pauvreté énergétique dans la Région de Bruxelles-Capitale, au 1^{er} août 2014 (Van der Linden, 2014b). Le régulateur bruxellois pour l'énergie BRUGEL a pour mission officielle de conseiller les autorités publiques au niveau de l'organisation et du fonctionnement du marché régional de l'énergie ainsi que de surveiller et de contrôler l'application des ordonnances et arrêtés relatifs à l'organisation et au fonctionnement du marché régional de l'énergie (BRUGEL, 2014). On peut également se tourner vers ce dernier pour obtenir des informations sur la libéralisation des marchés énergétiques ainsi que sur la fourniture de gaz et d'électricité⁸.

Pour les ménages en précarité énergétique, la protection du consommateur s'opère premièrement à l'aide d'une interdiction de coupure en période hivernale (du 1^{er} octobre au 1^{er} mars) pour défaut de paiement (le fournisseur devra d'abord passer devant un juge de paix pour pouvoir couper la ligne de son client; après décision judiciaire de coupure, le client sera alors fourni par Sibelga (ce qui est particulier à la Région de Bruxelles-Capitale) et deuxièmement par l'obtention possible du statut de client protégé au sens régional (assure une distribution d'électricité permanente à l'aide d'un limiteur de puissance placé par Sibelga au domicile de l'usager et d'une suspension permanente de son contrat avec son fournisseur initial jusqu'à épurement de ses dettes). Les avantages économiques proposés par la Région sont les primes énergétiques adaptées aux revenus des personnes, le prêt vert bruxellois à 0% (accordé par l'Institut Bruxellois pour la Gestion de l'Environnement (IBGE) aux individus en situation de précarité qui voudraient améliorer l'efficacité énergétique de leur habitation et géré par la coopérative CREDAL). L'IBGE gère également le Fonds de Réduction du Coût global de l'Énergie (FRCE) accessible dans deux communes de Bruxelles (voir ci-dessous).

Au plus tard en 2018, le gouvernement bruxellois mettra en place une tarification progressive et solidaire de l'électricité. Ces tarifs tiendront compte des différents facteurs de chaque ménage (composition des ménages, clients bénéficiant du statut de client protégé, situation particulière des utilisateurs de réseau auto-producteurs, situation particulière des clients se chauffant à titre principal par un système de chauffage électrique ou une pompe à chaleur) et donc ainsi davantage des moyens des usagers que de leur consommation (Huytebroeck, 2014a).

Plusieurs acteurs à Bruxelles visent à aider et à informer le consommateur. Le centre d'information non commercial Infor Gaz Élec défend le droit des habitants à l'accès à l'énergie en offrant toute l'information nécessaire relative à la fourniture d'énergie et en accompagnant les usagers de manière personnalisée et gratuite dans leurs démarches d'accès à l'énergie (pour autant que cette aide ne relève pas de la compétence de services publics existants) (Infor Gaz Élec, 2009). Le guichet de l'énergie bruxellois (Centre urbain) promeut l'information et conseille les habitants (formations, conférences, séminaires, documentation, site web, expositions, etc.) dans leurs projets de rénovation et de construction en insistant sur l'utilisation rationnelle de l'énergie et le développement durable (Centre urbain, 2014). La Maison de l'Énergie propose plusieurs services gratuits : visites à domicile afin de réduire la consommation, petites interventions et un accompagnement personnalisé disponible dans l'une de ses six antennes bruxelloises (Ouest, Midi, Soignes, Centre-Ville de Bruxelles-Ixelles, Nord et Montgomery) (Maison Énergie, 2014). Sibelga, le gestionnaire du réseau de distribution de gaz et d'électricité, se charge notamment d'encourager les Bruxellois à utiliser rationnellement l'énergie en donnant, par exemple, l'accès à l'Énerguide (un site web et des fascicules reprenant des conseils pratiques pour réaliser des économies d'énergie) (Sibelga, 2009). Les compétences de Bruxelles Environnement (2014a) dans le domaine de l'énergie « comprennent [...] [notamment] l'utilisation rationnelle de l'énergie » (arrêté du 20 janvier 2004 – M.B. 21/04/94). Les ressources sont donc nombreuses, mais la démultiplication des acteurs autour des questions d'énergie peut être génératrice de confusion pour les consommateurs, et en particulier les plus fragilisés : vers qui se tourner ? Quels sont mes droits ? De plus, l'absence de centralisation ne s'avère pas toujours efficace. Cependant, cela encourage la créativité et la diversité des approches (Baudaux, 2014).

Au niveau de la gestion des quartiers et des communes, la Région propose également deux aides pour permettre d'y améliorer la consommation énergétique. La première, le contrat de quartier durable s'adresse aux quartiers bruxellois fragilisés par l'entremise d'aides publiques renforcées à la rénovation et au développement de logements (Irisnet, 2014). La deuxième, le Plan Local d'Action pour la Gestion Énergétique (PLAGE), a pour objectif d'améliorer l'efficacité énergétique du parc de bâtiments de la Région au bénéfice de l'environnement et des finances des institutions ; ce plan s'adresse aux écoles, communes, hôpitaux, logements collectifs et aux Sociétés Immobilières de Service Public

(SISP) qui désirent réduire leurs consommations en combustible et en électricité (Bruxelles Environnement, 2014b). Selon la ministre bruxelloise de l'Environnement (jusque mi-2014) Évelyne Huytebroeck, les travaux réalisés dans les logements sociaux grâce à ce programme permettraient de réaliser une réduction de 12,8% des consommations d'énergie (Huytebroeck, 2014b), ce qui serait très avantageux pour les usagers en situation de précarité énergétique.

4.3 Au niveau communal : l'exemple des communes bruxelloises

Certaines communes sont particulièrement actives dans le domaine de l'énergie et ont développé divers instruments de politique, qui concernent la consommation d'énergie en général, ou qui sont focalisés sur les ménages en situation de pauvreté énergétique. Pour illustrer ces diverses mesures, nous nous focaliserons sur celles qui sont prises par les communes de la Région bruxelloise. Les sources consultées pour ce faire sont les sites Internet des communes ou de leurs CPAS (Van der Linden, 2014c).

Pour la consommation d'énergie en général, plusieurs communes ont ainsi développé un plan d'action pour l'énergie inspiré de l'Agenda 21 : c'est entre autres le cas à Anderlecht, Molenbeek-Saint-Jean, Schaerbeek, Watermael-Boitsfort, Woluwe-Saint-Lambert et Woluwe-Saint-Pierre. La plupart des communes ont établi des plans en vue de réaliser des économies d'énergie dans les bâtiments communaux ; c'est le cas à Anderlecht, Auderghem, Berchem-Sainte-Agathe, Forest, Jette, Molenbeek-Saint-Jean, Saint-Josse-ten-Noode, Schaerbeek, Uccle, Watermael-Boitsfort, Woluwe-Saint-Lambert et Woluwe-Saint-Pierre. Ces économies d'énergie sont réalisées aussi bien à l'aide de sensibilisations du personnel que de travaux d'isolations concrets.

Plusieurs communes organisent des actions de sensibilisation, de formation ou d'information pour leurs concitoyens. Elles permettent aux habitants de prendre conscience des pertes énergétiques de leurs logements et de leurs coûts et proposent même parfois des solutions pour y remédier. La commune de Saint-Gilles propose, par exemple, un Centre d'Accompagnement et de Formation pour les Adultes (CAFA) qui agit de manière curative et préventive pour aider tout habitant qui le désirerait à comprendre ses factures, à se former en matière d'énergie, à apprendre à mieux consommer, à réduire et maîtriser sa consommation, à améliorer son logement et/ou encore à se documenter sur le

sujet à l'aide d'une bibliothèque, d'une ludothèque et de divers outils d'information. Enfin, plusieurs communes complémentent les primes régionales pour les travaux d'isolation, d'économie d'énergie ou d'installation d'énergie renouvelable par une prime communale. Par exemple, pour l'isolation des murs, les communes de Berchem-Sainte-Agathe, Evere, Molenbeek-Saint-Jean et Saint-Josse-Ten-Noode offrent une prime communale qui est cumulable avec la prime régionale. Ces mêmes communes, sauf Saint-Josse-Ten-Noode, ainsi qu'Etterbeek et Koekelberg font de même pour l'isolation du toit. Pour les panneaux solaires photovoltaïques, on retrouve les communes d'Evere, Koekelberg et Saint-Josse-Ten-Noode et pour les panneaux solaires thermiques, Evere et Woluwe-Saint-Lambert. Évidemment, ces primes évoluent avec le temps.

En ce qui concerne les ménages en situation de pauvreté énergétique, diverses mesures prises par les communes bruxelloises viennent s'ajouter aux mesures régionales. Ces aides sont majoritairement assurées par les CPAS de chaque commune. Ainsi, une aide financière est accordée via le Fonds de Réduction du Coût global de l'Énergie (FRCE) à Molenbeek-Saint-Jean et à Schaerbeek moyennant un taux d'intérêt de 2% remboursable en dix ans afin de réaliser certains travaux ciblés de réduction de la consommation d'énergie des ménages, tandis qu'une aide financière complémentaire du CPAS peut intervenir pour le paiement des factures d'énergie (à Anderlecht), ou de la facture annuelle d'électricité (à Ixelles). À Jette, le montant de la prime d'isolation de toiture est adaptée aux revenus de la personne – c'est une initiative communale qui ne se retrouve dans aucune autre commune bruxelloise. À Auderghem, un montant fixe est alloué aux familles nombreuses en situation de précarité afin de les aider à payer leurs factures de gaz, eau et électricité. La plupart des communes bruxelloises ont une « Cellule énergie » qui prend des mesures curatives (règlement des demandes relatives aux problèmes d'arriérés en matière d'énergie et médiation de dettes) : c'est le cas à Anderlecht, Auderghem, Berchem-Sainte-Agathe, Bruxelles-Ville, Etterbeek, Evere, Forest, Koekelberg, Saint-Gilles (via une ASBL), Saint-Josse-Ten-Noode, Schaerbeek, Woluwe-Saint-Lambert. Plusieurs communes offrent une aide dans les procédures, par exemple pour l'enlèvement de limiteur de puissance, un plan d'apurement, une demande de statut de client protégé – c'est le cas notamment d'Ixelles et de Schaerbeek.

Plusieurs « Cellules énergie » communales prennent aussi des mesures de prévention dont voici quelques exemples : Auderghem (formations

et ateliers), Berchem-Sainte-Agathe (kit énergie, « ta chaudière sans poussière »), Forest (réponse aux divers questionnements énergétiques et astuces pour consommer moins, les midis formation), Ixelles (« mieux vous faire comprendre vos factures d'énergie »), Koekelberg (choix d'un fournisseur), Molenbeek-Saint-Jean (guide des utilisateurs du CPAS et ateliers sur des thèmes comme la facture et des astuces pour consommer moins), Schaerbeek (prévention pour réduire la consommation d'énergie et guidance énergétique : « un client averti divise ses factures par deux »), Uccle (choix d'un fournisseur, ouverture et fermeture d'un compte). De plus, plusieurs communes proposent un audit énergétique sous certaines conditions (Berchem-Sainte-Agathe, Forest, Koekelberg, Schaerbeek, Uccle et Woluwe-Saint-Pierre), ou offrent une aide pour comprendre les factures énergétiques (Molenbeek-Saint-Jean, Saint-Gilles, Schaerbeek et Uccle).

On le voit, les initiatives des communes bruxelloises sont nombreuses et varient fortement d'une commune à l'autre. Une personne en situation de pauvreté énergétique ne sera pas aidée de la même manière selon qu'elle réside dans une commune de la Région bruxelloise ou dans une autre. Cette inégalité de traitement d'une commune à l'autre pose question, mais laisse une marge d'appréciation aux travailleurs sociaux de chaque commune bruxelloise.

5. Conclusion

La pauvreté énergétique est un phénomène multidimensionnel, mais le manque de moyens financiers en est une cause primordiale.

Si l'on rapproche les différentes mesures politiques prises par les différents niveaux de pouvoir des trois dimensions de l'injustice environnementale que la pauvreté énergétique constitue (Walker & Day, 2012), on constate que la plupart des mesures se rapportent à la dimension distributive : primes et subventions diverses, mais aussi coût différencié de l'énergie, soit moindre (par le tarif social), soit au contraire plus élevé (par exemple en Wallonie, les clients non protégés en défaut de paiement doivent payer eux-mêmes l'installation d'un compteur à budget, et pour ceux qui le refusent ou ne se trouvent pas chez eux à la deuxième visite sans succès du technicien, l'alimentation est coupée et les frais encourus sont à la charge du client). La tarification progressive et solidaire de l'électricité est décidée en Wallonie et à Bruxelles, mais supprimée en Flandre. D'autres mesures illustrent la reconnaissance

politique du problème, bien qu'il puisse peut-être encore l'être davantage (statut de client protégé, mise en place de « Cellules Énergie » dans de nombreux CPAS). Les activités de ces « Cellules Énergie » renvoient aussi à la dimension procédurale, bien que le foisonnement d'initiatives rende difficile l'accès à l'information. L'organisation de synergies est à recommander à condition qu'elles n'entravent pas les marges de manœuvre et d'appréciation des travailleurs sociaux. Enfin, les trois dimensions de l'injustice environnementale se retrouvent dans la tendance à promouvoir l'amélioration des caractéristiques énergétiques des logements, notamment ceux des populations précaires ; cette tendance est observable dans les trois Régions, mais reste plutôt limitée aux demandes et initiatives individuelles sans guère de politique d'ensemble par rue ou quartier.

Il reste à voir comment ces différentes mesures sont appliquées sur le terrain, et si elles permettent une réduction effective de la pauvreté énergétique.

Notes

1. Les auteures remercient les éditeurs pour leurs commentaires et leurs suggestions et les trois personnes qui ont effectué anonymement une relecture critique de ce chapitre.
2. Traduit de l'anglais. Les 10% proviennent de la définition britannique selon laquelle est en pauvreté énergétique tout ménage qui consacre aux dépenses d'énergie au moins deux fois la proportion médiane de ce poste dans la population – cette proportion étant de 5% à l'époque.
3. Dans la suite de ce texte, les Régions seront désignées par la Flandre, la Wallonie et Bruxelles.
4. Des informations sur les pays où l'enquête a eu lieu et sur la disponibilité des données sont disponibles à l'adresse suivante : <http://www.ggp-i.org/bhbh>.
5. L'accord gouvernemental est très vague à ce sujet (« Les fonds sociaux en matière d'énergie (gaz, électricité et mazout) seront évalués et, le cas échéant, restructurés ou adaptés » (gouvernement fédéral, 2014: 50)), mais le Projet de plan budgétaire (gouvernement fédéral, 2014a: 16) remis à la Commission européenne en octobre 2014 est, lui, bien précis avec ce chiffre de 16 millions d'euros budgétés pour 2015. La presse a fait état d'une diminution de budget de 9 millions d'euros, chaque année de 2015 à 2018 (RTBF, 2014).
6. L'Accord de gouvernement stipule que « Les tarifs sociaux actuels dans le domaine de l'énergie, des télécommunications et de la mobilité seront évalués avec l'objectif d'une amélioration. Si cela s'avère possible, les

- tarifs sociaux seront accordés automatiquement» (Accord de gouvernement, 2014: 50).
7. Ce paragraphe est basé sur la référence suivante : SPP Intégration sociale, 2012.
 8. Le site dépendant de BRUGEL permet de comparer tous les fournisseurs d'énergie sur un comparateur en ligne afin de faire le meilleur choix en connaissance de cause.

Chapitre 5

Inscrire la pauvreté infantile au rang de priorité politique

Quelques chiffres afin de mieux comprendre les enjeux¹

Anne-Catherine Guio, Frank Vandenbroucke et Julie Vinck²

1. Introduction

En Belgique, les enfants sont davantage exposés au risque de pauvreté que le reste de la population, et ce, que l'indicateur choisi soit un indicateur monétaire lié aux revenus des ménages ou un indicateur qui se fonde sur les conditions de vie et qui évalue les biens possédés tels que des denrées alimentaires saines, un logement bien chauffé, des chaussures, des vêtements, quelques divertissements et quelques livres. UNICEF Belgique (2010: 8) souligne à juste titre qu'un taux élevé de pauvreté infantile est alarmant « parce que la pauvreté est bien plus qu'un manque de revenus. Elle touche les êtres humains – et en particulier les enfants – dans tous les aspects de leur vie. Une mauvaise alimentation, une santé fragile, un sentiment de honte et d'infériorité, une limitation des possibilités d'éducation ainsi que l'exclusion des activités sociales ne sont que quelques-uns des aspects ayant un impact négatif sur les différents domaines de vie et le développement des enfants touchés par la pauvreté ». Cette situation est d'autant plus inquiétante que la transmission intergénérationnelle de la pauvreté a été largement prouvée : les enfants ayant été exposés à la pauvreté ont moins de chance d'y échapper étant adultes (Bellani & Bia, 2014 ; Duncan et al., 1998 ; UNICEF, 2007).

Un taux élevé de pauvreté infantile peut être révélateur d'une protection sociale insuffisante et/ou de la faiblesse du marché de l'emploi. Le fait que certains parents ne travaillent pas ou pas assez peut s'expliquer

par des problèmes de garde d'enfants ou par des manquements éducatifs. La pauvreté infantile hypothèque à son tour la politique en matière d'éducation dans la mesure où il existe un rapport étroit entre l'origine sociale, économique et culturelle des enfants et leur réussite scolaire. En d'autres termes, la pauvreté infantile s'inscrit dans un cercle vicieux et est à la fois la cause et la conséquence de marchés de l'emploi faibles et de systèmes éducatifs peu performants. Le taux de pauvreté infantile dans un pays est un « indicateur prédictif » des futurs problèmes sociaux qui s'y manifesteront (Duncan & Brooks-Gunn, 1997 ; Heckman, 2000 ; Lee, 2011 ; Ridge, 2002 ; 2011).

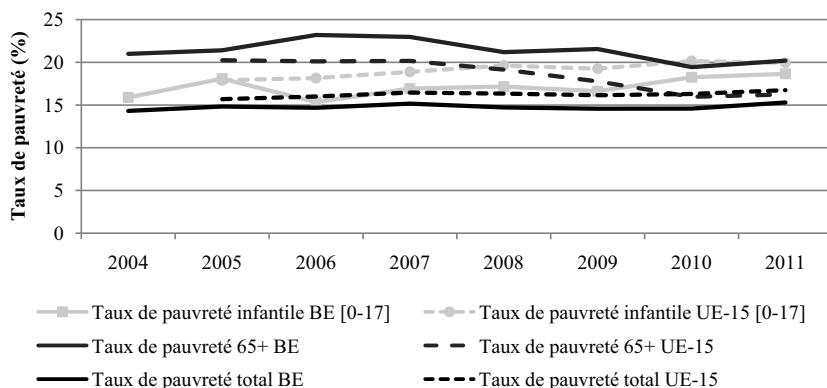
Au point 2, nous examinerons en premier lieu les chiffres : il est indéniable que le risque de pauvreté s'est déplacé des personnes âgées aux enfants en relativement peu de temps. Au point 3, nous étudierons plus en détail les différences entre les Régions belges en ce qui concerne l'indicateur de pauvreté financière et nous comparerons ces chiffres à ceux des autres pays européens. Le point 4 présente ensuite une analyse comparative sur la base d'un indicateur fondé sur les conditions de vie des enfants. Nous évoquerons les différences régionales avant d'effectuer une comparaison européenne. Le point 5 tente ensuite d'expliquer ces différences régionales. Au point 6, nous nous concentrerons sur une variable explicative, à savoir l'intensité de travail des ménages, et examinerons plus en détail le rapport avec les deux indicateurs de pauvreté infantile. Nous présenterons ensuite, au point 7, une méthode alternative de mesure de la pauvreté : les budgets de référence. Le point 8 conclut et formule quelques enjeux politiques.

2. La composition du risque de pauvreté : déplacement des risques sociaux

Afin de mieux comprendre la composition du risque de pauvreté total de la population belge, nous nous arrêterons sur l'évolution du risque de pauvreté parmi les enfants, les personnes âgées et l'ensemble de la population sur la période 2004-2011 et nous le comparerons à la moyenne de l'UE-15. Pour ce faire, nous nous fondons sur l'enquête européenne relative aux revenus et aux conditions de vie des citoyens de l'UE (EU-SILC). Le seuil de pauvreté que nous appliquons ici équivaut à 60% du revenu disponible net médian national standardisé des ménages. Nous comparons le revenu disponible net standardisé du ménage auquel appartient respectivement l'enfant ou la personne de plus de 65 ans à un seuil de pauvreté qui se déplace d'année en année.

La figure 1 montre qu'en relativement peu de temps, le risque de pauvreté en Belgique s'est déplacé des personnes âgées aux plus jeunes³, une tendance que nous observons également dans l'UE-15.

Figure 1 : Évolution du risque de pauvreté parmi les enfants [0-17], les personnes âgées [65+] et la population totale en Belgique et dans l'UE-15, 2004-2011.



Source : EU-SILC, 2004-2011.

Remarque : les années renvoient aux années des enquêtes EU-SILC, les données relatives aux revenus portent sur l'année qui précède.

Dans l'enquête SILC 2006, le risque de pauvreté des personnes âgées en Belgique était supérieur de huit points de pourcentage au risque de pauvreté infantile. Dans l'enquête SILC 2010, cette différence s'était pratiquement résorbée. Avant 2006, les résultats des enquêtes SILC fluctuaient fortement, ce qui donne à penser que l'enquête n'était pas totalement fiable avant cette date. Si nous partons de l'enquête SILC de 2006 pour apprécier les tendances, la figure 1 suggère alors que tant la hausse du risque de pauvreté infantile que la baisse du risque de pauvreté parmi les personnes âgées jouent un rôle. La stabilité du taux de pauvreté global ces dernières années dissimule par conséquent des transferts entre les différents groupes de population. D'une part, le risque de pauvreté infantile a augmenté de 15,3% en 2006 à 18,7% en 2011. D'autre part, le risque de pauvreté chez les personnes de plus de 65 ans a diminué de 23,2% à 20,2%.

Les enquêtes comportent toujours une marge d'erreur. Nous devons éviter de crier au loup sans avoir de certitudes, au risque que plus personne n'écoute. Les enquêtes SILC révèlent une augmentation significative et substantielle du risque de pauvreté infantile en Belgique, à

Bruxelles, en Wallonie⁴ et dans l'UE-15 entre 2005 et 2010 (tableau 1)⁵. Il est dès lors grand temps de tirer la sonnette d'alarme.

Tableau 1 : Risque de pauvreté (%) parmi les enfants [0-17], les personnes âgées [65+] et la population totale en Belgique, dans les Régions belges et dans l'UE-15, 2006 et 2011.

	SILC 2006 (revenus 2005)	SILC 2011 (revenus 2010)	Évolution significative ?
[0-17]			
Belgique	15,3	18,7	**
Bruxelles	30,5	41,0	**
Flandre	10,2	10,4	Non significative
Wallonie	19,2	24,9	*
EU-15	18,2	19,9	***
[65+]			
Belgique	23,2	20,2	*
Bruxelles	26,3	26,8	Non significative
Flandre	23,1	18,1	**
Wallonie	22,5	22,6	Non significative
EU-15	20,1	16,2	***
Population totale			
Belgique	14,7	15,3	Non significative
Bruxelles	26,0	33,7	***
Flandre	11,4	9,8	*
Wallonie	17,1	19,2	Non significative
EU-15	16,0	16,7	***

Source : EU-SILC, 2006 et 2011.

Remarque : * : différence significative au niveau de signification 0,10 ; ** : différence significative au niveau de signification 0,05 ; *** : différence significative au niveau de signification 0,01.

En Flandre, aucune hausse significative du risque de pauvreté infantile n'a encore été révélée par l'enquête SILC. Les chiffres fournis par 'Kind en Gezin' montrent toutefois que le dénuement augmente parmi les plus jeunes, entre 0 et 3 ans. L'indice utilisé par 'Kind en Gezin' se compose de six critères : le revenu, la formation et la situation professionnelle des parents, la santé des membres de leur famille et leur logement et le niveau de stimulation des enfants. Après une période de stabilité entre 2001 et 2004, le dénuement a fortement augmenté. Jusqu'à 2004, l'indice a fluctué autour des 6%. En 2013, il s'élevait à 11,2% (Kind en Gezin, 2014a).

3. L'indicateur de pauvreté financière : une analyse des Régions belges

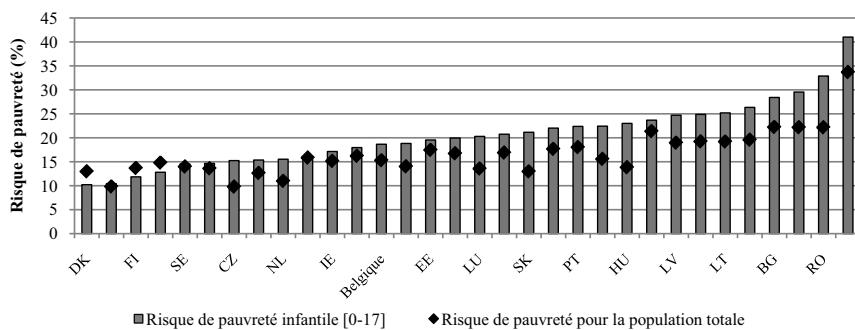
D'après l'enquête SILC de 2011, il est estimé que 420 000 enfants vivent sous le seuil de pauvreté en Belgique, ce qui correspond à 18,7% de la population de moins de 18 ans. La figure 2 présente une comparaison européenne de la Belgique et des Régions belges en ce qui concerne le risque de pauvreté parmi les enfants et parmi la population totale. Nous devons souligner que nous utilisons ici un seuil de pauvreté relatif, qui diffère d'un État membre de l'UE à l'autre et qui tient compte du niveau de vie du pays concerné : le seuil de pauvreté au Luxembourg est plusieurs fois supérieur à celui de la Roumanie. Toutefois, le seuil de pauvreté varie également au sein même du pays, en fonction du type de ménage auquel appartiennent les enfants : le seuil est placé à 2 101 € net par mois pour un couple avec deux enfants (de moins de 14 ans) et à 1 601 € pour un parent célibataire avec deux enfants (de moins de 14 ans également).

La pauvreté infantile financière varie fortement entre les trois Régions de notre pays : le risque de pauvreté touche un enfant sur dix en Flandre, un enfant sur quatre en Wallonie et pas moins de quatre enfants sur dix à Bruxelles. Nous appliquons à cet effet un seuil de pauvreté fédéral, calculé sur la base de la population belge totale, et non un seuil spécifique à chaque Région. L'utilisation de cette base de référence unique s'explique par des motifs tant statistiques que réglementaires. Il serait difficilement justifiable d'utiliser, dans chaque Région, un autre seuil de pauvreté qui se fonderait sur une répartition régionale des revenus alors que la plupart des allocations de sécurité sociale, la fixation des salaires, l'impôt sur les revenus, l'indexation des prix, etc. sont communs aux trois Régions. Il convient toutefois de garder à l'esprit que ces différences régionales seraient moins marquées si nous appliquions des seuils de pauvreté régionaux : ce faisant, le « taux de pauvreté » régional ainsi calculé serait légèrement plus élevé en Flandre (13,1%) et légèrement plus élevé à Bruxelles et en Wallonie (respectivement 22,4% et 20,8%). Plutôt qu'un « indicateur de pauvreté », il s'agit d'une mesure de l'inégalité dont la base est purement régionale, qui a toutefois la même forme que l'indicateur de pauvreté et qui se fonde sur le revenu disponible net médian régional standardisé des ménages. Nous en concluons que même lorsque nous comparons des enfants bruxellois avec d'autres enfants bruxellois et des enfants wallons avec

d'autres enfants wallons, l'inégalité dans la partie basse de la répartition des revenus est très grande.

Si nous comparons les résultats des Régions belges avec ceux des États membres de l'UE, nous constatons que le risque de pauvreté infantile en Flandre est l'un des plus bas du classement. La Wallonie se classe au même niveau que la Lettonie et l'Italie (figure 2).

Figure 2 : Risque de pauvreté infantile [0-17] et pour l'ensemble de la population, 2011.



Source : EU-SILC, 2011.

La figure 2 rassemble des chiffres relatifs aux Régions belges (basés sur le seuil de pauvreté belge) et aux États membres de l'UE dans un seul graphique, mais dans le cadre d'une comparaison de cet ordre, il convient de faire preuve de prudence à plusieurs égards. Tout d'abord, des marges d'erreur sont liées à ces estimations ponctuelles et sont supérieures pour les indicateurs relatifs aux Régions que pour ceux relatifs à l'ensemble du pays. Cette marge d'erreur est particulièrement importante pour Bruxelles étant donné que l'indicateur se fonde sur un échantillon très restreint d'enfants bruxellois. Ensuite, dans le cadre d'une comparaison entre des chiffres régionaux et européens relatifs à la pauvreté, il convient de tenir compte du fait que nous comparons des entités géographiques différentes. C'est d'autant plus le cas à Bruxelles dans la mesure où, dans la plupart des pays européens, la pauvreté se concentre essentiellement dans les grandes villes. Enfin, la figure 2 ne nous permet pas de tirer des conclusions quant à la situation de la Flandre par rapport aux autres régions européennes. En fait, une vingtaine de régions ont des résultats meilleurs ou plus ou moins égaux à ceux de la Flandre et une dizaine de régions présentent un taux de pauvreté plus ou moins égal ou supérieur à celui de Bruxelles.

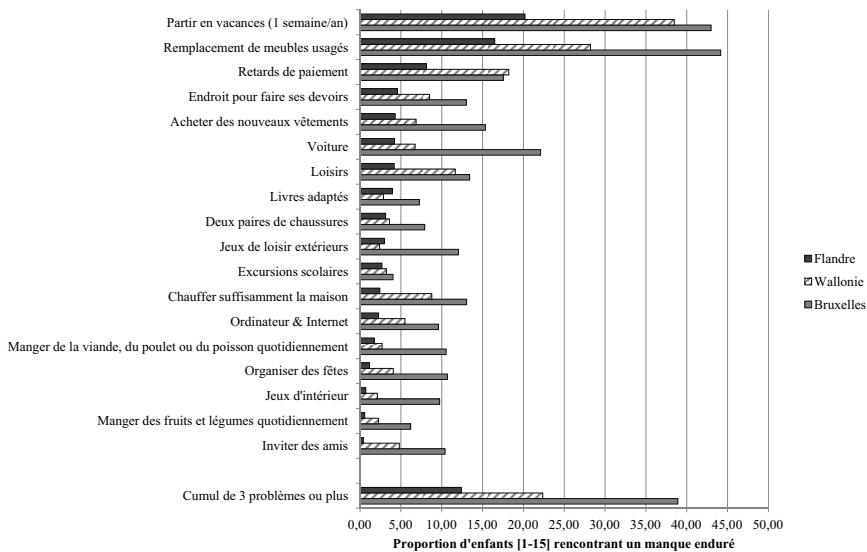
4. Déprivation matérielle chez les enfants : un indicateur fondé sur les conditions de vie

Pour une meilleure compréhension du phénomène de pauvreté infantile, il est important d'utiliser différents indicateurs. Nous complétons l'approche monétaire et relative à l'aide de données portant sur les conditions de vie des enfants et nous présentons un indicateur ayant trait à la déprivation matérielle spécifique aux enfants. Il s'agit d'une mesure absolue de la pauvreté infantile qui repose sur l'accès à 18 *items* qui sont communs à tous les pays de l'UE (Guio, Gordon & Marlier, 2012). Dès que les parents ne peuvent s'offrir trois de ces *items* ou plus pour l'enfant ou la famille, nous considérons que l'enfant est en situation de déprivation matérielle. En raison des limitations des données et du rapport avec une précédente enquête, notre indicateur de déprivation porte sur le groupe d'enfants jusqu'à 15 ans. Dans les analyses qui suivent, nous utilisons en parallèle ces deux indicateurs (l'indicateur de pauvreté financière relatif, jusqu'à 17 ans inclus, et l'indicateur de déprivation matérielle, jusqu'à 15 ans inclus).

La figure 3 (p. 120) présente, pour chacun de ces 18 *items*, la proportion d'enfants en Flandre, en Wallonie et à Bruxelles qui vivent dans une famille confrontée à des problèmes financiers qui l'empêche d'offrir (le cas échéant) à ses enfants l'*item* concerné.

Nous observons une grande diversité entre les Régions, qui révèle d'importantes différences au niveau des conditions de vie des enfants belges. Dans toutes les Régions, le fait de ne pas pouvoir s'offrir de vacances se place en haut du classement, tout comme le fait de ne pas pouvoir remplacer des meubles usagés dans le logement familial, d'avoir des retards de paiement, de ne pas pouvoir offrir des activités de loisir régulières à leurs enfants, de ne pas avoir d'endroit adapté pour faire les devoirs ou de ne pas pouvoir chauffer suffisamment le logement. La proportion d'enfants qui manquent d'*items* de base tels que des denrées alimentaires, des vêtements ou des chaussures est moins élevée, mais n'est pas négligeable à Bruxelles et, dans une moindre mesure, en Wallonie. Les loisirs, les vacances, les livres, les articles de loisirs extérieurs et les jeux d'intérieur sont essentiels au développement d'un enfant. L'expérience acquise sur le terrain a démontré que les activités culturelles et sociales des familles sont les premières à être compromises en cas de situation de précarité. Les « postes de survie » tels que le loyer, la nourriture, les chaussures et les vêtements, l'énergie, l'éducation, la mobilité, les soins de santé, les lunettes ou les visites chez

Figure 3 : Proportion d'enfants [1-15], selon la Région, qui vivent dans une famille dont la situation financière ne lui permet pas d'acquérir (le cas échéant) les items suivants (manque enduré), 2009.



Source : EU-SILC, 2009.

Remarque : les items spécifiques aux enfants n'ont été repris que dans un module *ad hoc* de l'enquête EU-SILC 2009 portant sur la population d'enfants de moins de 16 ans. Les items spécifiques qui sont repris dans l'indicateur ci-dessus concernent l'acquisition des éléments suivants : 1) une semaine de vacances par an, 2) des loisirs réguliers, 3) un endroit adapté pour faire les devoirs, 4) quelques nouveaux vêtements, 5) inviter de temps en temps des amis à manger ou à jouer, 6) organiser des fêtes pour des occasions spéciales, 7) deux paires de chaussures, 8) des excursions scolaires, 9) livres adaptés à l'âge de l'enfant, 10) un repas avec viande, poulet, poisson ou l'équivalent végétarien par jour, 11) articles de loisirs pour l'extérieur, 11) des fruits et légumes frais chaque jour et 13) des jeux pour l'intérieur. L'indicateur de déprivation matérielle spécifique aux enfants a ensuite été complété par six items spécifiques à la famille, sur lesquels portent l'enquête chaque année : 14) le remplacement des meubles usagés, 15) les retards de paiement, 16) une maison suffisamment chauffée, 17) une voiture et 18) un ordinateur et internet.

le dentiste absorbent l'intégralité du budget familial. Les activités récréatives et culturelles, les sports, les loisirs pour les enfants et la famille sont sacrifiés afin de pouvoir boucler les fins de mois (RWLP, 2013).

Au total, 22% des enfants wallons et 39% des enfants bruxellois cumulent au moins trois problèmes, et c'est le cas de 12% des enfants flamands. Ces chiffres correspondent à peu de choses près aux proportions d'enfants qui vivent sous le seuil de pauvreté dans les trois Régions, et nous constatons une fois encore de grandes différences entre les Régions. Ce ne sont toutefois pas les mêmes enfants qui sont identifiés par les deux indicateurs (pour lesquels nous nous limitons

aussi dorénavant, en ce qui concerne la pauvreté financière relative, au groupe d'enfants de 1 à 15 ans). Le tableau 2 présente les proportions d'enfants qui se trouvent en situation de 1) pauvreté financière ; 2) déprivation matérielle spécifique aux enfants ; 3) pauvreté financière et déprivation matérielle ; ou 4) aucune des deux situations. Nous apprenons à la lecture de ce tableau que 18% des enfants flamands sont confrontés à au moins un problème, que « seuls » 4% d'entre eux se trouvent à la fois dans une situation de pauvreté financière et de déprivation matérielle, que 5% des enfants sont « seulement » confrontés à un problème de pauvreté financière, mais que 8% des enfants connaissent « seulement » une situation de déprivation matérielle. En Wallonie et surtout à Bruxelles, la situation est préoccupante. Trente pour cent des enfants wallons sont confrontés à au moins un problème et 13% d'entre eux connaissent à la fois la pauvreté financière et la déprivation matérielle. Respectivement 8% et 9% des enfants se trouvent « seulement » dans une situation de pauvreté financière et « seulement » dans une situation de déprivation matérielle. Le pourcentage d'enfants confrontés à au moins un problème s'élève à 45% à Bruxelles. Cette proportion se compose pour l'essentiel d'enfants qui cumulent une pauvreté financière et une déprivation matérielle (25%), mais la proportion d'enfants qui se trouvent « seulement » en situation de déprivation matérielle se chiffre à 14% à Bruxelles, tandis que « seuls » 5% des enfants vivent sous le seuil de pauvreté.

Tableau 2 : Proportion d'enfants [1-15] en situation de pauvreté financière et/ou de déprivation matérielle en Belgique et dans les Régions (%), 2009.

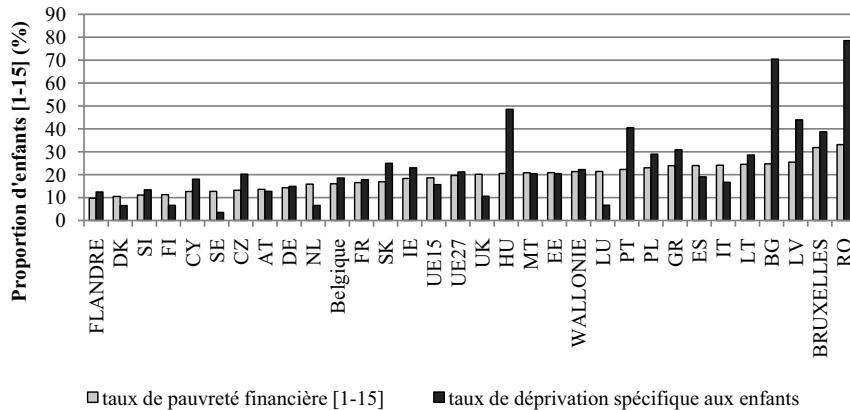
	Pauvreté financière uniquement	Déprivation matérielle uniquement	Pauvreté financière et déprivation matérielle	Aucune des deux
Bruxelles	6	14	25	55
Flandre	5	8	4	82
Wallonie	8	9	13	70
Belgique	6	9	10	75

Source : EU-SILC, 2009.

Si nous observons le classement européen, nous constatons que les Régions belges occupent une position plus centrale sur la base de l'indicateur de déprivation spécifique aux enfants que dans le classement européen fondé sur l'indicateur de pauvreté monétaire (et relative) (figure 4). Les pays situés aux extrémités sont ceux dans lesquels les

conditions de vie (selon l'indicateur absolu) sont clairement plus ou moins favorables qu'en Belgique.

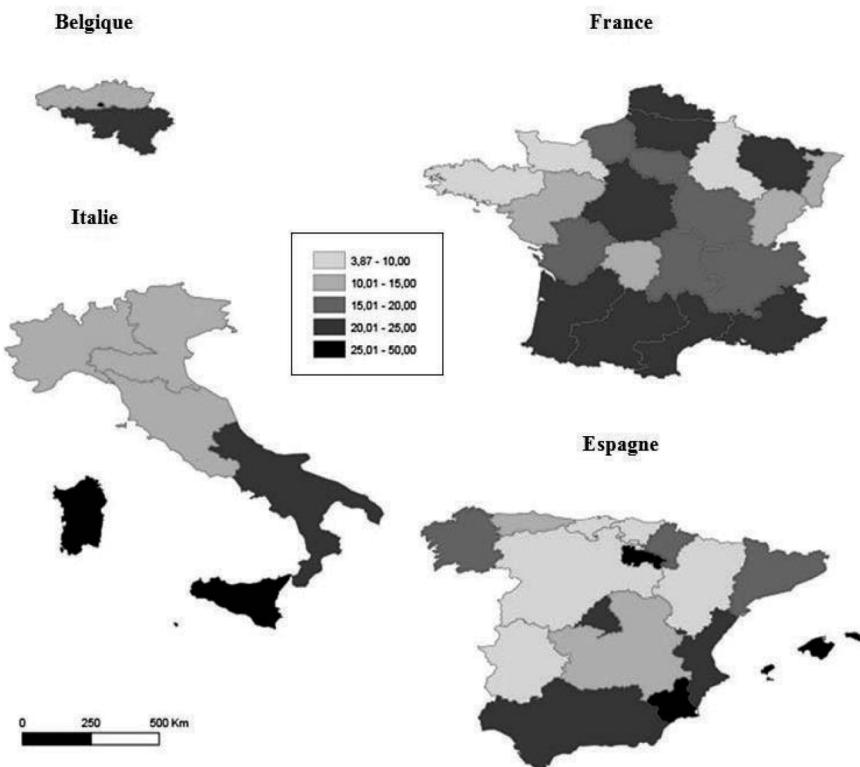
Figure 4 : Proportion d'enfants en situation de pauvreté financière [1-15] par rapport à la proportion d'enfants en situation de déprivation [1-15], 2009.



Source : EU-SILC, 2009.

Les différences régionales au sein d'un même pays sont communes à tous les pays européens. À titre d'exemple, la figure 5 présente le taux de déprivation parmi les enfants pour certains pays affichant d'importantes disparités régionales : Belgique, France, Italie et Espagne⁶. En France, ce sont surtout les régions occidentales qui enregistrent un faible taux de déprivation spécifique aux enfants, en contraste frappant avec le sud du pays. En Italie, il existe une différence nette entre les régions prospères du nord et du centre du pays, où le taux de déprivation est faible, et le sud plus pauvre, notamment la Sicile et la Sardaigne, où le taux de déprivation est bien plus élevé. En Espagne, les taux de déprivation les plus bas affectent principalement la partie centrale du pays, à l'exception de La Rioja et Madrid. En outre, le taux de déprivation matérielle spécifique aux enfants est également très élevé à Murcie et dans les Baléares. La réalisation d'une comparaison régionale dans un pays tel que la Belgique, où la sécurité sociale et l'impôt sur les revenus sont communs, permet d'attirer l'attention sur l'importance du contexte socioéconomique et de l'histoire de chaque Région pour expliquer les chiffres relatifs à la pauvreté infantile.

Figure 5 : Taux de déprivation régionale chez les enfants [1-15] en Belgique, en France, en Italie et en Espagne, 2009.



Source : EU-SILC, 2009.

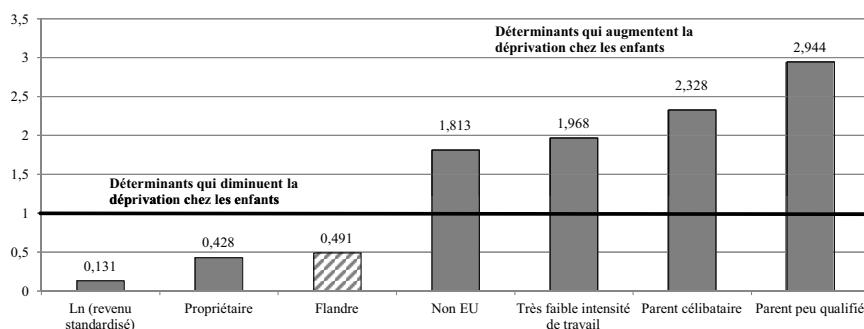
Les différences régionales en Belgique exigent une analyse plus détaillée des déterminants socioéconomiques qui interviennent dans chaque Région. La situation à Bruxelles n'a pu être analysée plus en détail en raison d'un échantillon trop limité. Néanmoins, de nombreuses constatations et recommandations politiques formulées ultérieurement s'appliquent aux trois Régions du pays.

5. Analyses à plusieurs variables en vue d'expliquer les différences régionales

Afin d'expliquer la déprivation matérielle des enfants en Belgique, nous avons réalisé des régressions logistiques à plusieurs variables, qui tiennent compte de l'incidence combinée de différentes variables explicatives établies précédemment dans la littérature (Fusco, Guio & Marlier, 2010). Les variables explicatives dont nous tenons compte sont

les suivantes : 1) revenu familial ; 2) niveau de formation⁷ ; 3) intensité de travail du ménage⁸ ; 4) composition familiale ; 5) statut d'occupation ; 6) statut migratoire ; et 7) région de résidence. La prise en considération de tous ces facteurs en même temps nous permet d'avoir une vue d'ensemble des facteurs de risque en matière de déprivation chez les enfants en Belgique, toutes choses restant égales par ailleurs.

Figure 6 : Facteurs de risque de la déprivation matérielle spécifique aux enfants (rapports des cotes, série de données transversales), 2009.



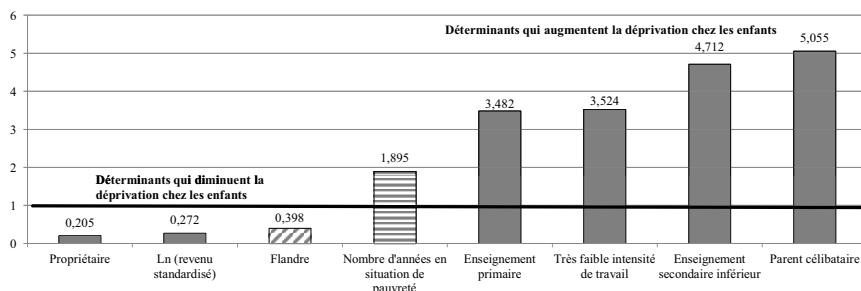
Source : EU-SILC, 2009.

La figure 6 montre l'incidence de quelques caractéristiques essentielles sur le risque de déprivation chez les enfants au moyen de rapports des cotes. Un rapport des cotes est une méthode permettant de quantifier le rapport entre la présence ou de l'absence d'une caractéristique A et le risque B (dans ce cas, la déprivation matérielle spécifique aux enfants) au sein d'une population donnée, toutes les autres caractéristiques restant égales. Si le rapport des cotes est significativement supérieur à 1, la caractéristique A augmente le risque B. À l'inverse, si le rapport des cotes est significativement inférieur à 1, la caractéristique A diminue le risque B. Nous pouvons en déduire que le revenu constitue le principal déterminant de la déprivation matérielle spécifique aux enfants. Un revenu familial plus élevé correspond à une déprivation moindre chez les enfants. À revenu égal, le risque de déprivation est également moins élevé chez les propriétaires que chez les locataires, ce qui s'explique par le fait que certains propriétaires doivent payer moins de frais de logement. En outre, il apparaît qu'une très faible intensité de travail de la famille peut constituer un facteur de risque pouvant conduire à une déprivation matérielle parmi les enfants. En outre, les enfants dont au moins un parent est peu qualifié ou est né hors de l'UE-27 courrent un risque accru de déprivation matérielle. Par ailleurs, nous observons

également que les enfants vivant dans des familles monoparentales sont aussi davantage exposés au risque de déprivation matérielle.

La figure 6 nous révèle également l'existence de différences interrégionales inexplicquées. Un enfant vivant en Flandre court un risque de déprivation moins important, à niveau de revenu, statut locatif, statut migratoire, intensité de travail, type de ménage et niveau de scolarisation égaux. Il s'ensuit que la pauvreté financière se traduit, à caractéristiques égales, par des problèmes plus importants pour les enfants wallons que pour leurs compagnons d'âge flamands. Nous avons tenté d'expliquer ces différences régionales résiduelles. Nous en avons déduit qu'il était important de tenir compte, dans l'analyse, de la dimension temporelle de la pauvreté. Une ou plusieurs années de pauvreté n'ont pas la même incidence sur le risque de déprivation des enfants. Nous savons que plus la situation de pauvreté perdure, plus le risque de déprivation matérielle est important en raison de l'érosion des ressources financières. Nous avons utilisé à cet effet les données longitudinales disponibles dans l'enquête EU-SILC. Cette série de données nous permet d'assurer un suivi sur une période de quatre ans. Les résultats se trouvent à la figure 7.

Figure 7: Facteurs de risque de déprivation matérielle spécifique aux enfants (rapports des cotes, série de données longitudinales), 2009.



Source : EU-SILC, 2009.

La figure 7 révèle que le nombre d'années passées dans la pauvreté au cours des quatre dernières années a une incidence négative sur le risque de déprivation chez les enfants. Des différences régionales inexplicquées subsistent toutefois. Des données de panel qui couvrent une période plus longue sont dès lors nécessaires.

L'endettement des familles constitue un autre indicateur éclairant pour comprendre comment le risque de déprivation peut différer, à niveau de revenu égal. À revenu égal, une famille qui doit rembourser des dettes sera plus susceptible de se retrouver dans une situation de déprivation matérielle. D'après les chiffres fournis par la Banque Nationale de Belgique (2013), la Wallonie et Bruxelles comptent proportionnellement davantage d'emprunteurs défaillants (respectivement 5,1% et 4,9%) que la Flandre (2,5%). Les données des enquêtes EU-SILC nous apprennent également que, si nous limitons notre comparaison aux familles se trouvant dans le même segment de bas revenus (c'est-à-dire le premier quintile de revenus au niveau national), les familles avec enfants qui rencontrent des difficultés à rembourser leurs dettes sont plus nombreuses en Wallonie (79%) qu'en Flandre (68%). Ce pourcentage est également plutôt élevé en Flandre pour les familles monoparentales dans tous les quintiles de revenus (57%), supérieur à la moyenne européenne (40%), mais moins élevé qu'en Wallonie (78%).

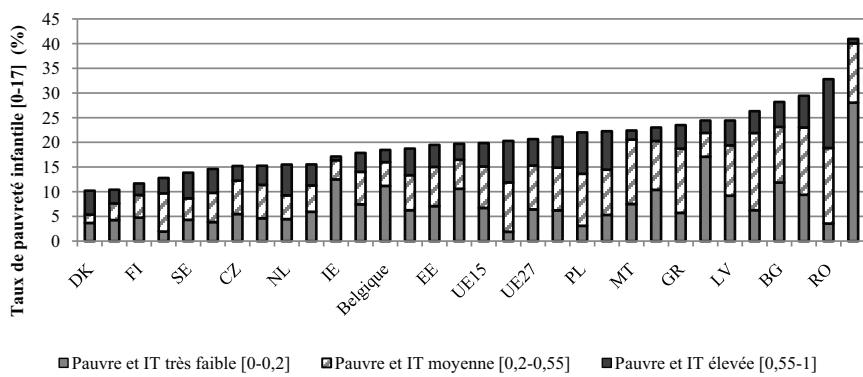
Outre l'endettement, les différences au niveau des frais ont également un effet direct sur la déprivation matérielle, même à revenu égal. Nous pensons ici aux frais de logement, de déplacement, d'accueil et de scolarité. Ces frais peuvent varier en fonction du lieu de résidence de l'individu. Il ressort des données des enquêtes EU-SILC que la proportion de familles qui considèrent les frais de logement comme une charge grevant lourdement leur budget est plus élevée en Wallonie (56%) et à Bruxelles (62%) qu'en Flandre (20%). Pour plus de la moitié des familles wallonnes avec enfants, les frais de logement sont perçus comme des dépenses très lourdes. Cette proportion s'élève à 62% des familles monoparentales et jusqu'à 72% de toutes les familles wallonnes avec enfants du premier quintile de revenus. Il ne fait pas de doute que les différences entre les Régions au niveau des frais de scolarité ont également un impact. Les études qualitatives sur la question effectuées en Wallonie et à Bruxelles ont souvent révélé que ces frais étaient très problématiques pour les familles vulnérables (Guio & Mahy, 2013). La Flandre prévoit toutefois un plafond de frais de scolarité annuels. Pour l'année scolaire 2014-2015, ce plafond est fixé à 25 € (pour les enfants de 2-3 ans), 35 € (4 ans), 40 € (5 ans) et 70 € par année scolaire dans l'enseignement fondamental. Enfin, il ne faut toutefois pas exclure que certains services publics, comme l'intervention du CPAS et des mesures locales, et services privés (ONG) offrent, à revenu égal, un accès à différents niveaux de produits et services, indépendamment du lieu de résidence.

Ces considérations suggèrent que les différences de coûts entre les Régions, auxquelles sont confrontées les familles, peuvent influer de manière décisive sur les différences interrégionales en matière de déprivation: les données disponibles ne permettent toutefois pas d'examiner plus en détail la question à l'aide de la méthode de régression que nous utilisons ici.

6. Le rapport avec l'intensité de travail : une analyse de la pauvreté et de la déprivation matérielle

Il ressort de l'analyse des figures 6 et 7 que l'intensité de travail des familles constitue un facteur de risque qui influe fortement sur la pauvreté et la déprivation matérielle spécifique aux enfants. Si nous examinons la proportion d'enfants qui vivent dans une famille à très faible intensité de travail et le risque de pauvreté (monétaire et relative) auquel ils sont exposés, nous nous heurtons à d'importantes différences entre les Régions. La figure 8 présente la situation spécifique de la Belgique en ce qui concerne la composition du taux de pauvreté en fonction de l'intensité de travail.

Figure 8 : Taux de pauvreté infantile réparti en fonction de l'intensité de travail des ménages, 2011.

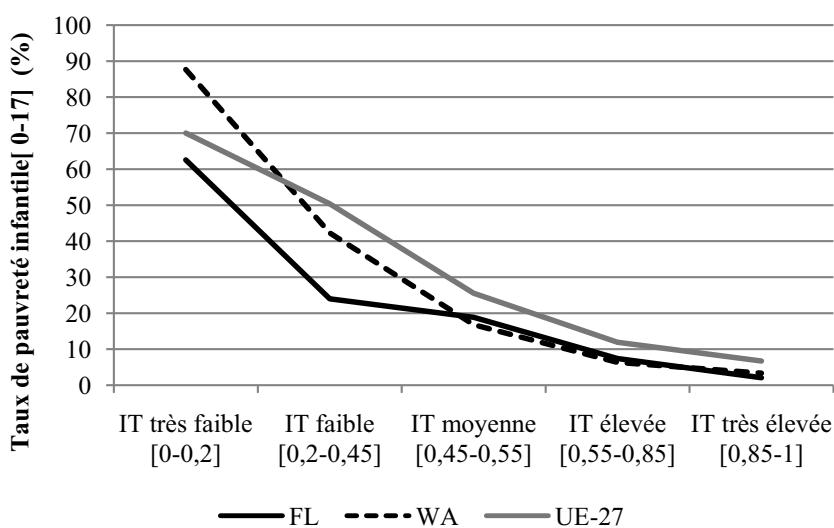


Source : EU-SILC, 2011.

La figure 8 montre que la structure interne du risque de pauvreté infantile en Belgique est exceptionnelle comparée à celle des autres pays européens. Il n'existe aucun autre pays où les enfants appartenant à une famille à très faible intensité de travail représentent une part si

importante du groupe des enfants en situation de pauvreté financière (il s'agit de 60,6% des enfants en situation de pauvreté financière en Belgique). Cette situation s'explique essentiellement par les grandes proportions relatives de ce groupe en Wallonie et à Bruxelles. La structure interne de la pauvreté infantile en Flandre diffère donc de celle des deux autres Régions belges. La figure 9 examine le risque de pauvreté infantile par groupe d'intensité de travail pour la Flandre, la Wallonie et l'UE-27.

Figure 9 : Taux de pauvreté infantile par groupe d'intensité de travail pour la Flandre, la Wallonie et l'UE-27, 2011.



Source : EU-SILC, 2011.

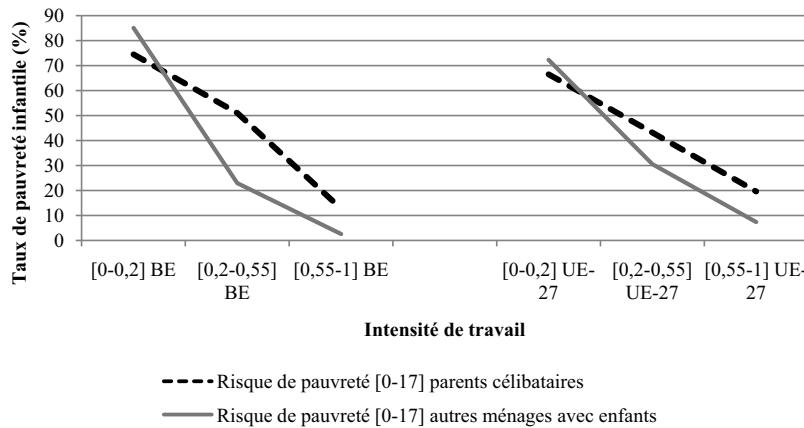
Remarque : nous excluons Bruxelles en raison de l'absence de signification des estimations ponctuelles dans les groupes à intensité de travail supérieurs.

La Wallonie se caractérise par une grande proportion d'enfants qui vivent dans une famille à très faible intensité de travail (environ un enfant sur cinq) (Vandenbroucke & Vinck, 2013). La figure 9 révèle que la Wallonie est en outre confrontée à un taux de pauvreté très élevé pour ces familles (88%). En revanche, le risque de pauvreté très limité des enfants vivant dans des familles à intensité de travail très élevée est nettement inférieur à la moyenne de l'UE : 3% pour la Wallonie contre 7% pour l'UE-27. Ces deux caractéristiques comportent une « double polarisation » : du point de vue des ménages, le fossé entre les *have's* et les *have-not's* est exceptionnellement grand en Wallonie, tant en ce qui concerne la participation au marché de l'emploi qu'en ce qui concerne les conséquences de la participation au marché de l'emploi sur la

pauvreté. Les meilleurs résultats de la Flandre en matière de pauvreté infantile s'expliquent essentiellement par 1) un risque de pauvreté extrêmement faible des familles à intensité de travail très élevée (2%) ; 2) une part relativement faible d'enfants vivant dans une famille à très faible intensité de travail (7%, contre 20% en Wallonie) ; mais 3) en revanche, le taux de pauvreté infantile dans ces familles est, tout comme en Wallonie, plutôt élevé (63%). Cela montre qu'en Flandre également, il existe une marge d'amélioration non négligeable en vue de réduire le taux de pauvreté infantile. À titre d'illustration, si le taux de pauvreté des familles à très faible intensité de travail était identique à celui du Danemark (le voisin le plus proche de la Flandre dans le classement européen en ce qui concerne le « chiffre total » relatif à la pauvreté infantile, figure 2), le taux de pauvreté infantile « total » en Flandre diminuerait d'un point de pourcentage (Vandenbroucke & Vinck, 2013).

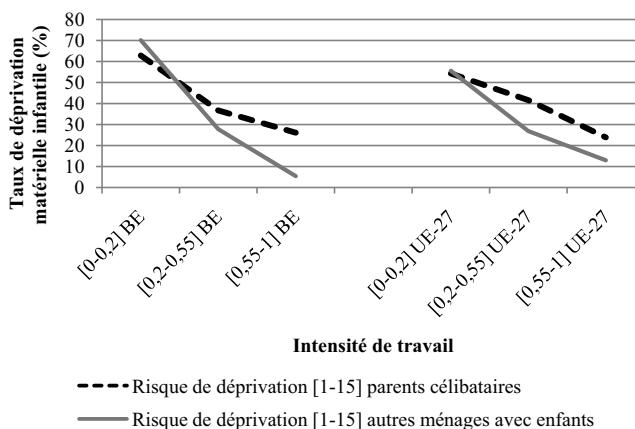
Pour revenir à la figure 6, nous constatons également à la lecture de nos résultats de régression qu'un enfant vivant dans une famille monoparentale court un risque bien plus important d'être exposé à la déprivation matérielle, pour un revenu et une intensité de travail donnés ; une constatation qui ressort également d'un rapport de la Fondation Roi Baudouin (2014)⁹. Dans ce type de familles, il est également bien plus probable que le parent célibataire ne travaille pas et vive avec son ou ses enfants dans une famille à très faible intensité de travail. Cela n'explique toutefois pas l'ensemble des mauvais résultats affichés par les familles monoparentales dans le domaine de la pauvreté et de la déprivation. Nous observons que ces familles sont exposées à un risque de pauvreté plus élevé (figure 10a) et de déprivation (figure 10b) que d'autres types de familles avec enfants, à intensité de travail égale. Pour les familles monoparentales, il ne suffit pas toujours d'avoir un emploi pour pouvoir échapper à la pauvreté ou à la déprivation matérielle : la ligne noire en pointillés se situe au-dessus de la ligne grise pleine pour les catégories enregistrant la plus grande capacité de travail (un niveau compris entre 55% et 100%). Il s'avère donc essentiel de soutenir le pouvoir d'achat de ces familles, même lorsque le parent travaille, si nous voulons sortir de ce cercle vicieux les nombreux enfants qui vivent dans la pauvreté.

Figure 10a : Taux de pauvreté infantile [0-17] des familles monoparentales et d'autres ménages avec enfants, en fonction de l'intensité de travail, 2011.



Source : EU-SILC, 2011.

Figure 10b : Taux de déprivation matérielle spécifique aux enfants [1-15] de familles monoparentales et d'autres ménages avec enfants, en fonction de l'intensité de travail, 2009.

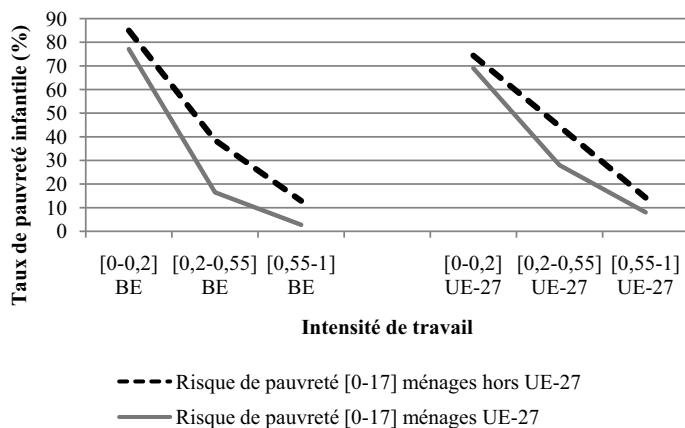


Source : EU-SILC, 2009.

Nous avons effectué le même exercice pour les ménages de migrants. Dès qu'un parent est né hors de l'UE-27, nous incluons le ménage dans le groupe non-UE-27. Nous constatons également que les enfants issus de ménages non-UE-27, à intensité de travail égale, courent un risque accru de pauvreté (figure 11a) et de déprivation (figure 11b) par rapport aux enfants dont les deux parents sont nés dans l'UE-27. Il ressort clairement de ces chiffres que tant le risque de pauvreté que le risque de déprivation parmi les enfants diminuent au fur et à mesure que l'inten-

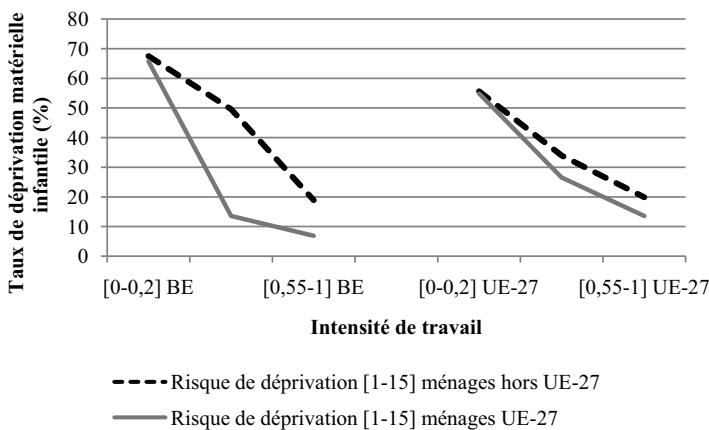
sité de travail augmente, mais cette diminution est moins forte parmi les enfants dont le(s) parent(s) est(sont) né(s) hors de l'UE.

Figure 11a : Taux de pauvreté infantile [0-17] des ménages UE-27 et non-UE-27, en fonction de l'intensité de travail, 2011.



Source : EU-SILC, 2011.

Figure 11b : Taux de déprivation matérielle spécifique aux enfants [1-15] des ménages UE-27 et non-UE-27 avec enfants, en fonction de l'intensité de travail, 2009.

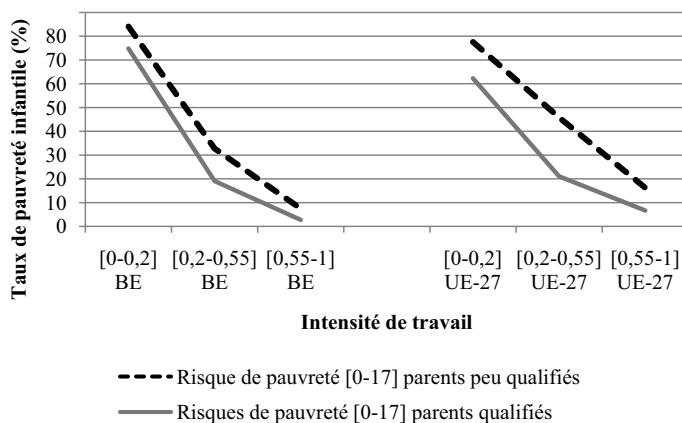


Source : EU-SILC, 2009.

Il ressort de la figure 6 que les enfants de parents peu qualifiés courent un risque de déprivation matérielle plus élevé que les enfants dont les deux parents sont plus qualifiés. Les figures suivantes examinent le rapport entre l'intensité de travail et, respectivement, le taux de pauvreté infantile (figure 12a) et le risque de déprivation matérielle

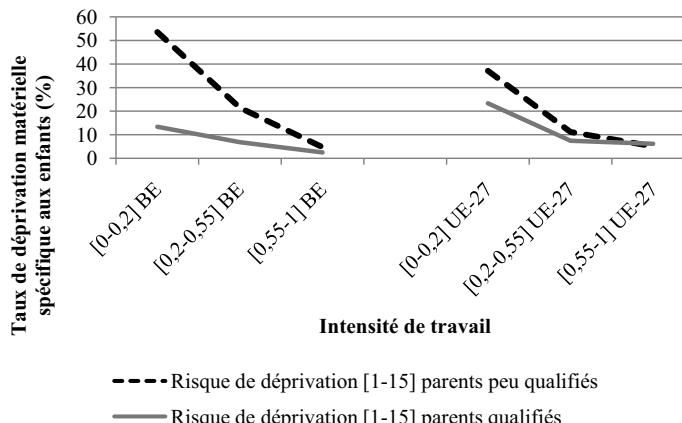
spécifique aux enfants (figure 12b). Selon les deux indicateurs, les enfants de parents peu qualifiés sont exposés à un risque de déprivation plus important. Pour le risque de pauvreté infantile, la différence entre la ligne noire en pointillés et la ligne pleine grise est toutefois supérieure pour la moyenne de l'UE-27 que pour la Belgique. En ce qui concerne la déprivation matérielle spécifique aux enfants, l'écart entre les parents peu qualifiés et les parents qualifiés est le plus important dans le groupe à très faible intensité de travail.

Figure 12a : Taux de pauvreté infantile [0-17] des ménages peu qualifiés et qualifiés avec enfants, en fonction de l'intensité de travail, 2011.



Source : EU-SILC, 2011.

Figure 12b : Taux de déprivation matérielle spécifique aux enfants [1-15] des ménages peu qualifiés et qualifiés avec enfants, en fonction de l'intensité de travail, 2009.



Source : EU-SILC, 2009.

7. Une mesure alternative de la pauvreté : les budgets de référence

Il ressort clairement de la figure 9 que le taux de pauvreté des familles à très faible intensité de travail est très élevé, tant en Wallonie qu'en Flandre, par comparaison avec les autres pays européens. Nous comparons ci-dessous le niveau des différentes allocations sociales minimales et le salaire minimum de quelques types de familles avec le seuil de pauvreté correspondant et les budgets de référence (flamands) (figures 13a et 13b). Les budgets de référence – calculés ici par Storms et Bogaerts (2012) – comprennent un panier de biens et de services minimums nécessaires afin de participer de manière décente à la vie en société ; ces biens et services diffèrent en fonction du statut professionnel, du statut locatif et de la composition familiale. Ces budgets de référence sont inférieurs au seuil de pauvreté, sauf pour un parent célibataire qui travaille et loue un logement sur le marché privé (figure 13a). Autrement dit, pour les parents célibataires qui travaillent et louent un logement sur le marché privé, le seuil de pauvreté relatif sous-estime le besoin de revenus, mais ce n'est pas le cas pour d'autres parents.

Figure 13a : Montant des différents minimums sociaux, en pourcentages du seuil de pauvreté et des budgets de référence, pour une famille monoparentale avec deux enfants (2 et 4 ans).

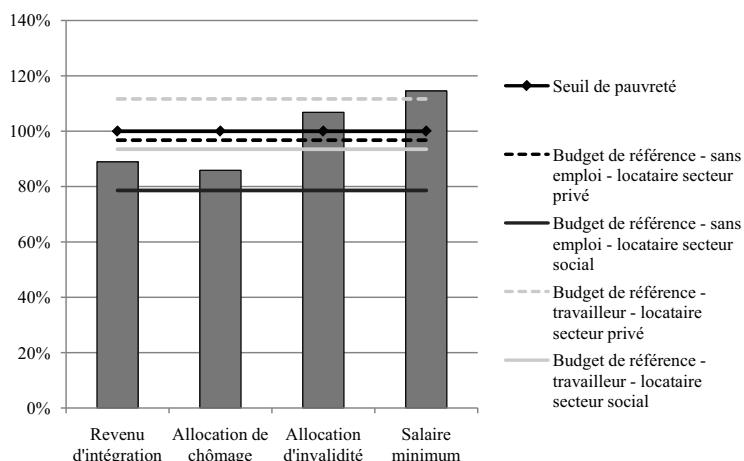
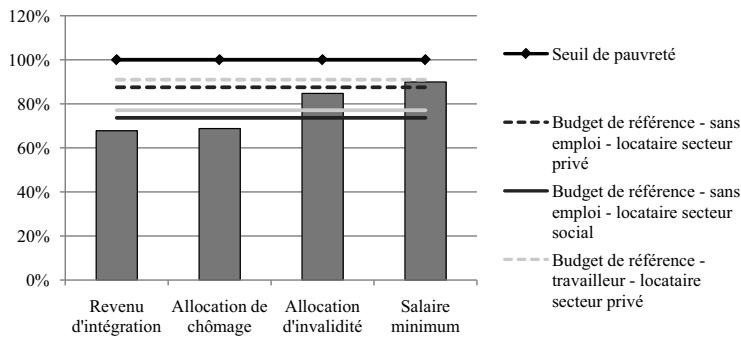


Figure 13b : Montant des différents minimums sociaux, en pourcentages du seuil de pauvreté et des budgets de référence, pour un couple avec deux enfants (2 et 4 ans).



Source : Storms & Bogaerts, 2012.

Si une famille monoparentale loue un logement sur le marché privé, ni le revenu d'intégration ni l'allocation de chômage minimale ne suffisent pour atteindre le seuil de pauvreté ou le budget de référence. Toutefois, si elle loue un logement dans le secteur social, les deux allocations suffisent, en termes de budget de référence, pour les parents sans emploi qui louent un logement social. Les indemnités d'invalidité minimales suffisent quant à elles à dépasser le seuil de pauvreté et le budget de référence, que le parent sans emploi loue un logement privé ou un logement social. Si le parent célibataire travaille au salaire minimum, ce dernier suffit à dépasser le seuil de pauvreté et les budgets de référence pour les personnes qui travaillent, quel que soit le logement loué.

La figure 13b effectue la même comparaison pour un couple avec deux enfants. Dans ce type de famille, seul un adulte a droit à des allocations minimales pour personnes avec charge de famille ou seul un adulte travaille au salaire minimum. Il s'agit donc ici à chaque fois d'une famille à un seul revenu. Les allocations minimales pour ce type de famille ne suffisent pas à atteindre le seuil de pauvreté, indépendamment du type d'allocation. En outre, nous constatons également qu'une famille ne peut vivre au-dessus du seuil de pauvreté si l'un des adultes travaille à temps plein au salaire minimum. Cette constatation est confirmée lorsque nous comparons les allocations avec les budgets de référence. Le revenu d'intégration et l'allocation de chômage minimale ne suffisent pas à atteindre les budgets de référence, même si le logement loué est un logement social. Les indemnités d'invalidité s'inscri-

vent dans le même schéma en ce qui concerne le locataire privé, mais contrairement aux dernières allocations, les indemnités d'invalidité sont suffisantes si le bien loué est un logement social. Si l'un des adultes travaille au salaire minimum, seul le budget de référence est dépassé si le bien loué est un logement social.

Il ressort également des figures 13a et 13b qu'il existe clairement une légère différence entre certains minimums sociaux et le salaire minimum. Par conséquent, l'augmentation des minimums sociaux sans augmentation du revenu des familles qui vivent avec le revenu minimum constituerait un piège à l'emploi.

8. Recommandations politiques et conclusions

Près d'un enfant sur cinq en Belgique est exposé au risque de pauvreté. Ce chiffre, combiné à l'analyse effectuée ci-dessus, illustre clairement l'importance et l'urgence de s'attaquer à la pauvreté infantile afin d'éviter que cette situation n'ait des répercussions à long terme, tant au niveau individuel qu'au niveau collectif. Le taux de pauvreté infantile de la Belgique dissimule toutefois une grande diversité régionale qui mérite des analyses spécifiques et des réactions politiques appropriées de la part des autorités concernées. En ce qui concerne les recommandations politiques, il convient d'adopter toute une série de mesures. Le fil rouge des recommandations concrètes est qu'il faut investir davantage dans les enfants de familles vulnérables afin d'éviter qu'ils ne soient confrontés à la pauvreté une fois adultes et de réaliser une croissance inclusive.

L'accès à un emploi de qualité reste essentiel. Tant en Flandre qu'en Wallonie, ce sont surtout les familles à très faible intensité de travail qui sont menacées de pauvreté et/ou de déprivation matérielle. Ce constat exige notamment la mise en place d'une politique d'activation ciblée et d'une politique forte visant à concilier la participation au marché de l'emploi et les responsabilités familiales : accueil des enfants suffisant, adapté et de qualité ; accueil extrascolaire ; activités extrascolaires abordables et accompagnées pour les adolescents ; temps de travail flexibles et formules suffisamment généreuses d'interruption de carrière pour les parents.

Toutefois, notre analyse montre également qu'avoir un emploi ne protège pas toujours de la pauvreté, car la situation de pauvreté dépend du nombre de travailleurs au sein de la famille, de leur temps de travail,

de leur salaire et du nombre de personnes à charge. Les familles monoparentales ont souvent une très faible intensité de travail, mais même celles qui travaillent courrent un risque plus important de pauvreté et de déprivation matérielle. Bien qu'elles travaillent, elles disposent de ressources financières insuffisantes pour subvenir à leurs besoins. Il en va de même pour les familles à faible niveau d'éducation ou d'origine étrangère. Certaines de ces constatations ne sont pas anodines en ce qui concerne la répartition des risques en fonction du sexe. À la tête de la plupart des familles monoparentales se trouvent des mères, et ce sont justement les mères qui, si elles travaillent, utilisent la réduction du temps de travail (travail à temps partiel et interruption de carrière), davantage que les pères. L'adoption de mesures visant à mieux aider les familles à risque à relever leur niveau de vie est indispensable à la lutte contre la pauvreté infantile. Il importe d'agir au niveau des coûts que doivent supporter les familles tels que les coûts liés au logement, à l'éducation, aux soins de santé et à l'accueil des enfants.

Notre analyse nous apprend qu'il est essentiel de soutenir le niveau de vie de toutes les familles à bas revenu, y compris des familles dont les parents travaillent. Nous constatons que les allocations sociales et les salaires minimums pour certains types de familles avec enfants ne suffisent pas à assurer une protection contre la pauvreté. Nous savons par ailleurs que le montant des allocations sociales individuelles est limité par le montant des salaires minimums qui forme, pour ainsi dire, un « plafond de verre » (Cantillon et al., 2013), d'où l'importance de faire des choix avisés en matière de base d'attribution des aides telles que les allocations familiales. De telles aides doivent être attribuées sur la base du revenu familial et non sur la base du statut social des parents (chômeurs, ayant droits au revenu d'intégration ou invalides, par exemple). L'octroi sur la base du revenu familial écarte tout risque d'inégalité dans la partie basse de la répartition des revenus et prévient les pièges à l'emploi et les pièges à la séparation¹⁰. Ce sont les constatations qui ressortent d'une microsimulation effectuée par Maréchal et al. (2010) (voir également Vandenbroucke & Vinck, 2013).

Dans le cadre de la sixième réforme de l'État, il règne une unanimité politique en Flandre en ce qui concerne la suppression du rang dans le régime d'allocations familiales. Il en découle toutefois un effet secondaire indésirable, à savoir l'augmentation de la pauvreté parmi les familles nombreuses (Van Lancker, 2014). Il peut être remédié à cette problématique en remplaçant la sélectivité catégorielle par la sélectivité des revenus et en introduisant une progressivité de rang pour les

suppléments liés aux revenus, ce qui signifie que ces derniers augmentent avec le rang de l'enfant. Comme expliqué, les microsimulations en prouvent l'utilité, mais dans la pratique, ce n'est pas chose simple. Nous devons réussir à mesurer les revenus rapidement et de manière équitable, conformément au besoin financier actuel qui est ressenti. Il convient de trouver simultanément un juste équilibre entre universalité et sélectivité, de manière à encourager la reprise du travail et à éviter les pièges à l'emploi (et à la séparation).

Dans la mesure où il s'agit de cercles vicieux, une politique préventive est également très importante. Il ressort de nos analyses que le niveau de formation des parents constitue un facteur explicatif essentiel : les enfants de parents peu qualifiés courent un risque plus grand de pauvreté et de déprivation matérielle. Les chiffres fournis par 'Kind en Gezin' montrent que le nombre de parents peu qualifiés d'enfants de moins de trois ans est en augmentation (Kind en Gezin, 2014b). Une réforme de l'enseignement secondaire garantissant que le plus de personnes possible puissent exploiter leur plein potentiel et obtenir un diplôme est dès lors essentielle à la réduction du risque de pauvreté et de déprivation chez les enfants. Les jeunes d'aujourd'hui qui quittent l'école avec peu de qualifications sont les parents de demain. Par ailleurs, il convient de consentir des efforts plus soutenus pour améliorer la performance du marché de travail pour les personnes peu qualifiées : en Belgique, le taux d'activité des personnes peu qualifiées est bien inférieur à celui de nombreux autres pays.

Des changements politiques sont nécessaires à tous les niveaux de pouvoir afin de lutter contre les causes structurelles de la pauvreté infantile. Le transfert de compétences intervenu dans le cadre de la sixième réforme de l'État confère aux Régions un pouvoir accru pour intervenir au niveau de ces facteurs. Il s'agit là d'une opportunité énorme. Reste à savoir comment l'utiliser.

Au moment où nous écrivons ces lignes, il est trop tôt pour présager de l'incidence qu'auront les nouveaux gouvernements fédéral et régionaux sur la pauvreté et la déprivation chez les enfants. Lorsque nous nous penchons sur les conséquences possibles de la politique en la matière, nous devons avant tout opérer une distinction entre les conséquences sur la pauvreté relative et les conséquences sur la déprivation. Si certaines mesures n'augmenteront peut-être pas, en tant que telles, la pauvreté relative, elles pourraient toutefois contribuer à renforcer la déprivation. Par exemple, un saut d'index qui affecterait chaque famille

de la même manière n'augmenterait pas en principe la pauvreté relative accrue, car elle entraînerait une perte pour tout le monde. Il pourrait toutefois entraîner une augmentation de la déprivation dans la partie basse de la répartition des revenus et pourrait compliquer encore davantage les conditions matérielles des familles qui vivent dans une situation de pauvreté relative. Certaines mesures auront une influence sur la marge budgétaire des familles (par exemple, les mesures politiques flamandes qui conduisent à l'augmentation du coût de l'eau, de l'électricité et de l'éducation, etc.), mais pas sur le revenu tel qu'il est mesuré dans l'enquête SILC : dans ce cas également, elles auront davantage une incidence sur la déprivation que sur la pauvreté relative. Les analyses présentées dans ce chapitre suggèrent que les différences régionales au niveau de la déprivation pourraient être imputables aux différences en matière d'accessibilité financière des services publics et de l'éducation. Ces analyses mettent donc en exergue la grande responsabilité qui incombe aux gouvernements des Régions et des Communautés de garantir des services publics et une éducation abordables pour les familles à revenus modestes.

Les mesures qui, en soi, sont favorables aux travailleurs, mais qui ne sont pas appliquées aux personnes sans emploi (comme l'augmentation de la déduction des frais professionnels des travailleurs) peuvent renforcer la tension de revenu entre les travailleurs et les personnes sans emploi et pourraient dès lors augmenter également les chiffres de la pauvreté relative. Nous employons le conditionnel, car l'augmentation des chiffres de la pauvreté relative dépend d'un ensemble de facteurs politiques. L'accord du gouvernement fédéral annonce également des augmentations des allocations sociales les plus basses, mais nous ne savons pas encore concrètement quelle forme prendront ces augmentations. Ces mesures pourraient atténuer l'effet négatif de la tension accrue entre les revenus des travailleurs et ceux des personnes sans emploi. Il va de soi que ces augmentations devront être suffisamment fortes et vastes. Une question essentielle est de savoir si les réductions d'impôts en faveur des travailleurs contribueront à augmenter la proportion de parents qui travaillent et à réduire la proportion de parents inactifs. Si c'est le cas, elles auront en soi un effet positif sur les chiffres de la pauvreté. En d'autres termes, la question de savoir si les réductions d'impôts en faveur des travailleurs augmenteront les chiffres de la pauvreté relative (parce que le nombre de travailleurs diminue de manière relative) dépend de ce qu'il adviendra des allocations sociales les plus basses et du succès de la politique en matière

d'emploi. À cet égard, nous soulignons également que les mesures visant à soutenir la demande d'emploi, par exemple via la réduction de la charge administrative, devraient s'orienter de manière plus sélective sur le soutien de la demande de travail peu qualifié. Toutes les autorités régionales insistent sur le fait qu'elles veulent encourager la création d'emplois. Dans la mesure où la politique régionale en matière d'emploi contribuerait à la réduction de la pauvreté, cette politique doit s'adresser aux familles qui ont des enfants et qui ne sont pas ou peu actives sur le marché de l'emploi.

La base de données CSB-MIPI¹¹ (Van Mechelen et al., 2011) nous apprend que les impôts et les allocations familiales ont une incidence notable (respectivement négative et positive) sur le revenu des familles dont les parents travaillent à très bas salaire. Par conséquent, des arguments plaident en faveur de la réduction de la pression fiscale subie dans la partie basse de la répartition des revenus, comme annoncée d'ailleurs dans l'accord du gouvernement fédéral. En outre, d'autres mesures prévues auront toutefois une incidence négative sur les revenus ou sur la marge budgétaire des familles avec enfants, notamment des familles à bas revenus. Certaines mesures conduisant à une augmentation des prix ou des tarifs peuvent peser de manière disproportionnée sur les familles à bas revenus, même sur les parents à relativement bas revenus. En bref, l'interaction entre les mesures relatives aux allocations familiales (prises par les autorités régionales), les mesures relatives aux déductions fiscales, la politique en matière d'allocations sociales et les mesures qui augmentent les coûts (telles que les mesures flamandes qui entraînent une hausse du coût de l'électricité, de l'eau et de l'éducation) aura une incidence décisive sur l'évolution de la pauvreté, au même titre que la question de savoir si le gouvernement aidera effectivement les personnes peu qualifiées à travailler. La non-indexation des allocations familiales qui est annoncée par le gouvernement flamand n'est, de ce point de vue, pas une bonne chose, même si ce gouvernement promet que la marge budgétaire ainsi libérée en 2016 sera utilisée afin d'appliquer largement l'augmentation des allocations familiales à toutes les familles à bas revenus. Nous ne savons toutefois pas non plus à quoi ressemblera concrètement cette évolution. Une incertitude similaire subsiste encore en ce qui concerne les réformes concrètes ayant trait aux tarifs de l'accueil des enfants en Flandre et la concrétisation des corrections sociales relatives à l'électricité et à l'eau. En ce qui concerne la Wallonie et Bruxelles, il importe particulièrement de savoir quelles sont les perspectives à long terme en ce qui concerne

les allocations familiales: les autorités wallonnes et bruxelloises parviendront-elles, malgré la pression budgétaire et l'évolution démographique à Bruxelles, à maintenir à terme le niveau des allocations familiales et à les augmenter de manière sélective le cas échéant ?

Au niveau de la Région wallonne et de la Fédération Wallonie-Bruxelles, les intentions politiques concernant la lutte contre la pauvreté formulées dans les déclarations de politique manquent d'ambition et sont relativement vagues (au moment où nous écrivons, aucun objectif chiffré n'est disponible). Par ailleurs, les économies annoncées suggèrent que certains secteurs, pourtant importants dans la lutte contre la pauvreté infantile (comme l'enseignement, les organisations locales, les emplois subventionnés, etc.), seront touchés. Toutefois, le fait que la coordination politique de la lutte contre la pauvreté soit pour la première fois entre les mains du ministre-président de la Région wallonne peut être vu comme un signal fort exprimant la volonté du nouveau gouvernement de relever ce défi social. Dans les années à venir, il y aura lieu d'évaluer dans quelle mesure cette nouvelle mission du ministre-président aura conduit à une amélioration substantielle dans la lutte politique contre la pauvreté en Wallonie, malgré le contexte budgétaire difficile.

À l'heure actuelle, il est donc impossible de prédire de manière fiable quelle sera l'influence de la nouvelle politique gouvernementale. Nous avons des raisons de nous inquiéter des répercussions qu'elle aura sur la déprivation et – selon la manière dont seront modulées les mesures – sur la pauvreté financière relative. Notre analyse nous permet toutefois de conclure que les autorités ne peuvent se limiter à adopter des mesures défensives visant à entraver la hausse de la pauvreté infantile, malgré les économies effectuées. Cela ne suffit absolument pas. Les réalités sociales, telles que le faible taux d'emploi des personnes peu qualifiées, le nombre élevé de familles monoparentales inactives et la faible intégration sociale et économique des migrants, aggravent la pauvreté infantile. Il importe dès lors d'inverser la tendance, ce qui exige une politique très ambitieuse et réfléchie.

Notes

1. Cette contribution se fonde en outre sur les travaux de Guio et Mahy (2013), Vandenbroucke et Vinck (2013) et sur une version antérieure de cette note présentée lors du colloque de la Fondation Roi Baudouin «Agir sur les causes structurelles de la pauvreté des enfants» (12/06/2014).
2. Nous remercions les relecteurs anonymes et Bea Cantillon pour ses remarques critiques.
3. Nous devons toutefois garder à l'esprit que ces indicateurs se fondent sur un échantillon de personnes ayant répondu à l'enquête et non sur la population totale. C'est la raison pour laquelle ces estimations ponctuelles connaissent des marges d'erreur qui sont supérieures pour les indicateurs des Régions que pour les indicateurs relatifs au pays entier. Ce problème se pose principalement à Bruxelles, où l'échantillon est particulièrement limité (le nombre d'enfants de moins de 18 ans dans l'échantillon est de 495 à Bruxelles, 1 566 en Flandre et 1 112 en Wallonie). Ceci explique que nous ne présentons que des chiffres pour l'ensemble de la population d'enfants à Bruxelles et non pour des sous-groupes spécifiques. En outre, nous devons souligner que l'enquête EU-SILC ne collecte que des informations auprès des ménages privés et non auprès des ménages collectifs (par exemple : foyers, prisons, etc.). Et à l'instar de toute enquête, l'enquête EU-SILC rencontre des problèmes pour la collecte d'informations auprès des groupes de population les plus vulnérables (par exemple : sans-abri, personnes fortement exclues, personnes illettrées, personnes très mobiles, etc.).
4. Afin de faciliter la lecture, les Régions seront désignées par la Flandre (Région flamande), la Wallonie (Région wallonne) et Bruxelles (Région bruxelloise) dans la suite de ce texte.
5. Vandenbroucke et Vinck (2013) abordent de manière plus détaillée cette augmentation, et font une distinction entre la bonne conjoncture économique de 2008 et la période suivante.
6. Une comparaison régionale pour, par exemple, les Pays-Bas, l'Allemagne et le Royaume-Uni est impossible en raison des limitations des données.
7. Dès qu'au moins un parent du ménage a un niveau de formation de l'enseignement secondaire inférieur (*highest ISCED level attained* ≤ 2 dans l'enquête SILC), nous considérons ce ménage comme peu qualifié. Cette définition d'un «ménage peu qualifié» s'applique également aux analyses et aux graphiques qui suivent.
8. L'intensité de travail du ménage illustre le rapport entre le nombre de mois de travail effectif de tous les membres de la famille en âge de travailler (18-59 ans, à l'exception des étudiants dans le groupe d'âge 18-24 ans) et le nombre total de mois durant lesquels tous les membres de la famille auraient pu potentiellement travailler. Une valeur 0 indique qu'aucun membre du ménage n'a travaillé l'année précédente et peut indiquer soit une période de chômage ou d'inactivité économique. Si

l'intensité de travail du ménage est égale à 1, chaque membre du ménage a travaillé à son plein potentiel.

9. Un résumé de ces résultats de recherche est disponible en français, Van Mechelen & Van Lancker (2014).
10. On parle de « piège à l'emploi » dès qu'il devient plus intéressant pour une personne de rester au chômage que de travailler. Le « piège à la séparation » se produit dans le cas de parents célibataires qui perçoivent des allocations sociales et pour qui le fait de se remettre en couple entraînerait une perte de revenus (Schepers & Nicaise, 2013).
11. La base de données ‘Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck – Minimum Income Protection Indicators database’.

Partie II

Passé, présent et avenir des politiques de lutte contre la pauvreté

Introduction

Lutte contre la pauvreté dans les nouveaux accords de gouvernement et les notes de politique

Jan Vranken et Anneline Geerts

Une fois de plus, les dernières études sur le risque de pauvreté dans l'Union européenne ont clairement montré que la Belgique, qui se classe 17^e sur 28, ne se trouve pas précisément dans le peloton de tête¹. Face à ce constat, il serait logique de s'attendre à ce que les nouveaux gouvernements passent à la vitesse supérieure pour rattraper ce retard. Si l'on s'en réfère aux accords de gouvernement fédéral et flamand, tout porte pourtant à croire que la lutte contre la pauvreté ne devrait pas se voir hissée au rang de priorité politique dans les prochaines années. Les accords de gouvernement bruxellois et wallon semblent, eux, légèrement plus préoccupés par le volet social.

Il est utile de rappeler d'emblée que depuis le 1^{er} juillet 2014, un large éventail de compétences (représentant environ 20 milliards d'euros) ont été transférées aux entités fédérées. Ces transferts concernent plus particulièrement des aspects relatifs à la politique de l'emploi (notamment le contrôle de la disponibilité des personnes sans emploi, la politique axée sur les groupes cibles, les titres-services, le Fonds de l'expérience professionnelle, le placement), certaines compétences relatives aux soins de santé et à l'aide aux personnes (aide aux personnes handicapées, politique hospitalière, soins aux personnes âgées et politique des soins *long care*, soins de santé mentale, politique de prévention, organisation des soins de première ligne) et aux allocations familiales. Ces compétences sont presque toutes étroitement liées à la politique de lutte contre la pauvreté. Aujourd'hui, les Régions et les Communautés se préparent à mettre ces nouvelles compétences en œuvre. Le caractère régional et communautaire de la mise en œuvre concrète de ces compétences entraînera des différences sur le terrain et il faudra du temps avant que les différents niveaux politiques – fédéral et régional – soient

(à nouveau) coordonnés. Le point positif dans tout cela, c'est que la responsabilité de la lutte contre la pauvreté sera, à nouveau, attribuée expressément à un membre du gouvernement, et cela, tant dans le gouvernement fédéral que flamand ou bruxellois, même si elle viendra bien sûr s'ajouter à un large éventail d'autres compétences.

Ce qui frappe dans l'accord de gouvernement fédéral, c'est l'accent important mis sur les économies et la répartition relativement déséquilibrée entre les charges et les avantages. Cet accord de gouvernement manque de vision de contenu à long terme en ce sens que sa principale préoccupation semble être de viser l'équilibre budgétaire par le biais de la relance économique. Cette insistance sur les économies inquiète, non seulement les partis de l'opposition, mais également les syndicats et l'ensemble de la société civile. C'est ainsi que dans son rapport « Panorama de la société 2014 » (OCDE, 2014a), l'OCDE mentionne que les économies sur les dépenses sociales ne feront qu'aggraver davantage la situation des groupes de la population les plus vulnérables avec tous les problèmes qui en découlent à l'avenir. L'OCDE mentionne explicitement à ce sujet que les répercussions de ces économies sur la formation familiale, la fécondité et la santé ne se feront sentir que sur le long terme. Pour éviter ces conséquences, des investissements sociaux s'avèrent indispensables et ne pourront être efficaces que s'ils sont associés à une aide adaptée en faveur des plus démunis. Le maintien et le renforcement de l'aide aux groupes les plus vulnérables doivent demeurer au cœur de toute stratégie de redressement économique et social.

De plus en plus d'économistes réputés, aussi bien en Belgique qu'à l'étranger, mettent en doute le fait que les économies à tous crins constituent le meilleur moyen de sortir de la crise et cette affirmation ne repose pas uniquement sur les leçons tirées des grandes crises économiques pendant l'entre-deux-guerres. Il n'est de meilleure synthèse de cet argument que l'observation de Paul De Grauwe: «(les gouvernements) abordent cette crise de la demande comme s'il s'agissait d'une crise de l'offre et imposent des "changements" qui ne pourront qu'aggraver encore la crise à court terme. Ils font tout ce qui est en leur pouvoir pour saboter le redressement économique et il ne faut dès lors pas s'étonner de ce qu'il ne soit pas au rendez-vous. Le "fondamentalisme de l'équilibre budgétaire" est devenu religion. La crise des années 1930 nous a appris que si tout le monde essaye de rembourser ses dettes et qu'au même moment les pouvoirs publics resserrent les cordons de

la bourse, il ne peut que s'ensuivre l'installation d'une spirale dépressionniste » (De Grauwe, 2014).

Il est également fait allusion à la répartition inégale entre les charges sur le travail et celles sur le patrimoine ainsi qu'aux inégalités croissantes qui en résultent. Ces dernières années, d'éminents académiciens (Piketty, 2013 ; Stiglitz, 2012 ; Wilkinson & Pickett, 2009), des personnalités comme le pape François ou encore des institutions internationales comme l'OCDE ont qualifié ces inégalités croissantes de danger pour l'humanité et la société. Le Fonds monétaire international et le 'World Economic Forum' ont également exprimé leur préoccupation quant aux effets des inégalités croissantes en matière de revenus dans les économies développées.

La pauvreté dans l'accord de gouvernement fédéral et dans la note de politique sur la lutte contre la pauvreté

Avant d'étudier la note de politique de la secrétaire d'État compétente en la matière (Elke Sleurs), qui contient des mesures de type « politique de lutte directe contre la pauvreté », nous allons d'abord nous arrêter sur les contours de cette politique tels qu'ils se dessinent dans l'accord de gouvernement fédéral (gouvernement fédéral, 2014). Cet accord de gouvernement prévoit toute une série de mesures invasives qui auront, directement ou indirectement, un impact sur la vie des personnes en situation de pauvreté ou sur la vie des personnes au bord du gouffre de l'exclusion.

Les revenus

Ce que veut le nouveau gouvernement, c'est avant tout augmenter progressivement le montant minimum des prestations sociales pour l'aligner sur le seuil de pauvreté défini au niveau européen. Ce seuil est actuellement de 1 000 euros pour une personne isolée et de 2 101 euros pour un ménage composé de deux adultes et de deux enfants. Cette mesure est attendue depuis longtemps, entre autres, par le Réseau de lutte contre la pauvreté (Netwerk tegen Armoede, 2014). Le plus logique dans cette optique serait de commencer par les cinq prestations les plus éloignées du seuil de pauvreté européen et dans ce cas, le premier candidat à la majoration, c'est le revenu d'intégration.

La question se pose toutefois de savoir si le fossé pourra vraiment être comblé puisque le gouvernement fédéral veut parallèlement tenir compte des avantages sociaux² dont bénéficient les intéressés, de la gratuité ou du prix réduit des transports en commun, des divers suppléments accordés par les CPAS (pour le chauffage, les études, etc.). Ces avantages seront-ils supprimés en échange d'un revenu supérieur ou seront-ils inclus dans le calcul du revenu d'intégration ou de la GRAPA, par exemple ?

La nouvelle coalition gouvernementale a également promis que l'enveloppe bien-être annuelle, c'est-à-dire le montant mis chaque année de côté pour adapter les prestations les plus faibles (et surtout les pensions), en plus de son adaptation à l'index, serait à nouveau utilisée à 100% – au cours de la période gouvernementale précédente, cette enveloppe avait été réduite à 60% – mais qu'il en serait tenu compte dans la déclaration d'impôt. L'affaiblissement de l'impact de cette fiscalisation sur le budget des revenus les plus faibles lié à son retard de deux ans soulève moins de questions. On est ici en droit de se demander si cette mesure permettra vraiment d'atteindre les plus faibles revenus par le biais de la déclaration d'impôt.

Le saut index a beaucoup fait parler de lui et de ses conséquences sur les allocations sociales les plus faibles. Une correction sociale s'impose. Toutefois, pour corriger le saut d'index sur le plan social au niveau des allocations minimums (ce que l'on appelle le saut d'index intelligent), il faudrait environ 312 millions d'euros alors que 127 millions seulement sont prévus dans le budget.

Travail et chômage

La principale politique de lutte indirecte contre la pauvreté est sans aucun doute la stimulation de l'emploi auprès de tous ceux éloignés du marché de l'emploi. Le fait que le gouvernement fédéral mise sur la baisse des charges des entreprises comme moyen pour créer des emplois génère donc des attentes. À ce jour, aucune garantie n'a toutefois été demandée concernant l'investissement réel du montant économisé sur la baisse des charges dans la création d'emplois durables pour les travailleurs peu qualifiés et les groupes défavorisés.

Que se passe-t-il quand on perd son emploi ? Pour bénéficier des allocations de chômage, les travailleurs doivent s'inscrire au chômage dans le mois qui suit la perte de leur emploi. Les personnes mal informées –

souvent les groupes les plus faibles – peuvent donc perdre leur droit aux allocations de chômage tout simplement parce qu'elles ne s'inscrivent pas dans les délais impartis. Le fait que tous les travailleurs doivent rester disponibles sur le marché de l'emploi jusqu'à l'âge de 65 ans ne sera pas non plus synonyme d'un grand avantage pour ceux qui occupaient une faible position sur le marché de l'emploi.

À partir de leur 55^e anniversaire et après un an de chômage, jusqu'à présent, les chômeurs âgés recevaient un supplément d'ancienneté en plus de leur allocation de chômage. À partir du 1^{er} janvier 2015, ce supplément sera supprimé pour les nouveaux chômeurs qui se retrouveront dans cette situation. Pour un chef de ménage, la suppression de ce supplément représente une perte entre 6,5% (en cas d'allocation minimum) et 10,4% (en cas d'allocation maximum) et pour un cohabitant, une perte de 29,2% (en cas d'allocation minimum) et 28,7% (en cas d'allocation maximum). À partir du 1^{er} janvier 2015, l'allocation de chômage temporaire diminue aussi et passe de 70% à 65% du salaire. Si l'on ajoute à cela le saut d'index, les revenus des chômeurs temporaires devraient baisser de 9%³.

Un autre point controversé est celui de l'imposition de deux demi-jours de travail communautaire aux chômeurs de longue durée. Les chômeurs qui refusent de prêter ces journées de travail communautaire peuvent être exclus du chômage. Une étude (voir entre autres Van der Linden, 2014d) montre toutefois que ce type d'occupation obligatoire ne fait pas avancer les choses. Il ne s'agit, en effet, pas d'une véritable occupation et aucun accompagnement sérieux n'est prévu. Cette mesure donne l'impression de ne devoir son existence principalement qu'à des raisons idéologiques (disciplinement des chômeurs) et sa réalisation se heurtera sans aucun doute à de nombreux obstacles.

L'allocation de garantie de revenus (AGR) accordée aux travailleurs à temps partiel – c'est-à-dire le supplément mensuel que reçoivent les travailleurs qui travaillent à temps partiel pour les heures pendant lesquelles ils ne sont pas occupés – sera désormais calculée comme avant 2008 : après deux ans de travail à temps partiel, ce supplément sera divisé par deux. En moyenne, cela représente une baisse du revenu mensuel de plus d'un cinquième. Les principales victimes de cette mesure seront les femmes (qui travaillent dans des entreprises de titres-services, le nettoyage et la distribution). Ces femmes représentent 80% de ces temps partiels involontaires.

Une bonne nouvelle pour la lutte contre la pauvreté : le gouvernement actuel n'a pas cru bon, en plus d'appliquer la dégressivité accélérée des allocations de chômage introduite sous le gouvernement Di Rupo I, de limiter l'allocation de chômage dans le temps. On est toutefois en droit de se poser la question de savoir si la subordination du droit à une allocation d'insertion à une exigence minimale en termes de diplôme ne jouera pas en défaveur des jeunes défavorisés.

Un autre point positif est celui de la prolongation à deux mois de la période de salaire garanti en cas d'incapacité de travail, à condition toutefois que cette mesure permette de responsabiliser les employeurs et que ces derniers profitent de l'occasion « pour prendre des mesures de prévention et d'adaptation des postes de travail qui éviteront que les travailleurs quittent définitivement le marché du travail et restent en incapacité de travail ». Cette mesure a néanmoins été retirée à la demande des organisations des employeurs.

Autres domaines

D'autres interventions au niveau de la sécurité sociale auront-elles des conséquences pour les personnes en situation de pauvreté ou d'exclusion sociale ? La mesure qui a suscité le plus de réactions est celle de l'augmentation de l'âge de la retraite à 67 ans sauf pour ceux qui pourront prouver une carrière de 42 ans. Quel sera l'impact de cette mesure sur notre groupe cible ? Étant donné que le fait de vivre en situation de pauvreté va souvent de pair avec des carrières courtes, irrégulières et interrompues, non seulement les personnes en situation de pauvreté ne pourront sans doute pas partir à la retraite et toucher une pension (ou une GRAPA) avant 67 ans, mais elles seront de plus exposées à un risque plus élevé de ne pas bénéficier de leur pension de retraite complète parce qu'elles ne satisferont pas aux critères fixés.

En ce qui concerne les soins de santé, les accords de gouvernement et les notes de politique contiennent toute une série d'intentions prometteuses. Parmi celles-ci, l'intention de fixer des objectifs en matière de santé. Ces objectifs pourront concerner, par exemple, la diminution du nombre de décès liés à certaines maladies. La question qui se pose ici est de savoir si la fixation d'objectifs chiffrés tient compte des inégalités sociales en matière de risque de santé et de mortalité (Demarest & Billiet, 2012). Dans notre perspective, les principaux défis à ce niveau résideront dans la diminution de ces inégalités et un meilleur accès aux groupes ayant un statut socioéconomique plus faible.

Une nouvelle notion a également fait son apparition, celle de *health literacy* (littératie en santé) : c'est-à-dire la connaissance de base des facteurs de risque et de promotion de la santé. Si les connaissances et les idées expliquent bien sûr les inégalités, elles sont néanmoins indissociables d'autres éléments plus structurels. Il s'agit peut-être d'une mission pour l'*Instituut voor de Toekomst van de gezondheidszorg* (Institut pour l'avenir des soins de santé) qui devra également prévoir une concertation avec les entités fédérées. On ne peut que se réjouir d'une participation plus active des patients à la politique. Le fait que la nouvelle ministre de la santé était précédemment chargée de la lutte contre la pauvreté devrait laisser espérer que la politique de la santé accordera une attention particulière aux personnes en situation de pauvreté.

Les autorités fédérales veulent mettre en place une politique d'égalité des chances assortie « d'une tolérance zéro en matière de discrimination et ceci en particulier au niveau du marché de l'emploi ». Le gouvernement mènera aussi « une politique positive » vis-à-vis des personnes handicapées. Sont concrètement mentionnées : l'adaptation des postes de travail aux exigences des membres du personnel handicapés, l'attention aux personnes handicapées dans les prestations de services, la gestion du personnel des autorités publiques (le respect du quota de 3%) et l'attribution de marchés publics à des organisations travaillant avec des personnes handicapées, comme les ateliers protégés. Il nous semble que dans le cadre de l'égalité des chances, la nouvelle déclaration de gouvernement suggère une préférence pour ce que l'on appelait par le passé les *deserving poor*. Les ateliers sociaux, qui occupent des personnes éloignées du marché du travail devraient donc pouvoir figurer sur la liste des organisations « privilégiées ».

En ce qui concerne l'intention de transférer le Point d'appui Lutte contre la pauvreté vers l'administration fédérale, il faut surtout espérer que la promesse d'autonomie, d'indépendance et de la conservation d'un caractère interfédéral sera respectée. Le respect de cette promesse est nécessaire pour contribuer à une lutte efficace contre la pauvreté mais dépendra, entre autres, de l'endroit où sera installé le Point d'appui. Étant donné l'intention de ce gouvernement de fortement réduire le nombre des fonctionnaires, une réduction du personnel reste possible. Les économies générales dans l'organisation des pouvoirs publics fédéraux, aussi bien sur le plan des frais de fonctionnement que sur le plan des subventions ou des investissements, mettent en péril la

réalisation efficiente et efficace des objectifs fixés par ces pouvoirs publics et notamment l'octroi des droits sociaux.

La politique de lutte directe contre la pauvreté

Dans sa note de politique sur la lutte contre la pauvreté, la nouvelle secrétaire d'État chargée de la coordination de la politique de lutte contre la pauvreté parle de thèmes relatifs à l'organisation de la politique⁴ et de plusieurs priorités concrètes (Sleurs, 2014).

La secrétaire d'État constate que le deuxième Plan fédéral de lutte contre la pauvreté (PFLP) montre que l'approche transversale fonctionne et souligne donc son intention de développer un troisième Plan fédéral de lutte contre la pauvreté basé sur le même modèle en collaboration avec ses collègues du gouvernement fédéral et la participation de toutes les parties prenantes et plus particulièrement des personnes qui vivent dans la précarité. Aujourd'hui déjà, les notes de politique de ses collègues contiennent des mesures liées à la lutte contre la pauvreté. Entrer dans les détails concernant ces mesures dans l'Annuaire « Pauvreté en Belgique », nous mènerait beaucoup trop loin et ils seront discutés l'année prochaine lorsque le PFLP sera réellement élaboré.

La note de politique prend pour point de départ une vision large sur la pauvreté. « La pauvreté ne se résume pas uniquement à un manque d'argent, elle est un problème multidimensionnel qui requiert des initiatives dans différents domaines politiques et à plusieurs niveaux politiques. Le plan poursuit une politique inclusive et préventive qui favorise l'autonomie et garantit le respect des droits fondamentaux » (Sleurs, 2014: 15).

L'organisation de la politique de lutte contre la pauvreté

En ce qui concerne l'organisation de la politique fédérale de lutte contre la pauvreté, Elke Sleurs entend mieux définir les tâches et les responsabilités du réseau de fonctionnaires fédéraux de lutte contre la pauvreté. La secrétaire d'État propose que les membres du réseau de fonctionnaires fédéraux de lutte contre la pauvreté endossent principalement une fonction de soutien de la politique. Il suivra, entre autres, l'exécution des mesures du Plan d'action fédéral de lutte contre la pauvreté. La priorité sera donnée à l'objectif de l'attribution automatique d'un maximum de droits. Mais, étonnamment, l'attention est surtout attirée sur le danger que représente l'attribution automatique

des droits et l'importance de veiller à ce que ces droits ne soient pas octroyés à des personnes qui n'y ont clairement pas droit. La vérification des trous dans les mailles du filet de ce mécanisme nous semble pour le moins aussi importante étant donné qu'une étude a montré que le nombre des ayants droit au revenu d'intégration qui n'exercent pas leur droit est plus élevé que le nombre de personnes qui bénéficient indûment de ce revenu (PwC, 2013).

Sous l'intitulé « organisation de la politique de lutte contre la pauvreté » nous incluons également le régisseur de la politique de lutte contre la pauvreté et les experts du vécu. Étant donné que les CPAS et les administrations locales travaillent de manière accessible et sont proches de la population, la secrétaire d'État reconnaît le rôle de régisseur dans la lutte contre la pauvreté au niveau local. Elle vise un financement pluriannuel de projets de sorte à pouvoir travailler sur la base d'objectifs à long terme. À cette fin, les conditions d'octroi seront également revues ; il sera tenu compte d'une approche orientée résultats et responsabilisation qui permettra de sortir un maximum de personnes de la pauvreté.

La secrétaire d'État veut également créer un *pool* d'experts du vécu qui seront impliqués dans les projets ayant pour objectif de mieux coordonner la politique, les procédures et la communication avec les citoyens en fonction de leurs besoins. Dans la première moitié de 2015, une campagne de communication sera lancée sur le recours aux experts du vécu. Il sera également étudié comment l'équipe des experts du vécu et cette méthodologie pourront être ancrées et éventuellement élargies.

La coordination de la lutte contre la pauvreté passe par la Plateforme belge contre la pauvreté et l'exclusion sociale et la Conférence interministérielle « Intégration dans la société ». Cette plateforme qui représente l'organe de concertation de la préparation et du suivi de la politique belge et européenne émet des avis sur le Programme national de réforme (PNR) et le Rapport social national (RSN). La secrétaire d'État considère cette plateforme comme un instrument de dialogue et continuera à soutenir son développement. La Conférence interministérielle « Intégration dans la société » est l'instrument d'une approche multidimensionnelle et multiniveaux. L'attention ira surtout au groupe de travail permanent Pauvreté qui aura pour tâche principale d'assurer le suivi de l'exécution du deuxième Plan national de lutte contre la pauvreté infantile, le groupe de travail Endettement, le groupe de travail Sans-abrisme et le groupe de travail Roms.

Thèmes de fond

Le thème le plus important est sans aucun doute celui de la lutte contre la pauvreté infantile. Dans le cadre du Plan de lutte contre la pauvreté infantile, la secrétaire d'État mentionne le projet « Les enfants d'abord : plateformes de concertation locales pour la prévention et la détection de la pauvreté infantile ». Dans cet appel à projets, les CPAS et les associations sont encouragés à lutter de manière proactive contre la pauvreté infantile et à promouvoir le bien-être des enfants, afin que ces derniers et leur famille puissent briser le cercle vicieux de la pauvreté générationnelle.

Pour garantir la durabilité des plateformes de concertation de lutte contre la pauvreté infantile, une étude est actuellement menée sur l'ensemble du projet. Sur la base des recommandations de politique, les plateformes existantes continueront, le cas échéant, à être financées. En concertation avec les entités fédérées et les administrations locales, un deuxième Plan fédéral de lutte contre la pauvreté infantile sera mis sur pied. Il sera axé sur les droits de l'enfant et s'articulera autour de trois domaines politiques fondamentaux : l'accès à des ressources adéquates ainsi qu'à des services et des opportunités de qualité et la participation des enfants. Les termes « pauvreté infantile » devront être interprétés dans leur acception la plus large : on ne peut sortir les enfants de la pauvreté qu'en aidant leur famille au complet à en sortir et cela demande une coordination et une communication avec tous les acteurs clés. Par analogie avec l'objectif européen de lutte contre la pauvreté, on a élaboré une politique de lutte contre la pauvreté infantile et développé un instrument de surveillance sur la base d'indicateurs spécifiques, de statistiques et d'analyses d'impact.

Le divorce est également mis à l'agenda comme constituant l'une des causes les plus fréquentes de pauvreté accidentelle. Des mesures seront prises, entre autres, en vue d'arriver à un calcul plus objectif et plus transparent des pensions alimentaires, aussi bien pour les enfants que pour les anciens partenaires.

Dans la lutte contre le sans-abrisme, l'accent sera mis sur la poursuite de l'accord de coopération concernant le sans-abrisme et notamment l'initiative sociale novatrice ‘Housing First’ et l'accueil hivernal. Cette intention est formulée comme suit : « préparer une approche ambitieuse en matière de lutte contre le sans-abrisme ». Le premier rapport d'évaluation intermédiaire encourageant sur les expérimentations sociales menées dans cinq grandes villes (Anvers, Gand, Bruxelles, Char-

leroi et Liège), inspirées par le projet ‘Housing First’ pourrait inciter à prolonger ces initiatives, conformément aux recommandations du paquet investissements sociaux européen. Une collaboration est prévue avec les CPAS, les agences immobilières sociales et/ou les services spécialisés d’accompagnement des sans-abri. En outre, les grandes villes du pays qui feront les efforts nécessaires pour mettre en place l’accueil hivernal des sans-abri pourront compter sur un soutien financier.

Le fossé numérique contribue à exclure encore un peu plus de la société les « personnes vulnérables ». Les autorités fédérales étudient comment promouvoir l’inclusion numérique en collaboration avec les communautés et la société et cela aussi bien au niveau de son accessibilité qu’au niveau de l’utilisation des technologies de l’information et de la communication (TIC) dans la vie quotidienne. Les opérateurs sont encouragés à prévoir une offre de base facilement accessible.

Enfin, les tarifs sociaux existants dans le cadre de l’énergie, des télécommunications et de la mobilité seront évalués en vue de leur amélioration. Lorsque cela sera possible, les tarifs sociaux seront octroyés automatiquement. Les fonds énergétiques sociaux (gaz, électricité et mazout) seront aussi évalués et, le cas échéant, restructurés ou adaptés.

La pauvreté dans l'accord de gouvernement flamand et dans la note de politique de la ministre flamande chargée de la lutte contre la pauvreté

Dans cette partie, nous allons traiter alternativement de l'accord de gouvernement flamand et de la note de politique de la ministre flamande chargée de la Lutte contre la pauvreté, Liesbeth Homans.

Dans l'accord de gouvernement flamand 2014-2019 « Faire confiance, créer des liens, progresser », le terme pauvreté n'apparaît que dans le dernier alinéa du chapitre « Créer des liens par les soins » (Vlaamse Regering, 2014: 10) : « La question de la pauvreté sera enfin abordée à tous les niveaux politiques et demandera donc une approche dite horizontale. La réalisation des objectifs du Pact 2020⁵ en matière de pauvreté appartiendra donc aussi aux attributions de chaque ministre flamand. Le gouvernement flamand luttera contre tous les mécanismes qui favorisent la pauvreté et stimulera l'autonomie des individus.

Le fait que les lecteurs de cet Annuaire y retrouveront des termes familiers comme multidimensionnel, approche coordonnée, initiatives

structurelles, prévention, droits sociaux fondamentaux, sous-protection, évaluation de l'impact de la pauvreté, attribution automatique des droits, accessibilité, participation et développement des connaissances, éveillera sans doute l'espoir d'une lutte structurelle contre la pauvreté. Mais cet espoir ne peut être que de courte durée car dans l'accord de gouvernement, on peut aussi lire qu'à terme, tous les CPAS seront intégrés dans les administrations communales (sur une base volontaire pour les villes-centres). La question se pose donc de savoir dans quelle mesure cette indépendance influencera leur fonctionnement quand les communes définiront leur propre orientation et dans quelle mesure la lutte contre la pauvreté sera même encore possible dans ce contexte. La poursuite de la lecture de l'accord de gouvernement laisse toutefois supposer que l'effort sera surtout concentré sur l'encouragement de l'autonomie ; un concept qui a plutôt sa place dans le « modèle individuel d'endettement » que dans l'*empowerment* mais dans lequel on ne trouve aucune référence au rôle des sphères d'influence majeures dans notre société que sont le marché de l'emploi ou l'enseignement dans la production et l'entretien de la pauvreté.

Pourtant, la note de politique flamande 2014-2019 de la ministre flamande chargée de la politique de lutte contre la pauvreté commence par le simple constat qu'on est encore loin des objectifs du gouvernement flamand de réduire de 30% le nombre des personnes en situation de pauvreté en Flandre d'ici à 2020 et de diminuer de moitié le nombre d'enfants qui naissent dans la pauvreté (Homans, 2014). Pour cette raison, la ministre veut s'atteler à la lutte contre la pauvreté en mettant en place une approche « plus structurelle et moins thématique » et en accordant une attention particulière aux familles en situation de pauvreté dans lesquelles vivent de jeunes enfants, et cela par le biais d'une approche intégrée.

Quelques instruments de la lutte flamande contre la pauvreté

Dans sa note de politique, la ministre flamande Homans formule une série d'objectifs de nature plutôt méthodique : prévenir et lutter contre la sous-protection, évaluer l'impact des mesures sur la pauvreté, veiller à ce que la population ait une image correcte de la pauvreté et coordonner les différentes politiques liées à la pauvreté.

Le premier objectif doit être réalisé en visant, l'attribution automatique des droits sociaux partout où c'est possible. Lorsque ce n'est pas possible, la voie choisie est celle de la simplification administrative et de

l'information proactive des citoyens sur leurs droits sociaux fondamentaux. L'utilisation des termes « droits sociaux fondamentaux » comme cadre de référence est porteuse d'espoir. Chaque ministre flamand formulera des objectifs concrets et entreprendra des actions par rapport à chaque droit social fondamental qui relève de sa sphère de compétence.

Le deuxième objectif porte sur l'élargissement de l'évaluation des mesures sur la pauvreté. Bien sûr, la réalisation de cette évaluation élargie dépendra de la volonté du ministre fonctionnel compétent de l'autoriser.

Le troisième objectif est de veiller à ce que la population qui ne se trouve pas en situation de pauvreté et surtout les instances d'aide aient une image correcte de la pauvreté. La lutte contre la pauvreté nécessite la mise sur pied d'une large base sociale qui implique activement les acteurs publics et privés dans le développement de solutions et leur amélioration.

Pour réaliser ces objectifs, la ministre entend mener une politique intégrée. À cet effet, elle a l'intention d'utiliser et d'optimiser les instruments du décret pauvreté, et notamment la concertation horizontale et verticale permanente sur la pauvreté. Le décret pauvreté actuel, qui date de 2003, sera évalué et actualisé le cas échéant. En ce qui concerne l'exécution de la politique de lutte contre la pauvreté, un nouveau Plan d'action flamand de lutte contre la pauvreté 2015-2019 sera élaboré dans lequel l'accent sera mis sur les familles en situation de pauvreté dans lesquelles vivent de jeunes enfants.

En ce qui concerne l'expertise, le ministre mise sur la synergie entre les différents types de connaissances disponibles, y compris des différents types d'expertise du vécu. Le développement des connaissances doit surtout servir à combler les lacunes qui surgissent dans la préparation, l'exécution et l'évaluation de la politique et dans la surveillance approfondie des évolutions dans le domaine de la pauvreté et de l'exclusion sociale. Les thèmes prioritaires sont l'environnement des enfants qui vivent dans la pauvreté, l'intérieur et la stratification de la pauvreté et les divers visages de la pauvreté. Toutefois, à partir de 2015, le Réseau contre la pauvreté devra fonctionner avec trois membres de personnel en moins, cela alors qu'il accueille de plus en plus de personnes vulnérables et qu'il reçoit de plus en plus de demandes d'avis et de soutien d'organisations et de prestataires de services⁶.

Ce qui est étonnant, c'est que la définition de la pauvreté reprise de l'Annuaire pauvreté (Vranken & Geldof, 1992) et exclusion sociale ne reprend pas le dernier alinéa de cette définition qui constate que les personnes qui vivent en situation de pauvreté ne peuvent pas combler le fossé qui les sépare du reste de la société par leurs seuls moyens. La question se pose donc de savoir si l'omission de cet alinéa n'annonce pas une marche arrière des autorités en matière de lutte contre la pauvreté et une plus grande sollicitation de l'autonomie des personnes en situation de pauvreté.

Projecteur sur quelques domaines

La note de politique met la lutte contre la pauvreté infantile et la pauvreté générationnelle en avant et les qualifie de prioritaires dans la politique de lutte contre la pauvreté. Les familles en situation de pauvreté dans lesquelles vivent de jeunes enfants y bénéficient d'une attention particulière parce qu'il a été « démontré que plus les interventions sont tardives, plus les effets négatifs de la pauvreté sur les enfants sont importants, plus le coût social est élevé et moins la politique est efficace ». Cette lutte contre la pauvreté infantile repose sur quatre piliers : la participation à la société des familles en situation de pauvreté dans lesquelles vivent de jeunes enfants ; l'accès à des services de qualité pour les familles dans lesquelles vivent de jeunes enfants ; l'amélioration des revenus des familles dans lesquelles vivent de jeunes enfants par le biais de mesures de réduction des coûts ; et, quatrièmement, une politique axée sur le renforcement de la capacité et de l'autonomie des enfants, des jeunes et des parents.

L'accord de gouvernement flamand mentionne qu'à partir du 1^{er} janvier 2016, les moyens relatifs à la lutte contre la pauvreté infantile ainsi que d'autres subventions sectorielles seront intégrés dans le Fonds des communes (Vlaamse Regering, 2014: 4). Ces différents moyens perdent dès lors ce que l'on appelle leur caractère « réservé », remplacé par des critères d'attribution plus vagues. Ce transfert est synonyme d'une plus grande latitude d'action des pouvoirs locaux dans l'utilisation des moyens, mais emporte le risque que ces moyens soient utilisés à d'autres fins.

En matière de pauvreté infantile, l'accord de gouvernement flamand mise aussi « sur le développement quantitatif et qualitatif de l'accueil des enfants » (Vlaamse Regering, 2014: 117). Au titre de mesure financière pour lutter contre la pauvreté infantile, l'accord prévoit « un

supplément social pour les enfants qui grandissent dans un ménage à bas revenus. Le plafond de ce supplément [...] tiendra compte de la taille du ménage ». Mais tous les ménages ne pourront pas obtenir ce supplément car en raison de l'augmentation de l'allocation de garde d'enfants, certains ménages (à bas revenus) hésiteront entre travailler et percevoir l'allocation de garde d'enfants. Cette situation entraînera un abaissement de l'accessibilité à l'accueil des enfants et aura clairement des conséquences sur la lutte contre la pauvreté.

Le gouvernement s'attellera aussi à la mise en place de l'attribution automatique des droits – une mesure entamée sous le précédent gouvernement et considérée, de manière relativement unanime, comme l'une des façons les plus efficaces de s'attaquer au problème de la pauvreté (De Boe & Van Hootegeem, 2014).

Dans le domaine de l'enseignement, le projet « d'évoluer vers une allocation de base identique pour chaque élève en fonction de son niveau (maternel, primaire, secondaire) et de son orientation d'étude » a fait beaucoup de bruit (Vlaamse Regering, 2014 : 103). Les écoles qui perdent des enfants défavorisés perdent le financement supplémentaire de leurs moyens de fonctionnement liés à ces enfants. Il semble que cette mesure soit synonyme d'un transfert de fonds des écoles pauvres vers les écoles riches. Entre-temps, la facture maximum en maternelle et dans l'enseignement primaire a été augmentée.

En ce qui concerne le logement, on remarquera surtout l'introduction des contrats temporaires dans le secteur des logements sociaux de location : lorsque les revenus de l'occupant dépasseront le plafond fixé, il sera mis fin au contrat locatif. À première vue, on pourrait penser qu'il s'agit là d'une mesure positive puisqu'elle permettra de libérer un plus grand nombre de logements sociaux pour les « plus nécessiteux ». Pourtant, un examen plus approfondi de cette mesure montre qu'il y a anguille sous roche, car cette mesure entraînera aussi une plus forte concentration spatiale de la pauvreté, ce qui ne sera pas une bonne chose pour les occupants de ces logements (Van Bouchaute et al., 2014).

La question à se poser ici est bien sûr celle de savoir si les contrats temporaires résoudront vraiment le problème du manque criant de logements sociaux. Fin 2013, 78 540 candidats locataires étaient sur liste d'attente. Les objectifs d'un meilleur taux d'occupation et de la réduction au minimum de l'inoccupation des logements sociaux vides ne suffiront probablement pas pour résoudre le problème du déficit structurel à ce niveau.

En ce qui concerne la pauvreté énergétique (Vlaamse Regering, 2014: 19) on remarquera surtout la suppression de « l'électricité gratuite ». Selon le gouvernement flamand, les objectifs sociaux et écologiques à la base de cette mesure n'ont pas été réalisés. Il entend, par contre, prendre des mesures qui permettront de lutter de manière plus efficiente contre la pauvreté énergétique et notamment renforcer le programme social relatif à l'isolation des toitures ainsi que lancer un programme social en faveur du verre à haut rendement et l'isolation des murs creux (Vlaamse Regering, 2014: 19, 113). Reste à voir si ce type de programme améliorera le confort des ménages à faibles revenus. Les propriétaires seront-ils prêts à faire les investissements nécessaires pour alléger la facture énergétique de leurs locataires ? Les propriétaires moins bien lotis qui ont souvent acquis leur habitation par vente forcée pourront-ils débourser l'argent nécessaire pour faire les rénovations nécessaires dans ces logements qui ne brillent généralement pas par leur caractère peu énergivore ?

En ce qui concerne le marché de l'emploi, l'accord de gouvernement reconnaît que « Pour certains, un emploi subventionné dans l'économie régulière n'est [...] pas possible et que l'économie sociale est la plus indiquée ». Entre-temps, un accord est intervenu au sein du gouvernement flamand (28 novembre 2014) pour introduire un nouveau système d'expérience professionnelle « temporaire ». Le terme « temporaire » revêt une importance cruciale parce que les moyens sont actuellement mis en œuvre pour combler le fossé dans la sphère de l'économie régulière ; l'économie sociale et ses travailleurs n'appréssant pas.

Le nombre des groupes cibles est limité à trois : à savoir, les jeunes, les plus de 55 ans et les personnes atteintes d'un handicap de travail (Vlaamse Regering, 2014: 33). Les personnes en situation de pauvreté sont aujourd'hui considérées comme faisant partie d'une « réserve de travail latente » et des actions spécifiques de sensibilisation et d'orientation (vers le marché de l'emploi) seront menées (Vlaamse Regering, 2014: 35). Pour les indépendants, le gouvernement propose d'agir sur la prévention de la pauvreté et des faillites (Vlaamse Regering, 2014: 27). En ce qui concerne les problèmes budgétaires croissants, plus que jamais liés à la pauvreté, le gouvernement flamand assurera la pérennisation des accords de collaboration en matière de médiation de dettes et de gestion du budget, une fois encore, dans le but d'aider les personnes à redevenir autonomes.

La politique de lutte contre la pauvreté dans l'accord de gouvernement wallon

Au niveau de la Région wallonne, la lutte contre l'exclusion sociale et la pauvreté sera menée par le biais de Plans de cohésion sociale (PCS) (gouvernement wallon, 2014). L'accord du nouveau gouvernement pour la période 2014-2019 souligne les progrès qui ont été réalisés dans ce domaine au cours de la législature précédente. Dans la mesure où la lutte contre la pauvreté ne faisait précédemment pas l'objet d'un chapitre distinct alors que c'est le cas dans l'accord de gouvernement actuel, on peut même parler de réelle avancée. Le fait qu'en Wallonie aussi la coordination de la politique de lutte contre la pauvreté n'est plus le fait d'un seul ministre ou secrétaire d'État, mais relève directement du ministre président émet également un signal fort. Le fait d'attribuer cette compétence à un ministre fonctionnel rend l'acceptation de la surveillance et du pilotage nécessaire difficile pour ses collègues ; le ministre président, lui, peut dépasser ce niveau de compétence spécifique et ainsi s'adresser plus facilement et plus efficacement à ses ministres concernant les projets et les réalisations en matière de lutte contre la pauvreté.

Le nouveau gouvernement wallon (PS, CDH) a présenté son accord de gouvernement 2014-2019 sous le slogan « Oser, Innover, Rassembler » même si dans le texte à proprement parler, « oser » a été remplacé par « simplifier » dans les trois grands principes avancés comme les piliers de la prochaine politique wallonne. Ce que l'on appelle le plan Marshall 2022 constitue « le cœur de la stratégie de développement ». Ce plan a pour objectif de relancer l'économie wallonne par un climat d'installation favorable pour les entreprises et la stimulation de la recherche et du développement. En 2009, le plan Marshall a été revu et rendu plus « vert ». Aujourd'hui, outre la recherche au sein des universités et des entreprises, l'optimisation de la formation de la main-d'œuvre occupe également une place centrale pour améliorer l'emploi.

Le gouvernement wallon a opté pour une politique structurelle qui ne se limite pas à une seule approche curative. Des mesures préventives, qui s'inscrivent dans une approche intégrée, sont également prévues pour éviter que les citoyens ne tombent dans le cercle vicieux et la spirale infernale de la pauvreté et de l'exclusion sociale. Les maîtres mots de cette politique sont l'émancipation, l'autonomie et le bien-être de chacun – avec une attention particulière pour la lutte contre la pauvreté infantile et la pauvreté des aînés. Le gouvernement invitera le

« Réseau wallon de lutte contre la pauvreté » récemment agréé pour élaborer un plan de travail pour les plus précarisés qui sera évalué chaque année avec le Réseau.

En matière d'insertion professionnelle et d'emplois durables, les articles 60 et 61 accordent une attention particulière au rôle majeur des CPAS, mais aussi à des partenariats plus vastes développés pour veiller à ce que l'emploi se traduise par un maximum d'emplois stables et rémunérés. Pour l'élaboration de ces deux objectifs, il est fait référence aux chapitres spécifiquement consacrés à l'énergie et à l'emploi.

Concrètement, le gouvernement wallon veut accorder son attention à une série d'instruments de lutte contre la pauvreté énergétique pour, par exemple, diminuer la consommation énergétique des ménages en situation de pauvreté. D'autres instruments sont également : l'optimisation des primes pour les mesures d'économie d'énergie, la rénovation des logements et des prêts sans intérêt qui tiennent particulièrement compte de la taille des ménages.

En ce qui concerne l'accès au logement, le gouvernement wallon envisage de transformer, sous certaines conditions strictes, des zones de loisir en zones d'habitation permanentes, pour reloger les sans-abri et les personnes mal logées (voir chapitre 1 de la partie I). Ici aussi, cette mesure devrait s'inscrire dans la philosophie du 'Housing first' (relogement prioritaire), dans laquelle la mise à disposition d'un logement constitue le point de départ complété d'un accompagnement personnalisé.

L'accès des plus pauvres à des soins de santé sera garanti par la sensibilisation des médecins à des soins de santé sociaux « de proximité » dans les centres PMS et les CPAS, par l'encouragement du développement de maisons de santé dans les quartiers socialement défavorisés et dans les zones rurales.

La problématique de l'illettrisme sera abordée par le biais de l'élaboration d'une stratégie d'alphabétisation afin d'optimiser l'offre en formation et en accompagnement et cela en concertation avec les acteurs de terrain.

Pour la lutte contre le surendettement, les services de médiation de dettes existants seront soutenus pour informer le public – et plus précisément les jeunes – de leur existence et de la possibilité de bénéficier d'une aide préventive.

Le don des denrées alimentaires aux banques alimentaires sera facilité et, le cas échéant et après évaluation, les supermarchés seront obligés, en collaboration avec les acteurs sociaux, de distribuer les denrées alimentaires invendues aux personnes qui se trouvent dans les situations de pauvreté les plus extrêmes.

Le gouvernement wallon considère l'attribution automatique des droits sociaux à ceux qui remplissent les conditions (et plus particulièrement les jeunes et les aînés) – ce que nous pouvons qualifier de mesure structurelle – comme une priorité.

Politique de lutte contre la pauvreté dans l'accord de gouvernement bruxellois

Dans la déclaration de politique générale du gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale et de la Commission Communautaire Commune – dans le contexte de la solidarité intercommunale – l'accent est mis sur la politique communale de lutte contre la pauvreté. C'est ce qui ressort de la référence faite à une « actualisation de la dotation générale des communes en vue d'instaurer une plus grande solidarité face aux défis qui se dessinent à l'horizon sur le plan de la pression démographique et de la précarisation ». Sept défis importants auxquels la Région de Bruxelles-Capitale (RBC) sera confrontée dans les prochaines années y sont discutés. Un de ces défis est celui de la lutte contre la dualisation croissante de la ville et de la pauvreté.

La nécessité de cette lutte est étayée par une série de données chiffrées issues du dernier et dixième, « Baromètre du bien-être » (Observatoire de la Santé et du Social de Bruxelles-Capitale, 2013). À ce sujet, nous renvoyons le lecteur au chapitre 3, partie III du présent Annuaire. En d'autres termes, dans une période de forte croissance démographique et de transfert de certaines compétences des autorités fédérales aux entités fédérées, la Région de Bruxelles-Capitale est confrontée à d'importants défis sur le plan du logement, de l'emploi, de l'enseignement, de la santé et de l'aide aux personnes.

Les CPAS sont renforcés et se voient attribuer un rôle central de coordination de la lutte contre la pauvreté. L'accord de gouvernement énonce « (qu'ils) doivent rester les fers de lance de la politique publique sociale locale et être désignés en tant que coordinateurs du plan de lutte contre la pauvreté car ce sont en effet les seuls acteurs institutionnels publics qui jouissent de deux qualités originales : ils prodiguent une aide indivi-

dualisée et de proximité» (gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, 2014). Pour cela, la profession de travailleur social auprès des CPAS sera revalorisée. Le gouvernement régional soutiendra aussi leurs revendications d'une augmentation progressive du taux de remboursement des revenus d'intégration et des aides sociales équivalentes par l'État fédéral. Le «gouvernement veillera aussi à ce que les CPAS harmonisent leurs pratiques d'une action nécessaire d'insertion professionnelle (via l'article 60), en assurant l'inclusion vers des emplois solidaires principalement au service du secteur public, du non marchand, de l'aide aux personnes et de l'économie sociale, ainsi que des secteurs au service de la population. Il étudiera également la régionalisation des fonds "énergie/eau". Il est de plus également indispensable de soutenir financièrement les services de médiation de dettes. »

Un point d'action particulier est celui de la garantie de soins de santé accessibles et de qualité pour l'ensemble de la population bruxelloise. La grande hétérogénéité sociale qui caractérise la RBC se reflète dans de fortes inégalités sociales et de santé. Étant donné que de nombreux facteurs qui influencent la santé ou le bien-être relèvent de la compétence de la Région – notamment le logement et l'emploi – cette dernière dispose de leviers d'action concrets.

Le caractère préventif de la politique du marché de l'emploi a été reconnu. Il faut s'atteler aux problèmes de qualification professionnelle et d'accès à l'emploi. Dans ce cadre, les points d'attention suivants ont été cités : la lutte contre la discrimination à l'embauche, l'accompagnement des demandeurs d'emploi, le rapprochement du monde du travail avec l'enseignement et la formation professionnelle et la lutte contre le décrochage scolaire.

Les grandes difficultés rencontrées par les ménages bruxellois pour faire face aux dépenses essentielles n'ont pas été oubliées. En 2012, dans la Région de Bruxelles-Capitale, 32 000 personnes ont fait appel à l'aide alimentaire. Désormais, les permis d'environnement des grandes surfaces seront subordonnés à la condition de mettre les invendus alimentaires à la disposition des banques alimentaires.

Dans le cadre de ses compétences, le gouvernement élaborera aussi un plan spécifique pour les aînés bruxellois. À cet effet, il se penchera, entre autres, sur la qualité, l'accessibilité et l'amélioration de l'offre en matière de soins et d'aide à domicile. Le gouvernement entend veiller à ce que les personnes âgées puissent rester le plus longtemps possible chez elles en octroyant des prêts à des taux préférentiels soutenus par le

fonds du logement pour adapter les logements des personnes âgées précarisées et les rendre plus ergonomiques. L'adaptation des maisons de repos et des maisons de repos et de soins sera soutenue « pour offrir un accueil de qualité en respectant les droits de la personne en perte d'autonomie et en tenant compte de ses spécificités socioculturelles ». Ce dernier point concerne la diversité croissante liée au vieillissement de la population.

On reconnaît aujourd'hui la nécessité de mettre en place un modèle de gouvernance horizontal et vertical – reposant sur la collaboration entre les différents domaines de politique et entre les différents niveaux de pouvoirs. La reconnaissance de cette nécessité ressort, entre autres, des projets « d'ancrer la lutte contre la pauvreté et l'exclusion dans un plus large éventail de domaines politiques régionaux (aménagement du territoire, emploi, économie, logement, propriété, énergie, eau) et de collaborer avec les autres entités fédérées dans tous ces domaines dans un souci de développer des politiques croisées qui augmentent l'efficacité de nos actions ».

Quelques décisions et considérations

La politique des divers gouvernements qui se sont installés en 2014 vaut-elle s'écarte de la ligne suivie par leurs prédécesseurs ? Est-ce plus qu'une simple impression ? Le discours des membres de ces gouvernements et des chefs des partis qui les forment teinte les accords de gouvernement et les mesures (proposées) d'une couleur clairement idéologique, aucun doute là-dessus. Ces discours n'hésitent pas non plus à taper et à retaper sur le clou de cette fracture avec le passé. Bien sûr, les réactions pour le moins vives à l'encontre des gouvernements – et sans doute surtout à l'encontre du gouvernement fédéral – manifestées par une opposition inhabituellement importante ne sont probablement pas étrangères à la perception de ce changement de cap et y jouent même certainement un rôle majeur.

Bien sûr, des projets et des mesures concrets soutiennent cette démonstration parmi lesquels certains affichent manifestement un lien relativement direct avec le thème de cet Annuaire : la pauvreté, l'exclusion sociale et le fossé entre les riches et les pauvres. Au niveau fédéral, il faudra néanmoins voir si le relèvement des revenus d'intégration au niveau du seuil de pauvreté européen représentera une réelle augmentation des revenus des personnes vivant du revenu d'intégration et voir ce

qu'il en sera des corrections sociales et du saut d'index, de l'imposition de deux demi-journées de travail communautaire aux chômeurs de longue durée et de la (nouvelle) baisse d'une série d'allocations de chômage ainsi que de la suppression de l'indemnité de maladie des détenus. En Flandre, on est surtout frappé par les mesures concernant l'augmentation des factures maximum dans l'enseignement, les économies substantielles sur les moyens de fonctionnement des écoles défavorisées, l'introduction des contrats locatifs temporaires pour les logements sociaux de location, la suppression de « l'électricité gratuite », le report de la suppression des spécialistes en scanning énergétique et le retrait des chômeurs peu qualifiés et de longue durée de la politique des groupes cibles. Pour l'instant, les mesures destinées à améliorer la position des personnes en situation de pauvreté restent confinées dans le dossier des bonnes intentions même si force est d'admettre que des « corrections sociales » ont été apportées *ex post* à certaines mesures. Du fait de la présence de coalitions relativement identiques à celles des gouvernements précédents⁷ qui poursuivent, dans les grandes lignes, les politiques et les mesures de leurs prédécesseurs, en Wallonie et à Bruxelles, la situation est légèrement différente.

Ce qui a déjà été réalisé par rapport aux accords de gouvernement, n'annonce rien de très bon pour ceux qui se trouvent en « marge de la société » ou que la crise économique et la politique de lutte indirecte contre la pauvreté ont plongés dans la pauvreté. Le risque que la « classe moyenne inférieure » – jusqu'ici épargnée – ne soit à son tour massivement victime de la situation n'est pas impensable. Mais, l'impact final, aussi bien des accords de gouvernement que des notes de politique, relève encore actuellement, pour une grande part, du domaine de la conjecture.

Les conséquences potentielles de ces accords et de ces notes ne seront pas que d'ordre financier. Dans les Annuaires précédents, nous avons déjà évoqué l'impact de la crise et de la politique d'austérité sur les facteurs de la vie privée et sur d'importantes institutions sociales. Avant tout, sur la santé (mentale et physique) des personnes en situation de pauvreté, le surendettement et la disparition des opportunités de mobilité (et plus dramatiquement celles liées à la pauvreté infantile). L'épanouissement du « modèle individuel d'endettement » et la perte de solidarité qui y est liée, le remplacement de la logique de la sécurité sociale par celle de l'assistance sociale en tant que système de « protection sociale » et la réduction de la politique sociale institutionnelle revêtent un caractère social global. Il s'agit de développements

qui nous mènent sur la voie de la si redoutée société à double vitesse dont l'exclusion sociale constitue une caractéristique structurelle. Aux Pays-Bas, deux instituts de recherche dépendant des autorités néerlandaises ont récemment constaté, sur la base d'enquêtes et d'études à long terme, un fossé de plus en plus important entre les classes « supérieures » et « inférieures » de la société néerlandaise (Bovens, Dekker & Tiemeijer, 2014). Si ce fossé ne s'est bien sûr pas creusé du jour au lendemain et a derrière lui une longue histoire, il n'en demeure pas moins que la politique actuelle ne freine pas son élargissement.

Le fait que nous signalions ces développements depuis plusieurs années déjà (Vranken, 2010), montre clairement que la fracture entre la politique actuelle et la politique des gouvernements précédents n'est pas aussi radicale qu'aimeraient – pour diverses raisons – le laisser croire tant les défenseurs que les détracteurs de la politique actuelle, ce qui ressort également de l'analyse effectuée dans le chapitre 1 de cette partie.

Aperçu des chapitres de la partie II

Nous avons démarré cette partie de l'Annuaire avec une contribution sur la politique de lutte contre la pauvreté des précédents gouvernements. Ensuite, nous avons abordé trois thèmes qui s'articulent autour du dénominateur commun de la politique de lutte indirecte contre la pauvreté belge : l'assurance chômage, l'efficacité des instruments de l'État-providence et le comportement politique des personnes en situation de pauvreté.

Dans le premier chapitre, *Jan Vranken, Anneline Geerts et Maxime Pourtois* décrivent la politique de lutte contre la pauvreté menée par les précédents gouvernements sous la législature 2009-2014. Ils s'y penchent surtout sur la lutte contre la pauvreté de l'ancienne secrétaire d'État Maggie De Block mais abordent également les niveaux politiques régionaux. Ils s'arrêtent longuement sur le Plan fédéral de lutte contre la pauvreté et les progrès réalisés en la matière et discutent ensuite successivement de l'exécution du 'Vlaams Actieplan Armoedebestrijding', le Plan de Cohésion Sociale en Wallonie, du développement de la politique de lutte contre la pauvreté dans la Communauté germanophone et de la politique transversale de lutte contre la pauvreté des différentes autorités bruxelloises.

Dans le chapitre 2 de cette partie, les auteurs – *Wim Van Lancker, Sarah Marchal, Nathalie Schuerman, Natascha Van Mechelen et Philippe Van Kerm* – attirent l'attention sur un revirement européen dans la politique sociale. Les responsables politiques veulent mettre plus de personnes au travail en les « activant » plutôt qu'en les protégeant « passivement ». En Belgique, cette volonté s'exprime par le renforcement de la dégressivité des indemnités de chômage et le durcissement des conditions d'octroi de l'allocation d'insertion. Les auteurs ont étudié les conséquences de ces mesures sur les revenus de différents types de ménage et examiné leur évolution au fil du temps. Le système belge de l'assurance chômage a également été comparé avec celui de trois autres pays du « peloton de tête » en Europe : le Danemark, les Pays-Bas et la Suède.

Ensuite, *Bea Cantillon, Natascha Van Mechelen, Dorien Frans et Nathalie Schuerman et Anne-Catherine Guio* mettent en garde contre la dualisation entre les revenus disponibles des ménages actifs pauvres qui dépendent totalement ou en grande partie des indemnités de chômage et les revenus disponibles des ménages actifs mieux nantis. Les auteurs examinent en détail les inégalités de revenus en Belgique et se demandent si les outils dont dispose l'État-providence sont encore suffisamment capables de limiter la pauvreté. Pour cela, ils ont étudié les changements dans les rapports entre les bas revenus, les minimums sociaux et le revenu médian des ménages en examinant l'évolution de l'inégalité de revenus et de la pauvreté de revenu relative en Belgique, entre 1995 et 2012. Ils ont aussi étudié comment la politique a influencé ces changements et quel en a été l'impact sur les ménages à faibles revenus. Enfin, les auteurs formulent une série de recommandations à épingler aux agendas politiques des autorités régionales, fédérales et européennes.

Enfin, le dernier chapitre de cette partie concerne les convictions politiques des personnes qui vivent en situation de pauvreté. Par l'intermédiaire des données du ‘European Social Survey’ (ESS6), *Ronan Van Rossem, Lesley Hustinx, Henk Roose et Maxime Pourtois* ont analysé les différences au niveau des convictions politiques et des comportements, entre les personnes qui vivent en situation de pauvreté et celles qui ne vivent pas en situation de pauvreté. Pour cela, ils se sont basés sur le modèle des lignes de fracture et ils ont utilisé la définition subjective de la pauvreté (ce qui veut dire que les répondants indiquaient, eux-mêmes, s'ils éprouvaient des (grandes) difficultés à boucler les fins de mois).

Notes

1. http://www.armoedebestrijding.be/cijfers_aantal_armen.htm.
2. L'accord de gouvernement Di Rupo I mentionnait déjà que la majoration du revenu d'intégration tiendrait compte des avantages sociaux (gouvernement fédéral, 2011).
3. <https://www.acv-online.be/acv-online/Actueel/Campagnes/wat-krijg-jij-op-je-bord/default.html>. Ces chiffres sont extraits du site web de la CSC mais ils ont également été confirmés par d'autres sources.
4. En fait bien sûr également partie, le transfert du Point d'appui Lutte contre la pauvreté vers l'administration fédérale.
5. Selon la définition officielle, le 'Pact 2020' se veut un nouveau pacte pour l'avenir de la Flandre. Il a été convenu en 2009 entre le gouvernement flamand et les partenaires sociaux flamands et comprend des objectifs et des actions à réaliser d'ici à 2020. Le 'Pact 2020' reflète la vision, la stratégie et l'action communes à long terme du gouvernement flamand et des partenaires sociaux flamands.
6. <http://www.vlaams-netwerk-armoede.be/nieuws/netwerk-tegen-armoede-moet-fors-besparen-in-2015>.
7. PS et CDH, désormais sans Ecolo, dans le gouvernement wallon ; PS, CD&V, CDH et Open VLD qui restent dans le gouvernement de la RBC ; FDF, sans Groen et Ecolo qui sont remplacés par le FDF et sp.a.

Chapitre 1

Retour sur la politique menée en matière de pauvreté par les gouvernements précédents

Jan Vranken, Anneline Geerts et Maxime Pourtois

Dans ce chapitre, nous passerons en revue la politique prévue et menée contre la pauvreté par les gouvernements précédents entre 2009 et 2014¹. Bien qu'il s'agisse d'un Annuaire fédéral, nous nous intéresserons également au niveau de la politique régionale, et ce, pour diverses raisons. Tout d'abord, dans la vie quotidienne des citoyens, le niveau auquel ces mesures sont prises importe peu. Ensuite, qui dit lutte efficace contre la pauvreté dit assurément stratégie de «gouvernance». La gouvernance est une politique qui intègre l'ensemble des niveaux (structure verticale) et des domaines (structure horizontale) politiques pertinents (Vranken, 2012). Une coopération horizontale s'avère nécessaire, car dans chaque gouvernement, les domaines importants pour la pauvreté, à savoir le marché du travail, l'enseignement, le logement et le bien-être, relèvent de plusieurs ministres. La coordination est donc indispensable pour garantir une approche efficace.

Dans le précédent gouvernement fédéral, la coordination de la politique en matière de pauvreté incombait à Maggie De Block (Open VLD), secrétaire d'État à l'Asile et la Migration, à l'Intégration sociale et à la Lutte contre la pauvreté. Au gouvernement flamand, cette tâche était dévolue à la ministre Ingrid Lieten (sp.a). Cependant, au gouvernement wallon, nul n'était chargé de cette mission de coordination explicite, même si la ministre wallonne, Eliane Thilieux, avait été désignée à des compétences connexes, à savoir la Santé, l'Action sociale et l'Égalité des Chances. Au gouvernement de Bruxelles-Capitale, Bruno De Lille était affecté, en tant que secrétaire d'État, à l'Égalité des chances, entre autres.

Quoi qu'il en soit, le présent Annuaire fédéral mettra l'accent essentiellement sur le niveau fédéral et s'intéressera tant à la politique directe

qu'indirecte en matière de pauvreté. Pour ce qui est du niveau de politique régionale, nous nous contenterons de la politique directe de lutte contre la pauvreté.

1. La politique fédérale en matière de pauvreté

Il a fallu attendre dix-huit mois de tâtonnements et de négociations avant la formation du gouvernement Di Rupo I et patienter jusqu'au 6 décembre 2011 pour qu'un accord de gouvernement soit conclu. Les élections suivantes étant prévues pour le 25 mai 2014, il ne restait que 29 mois au gouvernement Di Rupo I pour mener à bien les points 3.3.1 (« Lutte contre l'exclusion sociale et pour l'intégration sociale ») et 3.3.2 (« Intégration sociale, lutte contre l'exclusion sociale, aide aux personnes présentant un handicap et égalité des chances ») de l'accord de gouvernement (gouvernement fédéral, 2011). Les attentes étaient par ailleurs immenses. L'accord de gouvernement commençait d'ailleurs en ces termes : « le gouvernement [s'engage] à faire de la politique favorisant l'intégration sociale active des citoyens et les protégeant de l'exclusion sociale une priorité ». Ce type de politique était en effet nécessaire. La crise économique a fait plonger d'innombrables personnes dans la pauvreté. Au lieu de réduire de manière considérable le nombre de personnes vivant dans la précarité, cette stratégie a eu pour conséquence de faire augmenter à mi-parcours ce chiffre de deux millions. Pour la Belgique, le gouvernement Di Rupo I s'est engagé à abaisser de 380 000 le nombre de personnes en situation de pauvreté ; aujourd'hui, ce résultat est lui aussi illusoire (voir introduction de la présente édition). Dans ce contexte de crise économique et avec les objectifs budgétaires fixés par la Commission européenne, des économies s'imposaient d'urgence, n'épargnant pas les dépenses sociales. Le gouvernement s'est ainsi vu contraint de faire le grand écart entre les deux objectifs.

1.1 L'accord de gouvernement Di Rupo I

L'accord de gouvernement de 2011 s'articulait autour de cinq grands « projets ». Le titre « Des réformes sociales et économiques pour répondre aux défis majeurs du futur » évoque des éléments étroitement liés à la problématique de la pauvreté : la description des groupes cibles (parents isolés, personnes « éloignées du marché du travail », enfants en situation précaire, personnes âgées, sans-abri et personnes à faible revenu) ; la problématique de l'endettement ; l'accès aux soins de santé,

au Service des créances alimentaires (SECAL) et au CPAS ainsi que l'activation du marché du travail par une « stratégie active d'inclusion ».

Dans le cadre de la mise en œuvre du Plan fédéral de lutte contre la pauvreté (PFLP), le gouvernement s'était engagé à renforcer la coopération avec les partenaires dans la lutte contre la pauvreté et à continuer à encourager les experts du vécu à tracer les lignes de la politique axée sur les personnes concernées. Il s'était également fixé pour objectif de favoriser l'échange des renseignements sur les tarifs sociaux ainsi que la communication sur les droits sociaux des bénéficiaires.

1.2 Les notes politiques de Maggie De Block, secrétaire d'État à l'Asile et la Migration, à l'Intégration sociale et à la Lutte contre la pauvreté

En vertu de l'accord de gouvernement, c'est à Maggie De Block qu'il incombaît de fixer l'ordre des priorités. En 2012, elle propose deux notes : la première le 17 janvier 2012 et la seconde, retravaillée, le 14 septembre 2012 (Vranken & Saffre, 2014), qui deviendra le second PFLP (De Block, 2012). Ce second plan fait explicitement référence à l'audit du premier PFLP (Cour des comptes, 2012), qui épingle la qualité, l'exécution, le contrôle et l'évaluation du premier plan.

L'introduction du second Plan fédéral de lutte contre la pauvreté confirme que la « politique belge de lutte contre la pauvreté vise à concrétiser les droits sociaux fondamentaux ancrés dans la Constitution et qui touchent plusieurs domaines importants de la vie ». En faisant référence aux droits sociaux fondamentaux ancrés dans la Constitution, la déclaration s'inscrivait directement dans la suite du « Rapport Général sur la Pauvreté » (ATD Quart Monde & Union des Villes et Communes Belges, 1994) qui, durant deux décennies, a constitué le document de référence par excellence pour la politique en matière de pauvreté. La nécessité d'agir au niveau de la nature multidimensionnelle de la pauvreté a immédiatement été identifiée. La pauvreté est une situation qui ne se limite pas à un seul et unique aspect, elle impacte non seulement le revenu, mais aussi le travail, le logement, l'enseignement. Le gouvernement fédéral s'est ainsi inspiré, après un léger remaniement, de la définition utilisée aussi bien dans l'Annuaire flamand que dans l'Annuaire fédéral², afin de souligner la nécessité d'une politique structurelle, inclusive et préventive.

Comment comprendre ces trois notions clés ? Par politique « structurelle », il convient d'entendre la nécessité d'intervenir au niveau des

facteurs qui génèrent la pauvreté et que l'on retrouve, par exemple, dans l'économie ou l'enseignement. Une politique « préventive » doit avoir pour objectif d'éviter que la pauvreté ne devienne une réalité ou qu'elle ne s'aggrave. Une politique « inclusive » renvoie à la nécessité de prendre (également) en considération dans la politique générale (marché du travail, enseignement, logement, soins de santé et autres) le problème de la pauvreté (par le biais, par exemple, d'un test de pauvreté). Ces trois termes appellent en substance à ne pas réduire la politique en matière de pauvreté à une politique directe, davantage curative et individualisée, qui ne ciblerait que les personnes vivant dans la précarité.

Dans la même lignée toujours, le fait que ce second Plan fédéral de lutte contre la pauvreté ait été explicitement intégré à la stratégie d'inclusion active témoigne de la volonté du gouvernement de suivre l'avis de la Commission européenne qui lui recommandait d'élaborer des stratégies intégrées et globales dans un but d'inclusion active des personnes éloignées du marché du travail. Pour ce faire, les trois piliers de cette stratégie doivent coexister : une aide adéquate aux revenus, des marchés du travail inclusifs et l'accès à des services de grande qualité (Vranken, 2012).

Ce second Plan fédéral de lutte contre la pauvreté s'articule autour de six objectifs stratégiques : garantir la protection sociale de la population, réduire la pauvreté chez les enfants, renforcer l'accès au travail par une activation sociale et professionnelle, prévoir un logement pour tous en luttant contre le « sans-abrisme » et les mauvaises conditions d'hébergement, garantir le droit à la santé et aux services publics pour tous et – surtout pour les plus vulnérables – leur en faciliter l'accès. Ces six objectifs stratégiques ont chacun été traduits en plusieurs objectifs opérationnels (33 au total), le tout comptant 118 points d'action concrets dont certains pouvaient être réalisés à court terme. Par mesure de précaution, c'est l'année 2020 qui a été choisie – coïncidant avec la date de fin de la stratégie 2020 actuelle de l'UE.

Pour commencer, nous parcourrons les mesures qui ont été prises dans le cadre de la politique directe de lutte contre la pauvreté. La notion de « politique directe de lutte contre la pauvreté » renvoie aux mesures qui ont un rapport explicite avec la pauvreté. Celles-ci ont été formulées personnellement par le secrétaire d'État compétent ou demandées à ses collègues. Nous nous intéresserons ensuite à une mesure issue de la politique « indirecte » de lutte contre la pauvreté : la réforme des allocations de chômage. La politique indirecte de lutte contre la pauvreté

concerne les répercussions de la politique générale sur la situation de la pauvreté et des personnes précarisées : c'est résolument le cas des allocations de chômage³.

1.3 Politique directe de lutte contre la pauvreté

Des données quantitatives concernant la politique directe de lutte contre la pauvreté peuvent être consultées dans le troisième et dernier rapport (de mars 2014), lequel traite de l'état d'avancement de la mise en œuvre des 118 actions du PFLP 2012 (SPP Intégration sociale, 2014a). Le tableau 1 récapitule le nombre d'actions par objectif stratégique. Les objectifs du Plan fédéral de lutte contre la pauvreté seront commentés plus largement par la suite. Nous sélectionnerons à chaque fois plusieurs actions à titre d'illustration.

Tableau 1 : État d'avancement de la mise en œuvre de 105 actions du Plan fédéral de lutte contre la pauvreté 2012.

Objectifs	Atteints	En cours	En attente	Abandonnés
Garantir la protection sociale de la population	18	7		
Réduire la pauvreté chez les enfants	10	5		
Renforcer l'accès au travail par une activation sociale et professionnelle	14	1		
Lutter contre le « sans-abrisme » et les mauvaises conditions d'hébergement	5	3		
Garantir le droit à la santé	6	5	1	1 ⁴
Rendre les services publics accessibles à tous	19	6	3 ⁵	1 ⁶
Total	72	27	4	2

Source : SPP Intégration sociale, 2014.

Les treize premières actions du plan (non reprises dans le tableau ci-dessus) portent, d'une part, sur la concertation et la coordination que nécessite la lutte contre la pauvreté entre l'ensemble des gouvernements, des acteurs et des personnes précarisées elles-mêmes, d'autre part, sur le contrôle et le suivi du phénomène de pauvreté en Belgique. Douze actions ont été menées à bien dans l'intervalle ; seule une – le transfert du Service de Lutte contre la Pauvreté à l'administration fédérale – reste débattue au Comité de concertation.

La mesure la plus importante pour la mise en place d'une politique efficace en matière de lutte contre la pauvreté est sans doute l'introduction, par la loi du 15 décembre 2013 concernant la simplification administrative, d'une analyse d'impact de la réglementation (AIR)⁷, dans le cadre de laquelle les effets potentiels de projets de réglementation dans les domaines environnementaux, économiques et sociaux sont passés en revue au moyen d'une évaluation préalable. Tout ceci constitue le canevas d'un test de pauvreté, défini comme un instrument d'évaluation visant à anticiper les répercussions que peuvent avoir les mesures envisagées sur la pauvreté.

Nous aborderons ci-dessous un certain nombre d'actions mises en œuvre dans le cadre d'un des six objectifs et pour lesquelles des informations sont disponibles.

Objectif stratégique 1 : garantir la protection sociale de la population

La protection sociale recouvre ces mécanismes qui protègent les citoyens d'un certain nombre de risques sociaux ou qui répondent à des besoins sociaux fondamentaux, au travers de prestations ou de services. Une bonne protection sociale veillera à empêcher que le niveau de vie d'une personne baisse de manière considérable et œuvrera à une diminution du nombre de personnes vivant dans la pauvreté.

Des objectifs opérationnels ont été mis en œuvre dans ce sens : relever progressivement les allocations de sécurité sociale et les allocations d'assistance les plus basses ; plaider en faveur de salaires minimums adéquats pour que le travail devienne attractif ; mettre au point une politique tournée vers les besoins spécifiques des indépendants vulnérables ; renforcer le pouvoir d'achat de la population en maîtrisant le coût de l'énergie ; favoriser l'inclusion numérique de la population en prêtant attention aux tarifs des télécommunications ; maintenir le dialogue et développer des actions de coordination avec les parties concernées afin de lutter contre le surendettement.

L'action 27 est une tentative de mettre en pratique l'attribution automatique de droits : « Le secrétaire d'État à l'Énergie et le ministre chargé de la Simplification Administrative évalueront l'exécution de l'attribution automatique du tarif social pour l'énergie en vue d'une amélioration ». Cette évaluation a bel et bien eu lieu, mais s'arrête à l'observation suivante : « point à améliorer ».

L'action 14 a pour objet le relèvement du revenu d'intégration afin de resserrer le fossé qui le sépare du seuil de pauvreté européen. Plusieurs allocations, montants forfaitaires et limites de calcul pour les situations d'assistance (le revenu d'intégration et la Garantie de revenus aux personnes âgées – GRAPA), les pensions, le chômage ainsi que les indemnités d'incapacité de travail ont effectivement été majorés le 1^{er} septembre 2013 dans le cadre de la liaison au bien-être (et ce, en plus de l'adaptation à la hausse de l'indice des prix à la consommation). Malgré leurs efforts déployés à l'époque, la secrétaire d'État à l'Intégration sociale et à la Lutte contre la Pauvreté et le ministre des Pensions ne sont pas parvenus à faire profiter entièrement le salaire d'intégration et la GRAPA de la liaison au bien-être. L'accord de gouvernement ne prévoyait en effet la libération que de 60% du fonds prévu.

Les indépendants font également l'objet d'une attention toute particulière : ils constituent en effet un nouveau groupe à risque depuis le début de la crise économique. Le ministre des Indépendants s'est ainsi engagé à prendre des mesures pour éviter que les indépendants en faillite ne plongent dans la pauvreté (action 25). Les cotisations sociales des indépendants feront également l'objet d'un nouveau mode de calcul dès janvier 2015. Jusqu'alors, celles-ci étaient calculées sur la base du revenu de trois ans auparavant ; désormais, le montant des cotisations sociales sera déterminé d'après le revenu de l'année en cours. Les taux de cotisation ne changent pas (action 23).

La problématique majeure du « surendettement » (actions 37 et 38) a, quant à elle, été laissée de côté, à défaut de réunion du groupe de travail du même nom de la Conférence interministérielle sur l'Intégration dans la Société.

Objectif stratégique 2 : réduire la pauvreté chez les enfants

Ces dernières années, la pauvreté infantile a occupé – à juste titre – une place centrale dans l'agenda politique. Le nombre d'enfants vivant dans la pauvreté ne cesse d'augmenter et cette progression menace non seulement le bien-être et la prospérité de ces enfants, mais aussi le bien-être et la prospérité de la société (Pannecoucke, 2013).

Soucieux de faire reculer la pauvreté infantile, le gouvernement fédéral s'était fixé certaines résolutions : mettre sur pied un plan réaliste de lutte contre la pauvreté infantile, définir un cadre de contrôle basé sur des indicateurs, garantir aux ménages avec enfants un meilleur accès aux services et opportunités (avec une attention particulière accordée

aux premières années de vie), favoriser la participation sociale, culturelle et sportive des enfants et encourager le droit des enfants à être entendus.

En juin 2013, un Plan national de lutte contre la pauvreté infantile a été approuvé (action 39). Véritable compilation des actions mises en place par le gouvernement fédéral, les Communautés et les Régions (De Block, 2013), ce plan a été le premier en Belgique à s'attaquer à la pauvreté infantile par-delà les frontières des Communautés et des Régions. Son objectif était de faire reculer de 17% le nombre d'enfants confrontés à la pauvreté ou à l'exclusion sociale d'ici 2020 ou, autrement dit, d'en aider pas moins de 82 000 à sortir de ces situations précaires. Cet objectif est-il toutefois réalisable, ne serait-ce qu'en partie ?

D'importantes actions ont été entreprises dans ce cadre : la mise au point d'un tableau de résultats du suivi de la pauvreté infantile sous ses multiples facettes dans les objectifs de lutte contre la pauvreté et l'intégration de ce tableau de résultats au baromètre fédéral de la pauvreté (actions 41 et 42).

Le gouvernement fédéral a par ailleurs dégagé deux millions d'euros en décembre 2013 pour soutenir les CPAS dans le cadre du lancement d'une plateforme de concertation locale avec entre autres des écoles, des structures de garde d'enfants et des associations de lutte contre la pauvreté (action 53). L'objectif pour ces acteurs est de détecter de manière préventive et proactive la pauvreté infantile et de chercher ensemble des solutions.

Objectif stratégique 3 : renforcer l'accès au travail par l'activation sociale et professionnelle

Cet objectif est lié à la recommandation de la Commission européenne du 3 octobre 2008 concernant l'inclusion active des personnes exclues du marché du travail. Le gouvernement fédéral Di Rupo I entendait, au travers de cet objectif, créer des circonstances favorables à la création ou au maintien de l'emploi, en accordant une attention toute particulière à certains groupes cibles particulièrement vulnérables. Il souhaitait encourager les CPAS à entreprendre des actions dans le domaine de l'activation sociale et à collaborer avec d'autres acteurs.

L'accès à un travail (rémunéré) de qualité est une des meilleures manières de rompre avec la pauvreté. Pour que la Belgique puisse

atteindre l'objectif qu'elle s'est fixé dans son Programme national de réforme (PNR) – à savoir un taux d'emploi de 73,2% d'ici 2020 (gouvernement belge, 2014b) – elle devra aider des milliers de chômeurs et d'inactifs à trouver un travail de qualité. Le gouvernement a également pris de son côté des mesures visant à rehausser le bonus à l'emploi (social et fiscal); ce bonus est une réduction de la cotisation ONSS personnelle qui permet aux salaires plus faibles de conserver un net plus élevé (action 54). Les jeunes diplômés n'ont pas été oubliés non plus : la création de 10 000 stages de transition a permis de faciliter leur passage à la vie active ; les stages de transition sont des stages rémunérés de trois mois qui s'adressent à des jeunes de moins de 25 ans n'ayant pas obtenu le diplôme de l'enseignement secondaire. Cette mesure de relance du gouvernement fédéral doit être complétée par des actions concrètes des Régions (action 58).

Les conditions permettant de bénéficier de l'immunisation socioprofessionnelle (cas où un salarié peut percevoir un salaire tout en acquérant de l'expérience) ont été assouplies. La période d'immunisation reste fixée à trois ans, mais le bénéficiaire peut y faire appel pendant six ans au maximum (au lieu de trois actuellement), dès le premier jour où il en bénéficie (action 67).

Le CPAS peut encourager ses bénéficiaires à participer à des activités ou manifestations par le biais de « la participation et l'activation sociale » – qualifiée auparavant de « participation socioculturelle » (Peña-Casas, Ghailani & Wets, 2014) (action 61). Ce changement de nom a permis à la mesure d'accroître sa visibilité et aux CPAS de mettre au point une politique de participation plus durable et plus structurelle.

Depuis le 1^{er} janvier 2013, certains employeurs, liés par un contrat de travail collectif spécifique, sont obligés de réserver au moins 0,05% de la masse salariale – c'est-à-dire la somme de tous les salaires bruts et des cotisations sociales y afférentes – à un ou plusieurs groupes cibles, parmi lesquels les personnes âgées, les jeunes et les personnes présentant un handicap.

Objectif stratégique 4 : lutter contre le « sans-abrisme » et le mal-logement

Bien que le droit au logement soit un droit social fondamental garanti par la Constitution, force est de constater que les personnes vivant en Belgique ne sont pas toutes logées à la même enseigne. La politique en matière de logement est une compétence appartenant aux Régions. Le

pouvoir d'intervention des autorités fédérale et fédérées était donc restreint. C'est ainsi qu'elles ont donné priorité à la lutte contre le sans-abrisme. Le gouvernement fédéral s'était fixé divers objectifs opérationnels relatifs à la description de la responsabilité et du rôle des Communes et des Régions ainsi que de l'État fédéral, aux pratiques administratives pour l'octroi aux personnes sans domicile d'une adresse de référence, au renforcement du dispositif d'accueil hivernal pour les sans-abri, au lancement d'expériences socialement innovantes, inspirées du concept de 'Housing First'.

Un projet pilote du nom de 'Housing First' a vu le jour le 1^{er} septembre 2013 dans cinq grandes villes (Anvers, Gand, Bruxelles, Liège et Charleroi) (action 76). Son principe de base est celui du droit inconditionnel de bénéficier d'un toit. Les « échelons du logement », tels qu'on les rencontre d'habitude, sont ici inversés : nous avons tout d'abord l'habitation (et la sécurité de logement) à laquelle vient se greffer le reste, en ce compris de nombreux types d'accompagnement⁸.

La proposition d'accord de coopération sans-abrisme entre l'État fédéral, les Communautés et les Régions visant à définir clairement les compétences respectives en matière de lutte et de prévention contre le sans-abrisme et à formuler des engagements collectifs (action 69) a été débattue au Conseil des ministres le 21 mars 2014.

Objectif stratégique 5 : garantir le droit à la santé

Les inégalités sociales au niveau de la santé/des soins de santé s'expliquent par une multitude de facteurs : l'environnement, les conditions économiques et sociodémographiques et le niveau d'éducation. Par rapport aux personnes moins instruites, les personnes hautement qualifiées vivent en effet de plus en plus longtemps en bonne santé (Demarest & Billiet, 2012). Les personnes en situation de pauvreté se situent en bas de l'échelle de ce « gradient social ». À l'heure actuelle, combien de personnes ne remettent-elles pas au lendemain une consultation chez le médecin, faute de moyens ? Pour lutter contre cette inégalité, il convient d'agir au cœur de cette multitude de facteurs.

C'est donc à bien juste titre que les soins de santé ont été qualifiés, dans le cadre de l'accord de gouvernement Di Rupo I, de pilier du système de solidarité. Le but était de garantir un accès plus aisé aux soins de santé en simplifiant les procédures administratives, de faciliter l'accès des groupes cibles les plus vulnérables aux prestataires de soins, de garantir des soins de santé à prix abordable, de mettre au point un statut plus

avantageux pour les malades chroniques en tenant compte de la gravité de l'affection et des coûts qu'elle génère, de garantir les soins de santé préventifs au travers d'une politique de nutrition.

Le système de tiers payant, qui consiste pour le patient à ne régler au médecin que le ticket modérateur, a été élargi (action 77). En outre, l'intervention majorée sera accordée plus facilement et plus rapidement à toutes les personnes pouvant en bénéficier (action 78). Le système obligatoire de tiers payant pour les bénéficiaires de l'intervention majorée et les bénéficiaires du statut « affection chronique » entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2015 (action 79). Étant donné qu'il nécessite tout un cycle de négociations, sa finalisation ne pourra se faire que progressivement. La vente de médicaments bon marché a été encouragée. Les pharmaciens sont en effet obligés depuis le mois de mai 2012 de délivrer l'antibiotique le moins cher (action 81).

Par ailleurs, la prévention en matière de soins de santé doit également mettre au centre des préoccupations l'accès à une alimentation saine. Une enquête nationale de consommation alimentaire menée auprès d'enfants, de jeunes et d'adultes nous dévoilera ses résultats d'ici 2015 et nous permettra d'en apprendre davantage sur les habitudes alimentaires des personnes interrogées (action 86).

Objectif stratégique 6 : rendre les services publics accessibles à tous

Cet objectif consiste à renforcer et à augmenter dans les services publics fédéraux l'effectif d'experts du vécu en pauvreté et exclusion sociale et à encourager la coopération avec ces personnes, à faciliter l'accès pour les personnes les plus vulnérables aux soins de santé, à la justice et aux services publics en tenant compte de leurs problèmes spécifiques et à veiller à ce que ces services sociaux et publics soient suffisamment tournés vers le social et la qualité.

Chaque service public a engagé un expert du vécu en pauvreté et exclusion sociale (action 90). Ces experts se font le porte-parole, au sein des services publics fédéraux, des personnes vulnérables et tentent de leur rendre les services plus accessibles en soulignant leurs problèmes spécifiques liés aux conditions de vie et de travail. Les entreprises publiques ont, elles aussi, reçu pour consigne d'engager des experts du vécu (action 98).

Le projet était également d'investir dans un système judiciaire accessible, abordable et compréhensible. Comme nous avons pu le lire plus haut d'ailleurs, trois des quatre actions suspendues concernaient juste-

ment cette accessibilité. Par ailleurs, l'instauration d'un ticket modérateur dans le système pro Deo et la nouvelle application de la TVA sur les prestations des avocats ne font qu'entraver davantage l'accès à la justice pour les personnes à bas revenus.

Dans le contexte de cet objectif stratégique, nous pouvons faire mention d'un Réseau de fonctionnaires fédéraux de lutte contre la pauvreté (par AR du 21 décembre 2013). Ces fonctionnaires doivent soutenir les institutions publiques fédérales où elles travaillent dans le cadre de la mise en œuvre des plans fédéraux ayant trait à la lutte contre la pauvreté. L'importance d'une telle initiative ne peut être sous-estimée, surtout lorsque le réseau se compose de fonctionnaires motivés et qualifiés. La manière dont la « concertation horizontale sur la pauvreté » a fonctionné dans l'administration flamande constitue à cet égard un exemple de bonnes pratiques.

1.4 La politique indirecte de lutte contre la pauvreté

Dans le paragraphe précédent, nous nous sommes intéressés à la politique directe de lutte contre la pauvreté dont les mesures ciblent directement les personnes en situation de pauvreté, même si elles ne contribuent pas toujours à améliorer leurs conditions de vie. L'importance que ce thème recouvre ne doit toutefois pas nous faire perdre de vue l'aspect essentiel de la politique indirecte de lutte contre la pauvreté, c'est-à-dire l'impact de la politique générale – pour laquelle la lutte contre la pauvreté n'occupe pas une place centrale – sur la pauvreté et les conditions d'existence des personnes précarisées. Les mesures liées à l'emploi – et plus précisément les modifications au niveau des allocations de chômage – méritent une attention particulière, car le chômage constitue un vecteur important de pauvreté et d'exclusion sociale. D'autant plus lorsque viennent se greffer à la perte d'un revenu « d'activité » les effets négatifs du chômage au niveau de l'expérience professionnelle, des réseaux sociaux, du statut social et du respect de soi (Jahoda, 1982). Les allocations de chômage représentent donc en quelque sorte une porte tournante entre le salaire et l'assistance sociale, entre l'intégration et l'exclusion. Comme l'on pouvait s'y attendre, les mesures prises sous le gouvernement Di Rupo I ont soulevé de nombreuses polémiques, tant auprès des experts (Galand, 2014; Nicaise & Schepers, 2014b) que des organisations sociales. Il est plus que probable qu'elles contribueront à alourdir les chiffres de pauvreté à

partir de 2015⁹. Nous nous limiterons, par conséquent, à ce domaine de la politique fédérale générale.

Le système belge des allocations de chômage s'est vu qualifié de « généreux » par la Commission européenne entre autres ; qualificatif, au demeurant, des plus justifiés si nous replaçons notre système dans un contexte international. En moyenne, les allocations sont relativement élevées comparativement au dernier salaire perçu (plus de 70% du dernier salaire au cours de la première année de chômage) et elles ne diminuent que progressivement (pour atteindre une moyenne de 60% au bout de cinq années de chômage). La Belgique se positionne ainsi largement devant le Danemark, la France, l'Allemagne, l'Italie et l'Espagne. Sans oublier que les allocations sont par principe illimitées dans le temps¹⁰.

C'est après avoir procédé à cette comparaison internationale que la Commission européenne a émis, durant les négociations pour le gouvernement Di Rupo I, une recommandation visant à renforcer la participation au marché du travail en opérant une réduction systématique des allocations de chômage dans le temps (Commission européenne, 2011). Aux yeux de la Commission, les chômeurs sont moins tentés de reprendre le chemin du travail lorsqu'ils bénéficient d'une allocation élevée.

L'intention d'accélérer le retour à l'emploi des chômeurs (gouvernement fédéral, 2011), tout en veillant à éviter le piège à l'emploi (cas de figure où une allocation devient plus intéressante qu'un emploi), a donc été intégrée, sur la base de cette considération, dans l'accord de gouvernement du 6 décembre 2011. Toutefois, pour y parvenir, un écart suffisamment important devait être maintenu entre les allocations et le salaire. Deux mesures ont été introduites à cet effet : le renforcement de la dégressivité des allocations de chômage et le remplacement de l'allocation d'attente pour les jeunes par une allocation d'insertion.

Commençons par la seconde mesure : depuis le 1^{er} janvier 2012, l'allocation d'attente pour les jeunes a été supprimée et remplacée par une allocation d'insertion. Cette allocation d'attente avait pour objet de garantir un revenu aux jeunes qui avaient terminé leurs études sans avoir trouvé tout de suite un emploi, moyennant toutefois un délai d'attente (baptisé « stage d'insertion professionnelle »). Les allocations de chômage leur sont en effet refusées, étant donné qu'ils ne peuvent faire valoir un nombre suffisant de jours de travail salarié pour ouvrir

ce droit. La réforme en 2012 a (à nouveau) prolongé ce délai d'attente en le portant à un an. Une procédure d'activation (intitulée procédure DISPO pour les jeunes) a été mise en place parallèlement, afin de permettre de différer le droit à une allocation d'insertion en cas d'évaluation négative du comportement de recherche d'emploi (Termote, 2014). Le demandeur d'emploi doit en effet être disponible sur le marché du travail durant le délai d'attente. Le droit aux allocations d'insertion a également été limité à 36 mois (c'est-à-dire à trois ans) et une limite d'âge maximale a été instaurée à 30 ans. Cette condition d'âge ne s'applique toutefois pas aux cohabitants ; les isolés et les chefs de famille n'y sont liés qu'à partir de leur trentième anniversaire.

Cette restriction à 36 mois (trois ans) signifie qu'entre 35 000 et 50 000 jeunes se retrouveront, dès le 1^{er} janvier 2015, sans revenu et pourront/ devront recourir à l'assistance sociale ou se tourner vers leurs parents pour obtenir de l'aide. Des mesures transitoires sont toutefois prévues pour les jeunes avec charge de famille, pour les isolés et les cohabitants privilégiés (lorsqu'un des partenaires ne dispose que d'un revenu de remplacement). Cette mesure aurait des répercussions en Wallonie et à Bruxelles essentiellement, où réside la majeure partie des personnes pouvant prétendre à cette intervention.

La seconde mesure concerne la dégressivité des allocations de chômage, entrée en vigueur le 1^{er} novembre 2012. La durée de l'allocation de chômage dépend de la durée de la carrière. Autrement dit, plus une personne aura travaillé longtemps, plus longtemps son allocation de chômage demeurera intacte ; en revanche, l'allocation baissera très rapidement pour ceux et celles qui ont travaillé peu d'années. Les personnes les plus durement touchées sont celles occupant une fonction à temps partiel – cas de figure que l'on rencontre plus fréquemment chez les personnes en situation de pauvreté que chez le travailleur moyen et qui renforce la dégressivité existante des allocations de chômage.

Cette situation s'explique par deux mesures concrètes dans le domaine du calcul des allocations. Le point positif, c'est que l'allocation sera majorée proportionnellement durant les trois premiers mois d'un pourcentage du dernier salaire brut. Ce montant diminuera toutefois progressivement par la suite pour atteindre un montant plancher forfaitaire au bout de quatre ans de chômage. Le principe de durée indéterminée reste donc intact, mais la période durant laquelle l'allocation est calculée d'après le montant du dernier salaire perçu est limitée à quatre ans.

C'est précisément ce montant de base forfaitaire qui est le plus préoccupant, car il est à peine plus élevé que le revenu d'intégration. Alors que l'allocation de chômage relève de la sécurité sociale (financée par les cotisations), le revenu d'intégration s'inscrit dans le cadre du « Droit à un revenu social », un régime dit résiduel financé par les moyens généraux. Concrètement, les chefs de famille perdront environ 12% de l'allocation, les isolés 17,5% et les cohabitants pas moins de 41,5% (jusqu'à un forfait de 484 euros par mois). D'après les calculs du « Réseau Wallon de Lutte contre la Pauvreté » (RWLP), un chef de ménage, chômeur de longue durée, percevra en fin de compte un forfait mensuel de 1 090,70 euros, tandis que le revenu d'intégration s'élèvera, dans ce cas, à 1 047,48 euros par mois.

D'après une récente simulation du SPF Sécurité sociale, réalisée à la demande du Conseil Central de l'Économie et du Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, le risque de pauvreté en cas de chômage complet augmente de manière exponentielle avec la durée du chômage (Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, 2014). Au bout de 61 mois, ce risque est de 28% (contre 21,5% avant la réforme) ; cette augmentation concerne tous les types de ménages, mais plus particulièrement les isolés chez qui le risque est multiplié par six, passant de 11,7% avant la réforme à 71,9% (Galand, 2014). L'auteur note par ailleurs une complexification de la procédure dans son ensemble, où il devient encore plus difficile pour les intéressés de planifier leur budget pour les mois à venir. Le risque de tomber dans une spirale négative d'endettement n'est donc pas impossible.

Face au risque que les personnes touchées par ces mesures doivent désormais recourir davantage aux services du CPAS, le gouvernement Di Rupo I a décidé d'allouer aux centres un budget supplémentaire de 18 millions d'euros en 2014 – montant qui sera adapté *a posteriori* sur la base de chiffres réels.

2. La politique en matière de pauvreté en Flandre

En vertu du décret du 21 mars 2003 lié à la lutte contre la pauvreté, le gouvernement flamand doit consigner sa politique en matière de pauvreté dans les douze mois qui suivent son entrée en vigueur dans un Plan d'action flamand de lutte contre la pauvreté (*Vlaams Actieplan*

Armoedebestrijding' – VAPA). Ce plan d'action décrit la vision générale de la politique flamande en matière de lutte contre la pauvreté ainsi que le contexte dans lequel elle s'inscrit, les objectifs à court et à long terme, les actions politiques concrètes, le calendrier pour la mise en œuvre, les instruments déployés et les indicateurs permettant de mesurer les avancées. Chaque année, avant le 1^{er} avril, le ministre chargé de la coordination doit soumettre un rapport d'avancement au gouvernement flamand qui le transmet au Parlement flamand avant le 1^{er} mai.

Inscrite dans l'accord de gouvernement, la lutte contre la pauvreté était une priorité centrale du gouvernement Peeters II (Vlaamse Regering, 2009). Le plan d'action flamand de lutte contre la pauvreté a été ratifié le 9 juillet 2010 par ce gouvernement, sur proposition de la ministre Lieten (Lieten, 2009). Compte tenu des compétences dont disposait le gouvernement flamand durant la précédente législature (2009-2014), les mesures relèvent en majeure partie de la politique directe de lutte contre la pauvreté.

Ce plan d'action s'était fixé comme première priorité l'introduction d'un test de pauvreté (flamand). En vertu de celui-ci, le gouvernement flamand a décidé le 14 mars 2014 de tester l'impact potentiel des propositions pertinentes de décrets et arrêtés sur la pauvreté, les personnes précarisées ou sur l'inégalité pouvant conduire à la pauvreté. Tel a été le cas notamment de la prime à l'enfant, du maximum à facturer dans les soins de santé et de l'agrération de sociétés de logement social.

En deuxième priorité : l'attribution automatique des droits (flamands). Les ayants droit ne seront plus obligés d'introduire de demande pour pouvoir bénéficier de leurs droits. Début 2014 marquait le lancement de la première phase de l'octroi automatique d'une bourse ou d'une allocation d'études ainsi que d'une prime de location pour les personnes inscrites sur une liste d'attente pour un logement social depuis cinq ans (durée ramenée entre-temps à quatre ans).

La création du « Centre flamand de lutte contre la pauvreté » ('Vlaams Armoedestelpunt' – VLAS) qui compile toutes les informations scientifiques sur la pauvreté en Flandre, combinée à ces deux priorités, a jeté les bases d'une politique structurée et ciblée en matière de pauvreté.

Le gouvernement flamand Peeters II (2009-2014) souhaitait, parallèlement à l'objectif UE2020, faire reculer la pauvreté infantile en réduisant de moitié le nombre d'enfants vivant sous le seuil de risque de pauvreté,

soit ramener à 60 000 les 120 000 enfants concernés en 2008. Un nouvel appel aux projets locaux pour lutter contre la pauvreté infantile a donc été lancé en 2013 ; un budget d'un million d'euros a été dégagé à cet effet. Cette priorité nécessitant une aide structurelle sur le plus long terme, le décret relatif à la pauvreté a été modifié afin de permettre aux autorités flamandes d'accorder chaque année aux pouvoirs locaux des subventions affectées à la lutte locale contre la pauvreté infantile.

Le Fonds contre la pauvreté infantile, géré par la Fondation Roi Baudouin, a été créé en Flandre en 2013 pour favoriser une large mobilisation sociale. Son but n'est pas de remplacer le travail structurel nécessaire de diverses autorités, mais de rassembler les moyens nécessaires à la mise en place de projets novateurs où les citoyens, les entreprises, les pouvoirs locaux, les personnes vivant dans la pauvreté et les scientifiques travailleraient main dans la main pour aider les ménages défavorisés avec enfants de moins de trois ans. Les projets ayant enregistré de bons résultats pourront être intégrés par la suite dans la politique structurelle de lutte contre la pauvreté de ces différentes autorités¹¹. Le Fonds souhaiterait récolter 900 000 euros d'ici fin 2015.

3. La politique en matière de pauvreté en Wallonie

Au niveau de la Région wallonne, les initiatives de lutte contre l'exclusion sociale et la pauvreté relèvent des « Plans de Cohésion Sociale » (PCS) dont les deux principaux objectifs sont le développement social des quartiers et la lutte contre toutes les formes de précarité, de pauvreté et d'exclusion sociale. Ce premier plan repose sur quatre principes : l'insertion socioprofessionnelle, l'accès à un logement décent, l'accès aux soins de santé (en ce compris le traitement des assuétudes) et la consolidation des relations sociales, intergénérationnelles et interculturelles. Le gouvernement wallon a approuvé l'évaluation de ce plan en mai 2013.

Actuellement, le PCS mobilise près de 700 travailleurs formant un réseau de plus d'un millier de partenaires publics et privés, tous chargés d'oeuvrer à une plus grande cohésion sociale sur le territoire communal. Plus de 1 700 actions sont entreprises dans le domaine de l'alphabetisation, de la réinsertion socioprofessionnelle, de l'accompagnement dans la recherche d'un emploi, de la mobilité, de l'économie d'énergie dans les habitations¹², de la formation dans l'entretien d'une habitation, du

traitement des assuétudes, de la lutte contre la violence intrafamiliale, de la santé psychique, des jardins communaux et de la dynamisation des maisons de quartier.

En novembre 2013, le gouvernement wallon et le gouvernement de la Fédération Wallonie-Bruxelles, se basant sur une évaluation intermédiaire, actualisent le plan d'action portant sur les droits de l'enfant. Le plan signale plusieurs pierres d'achoppement, à savoir l'insuffisance de projets menés à bien ainsi que le manque de sensibilisation des administrations au plan (Observatoire de l'Enfance, de la Jeunesse et de l'Aide à la Jeunesse, 2013). Des propositions pour renforcer ce plan d'action sont également formulées.

Un décret prévoyant un cadre réglementaire pour reconnaître et subventionner un réseau de lutte contre la pauvreté sur le long terme est également approuvé le 23 janvier 2014¹³. Ce « Réseau Wallon de Lutte contre la Pauvreté » (RWLP) porte le projet « Vers une Wallonie sans pauvreté d'ici 2025 ». Il cherche à faire reculer durablement la pauvreté en Wallonie au travers d'initiatives vouées à promouvoir la coopération entre le gouvernement, les associations, les personnes vivant dans la pauvreté ainsi que tous les acteurs de la société.

Nous soulignerons par ailleurs la création en Région wallonne d'un institut public scientifique, l'« Institut Wallon de l'Évaluation, de la Prospective et de la Statistique » (IWEPS), chargé de fournir des données statistiques sur l'évolution socioéconomique et le bien-être de la population wallonne et de faire des projections d'évaluation de la politique gouvernementale. L'une de ses principales missions consiste à mettre au point, à la demande du gouvernement wallon, un nouvel instrument – l'Indice des conditions de bien-être (ICBE) – lequel permet mieux que le PIB de cerner la situation et la répartition des richesses en Région wallonne et, par conséquent, la pauvreté. Des citoyens de quinze communes wallonnes ont accepté de participer au développement du cadre méthodologique. Cinquante-huit indicateurs ont été développés dans les huit composantes du concept bien-être (moyens de vie, cadre de vie et environnement, relations avec les institutions, relations entre les personnes, équilibres sociaux, équilibres personnels, sentiments de bien-être ou de mal-être, valeurs et attitudes, initiatives et engagements).

4. La politique en matière de pauvreté en Communauté germanophone

En Communauté germanophone, la politique en matière de pauvreté n'en est encore qu'à ses balbutiements. Cela n'a rien d'étonnant vu la taille de cette Communauté et son niveau supérieur de richesses. Depuis 2008 toutefois, une «mission» est chargée d'élaborer un «Concept de développement régional» dont le principe repose sur la consultation et la participation du citoyen afin d'obtenir une analyse poussée de la situation économique, sociale et écologique en Communauté germanophone et de faire des projections. Ce «Concept de développement régional» a débouché courant 2009 sur les deux premières synthèses («CG, vivre à l'Est de la Belgique en 2025» – Concept de développement régional de la Communauté germanophone). Le troisième tome a été publié en avril 2011 (Ministerium Deutschsprachigen Gemeinschaft, 2011) et reprend les premiers projets d'intervention jusqu'en 2014¹⁴.

Une première initiative en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale a été abordée dans l'édition 2013 du présent Annuaire (Fatzaum, 2013). Cette initiative consiste en services d'accompagnement qui coordonnent les activités d'insertion pour les ménages à problèmes multiples. À côté de cela, la modernisation et la restructuration des centres PMS, des centres de santé et des services sociaux pour l'Aide à la jeunesse sont également inscrits à l'ordre du jour. Le décret spécial du 20 janvier 2014 et le décret du 31 mars 2014 rendent possible la création du Kaleido-DG, un centre ayant pour mission de favoriser un développement équilibré chez les enfants et les jeunes de la Communauté germanophone. Pour ce faire, la qualité d'une assistance psychosociale et sanitaire doit leur être garantie et améliorée dès la grossesse de leur maman jusqu'à leur 20^e anniversaire. L'objectif global est de renforcer la coopération intersectorielle et interdisciplinaire entre les différents services (protection sociale, soins de santé et éducation) qui s'occupent des enfants et des jeunes. Ce centre, dont les actions sont de nature préventive, met l'accent sur les compétences, les capacités propres ainsi que sur un environnement stimulant (famille, école, formation en alternance et environnement extrascolaire). En fonction des informations recueillies, des recommandations seront adressées au gouvernement et aux communes.

Une autre initiative consiste en une recherche-action destinée à mieux définir et comprendre les phénomènes de pauvreté, de précarité et de

vulnérabilité pour pouvoir y remédier. La mission a été confiée au « Centre de Recherche en Inclusion Sociale » (CeRIS) de l’Université de Mons et a débuté en décembre 2013. Les résultats ont été transmis au Parlement de la Communauté germanophone fin 2014.

Cette recherche-action permet de répertorier les services et institutions disposant de moyens pour intervenir auprès de personnes vivant dans la pauvreté ou la précarité. Cet inventaire est alors confronté, par le biais d'une enquête auprès des acteurs, aux moyens et stratégies utilisés dans les faits par ces services et institutions. L'analyse de ces pratiques a permis d'identifier les indicateurs de vulnérabilité les plus fréquents en Communauté germanophone, à savoir le logement, la mobilité (et l'isolement), l'endettement, la stigmatisation, l'absence d'emploi ou de revenus de travail, l'assuétude, l'absence de qualifications et de formation, la situation d'un demandeur d'asile ou d'un sans-papiers.

5. La politique en matière de pauvreté en Région de Bruxelles-Capitale

Comprendre la politique en matière de pauvreté en Région de Bruxelles-Capitale (RBC) requiert un minimum de connaissances de la complexité institutionnelle belge. La politique en matière de pauvreté se compose de deux volets : le premier consiste en une politique d'assistance aux personnes (compétence communautaire) et le second en une politique de logement, de mobilité et d'emploi (compétence régionale). Les compétences pour Bruxelles sont réparties entre la Région de Bruxelles-Capitale et trois Commissions communautaires. Bien que ce soient les mêmes personnes qui siègent aux parlements et gouvernements de ces trois autorités, chacune d'entre elles dispose de ses propres budgets. Ajoutez à cela le fait que de nombreux leviers relatifs à la politique en matière de pauvreté se situent au fédéral et les lecteurs pourront se faire une idée du principal défi bruxellois : la politique bruxelloise en matière de pauvreté a besoin plus que nulle part ailleurs de transversalité et de coordination.

L'accord de gouvernement 2009-2014 du gouvernement de la RBC (2009) soulignait que la Région, confrontée à cinq défis, se trouvait à un tournant décisif de son histoire. Les quatre premiers sont la croissance démographique, l'emploi et la formation, l'internationalisation de Bruxelles et les conséquences pour l'inclusion sociale et la dualisation de la ville avec sa problématique des quartiers défavorisés ; le cinquième défi enfin, plus global : le développement durable.

Les différentes autorités bruxelloises ont décidé, à la lumière de ces défis, de faire de la lutte contre la pauvreté une priorité. Elles ont d'ailleurs reconnu « la nécessité d'une politique intégrée transversale couvrant plusieurs niveaux et domaines de compétence » (Observatoire de la Santé et du Social de Bruxelles-Capitale, 2010). Une note politique concernant la lutte contre la pauvreté a été rédigée à cet effet et approuvée par le gouvernement bruxellois ainsi que par les Collèges de ces trois Commissions communautaires bruxelloises. Cette note propose un cadre commun pour les initiatives politiques et décrit le terrain social dans lequel se développe la pauvreté. Ces analyses ont permis de définir une vision commune et les points de départ pour sa mise en œuvre. « Cette note fait office de cadre politique pour le développement d'actions dans les différents domaines politiques et à travers les divers pouvoirs et décideurs politiques. Elle forme la base du plan d'action à budget biennal pour la lutte contre la pauvreté » (Observatoire de la Santé et du Social de Bruxelles-Capitale, 2010).

Bien que le plan 2009-2014 entende formuler des objectifs clairs et se tourner résolument vers l'avenir, « pour bien des actions, le lien avec la pauvreté n'est pas explicitement décrit et reste plutôt de l'ordre de l'intuitif. Certaines actions sont orientées explicitement vers les personnes vivant dans la pauvreté ; d'autres sont orientées vers l'ensemble de la population, avec ou sans attention spécifique pour les personnes vivant dans la pauvreté. Certaines actions ont un objectif clair en termes de lutte contre la pauvreté ; pour d'autres, cela n'entre pas dans leurs objectifs, mais elles atteignent un public pauvre ou elles sont menées dans un quartier défavorisé ; d'autres encore peuvent être conçues comme contribuant indirectement à la lutte contre la pauvreté » (Observatoire de la Santé et du Social de Bruxelles-Capitale, 2010).

Sur la base de ce constat, le groupe de travail intercabinets (GTI) permanent a décidé de se munir d'instruments pour pouvoir évaluer la politique en matière de pauvreté. L'Observatoire de la Santé et du Social a ainsi été chargé de développer un cadre global qui permettrait d'évaluer la stratégie de lutte contre la pauvreté, associé à un rapport de suivi sur le plan d'action 2010. Le rôle du GTI a été déterminant dès le début de la législature 2009-2014 lorsqu'il a reçu pour mission de mettre au point la note politique générale pour la durée totale de la législature. Le 20 février 2013, ce GTI permanent publiait le plan d'action bruxellois dédié à la problématique de la pauvreté chez les jeunes adultes – thème abordé de manière approfondie par Feyaerts, Deguerry et Luyten dans

leur contribution intitulée « Pauvreté et inégalités sociales chez les jeunes adultes de la Région de Bruxelles-Capitale. Des constats à la politique ».

Diverses évolutions ont pu être observées. Tout d'abord, nous constatons que le plan d'action a gagné en importance. Il constitue aujourd'hui un instrument de coordination des différentes institutions bruxelloises. Il ne brosse pas seulement le portrait de la politique menée, il en fait également une évaluation, tant *ex post* qu'*ex ante*; le développement du test de pauvreté y contribuera sans aucun doute. L'institutionnalisation renforcée du GTI et une définition plus concrète de ses rôles améliorent la coordination et la concertation entre les quatre autorités bruxelloises. Il est devenu un lieu de débat, d'où émergent des solutions concrètes et chiffrées permettant de prendre des mesures efficaces face à une problématique dont l'importance est appréciée au moyen d'indicateurs. Vient s'ajouter à cela l'expertise d'acteurs reconnus pour leur connaissance du terrain, comme l'Observatoire de la Santé et du Social et les CPAS bruxellois. Une comparaison du plan d'action 2012 avec ses prédécesseurs permettra d'apprécier l'étendue du chemin parcouru.

6. Pour finir : quelques considérations d'ordre général

Commençons par les intentions. Les démarches entreprises ont résolument pris la bonne voie. La pauvreté a été explicitement inscrite à l'ordre du jour politique. La pluralité et la complexité de la problématique de la pauvreté ont été reconnues au niveau fédéral ainsi qu'en Flandre. La coordination de la politique en matière de pauvreté a d'ailleurs été explicitement confiée à un membre du gouvernement. Dans les deux cas, un Plan de lutte contre la pauvreté a été déployé, regroupant des mesures dans différents domaines – c'est-à-dire dans les différents départements politiques. Certes, ces plans contre la pauvreté ont débouché sur la présentation d'un cadre de travail incluant les notions de préventif, structurel, participatif et long terme, mais nous sommes contraints de constater la fracture épistémologique qui existe entre ce cadre de travail et les actions concrètes. Nous entendons par là que la liste des initiatives prises n'est pas suffisamment inspirée du cadre de travail. Peu d'actions sont parvenues à percer le cœur du problème de la pauvreté. C'est d'ailleurs pour cette raison que nous ne parlons pas dans ce chapitre de « lutte contre la pauvreté », mais de

« politique en matière de pauvreté ». Le terme est en effet plus approprié à la réalité de ces plans.

Que faut-il retenir de la politique en matière de pauvreté menée par les gouvernements précédents ? La plus grande implication des organisations de lutte contre la pauvreté et des experts du vécu dans le débat politique et dans la mise en œuvre d'un certain nombre de mesures a sans nul doute marqué une étape importante dans la bonne direction d'une politique participative.

Deux nouveaux instruments ont été déployés, dont un a été retenu. Le test de pauvreté et l'attribution automatique de droits semblent être des acquis, tout au moins dans la démonstration politique. Reste à voir ce que cela donnera dans la pratique. Le test de pauvreté a déjà été éprouvé. Des démarches ont été entreprises pour que la politique en matière de pauvreté soit davantage définie sur la base de connaissances : des subventions ont ainsi été accordées au VLAS. En Région wallonne, un institut public scientifique, l'IWEPS a vu le jour.

Le thème de la pauvreté chez les enfants a également été inscrit à l'ordre du jour politique et social dans les différentes parties du pays ainsi qu'au fédéral. Le maintien ainsi que le renforcement de la mesure liée à l'activation socioprofessionnelle méritent également d'être soulignés ; les salariés ont en effet la possibilité de bénéficier d'une aide financière tout en effectuant leurs premiers pas sur le marché du travail.

A contrario, la mesure prise par le gouvernement Di Rupo, à savoir la réforme des allocations de chômage, favorisera sans nul doute la pauvreté. Son poids ne se fera toutefois ressentir pleinement que courant 2015 et le gouvernement Michel I ne semble pas être disposé à y changer quoi que ce soit. Cette mesure témoigne parfaitement de toute l'importance de la politique « indirecte » dans la situation de la pauvreté. En matière d'accessibilité des services également, les seuils sont plus nombreux à avoir été relevés qu'abaissés. Autre argument – et non le moindre ! – de nombreuses allocations sont restées largement inférieures au seuil de pauvreté européen, et ce, malgré les promesses qui avaient été faites d'y remédier.

Les autorités pourront bien entendu se défendre en avançant que la politique en matière de pauvreté ne fonctionne pas de manière isolée. Et là, elles marqueront un point. La crise économique qui, comme nous l'avons souligné à maintes reprises dans les éditions précédentes du présent Annuaire, s'est muée en crise sociale, a réduit la marge budgét-

taire permettant de financer une politique en matière de pauvreté à grande échelle. Pour pouvoir se faire une idée de cette dimension de la politique en matière de pauvreté, un aperçu du budget affecté au fil des années à la lutte contre la pauvreté et d'autres formes d'exclusion sociale ne serait pas inutile, tant au niveau régional qu'au niveau fédéral. En dépit du transfert des compétences intervenu dans le cadre de la sixième réforme de l'État, de très nombreux domaines sont encore et toujours répartis entre le fédéral et le régional et une forme de «gouvernance à multiniveaux» restera nécessaire, peut-être plus que précédemment. Ce ne sera néanmoins pas une mince affaire. *Stricto sensu*, le provincial et le local doivent également être intégrés à cette «gouvernance à multiniveaux», de même que les institutions et les organisations de la société civile.

Il n'y a donc rien d'étonnant dans le fait que les efforts déployés n'aient pas généré une baisse du nombre de personnes en situation de pauvreté. Le manque d'ardeur dans la politique menée, combiné aux conséquences de la crise économique qui ne cessent de se propager, est responsable de la situation.

La question à ce jour est de savoir dans quelle mesure les nouveaux gouvernements formés ces derniers mois suivront les voies tracées par leurs prédécesseurs. Non seulement la politique en matière de pauvreté semble ne plus bénéficier du même intérêt qu'auparavant, mais elle prend également une toute autre tournure, en dépit du maintien de sa définition classique en termes de structure, de prévention et d'inclusion. L'impact de la politique indirecte se ressentira plus qu'auparavant: les préoccupations d'économies budgétaires, d'augmentation des charges et de baisse de revenus pour les ménages entraînent un changement des priorités et une partie de la politique directe en matière de pauvreté va être abandonnée. Le fossé entre la politique en matière de pauvreté menée au niveau fédéral et en Flandre, d'une part, les autres parties du pays, d'autre part, continuera par ailleurs de se creuser en raison des grandes différences dans la composition et les priorités des coalitions gouvernementales.

Notes

1. Il ne s'agit, pour l'essentiel, que d'un aperçu ; les données pour évaluer cette politique de manière systématique font en effet défaut. Nous disposons en revanche du Rapport social national (RSN) et du Programme national de réforme (PNR, 2014). Le PNR trace les grandes lignes de la politique socioéconomique et décrit la réaction de la Belgique face aux recommandations spécifiques dans le cadre du Semestre européen. Il explique également comment la Belgique a tenté d'atteindre ses objectifs quantitatifs pour la stratégie Europe 2020. Le RSN (gouvernement belge, 2014a) complète le PNR (PNR, 2014) ; il fournit des informations sur la politique de protection sociale sur la base des objectifs communs de la méthode ouverte de coordination (MOC) dans le domaine de l'inclusion sociale, des pensions, des soins de santé et des soins de longue durée. En outre, nous présenterons le rapport (de mars 2014) relatif à l'avancée des 118 actions mises en œuvre par le Plan fédéral de lutte contre la pauvreté 2012 du SPP Intégration sociale (SPP Intégration sociale, 2014a).
2. Notre définition de la pauvreté est multidimensionnelle. En d'autres termes, nous ne la mesurons pas qu'au travers d'un seul indicateur monétaire. La pauvreté est en fait « un réseau d'exclusions sociales couvrant divers domaines de l'existence individuelle et collective. Il sépare les pauvres des modes de vie généralement acceptés de la société. C'est un fossé que ces personnes ne peuvent combler seules » (Vranken & Geldof, 1992).
3. Davantage d'informations sur cette distinction entre la politique directe et indirecte dans Vranken, Lahaye & Charlier (2013 : 139-159).
4. L'action 85 (parution d'une brochure sur l'alimentation saine), prévue dans le cadre d'une campagne sur les soins de santé préventifs, a été abandonnée faute de moyens et de personnes.
5. L'action 99 portait sur « l'accessibilité à la communication pour les personnes en situation de pauvreté » en tant que critère de contrôle nécessaire pour vérifier si les réformes entraînent effectivement une individualisation de la justice. L'action 111 prévoyait de reprendre comme critère d'évaluation distinct dans les contrats de gestion conclus avec les nouvelles juridictions l'accessibilité des services judiciaires pour les personnes vivant dans la pauvreté et de faire appel à des experts du vécu en pauvreté au sein du SPF. Par le biais de l'action 112, la ministre de la Justice prendrait en considération les réformes de l'assistance juridique en utilisant un indice de pauvreté et soumettrait chaque réforme à un test de pauvreté. La suspension de ces trois actions d'importance cruciale n'a pas été motivée.
6. L'action 118 a eu bien plus d'impact ; elle avait en effet pour objet d'établir un plan d'action en vue d'adopter une législation sur les services d'intérêt général (comme les services sociaux, les services publics, la sécurité sociale) ; l'accès à des services publics de qualité en serait le point de départ. Il ne semble néanmoins exister, au sein du Comité européen de la

protection sociale, aucun consensus en faveur de l'adoption d'une législation spécifique pour ces services d'intérêt général.

7. Pour de plus amples informations : <http://fido.belgium.be/fr/content/l-eidd-devient-l-air>.
8. Pour de plus amples informations : <http://www.mi-is.be/be-nl/armoede-beleid/housing-first-belgium>.
9. Pour une analyse détaillée, voir Termote (2014).
10. Pour de plus amples informations, veuillez vous référer au chapitre suivant (Van Lancker et al.) de cet Annuaire.
11. L'appel à projets a débouché sur l'introduction de cinquante-cinq projets. Trois d'entre eux ont été retenus. Le premier s'articulait autour de la stimulation linguistique préventive chez les bébés et jeunes enfants défavorisés de langue étrangère ; le second, autour de l'aide intégrale aux familles et à l'éducation au travers d'un accompagnement individuel et le troisième autour d'une structure d'accueil des enfants accessible à tous, pour et avec des parents en situation de pauvreté travaillant en tant que puériculteurs ou formés pour le devenir.
12. En mai 2013, le dispositif des tuteurs énergie a été élargi. Leur mission consiste à formuler des conseils pratiques et à planifier avec les ménages à faible revenu des actions destinées à réduire les frais énergétiques. Cette initiative, qui existe depuis de nombreuses années en Flandre, n'a entre-temps été prolongée que d'une année par le gouvernement flamand actuel, et ce, malgré les expériences positives (Vlaamse Regering, 2014).
13. Voir : <https://wallex.wallonie.be/index.php?mod=voirdoc&script=wallex2&PAGEDYN=indexBelgiqueLex.html&MBID=2014200977>.
14. Pour de plus amples informations : http://www.dglive.be/fr/Desktopdefault.aspx/tabid-1263/2264_read-26572/.

Chapitre 2

Émarger au chômage

Les répercussions du chômage sur les revenus en Belgique dans une perspective comparative

*Wim Van Lancker, Sarah Marchal, Nathalie Schuerman,
Natascha Van Mechelen et Philippe Van Kerm¹*

1. Introduction

Sous la dénomination d'« État d'investissement social », la politique sociale actuelle met de plus en plus souvent l'accent sur les investissements en capital humain et sur la réintégration des personnes inactives sur le marché de l'emploi. Cette approche, qui s'inscrit dans le prolongement d'un bouleversement de la politique sociale sur le plan européen et international, a pour but de mettre un plus grand nombre de personnes au travail, et à cet égard, les intervenants font beaucoup plus souvent appel à l'autonomie individuelle. Dorénavant, les décideurs politiques souhaitent « activer » et « éléver » les bénéficiaires plutôt que de les protéger de manière « passive » (Cantillon & Vandenbroucke, 2014; Morel et al., 2012). Cette évolution se manifeste concrètement dans la conditionnalité accrue de la protection sociale. Au cours des deux dernières décennies, l'octroi des allocations minimales de sécurité sociale et d'aide sociale est de plus en plus souvent rendu dépendant de l'accomplissement de trajets d'activation, de l'acceptation de « travail adapté », voire, dans certains pays, de l'exécution obligatoire de « services à la communauté » (Marchal & Van Mechelen, 2014; Van Mechelen et al., 2011; Weishaupt, 2011). Malgré la mise en place d'autres instruments visant à rendre le travail payant, comme, par exemple, la réduction des cotisations sociales pour les bas revenus (par exemple : le bonus lié au travail en Flandre et la réduction d'impôt liée au travail en fonction des revenus aux Pays-Bas), Nicaise et Schepers (2014b) arguent du fait que, sous l'influence de ces évolutions, la base

idéologique de l'État-providence a glissé vers l'approche *making work pay* (en d'autres termes, rendre le travail financièrement intéressant par le biais d'incitants financiers, comme la diminution des allocations), voire vers une approche *workfare* (à savoir une obligation de travail en contrepartie des allocations avec une menace de sanctions le cas échéant).

En Belgique, cette évolution s'est manifestée concrètement dans les réformes récentes apportées au régime de l'assurance chômage introduites graduellement par le gouvernement Di Rupo à partir de 2012. À cet égard, le renforcement de la dégressivité des allocations de chômage a principalement marqué les esprits. Le montant de l'allocation diminue plus rapidement à mesure que la durée du chômage augmente ; par ailleurs, les conditions en matière d'acceptation d'un emploi pour pouvoir garder le droit aux allocations de chômage ont été renforcées (voir ci-dessous pour obtenir une vue d'ensemble complète des réformes). Les conditions d'octroi de l'allocation d'insertion (l'ancienne allocation d'attente pour jeunes demandeurs d'emploi) ont été renforcées et rendues moins généreuses. En concertation avec le 'Steunpunt Armoede', le Conseil central de l'Économie (CCE) a publié une étude mesurant l'impact de ces réformes sur le risque de pauvreté des demandeurs d'emploi. Cette étude a montré que le renforcement de la dégressivité des montants des allocations de chômage entraînera un risque de pauvreté croissant chez les chômeurs de longue durée (CCE, 2014). Le durcissement des conditions d'accès à l'allocation d'insertion aurait, quant à lui, pour conséquence qu'un plus grand nombre de jeunes devraient trouver refuge auprès d'un Centre Public d'Action Sociale (CPAS), qui pourrait éventuellement leur octroyer un revenu d'intégration après un examen des ressources. Un rapport du Service public fédéral de programmation Intégration sociale (2014b) affirme que les réformes récentes ont entraîné une hausse du nombre de jeunes émargéant au CPAS et que cette augmentation va se poursuivre dans un avenir proche.

En résumé, la pression à l'activation qui repose sur les épaules des chômeurs de longue durée ne cesse d'augmenter et l'on craint qu'un nombre sans cesse croissant de jeunes et de chômeurs de longue durée ne puissent plus bénéficier du régime de l'assurance chômage et doivent donc faire appel à l'aide sociale (le revenu d'intégration). Il s'agit des deux questions qui occupent une place centrale dans ce chapitre. Dans la première partie, nous allons comparer le régime d'assurance chômage tel que nous le connaissons en Belgique avec celui

des trois pays qui représentent le « peloton de tête » de l’Union européenne : le Danemark, les Pays-Bas et la Suède, et à cet égard, nous nous intéresserons tout particulièrement au chômage de longue durée. Comment se positionne la Belgique par rapport à ces autres États-providence pour ce qui concerne la durée, les conditions et le montant des allocations dans le régime du chômage ? Dans la seconde partie, nous nous pencherons plus spécifiquement au cas belge. Quel est l’impact du chômage de longue durée sur le revenu pour différents types de ménages et quelle a été l’évolution de ce phénomène dans le temps ? Est-ce que l’hypothèse selon laquelle un nombre sans cesse croissant de jeunes et de chômeurs de longue durée vont devoir faire appel, contraints ou non, à l’aide sociale, se vérifie ? Et quelles sont les répercussions sur les revenus disponibles d’un ménage de la transition d’une allocation de chômage vers une allocation d’aide sociale ?

2. Données et méthode

Dans ce chapitre, nous allons comparer les régimes de chômage de quatre pays (Belgique, Danemark, Pays-Bas et Suède) à trois époques différentes (1995, 2007 et 2012). À cet effet, nous utiliserons les données mises à disposition par les offices statistiques et les administrations (entre autres Eurostat, ONEM et OCDE) et nous nous baserons sur la littérature scientifique y afférente. Nous approfondirons également la situation de la Belgique et, au besoin, nous évoquerons également les résultats de l’année 2013.

L’impact de la réglementation (modifiée) sur le revenu net disponible des allocataires est analysé au moyen des simulations dites « standard » (à l’instar du chapitre suivant de cet ouvrage rédigé par Cantillon, Van Mechelen, Frans et Schuerman). À cet effet, nous calculons le revenu net de certains ménages types composés de demandeurs d’emploi, compte tenu de l’influence des impôts, des cotisations sociales et des autres allocations, comme les allocations familiales, par exemple. Cette méthode nous permet de calculer l’impact de la durée du chômage sur le revenu net des ménages pour différents types de ménages et de les comparer dans le temps.

Pour la Belgique, nous nous basons sur les ménages types suivants : 1) un isolé qui devient chômeur ; 2) un ménage à double revenu dont un des partenaires devient chômeur ; 3) un parent isolé ayant un enfant de moins de trois ans qui devient chômeur ; et 4) un couple ayant un

seul revenu et deux enfants à charge de six et dix ans, dont un des conjoints est inactif et l'autre devient chômeur. Enfin, nous nous pencherons sur le cas d'un jeune demandeur d'emploi (18 ans) sans diplôme qui bénéficie dans un premier temps de l'aide sociale et qui, après une certaine période, bénéficie d'une allocation d'insertion. À cet effet, nous nous servons des simulations mises à disposition par l'Organisation de Coopération et de Développement Économiques (OCDE, 2014c), de nos propres simulations sur la base du modèle de simulation STASIM/MOTYFF (Van Mechelen & Bogaerts, 2008), et des simulations rassemblées dans le cadre d'un projet de recherche international².

Les postulats de départ précis des différents modèles de simulations standard présentent quelques légères différences. Au besoin, nous les analyserons plus en détail dans le texte. Lors de l'interprétation des résultats sur la base des ménages types, il convient de se rappeler que les résultats ne sont applicables que pour ces types de ménages spécifiques. Toute autre composition de ménage, revenu du travail supérieur ou inférieur, ou tout changement dans la situation du ménage peut avoir une influence sur les résultats. Toutefois, cette méthode s'avère très efficace pour illustrer l'impact des modifications de politique dans le temps. La pertinence des allocations de chômage et leur impact sur le revenu net disponible du ménage seront évalués par le biais d'une comparaison avec le seuil de pauvreté européen (défini à 60% du revenu médian équivalent).

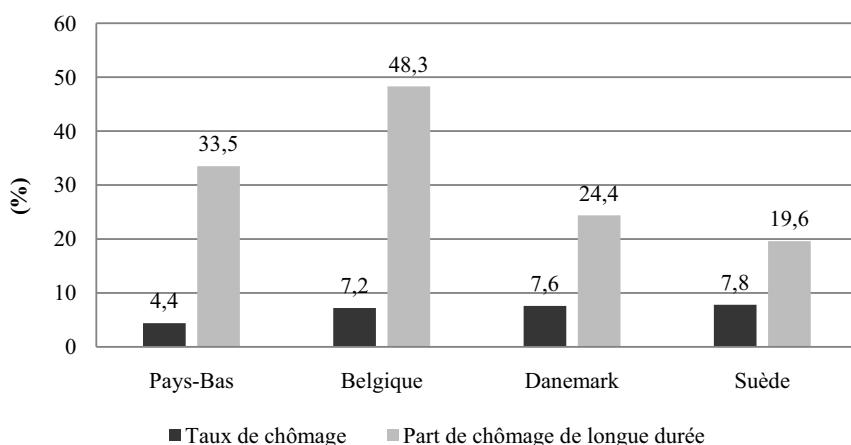
3. L'assurance chômage belge dans une perspective comparative

3.1 Chômage et risque de pauvreté

Dans ce chapitre, nous allons déterminer comment l'assurance chômage belge se compare face à d'autres petits États-providence européens ouverts qui font figure d'exemple dans le domaine de la protection sociale : le Danemark, les Pays-Bas et la Suède. Nous comparons la durée du droit au chômage, le niveau des allocations, le taux de dégressivité et les conditions à remplir pour ouvrir ou conserver le droit aux allocations de chômage. Pour replacer cette comparaison dans un contexte, dans les figures 1 et 2, nous comparons le taux de chômage (la part de chômeurs dans l'ensemble de la population active) et le risque de pauvreté des chômeurs en Belgique ainsi que dans les trois autres pays.

La figure 1 montre qu'avec un taux de chômage de 7,2% en 2011, la Belgique occupe une position moyenne, comparable à celle du Danemark (7,6%) et de la Suède (7,8%). Les Pays-Bas, cependant, enregistraient un taux de chômage beaucoup moins élevé (4,4%). Dans ce chapitre, nous nous intéresserons spécifiquement aux chômeurs de longue durée, que nous pouvons définir comme toute personne qui est au chômage depuis un an ou plus. Outre le taux de chômage, ce graphique montre également la part des chômeurs de longue durée par rapport au contingent total de chômeurs. Nous pouvons en conclure qu'en Belgique, près de la moitié des personnes sans emploi est chômeur de longue durée. Dans les autres pays, la part de chômeurs de longue durée est considérablement moins élevée. Les Pays-Bas enregistrent 33% de chômeurs de longue durée, le Danemark et la Suède respectivement 24% et 20%. Malgré un taux de chômage similaire en Belgique, en Suède et au Danemark, les chômeurs dans notre pays sont plus souvent chômeurs de longue durée.

Figure 1 : Taux de chômage total et part du chômage de longue durée, Belgique et trois pays européens, 2011.



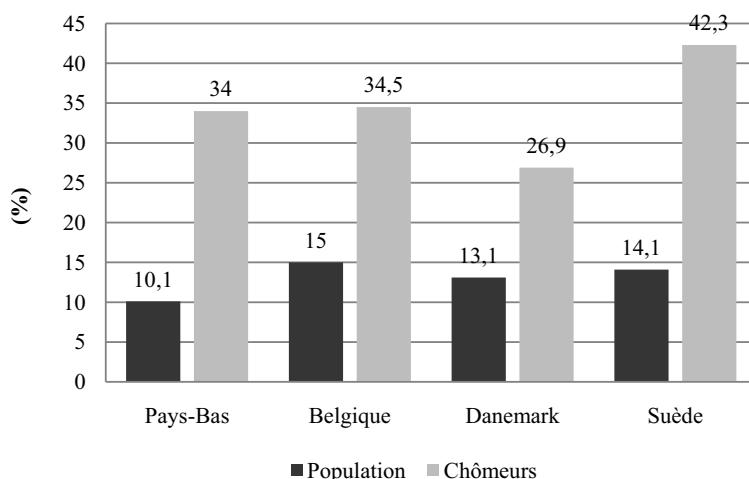
Note : Le taux de chômage total représente la part des chômeurs dans la population active. La part du chômage de longue durée est la part de personnes sans emploi depuis un an et plus dans la population totale des chômeurs. Le graphique a été trié de gauche à droite par ordre croissant de taux de chômage.

Source : Eurostat, http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/search_database, dernière consultation le 25 novembre 2014.

Quelles sont les répercussions du chômage sur le revenu des personnes dans ces pays ? La figure 2 montre le risque de pauvreté pour l'ensemble de la population et pour l'ensemble des chômeurs en 2011. Dans tous les pays de notre sélection, les chômeurs sont exposés à un risque de

pauvreté plus élevé que la moyenne de la population. Les chômeurs semblent être le mieux protégés contre la pauvreté au Danemark, avec un risque de pauvreté qui se situe à 27% environ. Les Pays-Bas enregistrent le risque de pauvreté le moins élevé dans l'ensemble de la population (10%), mais les chômeurs y courent un risque de pauvreté aussi élevé qu'en Belgique (34%). En Suède, le risque de pauvreté chez les chômeurs atteint 42%, un chiffre étonnamment élevé.

Figure 2 : Risque de pauvreté dans la population totale de chômeurs, Belgique et trois pays européens, 2011.



Note : Le risque de pauvreté est le pourcentage de personnes vivant dans lequel le revenu net disponible du ménage est inférieur au seuil de pauvreté. Par «risque de pauvreté des chômeurs», nous signifions le risque de pauvreté des personnes qui étaient au chômage pendant plus de six mois au cours de l'année précédente. Les données ne permettent pas de calculer des risques de pauvreté spécifiques pour les groupes ayant un chômage de durée plus longue.

Source : Eurostat, http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/search_database, dernière consultation le 25 novembre 2014.

3.2 Réformes de l'assurance chômage

Les tableaux 1 à 3 présentent un certain nombre de caractéristiques des régimes de chômage dans les quatre pays, ainsi que certaines tendances marquantes. Premièrement, il apparaît clairement que la période pendant laquelle les chômeurs peuvent bénéficier d'une allocation de chômage a diminué au Danemark, aux Pays-Bas et en Suède. Dans ces pays, la durée maximale de l'assurance chômage a baissé au cours des vingt dernières années, et dans certains cas, la baisse a eu lieu à plusieurs reprises. Alors qu'en 1995, la Suède et la Belgique étaient les seuls pays à octroyer *de facto* des allocations de chômage sans limite

dans le temps, cette durée est passée à 300 jours en 2012. Après cette période de 300 jours, les chômeurs reçoivent une offre d'activation. En 1995, la participation à cette offre d'activation ouvrait encore le droit aux allocations de chômage, mais à l'heure actuelle, en Suède, les chômeurs de longue durée finissent par émarger à l'aide sociale. Dans les autres pays, la durée maximale d'octroi des allocations de chômage a également été revue à la baisse. Au Danemark, la durée d'octroi est passée de 7 à 2 ans, et aux Pays-Bas de 5 ans à 38 mois. Par ailleurs, ce maximum de 38 mois s'applique uniquement aux chômeurs qui ont déjà une longue carrière derrière eux. Ce n'est qu'en cas de travail constant en suffisance (voir tableaux 2 et 3 pour les conditions d'acceptation précises) que la durée d'octroi des allocations peut aller jusqu'à un mois par année de travail, avec un maximum de 38 mois. La durée minimale du versement des allocations est de trois mois. Compte tenu de ce contexte, les allocations de chômage octroyées en Belgique, illimitées dans le temps, semblent relever de l'exception.

Différents auteurs ont également documenté une autre tendance, similaire, à l'activation sans cesse croissante des bénéficiaires d'allocations (par exemple : Eichhorst & Konle-Seidl, 2008 ; Weishaupt, 2011). Ainsi, au Danemark, la participation à un programme d'activation a été rendue obligatoire après une année de chômage, et la définition d'*« emploi convenable »* (une offre d'emploi que le demandeur d'emploi doit en principe accepter) a été rendue plus stricte en 1998 et en 2003 (Clasen & Clegg, 2007). En Belgique, la réforme de l'assurance chômage, mise en œuvre par le gouvernement Di Rupo à partir de 2012, a également entraîné un durcissement de cette définition. La période pendant laquelle un chômeur peut refuser des offres d'emploi qui ne correspondent pas assez à son emploi ou à son expérience précédente a été réduite de six à cinq mois, et jusqu'à trois mois pour les demandeurs d'emploi plus jeunes. En outre, il est uniquement tenu compte du temps réel de navette si le lieu de travail se situe à plus de 60 km. De plus, dans plusieurs pays, les périodes pendant lesquelles les agences pour l'emploi effectuent des contrôles relatifs à la recherche de travail sont devenues de plus en plus courtes. Pour la Belgique, il convient de mentionner l'introduction progressive, à partir de 2004, de la procédure d'*« activation du comportement de recherche d'emploi »* ou, plus simplement, la procédure DISPO (Cockx, Dejemeppe & Van der Linden, 2011 ; Heylen & Bollen, 2009). Cette procédure définit de manière détaillée comment l'Office national pour l'Emploi (ONEM), en collaboration avec les services régionaux pour l'emploi (VDAB en

Flandre, FOREM en Wallonie et ACTIRIS à Bruxelles) assure le suivi du comportement de recherche d'emploi. En cas d'évaluations négatives répétées, le chômeur finit par être sanctionné par une perte temporaire ou définitive de l'allocation (voir plus loin).

L'accès au régime auquel peuvent prétendre les chômeurs de longue durée lorsqu'ils n'entrent plus en ligne de compte pour l'octroi d'une allocation de chômage est soumis à un examen des ressources dans tous les pays dans lesquels les allocations de chômage sont limitées dans le temps. Cela signifie que l'on peut uniquement entrer en ligne de compte pour une aide supplémentaire dans le cas où les revenus du ménage passent en dessous d'un certain seuil. En outre, le fait de disposer d'une épargne ou d'autres possessions exclut certaines personnes à partir d'un seuil précis. Par conséquent, toutes les personnes qui doivent quitter l'assurance chômage ne sont pas forcément concernées par ce type d'assistance.

Sous réserve de passer l'examen des ressources, certains chômeurs de longue durée au Danemark, aux Pays-Bas et en Suède passent dans le régime d'aide générale qui leur permet de prétendre à une allocation forfaitaire.

Enfin, dans le cadre du régime d'assurance chômage, les allocations sont liées aux revenus dans tous les pays, ce qui signifie que le montant de l'allocation brute se base en principe sur le dernier salaire brut perçu. Plus le salaire est bas, plus l'allocation versée sera basse ; il existe toutefois un seuil supérieur et un seuil inférieur.

Tableau 1 : Assurance chômage en 1995.

	BE	DK	NL	SE
Conditions d'acceptation	<36 ans : 312 jours au cours des 18 derniers mois 36-50 ans : 468 jours au cours des 27 derniers mois >50 ans : 624 jours au cours des 36 derniers mois	26 semaines en trois ans + 1 an d'affiliation à l'assurance chômage volontaire	52 jours par an au cours de min. 3 des 5 dernières années	5 mois en 1 an + 1 an d'affiliation à l'assurance chômage volontaire ALMP
Durée maximale	Illimitée	7 ans (3 ans + 4 ans avec une participation obligatoire aux programmes d'activation)	5 ans + 2 ans d'allocation forfaitaire	1,5 an, illimitée dans les faits après offre
Type d'allocation	Liée au revenu	Liée au revenu	Liée au revenu	Liée au revenu
Définition d'emploi convenable	Le salaire après déduction des frais de navette doit être supérieur à l'allocation de chômage	6 mois d'immunité professionnelle Max. 3 heures de temps de navette (4 heures dans certains cas exceptionnels et après 6 mois) En outre, il est tenu compte de 15 motifs supplémentaires (ex : santé, changements soudains dans la durée de la navette, obligations en matière de soins, fin de carrière)*	6 premiers mois : conforme à l'ancien emploi et au même niveau d'instruction. Durée de navette max 2 heures, ensuite max. 3 heures. Par tranche de six mois de chômage, le niveau d'instruction requis diminue. Les refus pour motifs physiques, mentaux, de santé et sociaux sont autorisés.*	Tout emploi que le chômeur est en mesure d'exercer. Des conditions de travail stères et en ligne avec les CCT. La distance ne joue pas de rôle sauf en cas de présence de jeunes enfants dans le ménage.*
Sortie	Aucun	Assistance générale Examen des ressources et circonstances sociales	Assistance générale Examen des ressources	Forfaitaire
Conditions d'acceptation	Type d'allocation	Forfaitaire	Forfaitaire	

Note : * Les informations relatives à la définition d'un emploi convenable proviennent du Ministère des finances danois (1998) et renvoient à la situation de 1997.

Source : Hansen, 1998 ; Danish Finance Ministry, 1998 ; Arrêté ministériel du 26 novembre 1991 portant les modalités d'application de la réglementation du chômage.

Tableau 2 : Assurance chômage en 2007.

	BE	DK	NL	SE
Conditions d'acceptation	312 jours au cours des 18 derniers mois ou 568 jours au cours des 27 derniers mois ou 624 jours au cours des 36 derniers mois	52 semaines en trois ans + 1 an d'affiliation à l'assurance chômage volontaire	Min. 26 semaines des 36 semaines pour le chômage Si au min. 52 jours par an au cours de quatre des 5 dernières années pour le chômage : la durée de l'allocation s'élève à un mois par an	Min. 6 mois (80 heures par mois) ou 480 heures (dans une période ininterrompue de 6 mois, min. 50 heures par mois) + 1 année d'affiliation à l'assurance chômage volontaire
Durée maximale	Illimitée	4 ans (1 an + 3 ans avec une participation obligatoire aux programmes d'activation)	3-38 mois (voir conditions d'acceptation)	300 jours (ou 60 semaines) + offre ALMP
Type d'allocation	Liée au revenu	Liée au revenu	Liée au revenu	Liée au revenu
Définition d'emploi convenable	Le salaire après déduction des frais de navette doit être supérieur à l'allocation 6 mois d'immunité professionnelle Max. 12 heures d'absence de la maison et 4 heures de navette; ou dans un rayon de 25 km Conformément à la CCT, travail de nuit uniquement dans certains cas, motifs moraux/éthiques	3 premiers mois ; jusqu'à 3 heures de navette quotidienne. Ensuite : pas de restriction. En outre, il est tenu compte de 15 motifs supplémentaires (ex. : santé, changements soutiens dans la durée de la navette, obligations en matière de soins, fin de carrière)*	Chaque emploi conforme à l'état de santé physique et aux aptitudes Navette de 3 heures par jour. Il peut être demandé aux personnes sans responsabilités sociales de dénager.*	Après 100 jours, une plus grande flexibilité est attendue. Le salaire doit être supérieur à 90% de l'allocation. Les autres motifs peuvent être de nature médicale, faire référence à la situation familiale ou à l'absence/le coût élevé du transport de et vers le travail, ou des problèmes liés à l'achat d'un nouveau logement t.*
Sortie	Aucun	Assistance Examen des ressources et circonstances sociales	Assistance Examen des ressources	Assistance Examen des ressources
Conditions d'acceptation		Forfaitaire	Forfaitaire	Forfaitaire
Type d'allocation				

Note : * Les informations relatives à l'emploi convenable se basent sur Hasselpflug (2005) et renvoient à la situation de 2004.
Source : OCDE, 2014b ; Hasselpflug, 2005 ; Arrêté ministériel du 26 novembre 1991 portant les modalités d'application de la réglementation du chômage.

Tableau 3 : Assurance chômage en 2007.

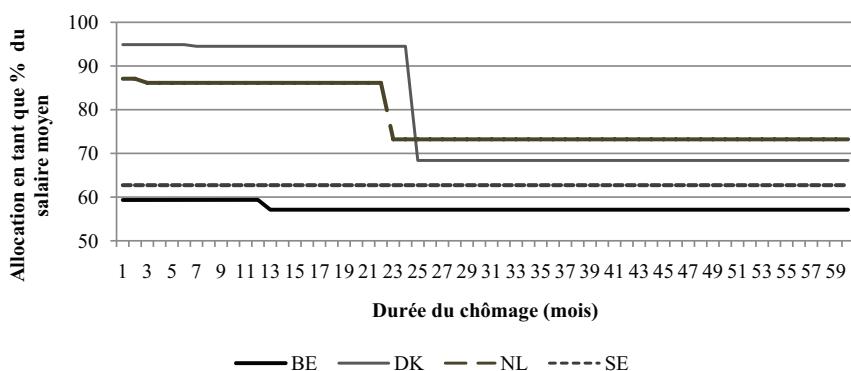
	BE	DK	NL	SE
Conditions d'acceptation	312 jours au cours des 18 derniers mois ou 568 jours au cours des 27 derniers mois ou 624 jours au cours des 36 derniers mois	52 semaines en trois ans + 1 an d'affiliation à l'assurance chômage volontaire	Min. 26 semaines des 36 semaines pour le chômage Si au min. 52 jours par an au cours de quatre des 5 dernières années pour le chômage : la durée de l'allocation s'élève à un mois par an	Min. 6 mois (80 heures par mois) ou 480 heures (dans une période interrompue de 6 mois, min. 50 heures par mois) + 1 année d'affiliation à l'assurance chômage volontaire
Durée maximale	Illimitée	4 ans (1 an + 3 ans avec une participation obligatoire aux programmes d'activation)	3-38 mois (voir conditions d'acceptation)	300 jours (ou 60 semaines) + offre ALMP
Type d'allocation	Liée au revenu	Liée au revenu	Liée au revenu	Liée au revenu
Définition d'emploi convenable	Le salaire après déduction des frais de navette doit être supérieur à l'allocation 6 mois d'immunité professionnelle Max. 12 heures d'absence de la maison et 4 heures de navette ; ou dans un rayon de 25 km Conformément à la CCT, travail de nuit uniquement dans certains cas, motifs moraux/éthiques	3 premiers mois : jusqu'à 3 heures de navette quotidienne Ensuite : pas de restriction. En outre, il est tenu compte de 15 motifs supplémentaires (ex. : santé, changements soutiens dans la durée de la navette, obligations en matière de soins, fin de carrière)*	Chaque emploi conforme à l'état de santé physique et aux aptitudes Navette de 3 heures par jour. Il peut être demandé aux personnes sans responsabilités sociales de deménager.*	Après 100 jours, une plus grande flexibilité est attendue. Le salaire doit être supérieur à 90% de l'allocation. Les autres motifs peuvent être de nature médicale, faire référence à la situation familiale ou à l'absence / le coût élevé du transport de et vers le travail, ou les problèmes liés à l'achat d'un nouveau logement.*
Sortie	Aucun	Assistance Examen des ressources et circonstances sociales	Assistance Examen des ressources	Assistance Examen des ressources
Conditions d'acceptation	Type d'allocation	Forfaitaire	Forfaitaire	Forfaitaire

Note : * Les informations relatives à l'emploi convenable se basent sur Hasselpflug (2005) et renvoient à la situation de 2004.
 Source : OCDE, 2014b ; Hasselpflug, 2005 ; Arrêté ministériel du 26 novembre 1991 portant les modalités d'application de la réglementation du chômage.

La figure 3 (p. 209) montre, de manière plus détaillée, comment le revenu des chômeurs de longue durée évolue sur une période de cinq ans, si ceux-ci continuent à faire appel ou non à des allocations. Le revenu est exprimé sous la forme d'un pourcentage du revenu (à savoir, le ratio de remplacement net) avant le début du chômage, un revenu qui est, dans ce cas-ci, supposé être égal au salaire moyen dans le pays concerné. Le revenu tient compte des allocations de chômage et sociales, des subventions locatives, des allocations familiales, des impôts et des cotisations sociales et il est calculé pour un type de ménage spécifique, à savoir un couple avec deux enfants. Au Danemark et aux Pays-Bas, nous constatons une baisse marquée du ratio de remplacement à partir du moment où les intéressés n'entrent plus en ligne de compte pour une allocation de chômage : aux Pays-Bas, cette situation intervient après 22 mois³, et au Danemark après deux ans. En outre, ce graphique montre, pour les Pays-Bas, une baisse de l'allocation de chômage après deux mois. Pour la Suède, l'image est quelque peu faussée. Étant donné que les simulations à l'origine de la figure 3 se basent sur des coûts locatifs relativement élevés, ce type de ménage entre en ligne de compte pour une allocation sociale plus élevée que l'allocation de chômage. Par conséquent, cette figure présente une ligne plate pour la Suède, au niveau de cette allocation sociale plus élevée.

La situation belge est assez exceptionnelle. Il s'agit du seul pays parmi les quatre dans lequel les allocations de chômage ne sont pas limitées dans le temps. Jusqu'en 2006, ce régime connaissait toutefois une exception. En effet, en vertu de l'article 80 de la loi sur le chômage, les cohabitants chômeurs de longue durée⁴ étaient radiés de l'assurance chômage dès lors qu'ils atteignaient une durée de chômage deux fois plus élevée que la durée moyenne du chômage dans leur région, et ce, en fonction du sexe et de l'âge. En 1996, cette condition a même été durcie pour atteindre une fois et demie cette moyenne. Des exceptions avaient été prévues pour les chômeurs âgés, ou pour les personnes qui avaient été salariées pendant plusieurs années. Cette pratique fut progressivement supprimée entre 2004 et 2006, et remplacée par la « procédure DISPO ». La figure 3 montre aussi clairement que les ratios de remplacement sont très faibles en Belgique, inférieurs même aux revenus perçus dans les autres pays dans les régimes d'assistance faisant l'objet d'un examen des ressources. Le fait que les allocations ne soient pas limitées dans le temps ne va donc pas de pair avec un niveau élevé des allocations.

Figure 3 : Ratios de remplacement nets à partir de l'assurance chômage et de l'assistance pour un couple avec deux enfants, 2012.



Note : l'OCDE part du principe qu'un adulte a 40 ans et que les enfants sont âgés de 4 et de 6 ans. Ces postulats de départ sont longuement commentés dans OCDE (2012). Les simulations se basent sur la situation de juillet 2012, donc avant la réforme Di Rupo, entrée progressivement en vigueur à partir du mois de novembre 2012. Les ratios comparent le revenu net du ménage émanant des allocations de chômage, de l'aide sociale, des subventions locatives et des allocations familiales avec le revenu net d'un ménage employé à un salaire moyen.

Source : OCDE, 2014b.

4. L'impact du chômage sur le revenu disponible en Belgique

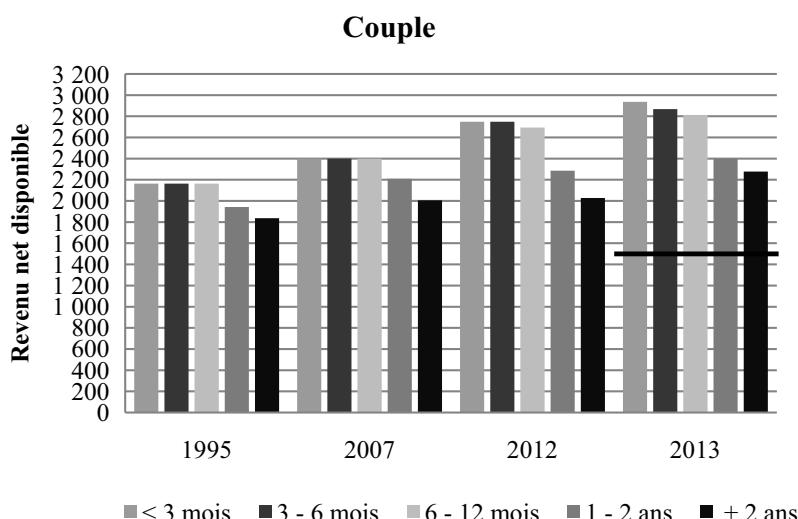
L'analyse qui précède montre que la Belgique occupe une position unique au sein de ce groupe de pays d'Europe occidentale. Les chômeurs de longue durée n'ont pas été transférés vers un régime distinct de sécurité sociale, mais conservent un droit aux allocations dans le régime de l'assurance chômage. En outre, les allocations sont moins dégressives que dans les autres pays abordés dans le présent chapitre. Toutefois, cette médaille présente un revers : des allocations faibles pendant toute la durée du chômage. De Lathouwer (1996) avait déjà conclu que dans les années 1980 et 1990, l'assurance chômage n'avait réalisé qu'une « protection faible à peine supérieure au minimum » (De Lathouwer, 1996 : 1). La vue d'ensemble de la section précédente semble également confirmer cette analyse à l'heure actuelle, du moins pour ce qui concerne le ménage de type « couple avec deux enfants ». De plus, les réformes récentes ont entraîné un durcissement des conditions d'accès au régime en tant que jeune quittant l'école et des conditions de recherche d'un emploi ; en outre, la dégressivité a également été renforcée. Dans la partie qui suit, nous allons nous intéresser à la fois à la dégressivité et au durcissement des conditions. Quelles en sont les implications pour les revenus des chômeurs (de longue durée) ?

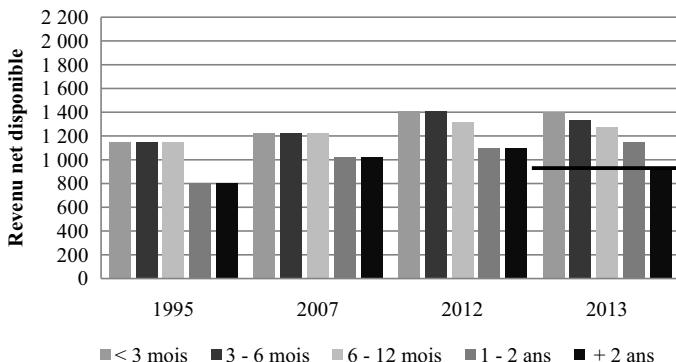
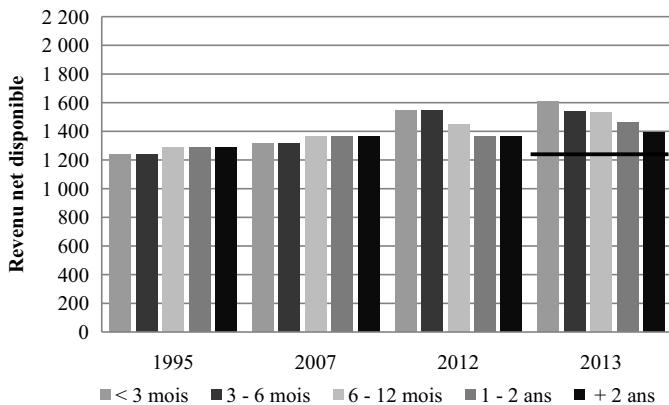
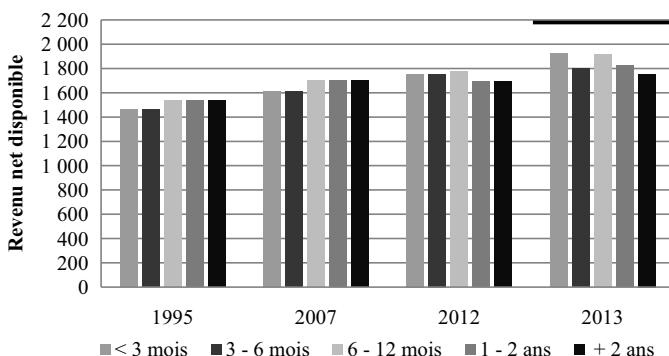
4.1 Dégrossivité des allocations

Analysons tout d'abord en détail dans quelle mesure le régime de chômage belge a une incidence sur les revenus de plusieurs types de ménages. Afin d'illustrer le niveau des allocations et la mesure de dégressivité intégrée dans le système, nous montrons, à la figure 4, les revenus (en prix de 2013) de quatre ménages types qui perçoivent une allocation de chômage après être sortis d'une situation d'emploi (voir données et méthode). Nous analysons ces revenus pendant la durée du chômage (d'un chômage de courte durée à un chômage de longue durée) ainsi qu'à quatre moments bien précis dans le temps (1995, 2007, 2012 et 2013). Nous ne tenons pas uniquement compte du montant des allocations de chômage, mais également des impôts, des cotisations sociales et des allocations familiales (le cas échéant). Il s'agit donc du revenu net disponible : quelles dépenses peuvent se permettre ces ménages et comment ces dépenses évoluent-elles dans le temps ?

Les axes verticaux de la figure 4 montrent, pour chaque ménage type, le montant du revenu net disponible, exprimé en prix de 2013. L'axe horizontal présente la durée du chômage par ordre croissant. La ligne noire représente le seuil de pauvreté pour ce type de ménage en 2013. Attention : il s'agit systématiquement de l'allocation de chômage maximale que ce ménage type peut recevoir.

Figure 4 : Revenu de ménage net disponible pour quatre ménages types percevant une allocation de chômage pendant la durée du chômage, Belgique, 1995, 2007, 2012 et 2013.



Isolé(e)**Parent isolé****Couple avec enfants**

Note : les quatre ménages types sont les suivants : une personne isolée, un parent isolé avec un jeune enfant (3 ans) à charge, un ménage avec deux revenus sans enfants (le conjoint travaille à temps plein à 130% du salaire minimum, le conjoint sans emploi a travaillé pendant dix ans), et un ménage de deux personnes avec un seul revenu et deux enfants à charge (de 6 et 10 ans). Les adultes ont 35 ans. Tous les montants sont exprimés en prix de 2013. Allocations de chômage maximales.

Source : STASIM/MOTYFF.

Les résultats de la figure 4 nous amènent à formuler quelques observations. Premièrement, la dégressivité des allocations de chômage a manifestement augmenté. Alors qu'en 1995, seule une personne isolée au chômage était confrontée à une baisse des allocations à la suite d'un chômage de longue durée (de plus d'un an), nous constatons que cette diminution s'applique à tous les types de ménage en 2013. En 1981, trois types de ménages furent introduits dans la réglementation en matière de chômage en Belgique (De Lathouwer, 1996) : les personnes isolées, les chefs de famille et les cohabitants. Les types de ménage que nous définissons dans ce chapitre s'articulent autour de ces trois catégories : une personne isolée, deux chefs de famille (des personnes isolées avec des enfants et des couples avec des enfants) et des cohabitants (le couple dont l'un des conjoints travaille).

Jusqu'en 2009, les allocations de chômage pour les chefs de famille ne présentaient aucune dégressivité : le montant de l'allocation pour les chômeurs avec charge de famille s'élevait à 60% du dernier salaire brut perçu (ou du salaire brut plafonné lorsque le dernier salaire brut perçu était inférieur au plafond salarial). Pour les chômeurs isolés, les allocations étaient bel et bien dégressives : 60% du salaire brut plafonné pendant la première année de chômage, ensuite une diminution jusqu'à 42% en 1995 et ensuite deux augmentations, à 50% en 2007 et à 53,8% en 2012. À partir de 2009, le salaire brut plafonné fut scindé en trois plafonds salariaux (Milquet, Verboven & Callens, 2010). Le plafond salarial le plus élevé pendant les six premiers mois de chômage, un plafond salarial intermédiaire entre six et douze mois de chômage et le plafond salarial le plus bas à partir d'un chômage de longue durée (Janvier, 2011). Cette évolution correspondait *de facto* à une introduction de la dégressivité pour les chefs de famille. En 2012, le gouvernement Di Rupo a renforcé la dégressivité à partir de la deuxième année de chômage, afin que chaque type de ménage retombe sur un montant forfaitaire au plus tard après 48 mois de chômage⁵.

Deuxièmement, cette décision est toutefois allée de pair avec une majoration des montants des allocations de chômage. De manière générale, le revenu net de tous les types de ménages a augmenté en termes réels, et cette augmentation est très marquée pendant les premières périodes de chômage. En 2012, les montants octroyés pendant les six premiers mois de chômage étaient bien plus élevés en termes réels qu'en 1995. Ce ratio de remplacement a encore augmenté pour tous les statuts de ménages en 2013 pour passer de 60% à 65% pendant les trois premiers mois.

Troisièmement, le revenu net pour un couple avec des enfants s'élève à 86% du seuil de pauvreté pendant les trois premiers mois de chômage, à 81% pendant les trois mois suivants et à 79% après deux années de chômage. Le couple sans enfants dispose d'un revenu net disponible de 177% du seuil de pauvreté pendant les trois premiers mois, et ce pourcentage baisse pour atteindre 141% après deux ans de chômage. Pour ce type de ménage, il convient de tenir compte du fait qu'un des conjoints travaille encore, et par conséquent, le chômeur se voit attribuer le statut de cohabitant dans le cadre de l'assurance chômage. Pour ce ménage type, l'association d'un revenu du travail et d'une allocation de chômage suffit pour dépasser le seuil de pauvreté. L'augmentation de la dégressivité s'observe distinctement dans ce graphique. Chez les chômeurs isolés avec et sans enfants à charge, le revenu net s'élève respectivement à 117% et à 132% du seuil de pauvreté. Ces montants passent respectivement à 104% et 92% du seuil de pauvreté après deux ans de chômage. Cette conclusion correspond aux observations antérieures de Nevejan (2012) : les couples avec un seul revenu dont le seul bénéficiaire d'un revenu devient chômeur courrent le risque le plus élevé de pauvreté.

En outre, nous ne devons pas oublier que dans le cas présent, il s'agit des montants maximums des allocations de chômage. Pour tous les ménages types, l'allocation journalière moyenne est inférieure à ce maximum, ce qui signifie que pour de nombreux ménages, le revenu net disponible est inférieur à ce que nous présentons. Par conséquent, nos résultats peuvent être considérés comme étant une estimation prudente de l'impact du chômage sur le revenu des ménages. Quatrièmement, pour les types de ménages qui ont des enfants, nous constatons une hausse du revenu net disponible après six mois. Cette augmentation est imputable aux allocations familiales et au complément versé aux personnes qui sont au chômage depuis plus de six mois.

4.2 Et que se passera-t-il si l'on ne veut plus émarger au chômage ?

En Belgique, le droit aux allocations de chômage est illimité dans le temps, alors que dans d'autres pays, les chômeurs de longue durée finissent tous par basculer vers l'aide sociale. Toutefois, en Belgique, cette transition n'est pas non plus un phénomène exceptionnel. Les réformes récentes en fonction de l'activation du comportement de recherche d'emploi comportent également un volet consacré aux sanctions.

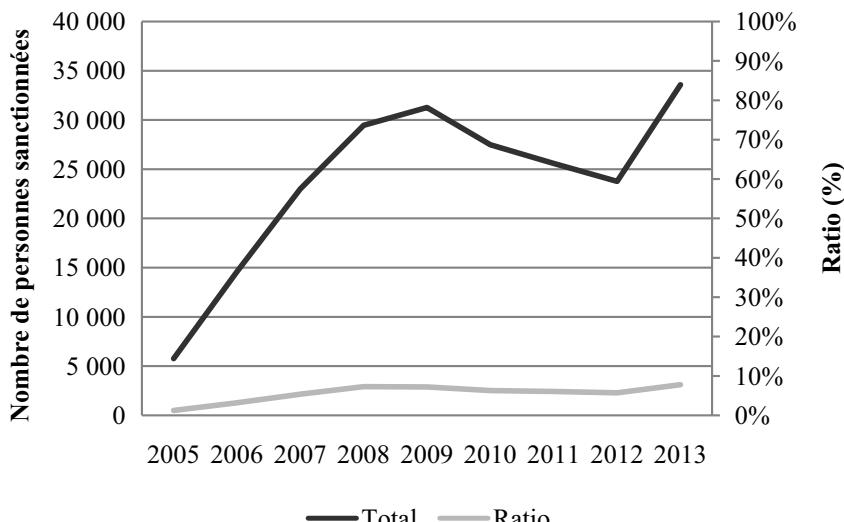
Comme précisé ci-dessus, la procédure « Activation du comportement de recherche d'emploi » a été introduite graduellement en Belgique à partir de 2004, dans un premier temps pour les moins de trente ans, à partir de juillet 2005 pour les personnes de moins de quarante ans et à partir de juillet 2006 également pour les moins de cinquante ans. En 2013, cette procédure a été élargie pour inclure les chômeurs âgés jusqu'à 55 ans et en 2016, cet âge passera à 58 ans. Un des éléments essentiels de cette procédure DISPO est l'évaluation du comportement de recherche du demandeur d'emploi au moyen d'entretiens individuels périodiques couplés à des sanctions : celles-ci peuvent aller du simple avertissement en passant par une diminution, temporaire ou non, de l'allocation, jusqu'à une suspension, parfois définitive, de l'allocation.

Une étude de Cockx, Dejemeppe et Van der Linden (2011) portant sur l'efficacité de ce contrôle renforcé du comportement de recherche actif de travail se concentre sur le cas des chômeurs de moins de trente ans bénéficiaires d'allocations de chômage pendant la période 2004-2008. Les auteurs pensent que cette nouvelle procédure a effectivement entraîné une transition plus rapide vers le travail, mais que cette transition s'observe uniquement lorsque des postes vacants en nombre suffisant sont disponibles. Par ailleurs, cette étude relève également que le nombre total de sanctions infligées dans le cadre de cette procédure a augmenté, mais que pour l'instant, ces sanctions n'occupent qu'une partie marginale du nombre de sanctions infligées par l'ONEM⁶.

La figure 5 montre l'évolution du nombre de sanctions dans le cadre de la procédure DISPO. Nous voyons que le nombre de sanctions a systématiquement augmenté jusqu'à ce que le système atteigne sa vitesse de croisière en 2008, après quoi nous observons une baisse en termes de chiffres absolus. En 2012 et en 2013, le nombre de sanctions a de nouveau connu une forte progression. Le ratio – la proportion de chômeurs sanctionnés par rapport au nombre de chômeurs indemnisés – montre que depuis 2008, le nombre d'allocataires sanctionnés est resté stable, autour de 7%. L'augmentation enregistrée en 2012 et en 2013 s'est toutefois traduite en une augmentation de la proportion de chômeurs sanctionnés, qui est passée de 6% à 9%. Au total, depuis l'introduction graduelle de la procédure DISPO (jusqu'au 31 décembre 2013), 117 620 personnes ont été sanctionnées (ONEM, 2013). Dans le cadre de cette procédure, l'ONEM n'inflige pas rapidement des sanctions : un plan en plusieurs étapes, ponctué d'entretiens et d'évaluations, est tout d'abord mis en place avant de procéder à d'éventuelles sanctions, pouvant donner lieu à une suspension, provisoire ou

non, de l'allocation, et ce, après une période de 19 mois au moins (ONEM, 2014). Pourtant, pour un groupe bien précis de chômeurs de longue durée, cette procédure équivaut *de facto* à une limitation du chômage dans le temps.

Figure 5 : Évolution du nombre de personnes sanctionnées par l'ONEM dans le cadre de la procédure DISPO, Belgique, 2005-2013.



Note : Les sanctions peuvent être : suspension pendant 4 mois ; diminution provisoire des allocations pendant 4 mois ; diminution des allocations pendant 6 mois suivie par une exclusion ; et suspensions provisoires (art. 70). Ratio = rapport entre le nombre de sanctions et le nombre de chômeurs complets indemnisés demandeurs d'emploi (CCI-DE).

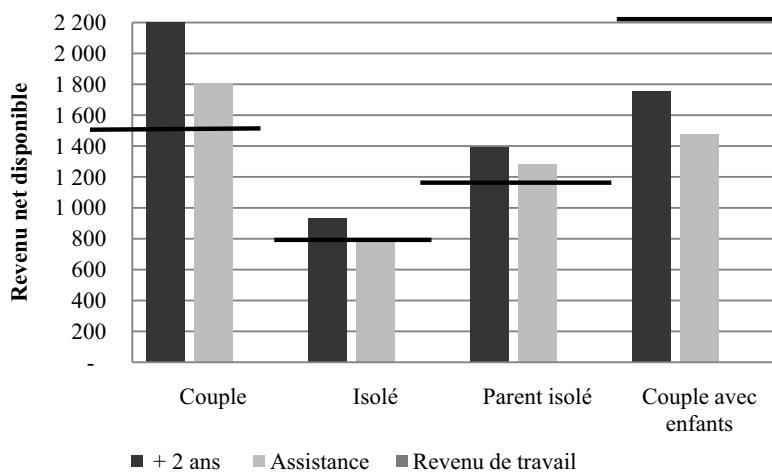
Source : Propre calcul sur la base des rapports annuels ONEM (www.onem.be, dernière consultation le 25 novembre 2014).

Où vont toutes ces personnes ? Plusieurs études et rapports suggèrent que l'augmentation du nombre de personnes sanctionnées depuis 2005 a entraîné une augmentation du nombre de personnes devant faire appel à l'aide sociale. Une étude de Heylen et Bollen (2009) portant sur la période 2005-2007 (lorsque la procédure DISPO n'avait pas encore atteint sa vitesse de croisière) montre qu'environ 10% du nombre total de personnes sanctionnées finit par émarger au CPAS. Plus récemment, un focus du SPP IS affirme que cette proportion a augmenté entre 2007 et 2011 pour atteindre environ un cinquième (18%) des chômeurs sanctionnés (SPP IS, 2014b). Parmi les personnes composant ce groupe, neuf personnes sur dix percevaient effectivement l'aide du CPAS. Selon une première estimation, cet afflux de sanctionnés de l'ONEM représente environ 10% du nombre total de bénéficiaires d'un revenu d'inté-

gration ou d'une aide financière (SPP IS, 2014b). Selon l'association wallonne des villes et communes, cette proportion a augmenté jusqu'à 11% dans les CPAS wallons en 2013 (Termote, 2014). À titre de comparaison, au début des années 1990, les personnes sanctionnées par l'ONEM représentaient environ 1,1% des bénéficiaires du revenu d'intégration (De Lathouwer, 1996).

Quelles en sont les implications pour le revenu des chômeurs de longue durée ? À cet effet, nous allons analyser les quatre ménages types précédemment évoqués (*supra*) dans le graphique 6 et nous allons nous intéresser à l'impact sur leur revenu net disponible à partir du moment où ils ne peuvent plus prétendre à une allocation de chômage, par exemple, après avoir reçu une sanction dans le cadre de la procédure DISPO. Nous ne pouvons toutefois pas simuler les éventuelles aides financières complémentaires, discrétionnaires ou non, ou toute autre forme d'aide (par exemple, la prise en charge des frais médicaux ou les factures énergétiques) obtenue par les intéressés par le biais du CPAS.

Figure 6 : Revenu net disponible pour quatre types de ménages lorsqu'il n'est plus possible de faire appel au chômage, Belgique, 2013.



Note : Voir figure 5. La ligne noire représente le seuil de pauvreté pour ce type de ménage.

Source : STASIM/MOTYFF.

Dans la figure 6, nous voyons que trois des quatre types de ménages peuvent opérer la transition du chômage de longue durée vers l'aide sociale, alors que le couple sans enfants n'a pas le droit au revenu d'intégration dans le cadre de l'assistance. Pour chacun des quatre types de familles qui opèrent la transition vers l'assistance, les revenus nets se

situent en dessous du seuil de pauvreté. Le revenu net s'élève à 79% du seuil de pauvreté pour une personne isolée, à 92% pour un parent isolé et à 66% pour un couple avec des enfants. La partie comparative (voir ci-dessus) montrait déjà que les montants des allocations pour les chômeurs de longue durée étaient inférieurs aux montants pratiqués dans les trois autres pays de notre analyse, et ce, même lorsque nous procédons à une comparaison avec l'assistance. Une sanction dans le régime de chômage belge et une transition, provisoire ou non, vers l'aide sociale entraîne donc une nette dégradation du revenu. Le ménage type du couple dans lequel l'un des deux conjoints travaille n'a pas le droit à une allocation dans le régime de l'aide sociale ; ce ménage perd l'allocation de chômage. Cette situation entraîne une baisse encore plus marquée du revenu net disponible, mais le revenu du travail suffit pour demeurer au-dessus du seuil de pauvreté.

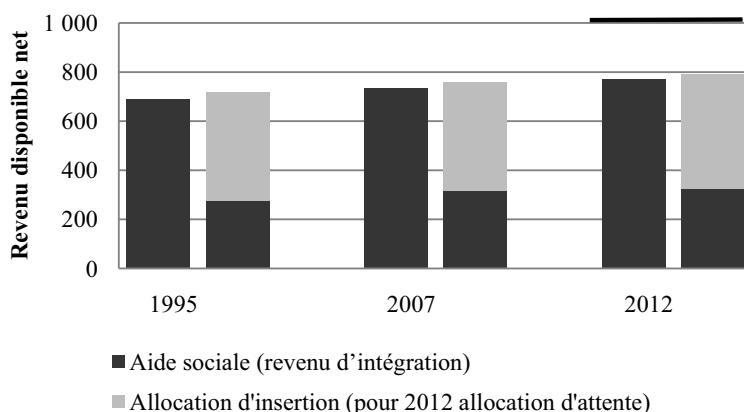
4.3 Et que se passe-t-il si l'on ne peut bénéficier du chômage ? Le cas du jeune qui quitte l'école

En Belgique, les jeunes ayant quitté l'école peuvent bénéficier de l'assurance chômage après avoir accompli un stage d'attente. Cette possibilité n'existe pas dans de nombreux autres pays, où les jeunes qui quittent l'école se retrouvent systématiquement dans le système de l'aide sociale. Au cours des années, les conditions d'accès sont toutefois devenues plus restrictives (De Lathouwer, 1996). La réforme de la condition dite de « référence » en 1993 stipulait que les jeunes de plus de 20 ans qui quittaient l'école devaient accomplir un stage d'attente d'un an – pendant lequel ils s'inscrivaient en qualité de demandeur d'emploi et devaient être disponibles sur le marché du travail – avant d'avoir droit à une allocation de chômage. En 2006, ce stage d'attente fut raccourci à une période de neuf mois, et une nouvelle réforme de 2012 fit repasser la durée du stage d'attente (rebaptisée « stage d'insertion professionnelle ») à un an. En outre, une limite d'âge maximale de 30 ans fut instaurée. De surcroît, une procédure d'activation fut élaborée (dispo jeunes), prévoyant un éventuel report du droit à l'allocation d'insertion en cas d'évaluation négative du comportement de recherche (Termote, 2014). En effet, pendant le stage d'attente, il faut être disponible sur le marché de l'emploi. Dans son accord, le gouvernement Michel prévoit une nouvelle baisse de la limite d'âge de 30 à 25 ans, ainsi qu'une exigence de diplôme pour les jeunes de moins de 21 ans (gouvernement fédéral, 2014).

Dans la section suivante, nous allons illustrer l'impact du stage d'attente et de l'allocation d'attente sur le revenu net disponible au moyen d'un ménage type spécifique : un jeune de 18 ans qui a quitté l'école sans diplôme et qui vit seul. Dès lors que ce jeune, qui a quitté l'école, satisfait à l'examen des ressources, il peut entrer en ligne de compte pour une aide dans le cadre du Droit à l'intégration sociale (DIS), garanti par le CPAS pendant son stage d'attente. Le DIS, qui a remplacé l'ancien Minimum de moyens d'existence en 2002, garantit l'intégration sociale par le biais d'une concentration marquée sur la mise à l'emploi – adapté aux capacités de chacun – ou sur un trajet d'intégration, et/ou une allocation (le revenu d'intégration) (Hermans, 2008). Pour les personnes de moins de 25 ans, le DIS émane toujours d'un emploi ou d'un projet d'intégration individuel, et ce, dans un délai de trois mois. Dans l'attente de cette activation, ou lorsque l'emploi n'est pas immédiatement possible, le jeune concerné entre en ligne de compte pour un revenu d'intégration.

La figure 7 montre qu'en termes réels, le revenu net disponible du jeune qui quitte l'école et qui perçoit un revenu d'intégration a légèrement augmenté entre 1995 et 2012 (les revenus sont exprimés en prix de 2012). Malgré tout, le revenu net disponible se situe toujours à plus de 25% en dessous du seuil de pauvreté pour l'ensemble de la période étudiée.

Figure 7: Revenu net disponible, jeune qui a quitté l'école et qui bénéficie d'une allocation sociale et d'une allocation d'insertion, Belgique, 1995, 2007 et 2012.



Note : la ligne noire représente le seuil de pauvreté pour ce type de ménage en 2012.

Source : STASIM/MOTYFF (voir note de fin 2).

Après avoir accompli le stage d'attente, le jeune ayant quitté l'école a, en principe, droit à une allocation d'insertion dans le cadre du régime du chômage. L'impact de cette transition est également illustré dans la figure 7. Le revenu net disponible du jeune qui a quitté l'école a légèrement augmenté en termes réels et, malgré le niveau très bas des montants de l'allocation d'insertion (465 euros en 2012), la transition du régime de l'aide sociale vers l'assurance chômage entraîne une légère augmentation des revenus. Cette augmentation résulte du fait que le CPAS verse la différence dans le cas où le revenu, en l'occurrence l'allocation d'attente, est inférieur au revenu d'intégration. En outre, un montant limité des revenus propres est exonéré (art 22 § 2 de l'AR du 11 juillet 2002 relatif au DIS), et, par conséquent, le revenu net finit par être légèrement supérieur au montant du revenu d'intégration. Attention toutefois, si le jeune qui a quitté l'école perçoit également un revenu d'intégration en plus de l'allocation d'attente, il sera accompagné par le CPAS et intégré dans un projet d'emploi. Malgré l'augmentation des revenus, la combinaison de l'allocation d'attente et du complément de revenu d'intégration (en ce compris l'exonération) se situe également en dessous du seuil de pauvreté.

À cet égard, il est essentiel de remarquer que toutes les personnes qui bénéficient d'une allocation d'attente ne bénéficient pas forcément non plus d'un revenu d'intégration sociale complémentaire. Cette situation s'applique uniquement dans certains cas spécifiques, comme, par exemple, lorsque le jeune qui a quitté l'école n'a pas d'autres moyens d'existence. Les jeunes qui, par exemple, habitent encore chez leurs parents et qui ont accompli le stage d'attente ne recevront en général que le montant de l'allocation d'attente, moins élevé⁷ et seront suivis par l'ONEM et par les services régionaux pour l'emploi dans le cadre de la procédure DISPO (voir ci-dessus).

5. Conclusion

Dans ce chapitre, nous nous sommes intéressés à la protection des revenus des groupes de chômeurs les plus fragiles. Les réformes apportées au régime de chômage dans les pays européens sont, de manière générale, caractérisées par un « renforcement » et un « durcissement » de la politique. Ces évolutions se traduisent, entre autres, par une attention beaucoup plus marquée pour l'intégration et l'activation dans le marché du travail et par une tendance vers une multiplication des conditions dans le cadre du droit aux allocations de chômage. Les

réformes récentes de l'assurance chômage en Belgique ne représentent pas une exception à cette règle, même si l'assurance chômage belge demeure un cas à part dans le paysage européen. Les allocations y sont illimitées dans le temps, alors que dans les autres pays, les chômeurs de longue durée basculent vers le régime de l'aide sociale. Toutefois, cela n'offre que peu de garanties sur le plan de la protection des revenus : comparativement, les ratios de remplacement sont peu élevés en Belgique.

Au fil des années, les allocations de chômage sont devenues plus dégressives, mais le montant de ces allocations a augmenté, surtout pendant les six premiers mois de chômage. Malgré tout, ces mesures n'ont pas débouché sur un niveau suffisant de protection des revenus. Les ménages avec un seul salaire qui basculent dans le chômage sont confrontés à un revenu net disponible qui se situe bien en dessous du seuil de pauvreté. En ce qui concerne les ménages qui ont des enfants et qui sont au chômage depuis plus de six mois, les allocations de faible niveau et la dégressivité se voient quelque peu compensés par des compléments sociaux dans les allocations familiales, mais dès qu'ils deviennent chômeurs de longue durée, leur revenu net disponible baisse également de manière générale pour passer en dessous ou juste au-dessus du seuil de pauvreté. Les couples dans lesquels un des conjoints perçoit encore un revenu ont une situation un peu meilleure : la combinaison d'une allocation de chômage et d'un revenu du travail suffit souvent pour demeurer au-dessus du seuil de pauvreté.

En outre, l'aspect illimité dans le temps n'est pas absolu. Dans le cadre du renforcement de la procédure d'activation, le nombre de sanctions, prévoyant notamment une éventuelle suspension provisoire ou définitive des allocations de chômage, a augmenté pour atteindre un niveau annuel d'environ 8% des chômeurs complets indemnisés demandeurs d'emploi. Les personnes qui ont été sanctionnées et qui doivent ensuite se tourner vers le CPAS pour obtenir une aide financière bénéficient de manière générale d'un niveau de protection encore moins élevé ; un niveau qui, pour tous les types de ménages, se situe en dessous du seuil de pauvreté. Il en va de même pour les jeunes qui ont quitté l'école, qui se trouvent encore dans leur stage d'attente et qui, pendant cette période, doivent faire appel au CPAS. Dès que ces jeunes qui ont quitté l'école ouvrent un droit à l'allocation d'insertion après le stage d'attente, leur revenu net augmente légèrement, mais uniquement parce que le CPAS verse la différence. Bref, après une sanction ou pendant le stage d'attente, le revenu disponible passe en dessous du seuil de pauvreté.

Malgré le fait que les allocations de chômage sont illimitées dans le temps, l'assurance chômage belge suit la tendance internationale vers un plus grand nombre de conditions et un accent davantage mis sur l'activation, et ce, tant pour les chômeurs de longue durée que pour les jeunes qui quittent l'école. Parallèlement, les montants des allocations demeurent faibles, tant au niveau international que pour les différents types de ménages. Ainsi, la Belgique garde son statut de cas à part.

Notes

1. Les auteurs souhaitent remercier deux réviseurs anonymes ainsi que Kristel Bogaerts et Alain Jousten, pour leurs précieux commentaires à propos de ce chapitre.
2. À cet effet, nous puisions dans le projet de recherche ‘Om de balans in de nieuwe welvaartsstaat’ (pour un équilibre dans le nouvel État-providence) qui s’intéresse au glissement de l’État-providence passif vers une forme d’activation et d’investissement social comme moyen de lutte ultime contre la pauvreté, financé par l’institut néerlandais GAK et mis en œuvre sous la direction du ‘Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck’.
3. Les simulations se basent sur une personne de 40 ans, qui travaille depuis son 18^e anniversaire. Sa carrière de 22 ans donne droit à 22 mois d’allocations, voir également le tableau 3.
4. Il s’agit de chômeurs sans charge de famille, dont le revenu n’est pas le seul revenu du ménage.
5. Voir www.onem.be pour obtenir les montants spécifiques ainsi que la réglementation y afférente.
6. L’ONEM peut également infliger des sanctions en cas de chômage volontaire, de fraude, etc.
7. Pour avoir un aperçu des montants exacts, voir : www.onem.be.

Chapitre 3

Pauvreté : pression sur les minimas sociaux et dualisation au sein de la société

Bea Cantillon, Natascha Van Mechelen, Dorien Frans et

Nathalie Schuerman

Avec la collaboration d'Anne-Catherine Guio

1. Introduction

Certes, les réformes de l’État social belge, obéissant à un modèle plutôt prudent, ont mis du temps à démarrer. Il serait néanmoins inadéquat de parler d’« immobilisme » (Hemerijck & Marx, 2010). Depuis la seconde moitié des années 1990, l’accent s’est en effet déplacé, à l’instar d’autres États sociaux, vers une politique d’activation, se traduisant par diverses mesures, telles que modération salariale, réduction générale et sélective des charges pour les employeurs et les travailleurs (contrebalancée essentiellement par des taxes de consommation), lutte contre les pièges à l’emploi, meilleure réinsertion des travailleurs sur le marché de l’emploi, durcissement de l’accès à l’assurance chômage, encouragement de la demande de services ménagers, lutte contre les abus et facilités permettant de combiner vie professionnelle et vie privée. L’emploi en nette progression, combiné à la baisse des dépenses consacrées aux risques traditionnels de sécurité sociale, a permis de dégager des budgets supplémentaires pour les soins de santé, les pensions et l’accueil d’enfants (Cantillon & Vandenbroucke, 2014). En revanche, aucune baisse de la pauvreté n’a pu être observée en Belgique au sein de la population en âge de travailler (Cantillon, 2011). Au contraire ! Même les années de prospérité précédant la crise ont été marquées par une progression de la précarité au sein des familles avec enfants. Cette situation serait-elle due à une politique trop peu attentive aux objectifs classiques de protection de l’État social ? Ou à un manque de réformes orientées vers l’activation, l’investissement social et un accroissement de l’efficacité ? Ou à une tendance économique et sociodémographique

sous-jacente, à laquelle la politique a réagi, mais contre laquelle l'État social pouvait de moins en moins se défendre ? L'État social est-il encore suffisamment armé pour limiter la pauvreté dans une société où l'avenir s'annonce indubitablement plus sombre que par le passé ? Dans la négative, quelles autres solutions envisager ? Autant de questions existentielles auxquelles nous serons amenés à réfléchir dans le présent chapitre, en partant de la situation de la Belgique.

Par l'analyse qui y est faite des changements dans le rapport entre les bas salaires, les minima sociaux et le revenu médian du ménage – lesquels sont déduits des normes de pauvreté – le présent chapitre tente d'apporter une modeste contribution à cette réflexion¹. Pour ce faire, nous utilisons des données obtenues par sondage (PCM et SILC)² et recourrons à des ménages types imaginés. Les enquêtes sur les revenus des ménages ne permettent en effet que de mesurer partiellement l'impact et l'efficacité de la politique de redistribution et d'activation. Elles sont certes une source d'informations importantes notamment sur les allocations sociales et leurs conditions d'attribution aux ménages vivant dans la précarité. Toutefois, les limitations inhérentes aux sondages, de même que les failles dans la manière dont les enquêtes successives ont été menées³ nous incitent à considérer les changements observés avec toute la réserve qui s'impose. Par ailleurs, les modifications dans la répartition des revenus, dans le degré de pauvreté et dans la capacité des allocations sociales à réduire la pauvreté s'expliquent entre autres par de nombreux changements socioéconomiques et démographiques sur lesquels se fondent et dont font partie les mécanismes de redistribution. Cette conjonction d'éléments complexes est malaisée à déchiffrer de manière empirique. Les comparaisons classiques entre la situation d'avant et la situation d'après ne donnent par conséquent rien de plus qu'une indication de l'impact politique. En outre, cette approche a tendance à ne considérer que l'aspect « revenus »⁴. Or, comme nous le verrons plus loin, la politique sociale s'est de plus en plus engagée dans des mesures (la plupart sélectives) couvrant les dépenses. D'importants déplacements des charges (régressifs pour la plupart) du travail vers la consommation ont également été opérés. L'impact de ces changements combinés reste pratiquement invisible dans les enquêtes sur les revenus. C'est la raison pour laquelle nous étudierons dans ce chapitre l'évolution des revenus disponibles du ménage (leur montant et leur composition) à l'aide de quelques ménages types théoriques.

La première partie sera consacrée à l'étude chiffrée de l'évolution de l'inégalité des revenus et de la précarité relative des revenus en Belgique

entre 1995 et 2012. Nous rappellerons également brièvement les facteurs à l'origine de ces évolutions, exposés de manière détaillée dans Cantillon & Vandenbroucke (2014). La troisième partie passera en revue les changements intervenus dans les rapports entre les salaires minimums, le revenu médian du ménage et les minima sociaux. Dans la quatrième partie, nous tenterons de déterminer, à l'aide de ménages types, le rôle joué par la politique. La cinquième partie dressera un récapitulatif des mesures de compensation des coûts et de l'impact sur les ménages à faibles revenus. La sixième partie fera office de conclusion.

2. L'État social et l'inégalité en Belgique entre 1995 et 2012

Ces dix dernières années, la précarité relative des revenus n'a que peu régressé. Le tableau 1 présente l'évolution de la répartition des revenus des ménages depuis 1994. Nous utilisons à cet effet des séries temporelles basées sur des enquêtes socioéconomiques menées auprès d'importants échantillons de la population (PCM dans les années 1990 et SILC dans les années 2000). Bien que ces données ne permettent que des comparaisons entre 1994-2000 et 2004-2010 et qu'il faille tenir compte d'erreurs d'échantillonnage et de mesure, aucune d'elles ne révèle de tendance à la hausse de la pauvreté ni un accroissement des inégalités dans les revenus des ménages au sein de la population en âge de travailler. Au contraire même ! D'après les étalons de mesure des inégalités et les indicateurs de pauvreté, ces facteurs seraient largement stables⁵. Bien qu'une récente étude révèle un élargissement du fossé en Belgique entre la rémunération des emplois qualifiés et celle des emplois non qualifiés (Naticchioni, Ragusa & Massari, 2014), l'évolution globale des salaires semble n'indiquer aucune accentuation de l'inégalité (voir entre autres Horemans, Pintelon & Vandenbroucke, 2011 ; Salverda, Nolan & Smeeding, 2009 ; Nolan & Marx, 2009). Le coefficient de Gini (indicateur d'inégalité des revenus) des salaires bruts des personnes ayant travaillé à temps plein durant une année complète s'est pour ainsi dire maintenu à 0,23. Contrairement aux idées véhiculées d'accroissement des inégalités et de la pauvreté, il semble, au vu des données empiriques reposant sur des enquêtes par sondage, que la répartition des revenus au sein de la population en âge de travailler présente une grande stabilité, même dans les tranches inférieures de la répartition (Cantillon, 2011).

D'après de précédentes études, la stagnation de la pauvreté durant les années florissantes avant la crise s'explique de manière générale par deux facteurs (Cantillon, 2011 ; Cantillon & Vandenbroucke, 2014). Premièrement, la croissance de l'emploi n'a pas fait reculer de manière équivalente le nombre de ménages sans emploi (Corluy & Vandenbroucke, 2014) : les chiffres clés du tableau 1 indiquent en effet une baisse limitée de la proportion de ménages au chômage. Deuxièmement, la protection sociale accordée aux ménages n'ayant pu profiter pleinement de la croissance de l'emploi s'est avérée (encore) moins généreuse : le tableau 1 révèle, d'après l'approche classique « avant et après » (comparaison des revenus des ménages avant et après transferts), que l'efficacité des allocations sociales en termes de réduction de la pauvreté absolue a nettement baissé, surtout chez les ménages sans emploi.

Tableau 1 : Quelques chiffres clés concernant l'évolution du risque de pauvreté et l'inégalité des revenus, Belgique, 1994-2000 et 2004-2010, y compris les niveaux en 2010.

	1994- 2000	2004- 2007	2007- 2010	Niveau 2010
Évolution (ppc)				
Risque de pauvreté après transfert [20-59]				
(Population totale)	-3,0***	-0,1	1,4	13%
(Population à faible intensité de travail IT<0,5)	-0,8***	4,7**	6,8***	49%
(Population à haute intensité de travail IT>=0,5)	-1,4	0,2	-0,2	5%
Risque de pauvreté avant transfert [20-59]				
(Population totale)	-8,0***	-1,2	0,6	25%
(Population à faible intensité de travail IT<0,5)	-2,9	-0,3	3,0	84%
(Population à haute intensité de travail IT>=0,5)	-4,9***	0,9	-0,5	12%
Réduction de la pauvreté absolue grâce aux allocations sociales [20-59]				
(Population totale)	-5,1	-1,1	-0,8	12%
(Population à faible intensité de travail IT<0,5)	-2,1	-5,0**	-3,7	35%
(Population à haute intensité de travail IT>=0,5)	-3,5	0,7	-0,3	7%
Proportion selon intensité de travail du ménage (20-59)				
IT ménage = 0	-1,3	-0,5	0,2	12%
0 < IT ménage < 1	-7,2	-1,9	-1,9	25%
IT ménage = 1	8,5	2,4	1,6	64%
Évolution (%)				
Revenu net équivalent médian	8	2	4	19.950
Revenu net équivalent médian (16-64)	7	2	4	21.280
Gini du revenu équivalent disponible	-3	-2	-4	0,26
Gini du revenu équivalent disponible (18-64)	na	-3	-5	0,26
Gini du salaire brut des travailleurs à temps plein	na	1	-2	0,23

Note : ppc = modification du point de pourcentage ; IT = l'intensité de travail reflète le rapport entre le nombre de mois prestés durant l'année de référence et le nombre de mois qui auraient pu l'être théoriquement au niveau du ménage ; ***, ** et * = importance avec taux de fiabilité (respectivement 95%, 90% et 85%).

na = non disponible

Source : Risques de pauvreté : calculs propres sur la base du PCM (1995-2001), de l'EU-SILC (2005-2008 et 2008-2011) ; revenus médians & Gini pour la population totale : Eurostat, SILC (1995-2011), salaire brut moyen : OCDE.Stat (1994-2010), données obtenues le 21/08/2014 ; Gini population active & Gini salaire brut travailleurs à temps plein : calculs propres sur la base de l'EU-SILC (2005-2008 et 2008-2011), proportion des ménages selon l'intensité de travail = calculs par Corluy sur la base de l'EFT (1994-2010).

3. Stagnation des salaires minimums : le « naufrage du plafond de verre »

La politique semble donc avoir échoué à deux niveaux. Pour commencer, la politique d'activation n'est pas parvenue à faire profiter les ménages à faible intensité de travail de la croissance de l'emploi ni à relever leur revenu au niveau du seuil de pauvreté. Mauvaise volonté politique ? Mauvais dosage des politiques macro-économiques ? Ou présence d'obstacles empêchant une amélioration structurelle ? Pour répondre à ces questions, il est nécessaire d'abandonner l'approche « avant-après », qui est en effet moins adaptée pour visualiser l'interaction entre l'« avant » (le revenu du marché) et l'« après » (le revenu redistribué). Or, étant donné que ce sont précisément ces interdépendances que nous recherchons, une autre approche s'avère nécessaire. Nous proposons par conséquent d'analyser l'évolution des rapports entre les bas salaires, les minima sociaux et le revenu médian du ménage en utilisant un nombre restreint de « ménages types ». Notre étude se limitera à la population en âge de travailler et, plus précisément, aux ménages avec enfants. Nous brosserons tout d'abord le tableau des rapports actuels avant de nous intéresser aux évolutions depuis 1995.

La comparaison entre le niveau des salaires minimums bruts (travailleur de 21 ans au minimum avec expérience professionnelle) et les seuils de pauvreté permet de tirer deux constats fondamentaux. Premier constat : pour les ménages composés de plusieurs enfants, les salaires minimums bruts sont insuffisants comme unique revenu du ménage. Ils correspondent en effet à 74 et 97% des seuils de pauvreté pour respectivement un couple et une famille monoparentale avec deux enfants (voir tableau 2). Pour une politique qui ambitionne de permettre aux ménages avec enfants de bénéficier de revenus adéquats, ce constat a trois implications : la première, ces ménages ne peuvent contribuer aux assurances sociales universelles ; la deuxième, une redistribution des richesses s'avère en outre nécessaire pour ramener ces ménages au niveau du seuil de pauvreté et enfin, la troisième, un effort de redistribution encore plus important doit être fourni pour ramener les minima sociaux des personnes sans emploi au niveau du seuil de pauvreté. Cette politique d'activation qui entend inciter les personnes peu qualifiées disposant de compétences peu productives à s'investir sur le marché du travail nécessite donc des efforts supplémentaires dans le chef des autorités pour que les salaires minimums nets dépassent les minima sociaux.

Tableau 2 : Le plafond de verre de la redistribution des revenus, Belgique, 2012.

	En % de la norme de pauvreté	
	Ménage à un seul revenu avec 2 enfants (2 et 7 ans)	Famille monoparentale avec 2 enfants (2 et 7 ans)
Salaire minimum brut temps plein (RMMMG, 21 ans, avec expérience professionnelle)	74	97

Source : Site web Eurostat (EU-SILC 2011) et KOWESZ (Koopkracht- en Welvaartsevolutie van minima en maxima in de sociale zekerheid – Banque de données sur l'évolution du pouvoir d'achat et du bien-être des minima et des maxima dans la sécurité sociale)

(<http://www.centrumvoorsociaalbeleid.be/index.php?q=onderzoeksopdrachten/1062>).

Le second constat important concerne la stagnation des salaires minimums bruts au cours des deux dernières décennies. Le tableau 3 montre que les salaires minimums garantis bruts ont évolué à un rythme nettement plus lent comparé à la norme européenne de pauvreté (60% du revenu médian équivalent des ménages) : la norme de pauvreté a progressé dans les années 90 de 7,7% et de 1,8% supplémentaires dans les années précédant la crise de 2007, alors que le salaire mensuel garanti brut a augmenté d'à peine 1,1% au cours de la première période et a même enregistré un léger recul entre 2004 et 2007⁶. Durant les années de crise, la baisse du salaire minimum a toutefois été moins importante que celle du revenu médian du ménage. En effet, les efforts qui s'avéraient nécessaires en termes de déplacements des charges et de redistribution des revenus des ménages à bas salaires et/ou les efforts visant à ramener les allocations sociales au seuil de pauvreté ont été décuplés durant les bonnes années précédant la crise. La tendance que nous rapportons en l'occurrence pour la Belgique s'observe également dans d'autres pays. Il s'agit donc de phénomènes à portée structurelle⁷. Quelle réaction les politiques belges ont-ils adoptée ?

Tableau 3 : L'évolution de la norme européenne de pauvreté (60% du revenu médian standardisé) et du salaire minimum brut, Belgique, 1994-2000 & 2004-2007 et 2008-2010.

	Évolution		Niveau	
	1994-2000	2004-2007	2008-2010	2010
Norme de pauvreté couple avec enfants (2 & 7 ans)	7,7%	1,8%	-1,3%	25.211
Salaire minimum brut (RMMMG, 21 ans, avec exp. pro)	1,1%	-0,4%	-0,1%	16.820

Source : Site web Eurostat (EU-SILC 1995-2001 et EU-SILC 2005-2011) et KOWESZ

(<http://www.centrumvoorsociaalbeleid.be/index.php?q=onderzoeksopdrachten/1062>).

4. La politique fait de la résistance : du brut au net, du revenu net au revenu poche⁸

Nous analyserons ci-après l'évolution du montant et de la composition des revenus disponibles de quelques ménages types théoriques afin de mieux comprendre l'attitude des politiques face au fossé grandissant entre les salaires minimums bruts et le revenu médian équivalent. Nous suivrons les revenus d'un bénéficiaire du revenu d'intégration, de ménages avec enfants dont le(s) parent(s) perçoit(ven)t un salaire minimum légal, un salaire moyen ou un salaire supérieur à la moyenne, confronté(s) à une période de courte ou de longue durée de chômage ou d'incapacité de travail ou à un divorce. Nous comparerons le revenu de 2012 de ces ménages types avec celui qu'ils auraient perçu en 1995 et en 1997 et examinerons le rôle exercé par la politique. Pour chacune de ces années, nous étudierons l'impact de la sécurité sociale, des charges fiscales et parafiscales et de certaines mesures couvrant les dépenses, telles que les allocations familiales, les bourses d'études et la tarification sélective des frais de garde d'enfants et des frais médicaux. Nous prendrons respectivement comme point de référence pour les bas salaires et les salaires moyens (ou supérieurs à la moyenne) le Revenu Minimum Mensuel Moyen Garanti (RMMMG)⁹ et le salaire moyen d'un travailleur à temps plein selon l'EU-SILC¹⁰ que nous laisserons évoluer au gré du rythme de croissance des salaires en équivalents temps plein rapporté par l'OCDE. Le revenu des ménages types à bas salaires doit être considéré comme une limite inférieure : la proportion des travailleurs percevant le salaire minimum est en effet plus restreinte (environ 5,4% de l'ensemble des travailleurs avec une forte concentration chez les jeunes peu qualifiés ; voir De Mulder et al., 2014). Ce point de référence est en effet pertinent, car le salaire minimum légal n'est pas seulement le point de repère dans la hiérarchie des salaires et prestations sociales, il représente également le salaire des chômeurs et bénéficiaires du revenu d'intégration activés¹¹. Une étude plus approfondie devra montrer dans quelle mesure les indicateurs que nous utilisons ici (basés sur le salaire minimum garanti) sont représentatifs, dans l'ensemble, des salaires des travailleurs peu qualifiés.

4.1 Le revenu des ménages travaillant dur, de 1995 à aujourd'hui

Afin d'aider le lecteur à mieux comprendre les tableaux 4, 5 et 6, nous dresserons un portrait détaillé des premiers ménages types avant de

procéder à une lecture plus résumée des principales conclusions. Notre analyse se basera sur trois ménages à deux revenus. Chacun de ces ménages a des enfants entre 10 et 14 ans et travaille à temps plein. Chez les Dupont, les deux parents gagnent un salaire moyen. Cette famille se situe dans le 6^e décile de la répartition des revenus¹². Chez les Dumortier, les parents gagnent le double du salaire moyen. Leur revenu de ménage les situe ainsi au 9^e décile de la répartition des revenus. Dans la famille Lefebvre, les parents perçoivent le salaire minimum. Ce ménage appartient aux 20% des familles les plus pauvres de Belgique.

D'après le tableau 4, le revenu de la famille Dupont en 2012 était 14% supérieur en termes réels à celui qu'aurait perçu un ménage semblable en 1995. Cette croissance correspond environ à la hausse observée des salaires moyens bruts chez les travailleurs à temps plein et à celle du revenu disponible brut par tête. Les charges fiscales et parafiscales se sont maintenues à un niveau pour ainsi dire identique. Pour la famille Dupont, elles représentent environ 40% du revenu brut du ménage. En 2012, le revenu disponible de la famille Dumortier (sachant que les deux partenaires disposent d'un revenu égal au double du salaire moyen) était même 15% supérieur à celui que le ménage aurait perçu en 1995. Pour ce type de ménage, les charges fiscales et parafiscales n'ont pratiquement pas changé, se maintenant à 49% du revenu brut du ménage.

Par rapport à des ménages au profil comparable à celui des familles Dupont et Dumortier, la croissance réelle du revenu disponible des ménages présentant le profil de la famille Lefebvre (les deux partenaires perçoivent un salaire minimum) s'est avérée plus faible : entre 1995 et 2012, le revenu disponible de ces ménages n'a augmenté que de 13% (voir tableau 4). La hausse à peine perceptible des salaires bruts communs a été compensée par d'importantes réductions des charges fiscales et parafiscales (de 28% du revenu professionnel brut en 1995 à 18% en 2007 et 2012). Et pourtant, pendant les années prospères précédant la crise, c'est le revenu des familles monoparentales percevant un salaire minimum qui a principalement été lésé par rapport aux ménages à deux revenus moyens (ou supérieurs à la moyenne) : la hausse s'est en effet élevée à 11% entre 1995 et 2007 contre 16% pour le ménage à deux revenus dans la moyenne. Le ralentissement de la croissance des salaires moyens et l'introduction des allocations familiales majorées pour les familles monoparentales ont toutefois permis de combler intégralement cet écart pendant les années de crise.

*Tableau 4 : Ménages à haute intensité de travail : revenu disponible net, Belgique, 1995, 2007 et 2012 (chiffres 2012)**

		1995	2007	2012
Couple à deux revenus, marié, avec deux enfants (10 & 14 ans)				
<i>Actifs tous les deux, double du salaire moyen</i>				
	Revenu net par mois en euros (chiffres 2012)	6 308	7 361	7 251
	En % de la norme de pauvreté *	non dét.	313%	304%
	Changement 1995=100	100,0	116,7	114,9
a	Revenu brut	100,0	116,5	114,4
b	Allocations familiales	100,0	96,7	93,8
c	Impôts sur les revenus et cotisations de sécurité sociale (en % de a)	50%	49%	49%
<i>Actifs tous les deux, salaire moyen (= ménage de référence)</i>				
	Revenu net par mois en euros (chiffres 2012)	3 848	4 471	4 402
	En % de la norme de pauvreté *	non dét.	190%	185%
	Changement 1995=100	100,0	116,2	114,4
a	Revenu brut	100,0	116,5	114,4
b	Allocations familiales	100,0	96,7	93,8
d	Impôts sur les revenus et cotisations de sécurité sociale (en % de a)	41%	40%	40%
<i>Actifs tous les deux, salaire minimum</i>				
	Revenu net par mois en euros (chiffres 2012)	2 609	2 926	2 949
	En % de la norme de pauvreté *	non dét.	124%	124%
	Changement 1995=100	100,0	112,2	113,1
a	Revenu brut	100,0	100,8	101,4
b	Allocations familiales	100,0	96,7	93,8
d	Impôts sur les revenus et cotisations de sécurité sociale (en % de a)	28%	18%	18%
Parent isolé avec deux enfants (2 & 7 ans)				
<i>Actif à temps plein, salaire minimum</i>				
	Revenu net par mois en euros (chiffres 2012)	1 477	1 645	1 743
	En % de la norme de pauvreté *	non dét.	100%	105%
	Changement 1995=100	100,0	111,3	118,0
a	Revenu brut	100,0	100,8	101,4
b	Allocations familiales	100,0	96,6	124,8
c	Frais de garde d'enfants	100,0	47,5	49,5
d	Impôts sur les revenus et cotisations de sécurité sociale (en % de a)	17%	10%	10%

Note :

* La norme de pauvreté a été calculée comme correspondant à 60% du revenu médian standardisé du ménage selon l'EU-SILC 2007 et l'EU-SILC 2012. Il n'existe pas de norme de pauvreté comparable pour 1995, car le PCM (prédécesseur de l'EU-SILC) utilisait un autre concept de revenus.

* Évolutions réelles basées sur l'indice des prix à la consommation harmonisé (IPCH) du mois de janvier de l'année concernée, tel que publié par la Banque centrale européenne.

* Voir Cantillon et al. (2014) pour de plus amples explications sur la méthodologie et les hypothèses.
na = non disponible.

Source : STASIM/MOTYFF, www.centrumvoorsociaalbeleid.be.

Au total, l'État a consenti des efforts considérables pour faire évoluer le revenu des ménages disposant d'un salaire minimum à un rythme similaire à celui des ménages percevant des salaires moyens ou supérieurs à la moyenne (allocations familiales plus recettes moindres du fait des

réductions de charges cumulées depuis 1995) : l'évolution pour une famille monoparentale percevant le salaire minimum correspond pratiquement à un tiers du revenu brut total du ménage. Cet effort de redistribution (augmentation des allocations familiales et réductions des charges) était, pour ce type de ménages, indispensable pour combler le fossé entre les salaires minimums bruts atones et les salaires moyens et ramener juste au-dessus du seuil de pauvreté les familles monoparentales peu qualifiées et travaillant à temps plein.

Ces cas types mettent en lumière une machine remarquablement puissante et flexible : pour les ménages à haute intensité de travail, les conséquences du retard des salaires minimums bruts sur l'évolution du bien-être général ont pu être presque entièrement gommées grâce à toutes sortes de réductions de charges sélectives et d'une augmentation sélective des allocations familiales. Qu'en est-il de l'évolution des ménages à (plus) faible intensité de travail ?

4.2 Les revenus des ménages à (plus) faible intensité de travail : un jeu d'équilibre entre des revenus adéquats et la lutte contre les pièges à l'emploi

La famille Lefebvre est frappée par la malchance : Nancy, la maman, vient d'être licenciée. Ce cas de figure est le premier cas type dans le tableau 5. En 1995, le revenu d'un ménage au profil identique (un salaire minimum et une allocation de chômage) aurait été de 12,6% inférieur à celui d'aujourd'hui. Comparé à un ménage percevant deux revenus moyens et supérieurs à la moyenne, le revenu de ce type de ménage est donc en régression de 2%. Les allocations familiales conjuguées aux réductions de charges ont donc permis, durant les années prospères précédant la crise, de réduire considérablement – sans toutefois parvenir à faire disparaître totalement – un fossé grandissant entre les revenus des ménages à deux salaires moyens (ou supérieurs à la moyenne) et ceux des ménages composés d'un partenaire au chômage et d'un autre percevant le salaire minimum. Dans une moindre mesure, les revenus des autres ménages à double revenu, bénéficiaires d'allocations de chômage sont en retard sur les revenus des ménages à deux salaires moyens.

Les revenus les plus touchés par ce décalage sont toutefois ceux des ménages à très faible intensité de travail et à très bas revenus (couples [plus âgés] où les deux partenaires sont au chômage, parents isolés au chômage, bénéficiaires du revenu d'intégration). Le revenu disponible

d'une mère isolée au chômage a augmenté, durant toute la période, d'à peine 4,2% et se situe à présent 14% en dessous du seuil de pauvreté. La société a manifesté davantage de clémence à l'égard des personnes présentant un handicap : leur revenu a en effet progressé plus rapidement que le bien-être général. Des mesures politiques ont également été prises en vue d'octroyer des allocations plus généreuses aux familles monoparentales désireuses d'interrompre leur carrière : le revenu de ce type de ménages a augmenté de 30% en termes réels entre 1995 et 2012. Ces allocations restent toutefois insuffisantes pour les sortir de la pauvreté. Les différents types de ménages font également apparaître comment la crise a bouleversé (temporairement?) la tendance qui caractérisait les années de prospérité : depuis 2007, l'écart entre les ménages à deux revenus moyens (ou supérieurs à la moyenne) et les ménages percevant des revenus très bas s'est resserré. Ce phénomène ne s'explique pas uniquement par l'« effet stabilisateur automatique » des quelques améliorations apportées aux allocations¹³. Le recul des salaires bruts moyens a en effet joué un rôle essentiel.

*Tableau 5 : Ménages à plus faible intensité de travail : revenu disponible net, Belgique, 1995, 2007 et 2012 (chiffres 2012)**

	1995	2007	2012
Ménage de référence – Changement 1995=100	100,0	116,2	114,4
Couple au chômage, marié, avec deux enfants (10 & 14 ans)			
<i>Un partenaire actif + un partenaire chômeur de courte durée, salaire minimum</i>			
Revenu net par mois en euros (chiffres 2012)	2 262	2 448	2 546
En % de la norme de pauvreté *	non dét.	104%	107%
Changement 1995=100	100,0	108,3	112,6
a Revenu brut	100,0	100,8	101,4
b Allocation de chômage	100,0	100,3	110,1
c Allocations familiales	100,0	111,3	108,0
d Impôts sur les revenus et cotisations de sécurité sociale (en % de a + b)	17%	12%	10%
<i>Un partenaire actif + un partenaire chômeur de longue durée, salaire minimum</i>			
Revenu net par mois en euros (chiffres 2012)	2 135	2 439	2 439
En % de la norme de pauvreté *	non dét.	104%	102%
Changement 1995=100	100,0	114,2	114,2
a Revenu brut	100,0	100,8	101,4
b Allocation de chômage	100,0	113,6	116,9
c Allocations familiales	100,0	126,0	122,3
d Impôts sur les revenus et cotisations de sécurité sociale (en % de a + b)	16%	10%	11%
<i>Tous les deux chômeurs de longue durée (couple plus jeune, 35 ans)</i>			
Revenu net par mois en euros (chiffres 2012)	1 558	1 775	1 799
En % de la norme de pauvreté *	non dét.	75%	76%
Changement 1995=100	100,0	113,9	115,5
a Allocation de chômage	100,0	113,6	116,9
b Allocations familiales	100,0	103,2	100,1
c Impôts sur les revenus et cotisations de sécurité sociale (en % de a)	0%	4%	3%

Tableau 5 : Ménages à plus faible intensité de travail : revenu disponible net, Belgique, 1995, 2007 et 2012 (chiffres 2012) (suite)*

	1995	2007	2012
Ménage de référence – Changement 1995=100	100,0	116,2	114,4
<i>Tous les deux chômeurs de longue durée (couple plus âgé, 55 ans)</i>			
Revenu net par mois en euros (chiffres 2012)	2 238	2 110	2 091
En % de la norme de pauvreté *	non dét.	90%	88%
Changement 1995=100	100,0	94,3	93,4
a Allocation de chômage	100,0	83,8	84,1
b Allocations familiales	100,0	126,0	122,3
c Impôts sur les revenus et cotisations de sécurité sociale (en % de a)	6%	0%	1%
Couple à un revenu, marié, avec deux enfants (10 & 14 ans)			
<i>Un partenaire actif + un partenaire inactif</i>			
Revenu net par mois en euros (chiffres 2012)	1 700	1 909	1 932
En % de la norme de pauvreté *	non dét.	81%	81%
Changement 1995=100	100,0	112,3	113,5
a Revenu brut	100,0	100,8	101,4
b Allocations familiales	100,0	96,7	93,8
c Impôts sur les revenus et cotisations de sécurité sociale (en % de a)	13%	0%	1%
Couple plus âgé, dont un adulte présentant un handicap, marié, avec deux enfants (10 & 14 ans)			
<i>Un partenaire actif + un partenaire moins valide – année 1, salaire minimum</i>			
Revenu net par mois en euros (chiffres 2012)	2 259	2 506	2 650
En % de la norme de pauvreté *	non dét.	106%	111%
Changement 1995=100	100,0	110,9	117,3
a Revenu brut	100,0	100,8	101,4
b Indemnités de maladie	100,0	98,4	116,6
c Allocations familiales	100,0	96,7	93,8
d Impôts sur les revenus et cotisations de sécurité sociale (en % de a + b)	21%	11%	10%
<i>Un partenaire actif + un partenaire moins valide – après année 1, salaire minimum</i>			
Revenu net par mois en euros (chiffres 2012)	2 237	2 666	2 732
En % de la norme de pauvreté *	non dét.	113%	115%
Changement 1995=100	100,0	119,2	122,2
a Revenu brut	100,0	100,8	101,4
b Pension d'invalidité	100,0	104,1	130,0
c Allocations familiales	100,0	141,8	93,8
d Impôts sur les revenus et cotisations de sécurité sociale (en % de a + b)	21%	10%	9%
Parent isolé avec deux enfants (2 & 7 ans)			
<i>Parent isolé, après interruption de carrière, salaire minimum</i>			
Revenu net par mois en euros (chiffres 2012)	1 165	1 427	1 513
En % de la norme de pauvreté *	non dét.	87%	91%
Changement 1995=100	100,0	122,5	130,1
a Revenu brut	100,0	100,8	101,4
b Allocation interruption de carrière	100,0	179,0	177,1
c Allocations familiales	100,0	96,6	124,8
d Frais de garde d'enfants	100,0	52,6	52,1
e Impôts sur les revenus et cotisations de sécurité sociale (en % de a + b)	10%	2%	1%

Tableau 5 : Ménages à plus faible intensité de travail : revenu disponible net, Belgique, 1995, 2007 et 2012 (chiffres 2012) (suite)*

	1995	2007	2012
Ménage de référence – Changement 1995=100	100,0	116,2	114,4
<i>Parent isolé, chômeur, salaire minimum</i>			
Revenu net par mois en euros (chiffres 2012)	1 368	1 404	1 425
En % de la norme de pauvreté *	non dét.	86%	86%
Changement 1995=100	100,0	102,6	104,2
a Allocation de chômage	100,0	103,0	106,0
b Allocations familiales	100,0	101,7	99,2
c Impôts sur les revenus et cotisations de sécurité sociale (en % de a)	0%	0%	0%
Isolé bénéficiant des prestations sociales			
Revenu net par mois en euros (chiffres 2012)	689	734	770
En % de la norme de pauvreté *	non dét.	72%	74%
Changement 1995=100	100,0	106,4	111,7
a Assistance sociale	100,0	106,4	111,7
b Impôts sur les revenus et cotisations de sécurité sociale (en % de a)	0%	0%	0%

Note :

* La norme de pauvreté a été calculée comme correspondant à 60% du revenu médian standardisé du ménage selon l'EU-SILC 2007 et l'EU-SILC 2012. Il n'existe pas de norme de pauvreté comparable pour 1995, car le PCM (prédécesseur de l'EU-SILC) utilisait un autre concept de revenus.

* Évolutions réelles basées sur l'indice des prix à la consommation harmonisé (IPCH) du mois de janvier de l'année concernée, tel que publié par la Banque centrale européenne.

* Voir Cantillon et al. (2014) pour de plus amples explications sur la méthodologie et les hypothèses. na : non disponible.

Source : STASIM/MOTYFF, www.centrumvoorsociaalbeleid.be.

Malgré un resserrement du fossé entre les bas revenus à haute intensité de travail et les hauts revenus à haute intensité de travail, cette avancée n'a pas profité aux ménages sans emploi. Les politiques ne sont *a fortiori* pas parvenues à relever au niveau du seuil de pauvreté la protection pour les ménages précaires et sans emploi. Ont-ils eu davantage de succès dans la résorption des pièges à l'emploi ? Hormis pour le ménage type « couple plus âgé au chômage avec deux enfants », les chiffres dans le tableau 6 n'affichent pas de grands changements : le supplément relatif que perçoit une personne qui renonce au chômage pour un emploi à temps plein au salaire minimum demeure globalement, comme en 1995, inférieur aux 20% du revenu disponible net perçu en cas de chômage (si le partenaire travaille).

Tableau 6 : Ménages à plus faible intensité de travail : stimuli financiers pour intégrer le marché du travail/perte financière, Belgique, 1995, 2007 et 2012 (chiffres 2012).

	1995	2007	2012
Couple au chômage, marié, avec deux enfants (10 et 14 ans)			
Stimuli financiers pour un chômeur (dont le partenaire travaille)			
Travail à temps plein/activation après 3 mois			
Rémunération financière en % du revenu net si chômeur	115%	119%	116%
Travail à temps partiel/activation après 3 mois			
Rémunération financière en % du revenu net si chômeur	98%	102%	101%
Travail à temps plein/activation après 12 mois			
Rémunération financière en % du revenu net si chômeur	122%	120%	121%
Travail à temps partiel/activation après 12 mois			
Rémunération financière en % du revenu net si chômeur	103%	103%	106%
Stimuli financiers pour un chômeur (dont le partenaire est au chômage)			
Travail à temps plein/activation après 12 mois (couple plus jeune, 35 ans)			
Rémunération financière en % du revenu net si tous les deux chômeurs	167%	165%	164%
Travail à temps plein/activation après 12 mois (couple plus âgé, 55 ans)			
Rémunération financière en % du revenu net si tous les deux chômeurs	117%	139%	141%
Couple plus âgé, dont un adulte présentant un handicap, marié, avec deux enfants (10 et 14 ans)			
Stimuli financiers pour une personne moins valide (dont le partenaire travaille)			
Travail à temps plein/activation après 3 mois			
Rémunération financière en % du revenu net si chômeur	115%	117%	111%
Travail à temps plein/activation après 12 mois			
Rémunération financière en % du revenu net si chômeur	117%	110%	108%
Parent isolé avec deux enfants (2 et 7 ans), père inconnu			
Stimuli financiers pour le parent chômeur (famille monoparentale)			
Travail à temps plein après 3 ou 12 mois de chômage			
Rémunération financière en % du revenu net si chômeur	108%	117%	122%
Jeune ayant quitté l'école, 18 ans, sans diplôme, qui tente de se faire une place sur le marché du travail			
Stimuli financiers pour isolé bénéficiant de prestations sociales			
Travail à temps partiel/activation après 3 mois			
Rémunération financière en % du revenu net si chômeur	138%	134%	132%
Travail à temps partiel/activation après 12 mois			
Rémunération financière en % du revenu net si chômeur	104%	104%	103%

Note :

* La norme de pauvreté a été calculée comme correspondant à 60% du revenu médian standardisé du ménage selon l'EU-SILC 2007 et l'EU-SILC 2012. Il n'existe pas de norme de pauvreté comparable pour 1995, car le PCM (prédécesseur de l'EU-SILC) utilisait un autre concept de revenus.

* La situation professionnelle considérée est toujours celle d'une personne qui travaille soit à temps plein, soit à temps partiel (50%) au salaire minimum auquel peut prétendre un jeune de 22 ans avec au moins un an d'expérience professionnelle.

* Voir Cantillon et al. (2014) pour de plus amples explications sur la méthodologie et les hypothèses.

Source : STASIM/MOTYFF, www.centrumvoorsociaalbeleid.be.

Revenons à la question posée en ce début de chapitre : comment se fait-il que la politique sociale ne soit pas parvenue au cours de ces vingt dernières années non seulement à intégrer sur le marché du travail les ménages à faible intensité de travail, mais aussi à leur offrir une couverture adéquate ? Nos ménages de référence pointent du doigt le piétinement des salaires minimums bruts dont le niveau est insuffisant pour extirper de la précarité les ménages avec enfants. Le revenu des salaires minimums avec enfants à charge frise le seuil de pauvreté. Ces personnes ne toléreront donc pas d'autre pression baissière sur leur revenu, qui, faute d'avantage supplémentaire, les découragerait à quitter leur statut d'allocataire pour un travail faiblement rémunéré.

4.3 La compensation des coûts comme alternative : du revenu disponible au revenu poche

Outre l'aspect salarial, il convient également de tenir compte de toutes sortes de mesures de compensation des coûts, dont les bas salaires et les allocataires sociaux ont pu profiter et d'autres pas du tout ou moins. Même si la hausse générale des prix a affecté davantage les ménages à bas revenus que le haut du panier¹⁴, il faut bien reconnaître que les récentes mesures, comme le maximum à facturer dans les soins de santé, l'attribution automatique de prix sociaux maximaux pour l'électricité et le gaz naturel et le fonds mazout, ont un impact significatif sur le budget familial relatif de ces ménages précarisés.

Le tableau 7 reflète l'effet potentiel de diverses mesures liées aux frais de logement, de consommation d'eau et d'énergie, de santé et de mobilité, tels qu'ils sont calculés lors de l'établissement des budgets de référence flamands pour une personne en bonne santé. Les montants représentent les frais minimums nécessaires qui permettront à un citoyen de participer dignement à la vie en société (Storms et al., 2015). C'est au niveau du logement essentiellement que le bénéfice des tarifs sociaux se ressent, le cas échéant. Pour un isolé, le budget de référence pour une location sur le marché privé s'établit à 550 euros par mois. Pour un bénéficiaire du revenu d'intégration dans le secteur de la location sociale – qui, en passant, ne constitue pas un cas représentatif compte tenu des listes d'attente existantes – cette dépense est ramenée à 178 euros par mois. Si ce même bénéficiaire reste cinq années d'affilée sur une liste d'attente pour un logement social, les frais de logement sont estimés à 418 euros¹⁵. Les tarifs sociaux permettront également à cette même personne de réaliser d'importantes économies sur sa fac-

ture d'eau (-58%), sa consommation énergétique (-31%), ses frais de transport (-29%) et ses frais médicaux (-13%). Étant donné que la plupart des tarifs préférentiels sont liés aux revenus, les bas salaires peuvent également y prétendre. Du moins si le nombre de personnes à charge est suffisant : l'isolé qui perçoit un salaire minimum restera souvent sur la touche, comme l'indique le tableau 7. Par ailleurs, seuls les tarifs maxima sociaux pour l'électricité et le gaz naturel sont octroyés automatiquement. Les mesures de ce type sont trop peu connues, mais leur champ d'application est décrié la plupart du temps (voir, par exemple, INAMI 2009 sur le statut OMNIO).

Tableau 7: Impact potentiel de mesures de réduction des coûts : location sociale, primes à la location, tarifs sociaux des services d'utilité publique, santé et mobilité, Belgique (Flandre), 2013.

Homme isolé				
	Revenu d'intégration		Salaire minimum	
Frais/réductions	Coût sans tarif social EUR/mois	Réduction si tarif social. %	Coût sans tarif social EUR/mois	Réduction si tarif social. %
Logement	550	-24% (prime à la location) -68% (location sociale)	550	0% (prime à la location) -50% (location sociale)
Électricité + mazout	95	-31%	95	0%
Eau	15	-58%	15	0%
Santé	24	-13%	24	0%
Mobilité	70	-24%	70	0%
Revenu restant après frais	Sans tarif social	Avec tarif social	Sans tarif social	Avec tarif social
En euros par mois	48	237 (prime à la location) 477 (location sociale)	624	624 (prime à la location) 910 (location sociale)
En % du revenu net avant frais	6%	60% (location sociale)	45%	66% (location sociale)
Couple avec deux enfants (8 & 15 ans)				
	Au chômage		Salaire minimum	
Frais/réductions	Coût sans tarif social EUR/mois	Réduction si tarif social. %	Coût sans tarif social EUR/mois	Réduction si tarif social. %
Logement	650	-27% (prime à la location) -69% (location sociale)	650	-27% (prime à la location) -60% (location sociale)
Électricité + mazout	164	-11%	164	-11%
Eau	37	0%	37	0%
Santé	61	-18%	62	-19%
Mobilité	130	-45%	130	-35%

Tableau 7: Impact potentiel de mesures de réduction des coûts : location sociale, primes à la location, tarifs sociaux des services d'utilité publique, santé et mobilité, Belgique (Flandre), 2013. (suite)

Revenu restant après frais	Sans tarif social	Avec tarif social	Sans tarif social	Avec tarif social
En euros par mois	649	912 (prime à la location) 1 183 (location sociale)	1 088	1 338 (prime à la location) 1 554 (location sociale)
En % du revenu net avant frais	38%	70% (location sociale)	51%	73% (location sociale)

Note : les frais liés au logement, aux services d'utilité publique, à la santé et à la mobilité reposent sur les budgets de référence et reflètent le montant minimum nécessaire pour pouvoir participer dignement à la vie dans notre société selon la méthode décrite dans Storms et al. (2015). * Voir Cantillon et al. (2014) pour de plus amples explications sur la méthodologie et les hypothèses.

Source : Storms et al. (2015).

5. Conclusion

À l'heure actuelle, dans les débats intellectuels et publics sur l'inégalité et la pauvreté, les plus hautes sphères de la répartition des revenus sont souvent pointées du doigt de manière unilatérale. Pourtant, la hausse des salaires les plus élevés, l'accumulation et la concentration du capital n'a que peu d'influence directe sur la pauvreté¹⁶, contrairement à l'évolution des bas salaires dans les tranches inférieures du marché du travail. Face à la stagnation des salaires minimums ces deux dernières décennies – les salaires minimums bruts des travailleurs d'un an au moins d'expérience professionnelle¹⁷ ont progressé de 1% en termes réels, contre 14% environ pour les salaires bruts moyens – l'État social s'est retrouvé confronté à la difficulté grandissante de lutter contre les pièges à l'emploi et de garantir dans le même temps des minima sociaux adéquats pour les ménages en marge du marché du travail. Pour que les revenus disponibles des ménages qui travaillent dur pour un salaire minimum puissent évoluer au même rythme que celui des autres ménages à haute intensité de travail et percevant des salaires moyens (ou supérieurs à la moyenne), des efforts de redistribution accrus s'imposaient donc. Cette tendance s'observe également dans d'autres pays. Il s'agit donc de phénomènes à portée structurelle.

Les autorités politiques belges ont réagi en instaurant d'importantes réductions sélectives des charges, en majorant le montant des allocations familiales pour les allocataires sociaux et les familles monoparentales à bas revenus, en augmentant de manière ponctuelle certaines allocations et en adoptant d'autres mesures visant à alléger le coût du

logement, des services d'utilité publique, des soins de santé, des transports et des études. Ces diverses mesures ont permis au modèle social belge de combler en grande partie, pour les ménages à haute intensité de travail, l'écart grandissant entre les salaires minimums bruts d'une part, les salaires moyens (et supérieurs à la moyenne) d'autre part. Peu importe le niveau du salaire, les revenus disponibles nets des ménages à haute intensité de travail avec enfants à charge ont enregistré une hausse en termes réels d'environ 13 à 18%.

Au travers des différents types de ménages dont nous nous sommes servis dans notre analyse, c'est une machine politique remarquablement flexible que nous avons pu mettre en lumière et qui a porté ses fruits. Ses ajustements sociaux permanents ont en effet permis de stabiliser les rapports entre les revenus des ménages actifs aux salaires bas et ceux des salaires moyens et supérieurs à la moyenne. Les efforts déployés pour combler l'écart grandissant en termes bruts ont été considérables : pour une famille monoparentale gagnant le salaire minimum avec deux enfants à charge, les allocations familiales et les réductions de charges cumulées (depuis 1995) représentent près de 30% du salaire brut.

Et pourtant, le fossé n'a pas pu être gommé entièrement. Malgré une progression nettement plus importante du revenu minimum des malades et des invalides par rapport à celui des ménages de référence de travailleurs, une dualisation insidieuse, mais manifeste est en train de se mettre en place sur le long terme entre le revenu disponible des ménages à faible intensité de travail (entièrement ou partiellement dépendants des allocations de chômage) et celui des ménages à plus haute intensité de travail, en particulier les ménages au revenu moyen ou supérieur à la moyenne. Les ménages de chômeurs à très faible intensité de travail (couples de chômeurs plus âgés, parents isolés au chômage, bénéficiaires du revenu d'intégration), en particulier, n'ont clairement pas pu profiter de la hausse générale du bien-être. À titre d'exemple, la progression du revenu de parents isolés au chômage n'a pas dépassé les 4%. Ces ménages sont tous restés (bien) en dessous du seuil de pauvreté.

Par ailleurs, les pièges à l'emploi sont restés pour ainsi dire identiques pour la majeure partie de ces ménages. En d'autres termes, la politique de redistribution est parvenue à resserrer le fossé grandissant entre les salaires minimums et les salaires moyens (ou supérieurs à la moyenne) pour les ménages à haute intensité de travail. L'amélioration générale

du bien-être n'a, en revanche, pas eu d'effet positif majeur sur les revenus disponibles de nombreux ménages à faible intensité de travail et les mesures politiques n'ont *a fortiori* pas réussi à relever les minima sociaux de ces ménages au niveau du seuil de pauvreté. Les autorités politiques ont également échoué dans leurs tentatives de résorber les pièges à l'emploi. Pourtant, une lutte efficace contre la pauvreté passe immanquablement par une augmentation relative des minimas (afin de porter les ménages touchés par la précarité professionnelle au-delà du seuil de pauvreté) et par un renforcement des incitants au travail dans les tranches inférieures du marché du travail (pour restreindre le nombre de ménages à faible intensité de travail). Ces observations rejoignent les conclusions que nous avons pu tirer de l'enquête réalisée par sondage : les années de prospérité avant la crise n'ont pas contribué à une baisse de la pauvreté, car, d'une part, la croissance de l'emploi n'a profité que partiellement aux tranches inférieures du marché du travail, d'autre part, la capacité du système de protection sociale à réduire la pauvreté des ménages à faible intensité de travail s'est essoufflée.

Il s'agit bien là d'un constat tiré de la simple analyse des revenus. L'étude des changements dans les possibilités de consommation permettrait peut-être de nuancer davantage le tableau. Bon nombre de mesures ont été prises, essentiellement dans les années 2000, dans le but d'alléger la pression sur le budget familial des ménages à bas revenus. Rappelons toutefois que les réductions de charges ont également été compensées par un financement alternatif (perceptions de la TVA à caractère plus dégressif) et que le coût de la vie des ménages à bas revenus a augmenté plus rapidement que pour les revenus moyens et supérieurs. Le bilan ne serait au final pas superflu.

Tout ceci nous ramène aux questions épineuses que nous avions soulevées au début de cette note : notre modèle social pourra-t-il à l'avenir offrir une meilleure résistance que par le passé à une éventuelle pression baissière accrue sur les salaires minimums ? Est-il possible de relever les revenus des ménages situés sous le seuil de pauvreté d'une manière budgétairement neutre tout en revalorisant le travail aux yeux de ces ménages, et ce, en luttant efficacement contre les pièges à l'emploi, entre autres ? Si oui, comment ?

Si nous considérons la pression qui pèse sur la demande de travail et sur la rémunération du travail peu qualifié comme une donnée structuelle, l'expérience des dernières décennies semble suggérer la fin du paradigme politique d'après-guerre : la croissance, le plein emploi et la

redistribution (par le biais, essentiellement, de la redistribution horizontale des assurances sociales) ne contribuent plus à réduire la pauvreté. Le plein emploi suppose de plus en plus la subvention du travail peu qualifié ; le fossé grandissant entre les bas salaires, les salaires moyens et les salaires supérieurs à la moyenne nécessite une répartition davantage verticale, tandis que l'insuffisance des bas salaires pour les ménages avec enfants à charge empêche, d'une part, de lutter contre les pièges à l'emploi, d'autre part, de garantir des minimas adéquats.

Quelle politique faut-il dès lors mener pour mieux se prémunir des indéniables forces sociales, économiques et démographiques dans la société, tendant à aggraver la pauvreté ? De toute évidence, il est nécessaire d'intensifier la productivité des citoyens par le biais d'investissements dans le domaine de la formation préscolaire, scolaire et postscolaire, entre autres. Plus nos efforts d'élever les hommes se révéleront fructueux et moins la politique de redistribution devra être exigeante. Activer, conférer une autonomie accrue aux citoyens et investir en capital humain... Autant d'ingrédients essentiels à la lutte contre la pauvreté dans un monde devenu plus menaçant pour les plus faibles d'entre nous. Toutefois, notre analyse souligne l'importance de redistribuer les revenus (pour lutter contre la pauvreté financière et ne pas laisser dérailler l'inégalité des revenus au sein de la classe active¹⁸), de multiplier les aides financières pour inciter les personnes peu qualifiées à reprendre le chemin du travail et de parvenir à investir dans le capital humain ; les investissements sociaux ne trouvent en effet pas d'accueil favorable en période de tumulte financier. La redistribution des revenus doit donc être impérativement encouragée, surtout si la reprise de la croissance devait se traduire par une progression à nouveau plus rapide des salaires moyens par rapport aux salaires minimums. Si notre but est d'éviter une nouvelle recrudescence de la pauvreté (programme moins ambitieux) ou de tenter de satisfaire aux objectifs européens en matière de pauvreté (programme plus ambitieux), les points suivants devront être inscrits à l'ordre du jour politique des autorités régionales, fédérales et européennes :

1. en cas d'adaptation aux prix et à l'évolution du bien-être, accorder la priorité absolue aux bas revenus ;
2. considérer les salaires minimums bruts dans un contexte européen plus vaste : bien qu'il n'y ait pas de réelle corrélation entre l'échelle de pauvreté dans un pays et le niveau des salaires minimums en général¹⁹, ces derniers constituent indirectement un instrument

- important de la lutte contre la pauvreté du fait de leur rapport, en tant que « plafond de verre », aux minima sociaux ainsi que dans la lutte contre les pièges à l'emploi ;
3. optimaliser les dépenses sociales : bien qu'un accroissement de l'efficacité ne rime pas forcément avec une protection plus adéquate des ménages à bas revenus, les moyens budgétaires doivent être dégagés pour ce qui suit ;
 4. poursuivre la réduction sélective des charges fiscales et parafiscales et prendre les dispositions nécessaires pour instaurer un crédit d'impôt pour les bas salaires : les charges fiscales et parafiscales pour les ménages à faibles revenus doivent à terme disparaître. Toutefois, la pression globale sur le revenu brut des travailleurs percevant le salaire minimum étant déjà faible, il faudra sans doute recourir assez rapidement à des crédits d'impôt calqués sur le modèle anglo-saxon ;
 5. compenser les réductions de charges par des charges qui ne pèsent pas sur le facteur travail ; étant donné que les taxes de consommation ont un caractère plus régressif et annulent ainsi en partie l'effet des réductions sélectives de charges, d'autres sources doivent être également envisagées, notamment le patrimoine ;
 6. étant donné que le relèvement des minima sociaux au niveau du seuil de pauvreté se heurte structurellement à un « plafond de verre », il convient d'investir davantage dans des mesures de compensation des coûts (principalement, allocations familiales et interventions dans les dépenses locatives, les frais d'études et les dépenses pour les soins de santé) ; nous devons à cet effet être particulièrement attentifs aux problèmes de non-recours, de pièges à l'emploi et de trop grande complexité et légitimité administrative : divers modèles de « sélectivité dans l'universalité » doivent dès lors être appliqués (selon l'exemple du maximum à facturer dans les soins de santé et des allocations familiales majorées pour certains groupes sociaux) ;
 7. de nombreux problèmes liés à la pauvreté tiennent à la difficulté, pour les personnes peu qualifiées dans les tranches inférieures du marché du travail, de combiner les tâches dédiées aux soins et un travail rémunéré à temps plein. Pour les y aider, il convient non seulement d'organiser des garderies pré et postscolaires à prix abordable (notion plus large que la simple garderie d'enfants), mais aussi de prévoir des compensations pour les personnes qui souhaitent/doivent interrompre leur carrière (à temps partiel ou à temps plein) pour assumer des activités de soins.

L'approche que nous avons suivie dans ce chapitre nous a très clairement permis de mieux saisir l'interaction entre la politique et le contexte social, démographique et économique en pleine mutation. Nous recommandons par conséquent de compléter les indicateurs européens de suivi de la politique en termes de pauvreté par des informations obtenues grâce au suivi d'un panel minutieusement sélectionné de ménages types: votre concours permettra d'établir un rapport plus clair entre l'évolution des revenus des ménages à bas salaire et la politique menée. Les indicateurs de « résultats » actuellement utilisés sont en effet moins parlants. Ils permettent également de prendre davantage en considération les mesures de compensation des coûts qui ont été intensifiées ces dix dernières années.

Notre analyse ne se termine pas ici et soulève de nombreuses autres questions. Pour mieux servir la politique en matière de pauvreté, il est impératif que nous nous penchions sur l'évolution des bas salaires et que nous en comprenions le fonctionnement: d'aucuns pensent que l'attention des politiques s'est concentrée sur les salaires les plus élevés au détriment des salaires les plus bas. Les salaires minimums garantis sont, dans la présente note, au centre du débat. Bien qu'ils constituent un repère pertinent pour la politique et son évaluation, nous devons en savoir davantage sur l'évolution des salaires minimums effectifs, déterminés par les commissions (sous-)sectorielles, et sur l'évolution des bas salaires des travailleurs peu qualifiés de manière générale.

Bien que les revenus soient le thème central de nombreuses analyses (et de ce chapitre aussi), l'évolution des possibles ressources des ménages à faibles revenus mérite également que l'on s'y attarde davantage. Les déplacements des charges du travail vers la consommation ne sont pas neutres et l'intérêt que portent les décideurs politiques aux mesures de compensation de coûts a ajouté une nouvelle dimension importante aux instruments de la politique de redistribution. Toutefois, leur fonctionnement reste un grand point d'interrogation ou presque. Quel budget cela représente-t-il? Comment ces moyens sont-ils distribués dans la pratique? Quel impact ces mesures ont-elles sur les revenus des ménages et sur les pièges à l'emploi? L'approche des dépenses suppose également d'autres critères de pauvreté: les budgets de référence et les enquêtes budgétaires constituent des éléments complémentaires nécessaires aux mesures et questionnaires habituels sur le revenu.

Enfin, notre analyse a également soulevé plusieurs questions conceptuelles importantes sur le paradigme d'après-guerre de l'État social²⁰.

L'impossibilité pour les bas salaires de contribuer désormais à la sécurité sociale exerce une pression sur la solidarité horizontale, partagée de manière universelle. Ce mécanisme de redistribution repose sur la technique d'assurance sociale ; il constitue le noyau largement soutenu de l'État social d'après-guerre. Au jour d'aujourd'hui, il est néanmoins impératif de répondre au fossé qui s'est creusé entre les salaires minimums (et peut-être aussi les salaires des travailleurs peu qualifiés en général) et la médiane par une redistribution davantage verticale, c'est-à-dire par plus de sélectivité (et moins d'universalité) dans les allocations et plus de progressivité (et moins de proportionnalité) dans la répartition des charges. Peut-être ce raisonnement explique-t-il la raison pour laquelle nous n'observons plus, contrairement au passé, de rapport entre le taux d'universalité et le taux de réussite des mesures de lutte contre la pauvreté dans les enquêtes de politique sociale. En effet, aujourd'hui, les pays qui distribuent leurs moyens de manière universelle ne sont plus forcément les plus performants en matière de lutte contre la pauvreté. Les pays qui investissent davantage dans la sélectivité et la progressivité pourraient être mieux armés pour faire face à la pression baissière qui pèse sur le segment inférieur du marché du travail.

Notes

1. Un tout grand merci à Kristel Bogaerts, Linde Buysse, Vincent Corluy, Annemie Nys, Tess Penne et Bérénice Storms pour leur aide dans les calculs figurant dans la présente note. Merci également à Wim Van Lancker, Rudi Van Dam et Maarten Goos pour leurs précieuses remarques et explications utiles.
2. Panel communautaire des ménages et ‘Statistics on Income and Living Conditions’.
3. Les résultats du PCM et de l’EU-SILC sont difficilement comparables en raison des différences dans les types d’échantillons et le concept de revenu entre autres (Van Hoorebeeck et al., 2003).
4. Les dépenses consacrées au logement ainsi que les récentes tentatives de tenir compte, par la mise en place de revenus dits équivalents, de l'utilisation de biens et services collectifs constituent l'exception (voir entre autres Verbist & Matsaganis, 2014).
5. La baisse significative du risque de pauvreté à travers les vagues du PCM exprimée dans le tableau 2 mérite d'être interprétée avec toute la prudence nécessaire. D'après une étude réalisée par Horemans, Pintelon et Vandenbroucke (2011), les chiffres pour le PCM se sont caractérisés par une évolution en dents de scie, marquée par un net recul de la pauvreté entre 1993 et 1998 avant une nouvelle recrudescence de la précarité des revenus entre 1998 et 2000.

6. Le seuil de pauvreté n'a pas progressé plus rapidement que les revenus individuels ; le vieillissement de la population n'a pas eu davantage d'impact sur le rythme de croissance de la médiane (voir Cantillon, Collado & Van Mechelen, 2015).
7. Voir Cantillon, Collado & Van Mechelen (2015).
8. Les feuilles de calcul avec tous les montants simulés peuvent être consultées sur www.centrumvoorsociaalbeleid.be.
9. Le RMMMG applicable à un travailleur de 22 ans pouvant faire valoir au moins une année d'ancienneté.
10. Le niveau du salaire moyen est basé sur le salaire moyen d'un travailleur à temps plein selon l'EU-SILC 2008 (salaires 2007). Ce niveau salarial a été extrapolé pour les années 1995 et 2012 sur la base de l'évolution du salaire moyen par équivalent temps plein selon l'OCDE (voir aussi tableau 1).
11. Le salaire minimum garanti en Belgique est relativement élevé : il correspond à 50,3% du salaire médian (contre 47,4% aux Pays-Bas). Outre le RMMMG, 135 CP fixent les salaires minimums plus élevés, pour la plupart (avec une grande variation allant de 7 euros [en 2013] dans le secteur des soins de santé à 18,5 euros dans l'industrie pétrolière). Le salaire minimum effectif – c'est-à-dire, compte tenu des salaires minimums tels que fixés par les (sous –) commissions sectorielles – serait de 20% environ supérieur au RMMMG (De Mulder, Delhez & Saks, 2014).
12. L'application Revenus du 'Centrum voor Sociaal Beleid' (Centre pour la Politique sociale) permet de situer tous les ménages et tous les revenus dans la répartition des revenus : voir www.centrumvoorsociaalbeleid.be.
13. Voir aussi Hills et al. (2014).
14. Soulignons que la hausse des prix a pesé plus lourdement sur les ménages à bas revenus (Centraal Planbureau, 2013).
15. Ce délai a été ramené à quatre ans en 2014.
16. Indirectement, il pourrait toutefois y avoir une influence dans la mesure où ces facteurs pourraient menacer la volonté de redistribution du public.
17. De plus de 21 ans.
18. Avec une croissance cumulée de 1%, les travailleurs bénéficiant du salaire minimum ont accumulé un retard de quelque 17% en 20 ans : cet écart a été presque entièrement corrigé par le passé au moyen d'une redistribution accrue des revenus ; des efforts supplémentaires doivent être déployés pour faire reculer efficacement la pauvreté.
19. Ce phénomène s'explique par le cumul de nombreux bas salaires au niveau du ménage, voir à ce propos Marx et al. (2013) et Marx & Nolan (2014).
20. Voir explications détaillées à ce propos Cantillon, Collado & Van Mechelen (2015).

Chapitre 4

Pauvreté et politique : opinions, participation et identification

*Ronan Van Rossem, Lesley Hustinx, Henk Roose et
Maxime Pourtois*

1. Introduction

Que savons-nous de l'opinion et du comportement politiques des personnes confrontées à la pauvreté ? Peu de choses en fin de compte... Différent-ils à ce point de ceux des citoyens préservés de cette précarité ? Certes, il circule toutes sortes d'hypothèses sur le rapport des personnes précarisées à la vie politique, mais toutes sont relativement ambiguës. D'aucuns considèrent les personnes concernées par la pauvreté comme une masse désorganisée et amorphe, dénuée de pouvoir politique, là où d'autres voient en elles une classe dangereuse, source de troubles et d'extrémisme politiques et sociaux. Standing (2014) a récemment dépeint le précaire comme un « prolétariat précaire », une « nouvelle classe dangereuse », non seulement remplie de rage, de frustration et de peur, mais aussi à l'écart de la majeure partie de la société. Ce groupe constitue un réservoir important pour l'extrême droite et les forces populistes qui se servent des craintes et de la frustration de ce groupe. La définition qu'en a fait récemment le 'Great British Class Survey' (Savage et al., 2013) est quelque peu plus vaste : le précaire correspond à la classe caractérisée par un capital économique, culturel et social bas et vouée à demeurer à vie dans la précarité. Ce genre d'idées sur la « classe inférieure » n'a rien de nouveau... Marx déjà ne marquait que peu d'intérêt pour le sous-prolétariat, cette couche sociale non intégrée (ou de manière irrégulière) au système capitaliste et vivant en marge de la société (Marx & Engels, 1977).

Les personnes vivant dans la pauvreté forment, bien entendu, un groupe bien plus large que cette sous-classe. Dans ce chapitre, nous examinerons concrètement s'il existe, en Belgique, des différences en termes de

comportement et d'attitudes politiques entre les personnes en situation de pauvreté et les autres et les répertorierons, le cas échéant. Nous nous intéresserons à leur identification à un parti politique, mais aussi à d'autres formes de participation politique ainsi qu'à leurs opinions et comportements politiques à l'égard des institutions politiques.

2. Contexte

Deux questions seront abordées dans cette étude : en premier lieu, les convictions politiques des personnes en situation de pauvreté et les différences éventuelles observées avec les personnes qui en sont préservées ; en second lieu, les différences éventuelles en termes de participation politique, en fonction du statut de pauvreté.

Le paysage politique belge se caractérise traditionnellement par trois grands clivages : le clivage philosophique entre les catholiques et les laïques, le clivage linguistico-communautaire entre les Flamands (néerlandophones) et les Wallons (francophones) et le clivage socioéconomique entre le capital et le travail. Véritables liens entre les idées et préférences politiques et les positions structurelles au sein de la société, les clivages constituent un mécanisme structurant important de ce paysage politique (Lipset & Rokkan, 1967 ; Van den Brande, 1967). Les citoyens s'identifient à des partis qui adoptent des vues similaires aux leurs en ce qui concerne les clivages et avec lesquels ils auront davantage tendance à partager et à défendre les mêmes intérêts et points de vue. D'après le modèle de clivage classique, les personnes moins favorisées sur le plan socioéconomique se situent du côté gauche de la fracture socioéconomique et défendent, culturellement parlant, des idées plutôt conservatrices (autoritaires) (De Witte, 1991). En d'autres termes, les personnes vivant dans la pauvreté ou confrontées à un risque de pauvreté s'identifieront davantage, pour autant qu'elles prennent position face au clivage socioéconomique, à des partis à gauche du spectre politique (en premier lieu aux socio-démocrates mais aussi à la « petite gauche »), c'est-à-dire à des partis qui adoptent une position similaire concernant le clivage socioéconomique. Les personnes concernées par la pauvreté auront tendance à soutenir un État redistributeur, actif non seulement au niveau de l'économie, mais aussi de la politique qu'il mène en matière de pauvreté et de revenus, ainsi qu'un État social largement développé. Une récente enquête menée sur le comportement électoral des citoyens souligne en effet que la couche socioéconomiquement plus faible est davantage encline à voter pour des partis politiques

de gauche (Abts, Swyngedouw, & Billiet, 2014). Dans le monde politique belge, les partis étroitement liés au mouvement ouvrier ont traditionnellement joué un rôle prépondérant dans le développement de notre État social moderne et dans la mise en place d'une politique soucieuse d'améliorer les conditions de vie des couches sociales inférieures. Il apparaît donc logique, d'après ce modèle, que les classes sociales inférieures (y compris celles vivant dans la pauvreté) offrent leur soutien aux partis de gauche.

Certains éléments indiquent néanmoins que la classe sociale et la fracture socioéconomique ne définissent plus autant qu'auparavant le comportement et les opinions politiques de la population (Grande & Kriesi, 2012 ; Kalmijn & Kraaykamp, 2007). Caractérisées par une amélioration de la prospérité générale et par un relèvement du mode de vie de nombreuses personnes au niveau de celui de la classe moyenne, la percée de l'État social et la croissance économique ont en effet contribué à modérer le conflit des classes. De ce fait, les thèmes socio-économiques ne suscitent, pour beaucoup, plus autant d'intérêt. Nous assistons en outre à la transformation de l'économie : la société industrielle composée d'une classe ouvrière bien définie se mue en une société post-industrielle, où le secteur des services gagne en importance et où la classe ouvrière classique s'efface au profit d'un groupe diffus de travailleurs dans le secteur des services qui, en termes d'opposition travail-capital, affiche une position moins évidente. Autre facteur : le succès de l'image d'une société socio-libérale, caractérisée par une économie de marché libre socialement corrigée et généralement admise par les partis traditionnels de centre-gauche en Europe occidentale. Ces partis se sont ainsi « centrisés », à l'instar des partis libéraux (économiques) avec, pour conséquence, une distinction moins évidente entre les différents partis traditionnels qui, de ce fait, rassemblent non seulement moins d'électeurs sur ces thèmes, mais affaiblissent également le clivage proprement dit. Peut-on d'ailleurs définir la pauvreté en termes de fracture sociale et économique (laquelle sépare les travailleurs des capitalistes), sachant que les personnes précarisées ne participent que rarement, voire jamais au marché du travail ? Souvent, les personnes en situation de pauvreté sont au chômage, en incapacité de travail, à la retraite ou se retrouvent sur le marché de l'emploi secondaire pour un maigre salaire et/ou un travail irrégulier.

Certains auteurs évoquent l'émergence d'un nouveau clivage entre les gagnants et les perdants des processus de modernisation et de globalisation économiques (Bornschier, 2012 ; Bornschier & Kriesi, 2013 ;

Dolezal & Hutter, 2012 ; Esping-Andersen, 1999 ; Grande & Kriesi, 2012 ; Kriesi et al., 2006 ; 2008). Ce clivage entre gagnants et perdants du processus de globalisation peut se définir en termes aussi bien économiques que culturels. Figurent au nombre des perdants économiques les groupes en bas de l'échelle socioéconomique, d'une part, c'est-à-dire les personnes peu instruites ainsi que les ouvriers non qualifiés, d'autre part, l'ancienne classe ouvrière traditionnelle, qui, depuis l'industrialisation et l'émergence du « prolétariat de services », voit ses emplois disparaître (Bornschier & Kriesi, 2013). Au niveau culturel, la globalisation se caractérise entre autres par une diffusion de normes universelles, par la diversité et par une pression exercée sur les pensées et comportements traditionnels, particularistes. Les partisans de ce dernier point constituent les perdants culturels, où sont sur-représentés les groupes peu qualifiés et socialement exclus aux côtés de groupes conservateurs (Grande & Kriesi, 2012).

D'après l'hypothèse de convergence (Kitschelt, 2009), ce nouveau clivage se reflète essentiellement au niveau culturel, car les quelques différences encore observées entre les partis traditionnels (tant de centre-droite que de centre-gauche) relèvent de la conception qu'ont ces derniers de la globalisation économique. Cette nouvelle fracture sert dès lors, dans l'essentiel, à expliquer le pouvoir de séduction des nouveaux partis et des partis populistes (majoritairement de droite). Les partis traditionnels de (centre-)gauche ont en effet épousé, eux aussi, ces modèles de valeurs universalistes post-modernes qui exercent sur les professions socioculturelles ainsi que sur les travailleurs davantage qualifiés (Bornschier & Kriesi, 2013) un pouvoir de séduction plus important que sur leurs propres électeurs traditionnels. Les questions sur l'immigration, les questions d'éthique (comme l'avortement et l'euthanasie), les modes de vie (l'homosexualité) et la globalisation (comme l'intégration européenne et le libre-échange) forment le noyau de ce clivage. Pour Grande et Kriesi (2012), ce clivage se situe dès lors quelque part entre l'« intégration » et la « démarcation », entre ces concepts qui adhèrent à cette nouvelle culture de globalisation et ceux qui cherchent à s'en écarter en se repliant sur leur groupe et leur culture propres. Il correspond au clivage culturel qui, selon Elchardus (1994 ; voir également Winter, 2002), distingue la « nouvelle gauche » de la « nouvelle droite » et qui repose également sur des différences dans les modèles de valeurs. D'après cette théorie, les personnes en situation de pauvreté – comptant parmi les perdants du processus de globalisation – devraient se trouver du côté de la démarcation de cette fracture et afficher une

préférence pour les « nouveaux » partis de droite. Soulignons toutefois que les perdants du processus de globalisation sont nombreux à appartenir à ce groupe de « nouveaux » Belges fréquemment visés par ces nouveaux mouvements de droite. Dans le présent chapitre, nous tenterons tout d'abord de déterminer l'influence qu'exerce l'expérience de la pauvreté sur la position qu'occupe un citoyen au niveau du clivage socioéconomique traditionnel, d'une part, sur la nouvelle fracture culturelle, d'autre part.

Comme nous l'avons signalé plus haut, nous aborderons donc deux questions dans ce chapitre. La première concerne les convictions politiques des personnes vivant dans la pauvreté ; la seconde, leur participation politique ainsi que leur attitude vis-à-vis des institutions. Étant donné que la pauvreté peut être considérée comme un « réseau d'exclusions sociales » couvrant de multiples facettes (Levecque, 2003 ; Vranken, Geldof & Van Menzel, 1997), on peut supposer que les personnes concernées par la pauvreté sont également exclues sur le plan politique. Ces personnes sont mal organisées en tant que groupe et, en dépit des diverses initiatives, rarement consultées en matière de politique et peu impliquées directement dans la politique relative à la pauvreté. L'exclusion sociale implique des obstacles qui empêchent ou compliquent la participation, tant sur le plan collectif que sur le plan individuel. Ces obstacles à la participation politique s'expliquent souvent par un manque de capital multiple (économique, social, humain et culturel) entretenu par l'exclusion sociale. La Belgique ne tente pas d'exclure de la participation politique ses citoyens en situation de pauvreté, contrairement aux États-Unis, par exemple, où certains responsables politiques et partis essaient activement, par le biais de toutes sortes d'obstacles administratifs et juridiques, de limiter, voire même d'empêcher la participation des classes inférieures au processus électoral. La Belgique, où le vote reste obligatoire, n'en est pas à ce stade, même si force est de reconnaître que les partis déploient peu d'efforts pour impliquer activement dans la vie politique les classes sociales inférieures et celles vivant dans la pauvreté. Toutefois, chez nous aussi, les personnes en situation de pauvreté sont *a priori* non seulement plus nombreuses à ne pas aller voter ou à voter blanc, mais également plus effacées dans d'autres formes de comportement politique.

L'exclusion sociale et la participation restreinte à la vie sociale, économique et politique contribuent également à une certaine aliénation des institutions politiques. Lorsque s'ajoute à cela l'expérience parfois négative que les personnes précarisées ont avec les institutions offi-

cielles et semi-officielles (comme les services sociaux, l'enseignement ou la police), la confiance que ces personnes leur portent ainsi que la satisfaction qu'elles en tirent sont souvent mises à mal. Il convient toutefois de rappeler que les personnes vivant dans la pauvreté constituent un groupe très divers et que, pour beaucoup d'entre elles, les processus précités n'entrent pas en ligne de compte ou dans une mesure restreinte seulement, même s'ils peuvent être une explication à l'attrait qu'exercent, chez certaines d'entre elles, les groupes extrémistes et anti-establishment. L'on peut donc s'attendre à observer, d'une part, une tendance plus marquée chez les personnes en situation de pauvreté à voter pour des partis extrémistes, d'autre part, un recul de la confiance qu'elles accordent aux institutions et de la satisfaction que le fonctionnement de ces dernières génère (Vranken, 2004).

3. Données et méthodes

Les analyses du présent chapitre reposent sur les données de la sixième et (à ce jour) dernière phase du 'European Social Survey' (ESS6), une enquête réalisée à grande échelle et de manière périodique depuis 2002. La sixième phase de l'ESS date de 2012 et a impliqué trente pays européens.

3.1 L'échantillon

Le sondage belge a été réalisé sur la base d'un échantillonnage aléatoire stratifié à deux étapes. Les analyses ont été stratifiées d'après les dix provinces et la Région de Bruxelles-Capitale. Des *clusters* ont ensuite été choisis au sein de chaque province, proportionnellement à la population de la province. Dans chaque *cluster*, neuf participants ont été tirés au hasard. Au total, 363 *clusters* ont été sélectionnés dans 222 communes. Les interviews ont été réalisées entre septembre et décembre 2012. La taille totale de l'échantillon correspondait à $N = 1\,869$. Pour de plus amples informations, veuillez vous référer à la documentation du 'European Social Survey' (ESS-ERIC, 2014).

Les enquêtes parviennent souvent difficilement à toucher les personnes vulnérables et les groupes en situation précaire. La situation n'est probablement pas différente avec l'ESS6. Souvent plus difficilement accessibles, mais aussi plus enclines à refuser de participer à l'enquête, les personnes présentant un risque aigu de plonger dans la pauvreté sont généralement sous-représentées dans l'échantillon. Les sondages

tentent de remédier en partie au problème en pondérant les participants, afin que l'échantillon soit davantage représentatif de la population. Ici également, des pondérations post-stratification ont été opérées pour compenser quelque peu les erreurs d'échantillonnage ainsi que les absences de réponse. Pour autant toutefois que la non-participation corresponde à des facteurs qui n'ont pas été intégrés dans les pondérations, cette correction demeure imparfaite.

3.2 Analyse

Dans ce chapitre, nous nous contenterons de procéder à des analyses bidimensionnelles de la relation entre la pauvreté, d'une part, le comportement ainsi que les opinions politiques, d'autre part. Nous comparerons en particulier le comportement et les opinions politiques des participants avec et sans difficultés financières ou, autrement dit, des participants confrontés à la pauvreté subjective avec ceux des participants qui ne le sont pas. Les variables d'ordre général (sex, âge, niveau d'enseignement, participation au marché du travail, origine ou nationalité) ne seront, en l'occurrence, pas prises en considération. L'objet premier du présent chapitre est de répertorier les différences de comportement et d'opinions politiques, avant de se pencher sur les différences entre les deux groupes. La question qui sera abordée ne sera pas tant de savoir si la pauvreté proprement dite influence les opinions et le comportement politiques, mais plutôt de déterminer s'il existe des différences d'opinions et de comportement politiques entre les personnes concernées par la pauvreté et celles qui ne le sont pas. Pour réaliser les analyses bidimensionnelles, des tests *t* ont été utilisés pour deux échantillons indépendants. Le test χ^2 n'a été utilisé que pour vérifier l'existence d'un rapport entre le statut de pauvreté et l'affiliation à un parti ; les *odds ratios* (rapports des chances) et leurs intervalles de confiance ont servi à identifier les différences et à les localiser.

4. Résultats

Dans cette partie, nous nous pencherons sur les différences d'opinions politiques et de participation observées entre les participants confrontés à la pauvreté subjective et ceux ne l'étant pas. Tout d'abord, nous décrirons les résultats concernant la pauvreté subjective et comparerons les résultats obtenus avec les chiffres tirés d'autres sources. Ensuite, nous comparerons les deux groupes d'après leurs idées politiques (orientation face à la démocratie et opinions politiques) et leur

participation politique (affiliation à un parti, participation politique, confiance accordée aux différentes institutions et satisfaction inspirée par celles-ci). La participation politique, en termes d'intention de vote particulièrement, ne peut pas être dissociée des comportements politiques qui, en effet, la définissent.

4.1 Pauvreté subjective

L'ESS6 ne pose aucune question directe sur la pauvreté. Elle compile, certes, des informations sur les revenus, mais sous forme seulement de grandes catégories de revenus (déciles). L'indicateur de pauvreté a été déterminé d'après les réponses à une question sur la pauvreté subjective, qui est basée sur l'expérience des personnes en situation de pauvreté. Il s'agit de l'une des manières acceptées qui permet de mesurer la pauvreté (Van den Bosch, 2001), aux côtés des critères utilisés par les chercheurs ou les acteurs institutionnels (principalement les autorités nationales ou internationales, telles que l'UE). Cette pauvreté subjective est subdivisée dans les catégories suivantes : le revenu actuel permet-il au ménage de vivre confortablement/de joindre les deux bouts ou le ménage éprouve-t-il des difficultés/de réelles difficultés à boucler ses fins de mois ? Un participant qui reconnaît avoir des « difficultés » ou de « réelles difficultés » à s'en sortir avec son revenu actuel est considéré comme touché par la pauvreté subjective (PS). Les autres sont classés dans la catégorie « sans pauvreté subjective » (SPS). Une telle opérationnalisation de la pauvreté subjective concorde avec la définition de la pauvreté subjective utilisée par la DGSIE¹. D'après cet indicateur, 23,5% des participants en ménage rencontrent des difficultés à boucler les fins de mois. Ces chiffres varient toutefois considérablement dans les trois Régions ($F_{2,1860} = 78,7$, $p < 0,001$) : alors que 37% des participants à Bruxelles et en Wallonie reconnaissent avoir des difficultés à joindre les deux bouts, ils ne sont que 13% en Flandre. Ces résultats sont conformes à l'estimation de la proportion de personnes en situation de pauvreté subjective, réalisée sur la base de l'EU-SILC et correspondent à 22,3% des Belges en 2012 (SPF Economie, 2014a) et à 15,3% des citoyens flamands (SVR, Studiedienst van de Vlaamse Regering, 2014). Le pourcentage estimé de personnes concernées par la pauvreté subjective qui est utilisé ici dépasse largement celui de personnes présentant un risque de pauvreté, défini comme un revenu équivalent total inférieur à 60% de la médiane, qui était en Belgique de 15% pour 2012 (SPF Economie, 2014a).

4.2 Opinions politiques

La manière dont les personnes interrogées se positionnent à gauche (0) ou à droite (10) de l'échiquier politique est un premier indicateur de leurs vues politiques. Les participants sont répartis sur cet axe de manière relativement symétrique, avec toutefois un pic au centre : 35,9% d'entre eux se placent juste au milieu (5) de l'axe gauche-droite. Les participants en situation de pauvreté se positionnent généralement un peu plus à gauche que ceux qui n'y sont pas confrontés. Tandis que 28,4% des participants vivant dans la pauvreté se disent de gauche (score 0-3) contre 17,3% de droite (score 7-10), cette proportion correspond respectivement à 18,6% et à 24,1% chez les personnes non affectées par la pauvreté.

Une importante contradiction en fonction du côté de la fracture socio-économique où l'on se trouve est la manière dont les autorités doivent aborder les thèmes tels que la pauvreté et la répartition des revenus. Il a notamment été demandé aux participants s'ils estimaient que le gouvernement devait réduire les écarts entre les revenus. À la très grande majorité (71,3%), les personnes interrogées ont répondu par l'affirmative ; 14,4%, en revanche, ne partagent pas cet avis. On observe une nette différence selon la situation de pauvreté des participants. En effet, les personnes vivant dans la pauvreté sont bien plus nombreuses (81%) que celles non concernées par cette précarité (68,4%) à estimer que cette tâche incombe au gouvernement. De même qu'il leur semble plus important qu'au second groupe, dans le cadre d'une démocratie, que le gouvernement s'attelle à préserver l'ensemble de ses citoyens de la pauvreté et à prendre des mesures pour réduire les disparités entre les revenus. Nous remarquons par ailleurs que les personnes qui connaissent la pauvreté sont nettement moins satisfaites de la politique menée par le gouvernement belge dans ce domaine : 38,6% des participants précarisés estiment en effet que le gouvernement belge se montre peu actif (score 0-3) dans la lutte contre la pauvreté, tandis que 23,4% saluent ses nombreux efforts (score 7-10). Ces pourcentages passent respectivement à 22% et à 30,9% chez les personnes vivant à l'abri de la pauvreté. En ce qui concerne la politique contre l'inégalité des revenus, 20,6% seulement des personnes interrogées trouvent le gouvernement très investi dans le domaine, contre 39,1%. Ces pourcentages sont respectivement de 19,8% et 26,4% chez les personnes n'ayant aucune expérience de la pauvreté. Ces conclusions coïncident avec le modèle de clivage socioéconomique attendu : les personnes qui vivent dans une pauvreté (subjective) sont nettement plus favorables à un plus grand

interventionnisme des autorités face aux problèmes de pauvreté et de revenus.

Tableau 1 : Opinions politiques, en fonction de la situation de pauvreté subjective.

	Échelle	SPS	PS	p
Orientation gauche-droite	0 : Gauche 10 : Droite	5,15 (1,92)	4,71 (2,14)	***
Le gouvernement devrait prendre des mesures pour réduire les écarts de revenus	1 : Tout à fait d'accord 5 : Pas d'accord du tout	2,30 (1,05)	1,90 (1,02)	***
Il est important pour une démocratie que le gouvernement protège l'ensemble de ses citoyens de la pauvreté	0 : Pas important du tout 10 : Extrêmement important	8,45 (1,68)	8,84 (1,60)	***
Il est important pour une démocratie que le gouvernement prenne des mesures pour réduire les écarts de revenus	0 : Pas important du tout 10 : Extrêmement important	7,74 (2,07)	8,37 (1,93)	***
En Belgique, le gouvernement protège l'ensemble de ses citoyens de la pauvreté	0 : Absolument pas d'application 10 : Parfaitement d'application	5,23 (2,24)	4,39 (2,66)	***
En Belgique, le gouvernement prend des mesures pour réduire les écarts de revenus	0 : Absolument pas d'application 10 : Parfaitement d'application	5,21 (2,05)	4,25 (2,60)	***
Les hommes et femmes homosexuels doivent être libres de vivre leur vie comme ils l'entendent	1 : Tout à fait d'accord 5 : Pas d'accord du tout	1,67 (0,91)	2,05 (1,26)	***
L'intégration européenne est-elle déjà allée trop loin ou doit-elle poursuivre dans cette voie ?	0 : L'intégration est déjà allée trop loin 10 : L'intégration doit se poursuivre	5,49 (2,51)	4,72 (2,60)	***
Il est important pour une démocratie de respecter les droits des minorités	0 : Pas important du tout 10 : Extrêmement important	8,20 (1,66)	8,05 (2,17)	n.s.
Les droits des minorités sont défendus en Belgique	0 : Absolument pas d'application 10 : Parfaitement d'application	6,55 (1,86)	5,89 (2,39)	***
Autorise l'entrée de nombreux/peu d'immigrants provenant de pays hors Europe	1: Beaucoup 4: Personne	2,45 (0,82)	2,63 (0,92)	***
Grâce aux immigrants, il fait meilleur ou moins bon vivre en Belgique	0: Moins bon vivre 10: Meilleur vivre	4,84 (2,01)	4,29 (2,45)	***

significance : * : 0,050 ; ** : 0,010 ; *** : 0,001

SPS : Sans pauvreté subjective ; PS : Pauvreté subjective

Les participants vivant dans la pauvreté sont globalement moins progressistes lorsqu'il s'agit d'autres thèmes. Alors qu'ils sont une majorité écrasante (73,2%) à soutenir les droits des homosexuels à vivre comme ils l'entendent, ils sont nettement moins nombreux que les autres personnes interrogées (88,4%) à défendre cette cause. Ils sont également de moins fervents défenseurs de l'Europe. À leurs yeux, l'intégration européenne a déjà suffisamment progressé.

Même si, en moyenne, les deux groupes jugent important de protéger les droits des minorités, les personnes interrogées vivant dans la pauvreté semblent globalement moins convaincues des démarches entreprises dans ce sens en Belgique. La satisfaction des participants ne connaissant pas la pauvreté est elle aussi relativement limitée. Malgré leur préoccupation pour les droits des minorités, les participants précarisés affichent une hostilité plus vénérable à l'égard des immigrants que les personnes interrogées ne vivant pas dans la pauvreté : 50,2% d'entre eux considèrent en effet que l'entrée sur le territoire d'immigrants issus de pays pauvres hors Europe ne devrait plus être autorisée (ou plus autant), contre 43,2% des participants épargnés de la pauvreté. Ils sont par ailleurs 36% à estimer qu'il fait moins bon vivre dans leur pays depuis l'arrivée des immigrants, avis que partagent 23,3% des participants ne connaissant pas la pauvreté.

4.3 Orientation démocratique

La perception de la démocratie a été mesurée au travers de diverses questions concernant notamment l'importance que revêt, pour la personne interrogée, de vivre dans un pays démocratique, l'importance pour une démocratie d'organiser des élections libres et équitables, l'image que les citoyens se font de la Belgique en tant que pays démocratique et enfin l'image qu'ils ont de la liberté et de l'équité des élections organisées en Belgique. Chacune de ces questions est évaluée sur une échelle de 1 à 11. La grande majorité des personnes reconnaissent l'importance de vivre en démocratie ($\bar{x} = 8,20$, $s = 1,99$) et de pouvoir bénéficier d'élections libres et équitables ($\bar{x} = 8,44$, $s = 1,87$), même si le bilan qu'elles font de la démocratie en Belgique n'est pas aussi satisfaisant. En ce qui concerne le niveau démocratique de la Belgique, 27,3% des personnes interrogées ont attribué un score inférieur ou égal à 5 ($\bar{x} = 6,57$, $s = 2,08$). À la question portant sur l'équité et la liberté des élections, elles sont 19,6% à avoir attribué un score inférieur ou égal à 5 ($\bar{x} = 7,40$, $s = 2,35$).

Bien que les résultats du tableau 2 montrent que les participants concernés par la pauvreté subjective accordent un peu moins d'importance à la démocratie que les autres, l'imposante majorité des personnes interrogées en situation de pauvreté conviennent de l'importance de vivre dans un pays démocratique (76%, contre 7% pour qui la question est sans intérêt). On observe ce même schéma concernant l'importance de l'organisation d'élections libres et équitables. Ici encore, ce point revêt une très grande importance aux yeux d'une grande majorité des personnes interrogées vivant dans la pauvreté (82% contre une petite minorité (5%)), bien que leur pourcentage soit moins élevé que celui des personnes interrogées non confrontées à la pauvreté (89% contre seulement 1% pour qui le sujet est considéré sans importance). Comparativement aux personnes interrogées préservées de la pauvreté, celles pour qui la pauvreté fait partie du quotidien émettent globalement un avis quelque peu plus critique à l'égard de la démocratie ainsi qu'à l'égard de la liberté et de l'équité de l'organisation des élections en Belgique.

Tableau 2 : Perception de la démocratie, en fonction de la situation de pauvreté subjective.

	Échelle	SPS	PS	p
Est-il important de vivre dans un pays démocratique ?	0: Pas important du tout 10: Extrêmement important	8,31 (1,83)	7,83 (2,42)	***
La Belgique est-elle un pays démocratique ?	0: Pas démocratique du tout 10: Tout à fait démocratique	6,71 (1,93)	6,11 (2,48)	***
Dans quelle mesure est-il important pour une démocratie d'avoir des élections organisées librement et équitablement ?	0: Pas important du tout 10: Extrêmement important	8,55 (1,73)	8,05 (2,23)	***
Les élections en Belgique sont libres et équitables	0: Absolument pas d'application 10: Parfaitement d'application	7,54 (2,25)	6,89 (2,60)	***

significance : * : 0,050 ; ** : 0,010 ; *** : 0,001

SPS : Sans pauvreté subjective ; PS : Pauvreté subjective

D'autres questions ont également été posées aux participants, à savoir : estiment-ils important pour la démocratie de garantir la libre expression pour tous des opinions politiques – même extrêmes ? Trouvent-ils important qu'un gouvernement calque sa politique sur l'avis de la majorité ou qu'il soit constitué par une coalition de plusieurs partis ?

La très grande majorité (70%) estime que chacun a le droit d'exprimer sa vision politique, aussi extrême soit-elle. Un quart des personnes interrogées considère toutefois que les opinions politiques extrêmes doivent être réprimées. Dans le cas présent, la réponse à cette question ne semble pas être influencée par la situation de pauvreté des participants. En ce qui concerne les deux autres questions en revanche, l'on note des différences, certes, limitées, mais significatives en fonction de la situation de pauvreté dans laquelle vivent les personnes interrogées. Les personnes confrontées à la pauvreté auront ainsi davantage tendance à estimer que le gouvernement devrait adapter sa politique à l'opinion majoritaire du peuple. Au même titre, ces personnes seront plus nombreuses à préférer un gouvernement dirigé par un seul parti, même si elles restent minoritaires. Pour autant que ces deux derniers points soient considérés comme des indicateurs d'ouverture à des arguments populistes, l'on pourrait effectivement en déduire que les personnes vivant dans la pauvreté sont davantage enclines à défendre des idées populistes.

Tableau 3 : Opinions sur la démocratie, en fonction de la situation de pauvreté subjective.

	SPS	PS	Total
Il est bon pour une démocratie que chacun puisse exprimer librement ses idées politiques, même extrêmes		$\chi^2 (2) = 0,14$	
Chacun doit pouvoir exprimer librement ses idées politiques, même extrêmes	70,5%	69,8%	70,4%
L'expression des idées politiques extrêmes doit être évitée	25,0%	25,3%	25,1%
Cela dépend	4,5%	4,8%	4,6%
Il est bon pour une démocratie que le gouvernement adapte sa politique à l'avis de la majorité		$\chi^2 (2) = 10,07^{**}$	
Le gouvernement doit adapter sa politique	68,0%	74,8%	69,6%
Le gouvernement doit s'en tenir à sa politique	26,0%	18,5%	24,2%
Cela dépend	6,0%	6,8%	6,2%
Qu'est-il préférable pour une démocratie : que le gouvernement ne soit constitué que d'un seul parti ou qu'il soit formé par une coalition ?		$\chi^2 (2) = 8,85^*$	
Un seul parti au gouvernement	12,7%	18,0%	13,9%
Deux ou plusieurs partis au gouvernement	85,5%	79,4%	84,1%
Cela dépend	1,8%	2,6%	2,0%

significance : * : 0,050 ; ** : 0,010 ; *** : 0,001

SPS : Sans pauvreté subjective ; PS : Pauvreté subjective

4.4 Confiance et satisfaction

Les participants ont pu évaluer sur une échelle de 1 à 11 la confiance qu'ils placent dans le parlement, la justice, la police, les politiques, les partis politiques nationaux ainsi que le Parlement européen. Un score de 0 signifie l'absence totale de confiance, à l'inverse du score 10 qui équivaut à la pleine confiance. Les partis politiques ($\bar{x} = 4,20$, $s = 2,18$) ainsi que les hommes politiques sont les institutions en qui les citoyens avouent avoir le moins confiance ($\bar{x} = 4,30$, $s = 2,18$), à l'inverse de la police qui inspire le plus haut degré de confiance ($\bar{x} = 6,09$, $s = 2,13$). Parmi toutes les personnes interrogées (concernées ou non par la pauvreté), celles qui manifestent une défiance nettement plus marquée à l'égard de chacune de ces institutions sont celles qui vivent dans la pauvreté.

Il a également été demandé aux participants s'ils étaient satisfaits du fonctionnement actuel de plusieurs autres institutions, à savoir l'économie, le gouvernement national, la démocratie, l'enseignement et les soins de santé. Une fois encore, les participants ont pu quantifier leur degré de satisfaction sur une échelle de 1 à 11 ; le chiffre 0 correspondant à l'insatisfaction totale et le chiffre 10 à la pleine satisfaction. Avec des scores moyens respectifs de 7,67 ($s = 1,49$) et de 6,78 ($s = 1,78$), les soins de santé et l'enseignement sont manifestement les deux secteurs les plus satisfaisants. L'économie ($\bar{x} = 4,95$, $s = 1,95$) et le gouvernement national ($\bar{x} = 5,09$, $s = 2,07$) sont en revanche les deux secteurs les moins bien cotés. À nouveau, nous constatons que les personnes interrogées en situation de pauvreté sont nettement moins satisfaites du fonctionnement de ces institutions que les personnes préservées de la précarité. Ces résultats étayent l'argument de l'exclusion sociale. Les institutions politiques inspirent non seulement moins confiance aux personnes précarisées, mais leur fonctionnement leur apporte également moins de satisfaction. Ces deux observations peuvent s'expliquer par des expériences moins positives que ces personnes ont pu avoir avec ces institutions.

Tableau 4 : Confiance et satisfaction inspirées par la politique, en fonction du statut de pauvreté subjective.

	Échelle	SPS	PS	p
Confiance				
... dans le parlement national	0 : Aucune confiance 10 : Confiance totale	5,19 (2,06)	4,29 (2,64)	***
... dans le système juridique	0 : Aucune confiance 10 : Confiance totale	5,05 (2,29)	4,28 (2,68)	***
... dans la police	0 : Aucune confiance 10 : Confiance totale	6,30 (1,93)	5,43 (2,59)	***
... dans les hommes politiques	0 : Aucune confiance 10 : Confiance totale	4,51 (2,06)	3,60 (2,40)	***
... dans les partis politiques	0 : Aucune confiance 10 : Confiance totale	4,39 (2,07)	3,58 (2,42)	***
... dans le parlement européen	0 : Aucune confiance 10 : Confiance totale	5,26 (2,25)	4,44 (2,58)	***
Satisfaction				
... par rapport à l'état actuel de l'économie	0 : Insatisfaction totale 10 : Satisfaction totale	5,20 (1,77)	4,14 (2,27)	***
... par rapport au gouvernement national	0 : Insatisfaction totale 10 : Satisfaction totale	5,23 (1,93)	4,62 (2,40)	***
... par rapport au fonctionnement de la démocratie en Belgique	0 : Insatisfaction totale 10 : Satisfaction totale	6,00 (1,82)	5,27 (2,32)	***
... par rapport au fonctionnement du système éducatif	0 : Excessivement mauvais 10 : Excessivement bon	6,88 (1,69)	6,45 (2,03)	***
... par rapport au fonctionnement des soins de santé	0 : Excessivement mauvais 10 : Excessivement bon	7,79 (1,25)	7,30 (2,05)	***

Signification : * : p < 0,050, ** : p < 0,010, *** : p < 0,001

SPS : Sans pauvreté subjective ; PS : Pauvreté subjective

4.5 Affiliation à un parti

Deux questions permettent d'identifier la préférence politique des personnes interrogées : la première concerne le parti pour lequel ces personnes ont voté aux élections de juin 2010, et la seconde concerne le parti auquel elles adhèrent le plus (question qui ne sera posée que si la personne interrogée admet à la première question avoir voté nul aux élections). Les réponses ont été recodées en fonction des familles

politiques : « Écologistes » (Écolo, Groen !, 7,9%), « Chrétiens-démocrates » (cdH, CD&V, 16,6%), « Socio-démocrates » (PS, sp.a, 21,8%), « Libéraux » (MR, OpenVLD, 14,9%), « Nationalistes flamands » (N-VA, 10,7%), « Extrême droite » (VB, 2,7%), « Autres » (3,8%), « Vote blanc/Vote nul » (2,9%), « Pas voté » (10,6%) et « Pas le droit de vote » (8%). Les trois dernières catégories renvoient aux personnes interrogées ayant reconnu avoir voté nul lors des élections de 2010 et n'avoir également aucun sentiment d'appartenance à un parti en particulier.

L'analyse montre un rapport clair et réel entre la pauvreté subjective et l'affiliation à un parti ($\chi^2 (9) = 86,3, p < 0,001$). Les personnes interrogées vivant dans la pauvreté ont une tendance nettement plus marquée (34%) que celles non concernées par la pauvreté (18%) à voter pour des partis socio-démocrates (OR = 2,29, 95% IF = [1,81 – 2,91])², bien qu'elles soient bien moins nombreuses à afficher une préférence pour la N-VA (OR = 0,34 [0,21 – 0,54]), les partis libéraux (OR = 0,44 [0,31 – 0,63]) et, dans une moindre mesure, pour les partis chrétiens-démocrates (OR = 0,72 [0,53 – 0,98]). Pour les autres partis, aucune différence significative n'a été observée en Belgique. Les différences relevées en matière de participation (« vote blanc/nul », « pas voté », « pas le droit de vote ») entre les participants concernés par la pauvreté subjective et les autres ne sont pas significatives. Ces résultats soutiennent clairement l'existence d'un gradient socioéconomique dans les intentions de vote et semblent confirmer le modèle traditionnel de clivage socioéconomique.

Tableau 5 : Affiliation à un parti, en fonction du statut de pauvreté subjective, échantillon complet.

Affiliation politique	SPS	PS	OR
Écologistes (Écolo, Groen !)	8,1%	7,1%	0,88
Chrétiens-démocrates (CDH, CD&V)	17,7%	13,4%	0,72
Socio-démocrates (PS, sp.a)	18,1%	33,7%	2,29
Libéraux (MR, Open VLD)	17,0%	8,2%	0,44
Nationalistes flamands (N-VA)	12,7%	4,6%	0,34
Extrême droite (VB)	2,7%	3,0%	1,14
Autre	3,7%	4,3%	1,19
Vote blanc/nul	2,5%	4,1%	1,67
Pas voté	9,7%	12,8%	1,36
Pas le droit de vote	7,7%	8,9%	1,18

OR **en gras** : Un OR de 1 se situe en dehors de l'intervalle de confiance à 95%. Autrement dit, la probabilité que certains partis soient élus varie en fonction du statut de pauvreté subjective des électeurs.

Pourtant, il existe des différences entre les Régions dans la relation entre la pauvreté subjective et les préférences politiques. Ces différences reflètent en partie celles observées dans les partis et dans les cultures politiques entre les Régions, mais aussi les différences dans la situation de pauvreté. Par exemple, en Wallonie et à Bruxelles, les personnes interrogées qui vivent dans la pauvreté affichent une préférence marquée pour le PS (Wal. : OR = 2,13 [1,50 – 3,02], Bru. : OR = 2,81 [1,38 – 5,71]) et un rejet du MR (Wal. : OR = 0,35 [0,22 – 0,57] ; Bru. : OR = 0,15 [0,04 – 0,59]). En Flandre, on remarque également que les personnes interrogées vivant dans la pauvreté sont moins enclines à voter pour l'Open VLD (OR = 0,49 [0,26 – 0,95]), sans pourtant afficher de préférence significative pour le sp.a. Par rapport aux personnes non concernées par la pauvreté, elles auront toutefois davantage tendance à offrir leur soutien au Vlaams Belang (OR = 2,34 [1,23 – 4,46]). Il n'a été observé, pour aucune autre affiliation à un parti, de différences significatives au niveau régional en fonction de la situation de la pauvreté, et ce, en raison des échantillons relativement petits. Alors que les hypothèses concernant le clivage socioéconomique traditionnel se confirment en Wallonie et à Bruxelles, la nouvelle fracture intégration-démarcation semble également jouer un rôle évident en Flandre.

4.6 Participation politique

La participation politique des personnes interrogées a tout d'abord pu être mise en évidence par le biais d'une question visant à sonder l'intérêt porté à la politique. Diverses catégories de réponses étaient proposées, allant de « très intéressé » (1) à « pas intéressé du tout » (4). Le score moyen obtenu s'élève à 2,67 ($s = 0,91$), ce qui révèle un intérêt modéré pour la politique des participants moyens. Tandis que 21,7% des personnes reconnaissent ne pas s'intéresser du tout à la politique, seuls 9,1% se disent au contraire très intéressés par le sujet. Les personnes interrogées vivant dans la pauvreté portent globalement moins d'intérêt à la politique que celles qui en sont épargnées. Ces résultats confirment les arguments d'exclusion sociale et de culture de la pauvreté selon lesquels les personnes précarisées sont moins intéressées par les questions qui ne les touchent pas directement.

Par ailleurs, il leur a également été demandé si, au cours des douze derniers mois, elles avaient été en contact avec un responsable politique ou un fonctionnaire, si elles avaient été actives au sein d'un parti politique, d'un groupe d'action ou d'une autre association, si elles avaient

porté un autocollant ou un badge pour une campagne quelconque, si elles avaient signé une pétition, participé à une manifestation et, enfin, si elles avaient boycotté certains produits. À chacune de ces questions, il ne pouvait être répondu que par oui ou par non. La majorité des participants (55,4%) a répondu n'avoir participé à aucune de ces activités. Seuls 8,9% d'entre eux s'étaient adonnés à trois activités (ou plus) au cours de l'année écoulée, les plus fréquemment citées étant la signature d'une pétition (20,5%), les activités menées pour une « autre association » (17,4%) et une prise de contact avec un responsable politique ou un fonctionnaire (15,6%). La moyenne d'activités réalisées était donc de 0,80 ($s = 1,14$). Les différences relevées en termes de participation politique entre les personnes interrogées concernées par la pauvreté subjective et celles en étant épargnées sont peu nombreuses. Le travail associatif et la signature de pétitions semblent être les seules activités dans lesquelles les personnes en situation de pauvreté se sont nettement moins investies que les autres au cours de l'année écoulée. Ces observations ne coïncident pas avec l'argument de l'exclusion sociale. Toutefois, la participation politique du groupe de personnes préservées de la pauvreté est également très limitée.

Tableau 6 : Participation politique, en fonction de la situation de pauvreté subjective.

	SPS	PS	p
Intérêt pour la politique (1 : très intéressé, 4 : pas intéressé)	2,62 (0,89)	2,85 (0,97)	***
Activités au cours des 12 derniers mois			
Contact avec un responsable politique ou un fonctionnaire	16,1%	14,2%	n.s.
A travaillé pour un parti politique ou un groupe d'action	4,6%	3,4%	n.s.
A travaillé pour une autre association	20,1%	8,6%	***
A porté un badge ou un autocollant	6,5%	5,1%	n.s.
A signé une pétition	21,9%	15,9%	**
A participé à une manifestation	4,8%	5,5%	n.s.
A boycotté des produits	11,4%	11,2%	n.s.

Significance : * : $p < 0,050$, ** : $p < 0,010$, *** : $p < 0,001$

SPS : Sans pauvreté subjective ; PS : Pauvreté subjective

5. Discussion

Les analyses précitées montrent que le comportement et les opinions politiques varient selon que les personnes vivent ou non en situation de pauvreté. Bien que réelles, ces différences méritent néanmoins d'être nuancées. Politiquement parlant, il ne s'agit pas de deux populations

complètement distinctes ; elles se recoupent en grande partie. Les deux groupes couvrent le spectre tout entier ; les différences relevées sont davantage de l'ordre de la gradation que de la nature. En effet, la tendance prépondérante dans les deux groupes ira souvent dans le même sens, avec toutefois un penchant plus prononcé dans le premier groupe que dans l'autre.

Les résultats soutiennent le modèle de clivage, aussi bien le clivage socioéconomique que le nouveau clivage intégration-démarcation. Globalement, par rapport aux personnes qui ne connaissent pas la pauvreté, celles qui la vivent au quotidien ne se positionnent pas juste un peu plus à gauche sur la ligne de fracture socioéconomique, elles ont également davantage tendance à se montrer partisanes d'un État actif dans sa politique en matière de pauvreté et au rôle de redistribution. D'un autre côté, leur attitude quelque peu plus négative à l'égard des homosexuels, de l'unification européenne et des immigrants les place souvent du côté de la démarcation du nouveau clivage, c'est-à-dire du côté négatif par rapport aux conséquences culturelles de la globalisation.

Les intentions de vote des personnes précarisées par rapport aux intentions des personnes à l'abri de la pauvreté confirment l'importance des deux clivages. Leur position globalement gauchisante sur la ligne de fracture socioéconomique traditionnelle aura pour conséquence de desservir, au niveau national, les partis de droite traditionnellement économiques (le MR et l'Open VLD). Côté francophone, on note également une préférence marquée pour le PS, le parti traditionnel de gauche. En Flandre, nous remarquons une tendance moins automatique à favoriser le sp.a, même chez les personnes précarisées. En revanche, le Vlaams Belang – parti qui penche nettement du côté démarcation de la nouvelle ligne de fracture – rencontre proportionnellement beaucoup plus de succès chez les personnes vivant dans la pauvreté. L'adhésion quasi mécanique aux partis de gauche pour les personnes en situation de pauvreté est moins prononcée, sans pour autant être totalement absente.

Si les résultats électoraux du scrutin du 25 mai 2014 offrent, en effet, des tendances significatives permettant de déceler une logique électorale différente entre le nord et le sud du pays (celle-ci devant être, elle aussi, comprise dans le cadre d'une offre partisane différente), il n'est toutefois pas évident aujourd'hui de déterminer avec précision un quelconque mécanisme d'automaticité du vote d'une catégorie de popula-

tion au profit d'une entité politique bien déterminée. Identifier avec précision une dynamique de vote de la part d'un segment précis de la société est l'une des principales ambitions de la sociologie électorale, dont la volatilité croissante du vote complique la tâche. Des traits significatifs sont néanmoins possibles à esquisser.

L'ancienne logique des classes ou des clivages s'accentue. Les anciennes classes sociales ont encore et toujours tendance à privilégier des partis orientés à gauche de l'échiquier politique, mis par des discours aux tendances sociales plus prononcées et par une volonté de défendre, de préserver et d'améliorer les mécanismes de solidarité et de protection sociale. Du côté wallon, cela se traduit dès lors par une tendance supérieure à la moyenne à octroyer sa voix au parti socialiste, dont les discours sont empreints d'une dimension sociale. On observe toutefois un ralentissement de cette dynamique, notamment au travers de l'émergence du PTB-GO !. Les travaux du CRISP (225) remarquent qu'un électeur wallon sur 10 ayant voté pour les socialistes en 2010 a offert sa voix au parti des travailleurs belges le 25 mai 2014. Les analyses de ce transfert électoral font l'objet de nombreux débats. Toutefois, la plupart des observateurs notent deux facteurs presque unanimement acceptés. Il s'agit tout d'abord d'un sentiment de lassitude de la part de l'électorat en situation de pauvreté : il estime que voter pour le parti socialiste n'améliore pas sa situation personnelle et, qu'en outre, l'exercice du pouvoir par le parti socialiste l'a dénaturalisé de sa substance de gauche. Progressant dans un gouvernement de coalition (propre au fonctionnement institutionnel et intrinsèque au système politique belge), le parti socialiste a dû consentir à de nombreux compromis avec les autres partis de la majorité, au prix d'une partie de son électorat. Celui-ci affiche de ce fait une nette tendance à se tourner vers le PTB-GO ! dont le discours électoral le présente précisément comme la seule alternative de gauche actuelle, réactivant par ailleurs les discours traditionnels de la gauche combative sur les conséquences injustes de l'évolution économique. En Flandre, par contre, ce n'est pas le PVDA – le pendant flamand du PTB – qui séduit de nombreuses personnes vivant dans la pauvreté, mais, traditionnellement, le Vlaams Belang. Qu'ont donc fait ses électeurs lors des récentes élections, au cours desquelles le Vlaams Belang avait été sanctionné ? Se sont-ils rabattus sur la NV-A, parti qui pourtant s'affiche, au niveau du clivage socioéconomique, bien plus à droite que le Vlaams Belang ? Ou ont-ils renoué avec les partis « de gauche » classiques ? Il est probable que la NV-A soit parvenue à capter la méfiance et l'insatisfaction politique, y compris de

ceux vivant dans la pauvreté. Une autre enquête menée sur le comportement électoral devrait nous apporter des éléments de réponse.

Les résultats débattus dans le présent chapitre confirment que les personnes en situation de pauvreté sont moins intéressées par la politique et qu'elles enregistrent un score plus bas au niveau de plusieurs indicateurs (pas tous !) de participation politique. Ce point se doit toutefois d'être nuancé dans la mesure où la participation politique, sous ses différentes formes, est également relativement basse chez les personnes n'étant pas concernées par la pauvreté.

Les résultats démontrent que la pauvreté coïncide non seulement avec une plus forte exclusion politique, mais aussi avec une sorte d'aliénation des institutions politiques due à une perte de confiance et de satisfaction que ces dernières génèrent. Les résultats affichent peu de différences entre les différentes parties du pays. Toutefois, il se peut que cette tendance se traduise différemment au nord et au sud du pays, si plusieurs partis expriment cette insatisfaction politique. Les travaux du CRISP (2014) soulignent qu'en Flandre, les insatisfactions des électeurs sont principalement captées par les partis politiques, majoritairement au profit de la N-VA. Le manque de confiance, quant à lui, se traduit davantage par un vote blanc ou nul. Cette logique est moins affirmée au sud du pays, même si l'émergence du PTB telle qu'évoquée ci-dessus a permis de catalyser une partie des votes des mécontents.

Mais ici encore, cette tendance s'observe également chez les personnes préservées de la pauvreté, même si le sentiment de confiance et de satisfaction est bien moins présent chez les personnes précarisées. La confiance que bon nombre d'entre elles – pour ne pas dire la plupart – portent aux institutions n'est pas fort différente de la confiance accordée par les personnes non concernées par la pauvreté, à ceci près que seule une minorité est aliénée des institutions politiques et sociales.

Toutefois, dans le tango politique, il y a l'électeur et son partenaire – le parti politique – qui mène la danse de par la manière dont il se positionne sur les lignes de fracture pertinentes et joue sur la méfiance et l'insatisfaction de fractions de l'électorat (Evans & de Graaf, 2013). Là où, par exemple, le Vlaams Belang ne se positionnera pas clairement en termes de différences socioéconomiques, il exprimera ouvertement ses vues en ce qui concerne le nouveau clivage intégration/démarcation (Van Erkel, Thijssen, & Van Aelst, 2014) et revendiquera une identité socioculturelle forte. Ce type de parti fait défaut en Belgique francophone, où le PS par excellence s'érige en défenseur des classes infé-

rières et en garant d'une offre de services largement structurée. Les partis entretiennent activement les différents clivages et thèmes pour fidéliser leur public électoral.

En plus, l'évolution sociétale et politique transforme progressivement les partis politiques traditionnels. Ceux-ci évoluent de partis de classe vers des partis de masse, s'adressant à l'ensemble des électeurs potentiels et se positionnant sur tous les sujets. C'est donc aujourd'hui une offre électorale considérable qui est proposée aux personnes en situation de pauvreté, avec une automatité du choix électoral encore moins évidente à déceler, les partis politiques étant aujourd'hui des partis de masse. Conjointement à ce constat, nous relevons également une volatilité plus prononcée du vote. Alors que dans les années 80, moins de 15% des électeurs revoyaient leurs choix électoraux entre deux élections, aujourd'hui, 40% des électeurs ont plébiscité un parti différent de leur choix précédent (en 2010) lors des dernières élections du 25 mai 2014.

Conformément aux hypothèses du modèle de clivage, le sentiment des citoyens confrontés à la pauvreté à l'égard des partis est partiellement influencé par les positions adoptées par ces mêmes partis sur des sujets tels que la pauvreté et la politique en matière de pauvreté ainsi que sur d'autres thèmes relatifs à l'ancien clivage socioéconomique et au nouveau clivage culturel. Depuis les élections du 25 mai 2014, l'échiquier politique a subi de grandes transformations, tant au sein des différentes Régions qu'au niveau fédéral. Alors qu'en Wallonie et à Bruxelles se sont formés des gouvernements de centre-gauche, composés de partis relativement proches des citoyens vivant dans la pauvreté, c'est un gouvernement de centre-droite qui s'est constitué en Flandre ainsi qu'au fédéral avec des partis dont les préoccupations sont relativement éloignées de celles des citoyens en situation précaire et qui défendent une politique où auto-responsabilisation et activation sont mises à l'honneur. Ce type de politique risque d'éloigner encore plus les personnes précarisées des partis en question, ainsi que de la politique en générale. En effet, comparativement aux citoyens préservés de la pauvreté, le degré de confiance et de satisfaction que les personnes précarisées accordent aux institutions est déjà bien entaché. Face à une politique peu soucieuse de leur situation, ces personnes risqueraient donc réellement de se détourner encore davantage de la politique.

Le glissement électoral confirme une tendance largement reconnue dans la littérature en sciences politiques, celle d'une défiance grandissante envers la classe politique. Les partis traditionnels font l'objet de

nombreuses critiques et l'émergence d'une nouvelle méfiance influant sur les conduites et les choix électoraux favorise le développement de partis « anti-système », reposant sur le rejet total de l'ensemble de l'échiquier politique traditionnel.

Notes

1. La DGSIE définit la pauvreté subjective comme suit : « Une personne est exposée à un risque de pauvreté subjective lorsque la personne de référence au sein du ménage estime que le ménage parvient difficilement, voire très difficilement, à joindre les deux bouts » (SPF Economie, 2014a).
2. Les *odds ratios* (OR – rapports des chances) sont des indicateurs de l'ordre de grandeur de l'écart entre les personnes interrogées concernées par la pauvreté subjective et celles qui en sont préservées. Un *odds ratio* de 1 signifie qu'il n'y a aucune différence en termes de probabilité de voter pour un parti donné entre les personnes interrogées qui sont concernées par la pauvreté subjective et celles qui ne le sont pas. Si l'*odds ratio* est supérieur à 1, cela signifie que les personnes confrontées à la pauvreté subjective ont davantage tendance que celles ne l'étant pas à s'identifier à un parti déterminé et, à l'inverse, un *odds ratio* inférieur à 1 signifie que ces personnes sont moins enclines à s'affilier à ce parti. L'intervalle de confiance (IC) est un indicateur de la certitude que nous avons concernant cet effet. Les intervalles de confiance qui sont ici présentés sont des intervalles pour lesquels nous avons la certitude à 95% qu'ils reflètent la vraie valeur de l'OR. Si la valeur 1 fait partie de l'IC, nous ne pouvons affirmer avec certitude l'existence d'une différence entre les personnes concernées par la pauvreté subjective et les personnes qui en sont préservées.

Partie III

Un vaisseau fantôme à mi-chemin vers Europe 2020

**Où en sont les politiques de lutte
contre la pauvreté ?**

Introduction

Le volet social de la stratégie Europe 2020 : à mi-parcours, le retour en arrière ?

Isabelle Pannecoucke et Sophie Saffre

La stratégie Europe 2020 en faveur d'une « croissance intelligente, durable et inclusive » a été lancée en 2010. Elle était la première à contenir un objectif ambitieux en matière de lutte contre la pauvreté, à savoir sortir 20 millions de personnes de la pauvreté d'ici à 2020, ce qui a fait naître l'espoir que les objectifs sociaux se voient octroyer la même priorité que les objectifs économiques et écologiques (voir notamment Frazer, 2014 ; Nicaise & Schepers, 2014a).

L'année 2015 marquant l'arrivée à mi-parcours, la Commission européenne juge utile de réaliser une évaluation à mi-parcours de la stratégie Europe 2020 ; elle a annoncé cette initiative dans sa communication intitulée « État des lieux de la stratégie Europe 2020 » (European Commission, 2014a). D'après Frazer et al. (2014), cette évaluation offre une opportunité unique d'inventorier les progrès réalisés et d'encourager l'UE et ses États membres à adapter et, surtout, à intensifier leurs efforts. Il ressort en effet des chiffres déjà disponibles que les objectifs sociaux sont relégués au second plan. Le président de la Commission européenne, Jean-Claude Juncker, a lui aussi souligné, dans ses orientations politiques pour la prochaine Commission européenne, la faiblesse de la dimension sociale de l'UE et a insisté sur la nécessité de lutter contre les inégalités :

« Je suis un tenant convaincu de l'économie sociale de marché. Le fait que des armateurs et des spéculateurs s'enrichissent toujours plus durant une crise, alors que des retraités ne peuvent plus subvenir à leurs besoins n'est pas compatible avec une économie sociale de marché. » (Juncker, 2014a : 8)

Différents indicateurs, tant au niveau européen qu'au niveau belge (voir l'introduction générale du présent Annuaire), révèlent que la dimension

sociale est le volet le plus faible de la stratégie Europe 2020. Ils montrent clairement qu'il reste encore beaucoup à faire pour transposer l'ambition initiale en véritables résultats. En outre, certains chiffres peuvent encore dissimuler une partie de la réalité. Nicaise et Schepers (2014a) illustrent ce fait à l'aide de la notion de « risque de pauvreté ou d'exclusion sociale » (AROPE). Ce risque aurait « seulement » augmenté de 1,3 point de pourcentage entre 2008 et 2012. Si ce chiffre semble peu élevé, il signifie toutefois en chiffres absolus que 6,5 millions de personnes supplémentaires vivent désormais dans la pauvreté. En utilisant un seuil de pauvreté « fixe », établi en 2008, au lieu du seuil de pauvreté relatif, Nicaise et Wouters constatent même une augmentation de 14 millions de personnes. En bref, les défis sont et restent importants, tant en Europe qu'en Belgique.

Avant d'énumérer certains des défis auxquels est confrontée la Belgique, le chapitre 1 se concentre sur les obstacles qui se présentaient et qui subsistent encore sur la voie vers 2020. Partant des chiffres dramatiques en matière de pauvreté et d'exclusion sociale, *Hendrik Vos* et *Bernard Conter* examinent les facteurs susceptibles d'expliquer ce qui rend difficile la réalisation de certains objectifs. Ils affirment que la crise économique et les mesures adoptées pour lutter contre cette crise ont eu des répercussions négatives sur la pauvreté et sur la politique en matière de lutte contre la pauvreté. En outre, les résultats mitigés sont également imputables à la manière dont la stratégie est conçue ; les instruments mis au point sont trop timorés et la stratégie mobilise trop peu de ressources (financières) européennes.

En outre, l'équilibre entre les objectifs fixés a été difficile à trouver durant les premières années de la stratégie Europe 2020, laquelle a essentiellement placé l'accent sur la politique économique et sur l'emploi. Nous illustrons cette problématique à l'aide du paquet investissements sociaux pour la croissance et la cohésion, lancé par la Commission européenne début 2013 dans le cadre de sa politique de lutte contre la crise actuelle. Si le paquet d'investissement social met en évidence l'importance du rôle joué par certaines dépenses sociales (et ne plaide donc pas qu'en faveur d'économies), il est également imprégné par la réaction en chaîne positive entre l'emploi, la croissance, les dépenses et l'inclusion (Cantillon, 2014). Frazer et Marlier (2013) ajoutent qu'il n'est pas suffisamment reconnu que l'accès au marché de l'emploi régulier n'est pas possible pour tous.

Dans le deuxième chapitre, nous verrons qu'il y a lieu de nuancer l'idée selon laquelle la prospérité vient du travail. Dans ce chapitre, *Bruno Van*

der Linden relativise la conception qui veut que le travail constitue un rempart contre la pauvreté. Ainsi, il apparaît que « seuls » 47% des Belges qui sont passés d'un statut de chômeur en 2008 à un statut de travailleur en 2009 ne sont plus exposés à un risque de pauvreté. Ensuite, l'auteur aborde plusieurs facteurs qui peuvent expliquer la faiblesse relative du travail, comme les revenus, l'intensité de travail et la sécurité d'emploi. Il examine, pour la Belgique et ses trois Régions, la manière dont ces différents facteurs ont évolué au fil du temps et le rôle qu'ils jouent dans la limitation de la pauvreté. Outre les différences régionales, il existe également des différences claires entre les hommes et les femmes et entre les types de familles en ce qui concerne le travail à temps plein. En outre, il semblerait que ce soient surtout les jeunes qui se voient offrir des contrats temporaires, ce qui, pour des personnes peu scolarisées, ne conduit pas toujours à un emploi durable.

Dans une recommandation de juillet 2014, le Conseil affirme que la Belgique sous-utilisait une partie de sa main-d'œuvre. Il recommande aussi à la Belgique d'accroître de manière urgente la participation au marché du travail, en particulier en diminuant les freins financiers à l'emploi, en renforçant l'accès au marché du travail pour les groupes désavantagés comme les jeunes et les personnes issues de l'immigration, en améliorant la mobilité professionnelle, en remédiant à l'inadéquation des qualifications et au problème de l'abandon scolaire (Commission européenne, 2014f: 5).

Le chapitre 3 s'attarde sur l'un de ces groupes désavantagés, à savoir les jeunes adultes. *Gille Feyaerts, Murielle Deguerry et Sarah Luyten* dressent le tableau de la situation des jeunes adultes dans la Région de Bruxelles-Capitale. Leur chemin vers le marché du travail est semé d'embûches, et ils réussissent de ce fait difficilement à gagner un revenu décent, ce qui a des conséquences sur leur situation en matière de logement et sur leur santé. En raison de leur vulnérabilité, le rapport bruxellois sur l'état de la pauvreté 2020, tant dans le rapport thématique que dans le plan d'action, dispose qu'il convient d'accorder une attention particulière à la pauvreté chez les jeunes adultes. Les auteurs déplorent toutefois que le plan d'action soit dépourvu de la cohérence nécessaire à conférer l'efficacité requise à la politique en matière de pauvreté. Afin d'améliorer la cohérence, ils analysent le processus de développement et de soutien politiques en matière de lutte contre la pauvreté et illustrent la manière dont ce processus peut contribuer à une politique efficace en matière de pauvreté.

Dans leur chapitre, *Pieter-Paul Verhaeghe et Nathalie Perrin* insistent également sur la nécessité que la politique en matière de pauvreté soit plus ciblée si l'on veut lutter de manière efficace contre la pauvreté, l'abandon scolaire et le chômage chez les personnes issues de l'immigration. Les auteurs avancent que pour ce faire, l'approche multiculturelle par groupe cible doit céder la place à une approche superdiverse par groupe cible. Ils affirment qu'il est nécessaire d'affiner la politique par groupe cible ethnoculturelle au sein d'une réalité de la superdiversité et de prévoir une approche sur mesure tenant compte de cette superdiversité. Les auteurs axent leur argumentation sur la migration en provenance d'Europe centrale et orientale en Belgique, notamment parce que ce groupe contribue fortement à cette superdiversité. Il existe en effet d'importantes différences, au sein de cette migration, en termes de voie d'immigration, de statut de séjour, de position socioéconomique, de langue et de biens d'autres facteurs contextuels.

Si l'année 2015 marque l'arrivée à mi-parcours de la stratégie Europe 2020, elle marque également l'aboutissement de la réalisation des huit objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) qui ont été fixés par les Nations Unies en 2000. Contrairement aux objectifs européens, les OMD sont essentiellement des objectifs absolus. Chaque objectif s'appuie sur des indicateurs de base quantifiables et porte sur des aspects fondamentaux, de l'éducation fondamentale pour tous à la lutte contre le SIDA en passant par la pollution environnementale. L'échéance étant maintenant passée, *Marielle Bruyninckx et Fabienne Richard* examinent, dans le dernier chapitre de cette partie de l'Annuaire, la mesure dans laquelle certains OMD ont pu contribuer à la réduction de la pauvreté. Pour ce faire, elles se sont concentrées sur la garantie de l'éducation de base pour tous, sur la promotion de l'égalité entre les sexes et de l'autonomie des femmes, sur la réduction de la mortalité infantile et sur l'amélioration de la santé des mères. D'après les auteures, il reste difficile d'établir un bilan complet de l'évolution des OMD dans la mesure où la situation varie fortement entre les pays et au sein même des pays. Elles estiment toutefois que les OMD ont eu le mérite d'exister et de faire en sorte que de nombreux pays intensifient leurs efforts.

Chapitre 1

Europe et pauvreté : on est ... bien loin du compte !

Hendrik Vos et Bernard Conter

1. Introduction

Et pourtant, la lutte contre la pauvreté est à l'agenda européen depuis un certain temps pour ne pas dire un temps certain. En 2000 déjà, les objectifs de Lisbonne parlaient explicitement de réduction de la pauvreté à l'horizon 2010. Les objectifs de Lisbonne n'ont pas été réalisés et, en 2010, un nouveau plan a été élaboré, la stratégie Europe 2020, qui fixait cinq objectifs concrets parmi lesquels sortir 20 millions d'Européens de la pauvreté d'ici à 2020. Dans ce document, nous allons voir où en est l'Europe aujourd'hui par rapport à cet objectif. Dans une première partie, nous nous arrêterons sur les dernières données disponibles qui s'appuient principalement sur les chiffres fournis directement par l'Union européenne (UE). Ensuite, nous ferons un constat ; celui de l'affaiblissement des États-providence et des difficultés que rencontre l'Europe dans la mise en œuvre d'une politique sociale efficiente. Ce constat établi, nous aborderons l'impact de la crise de l'euro sur la pauvreté et la politique de lutte contre la pauvreté. Enfin, nous aborderons la manière dont l'UE s'efforce malgré tout d'atteindre ses objectifs en matière de lutte contre la pauvreté et cela en concertation avec les États membres. Et enfin, nous terminerons par une synthèse des principaux résultats observés.

2. La pauvreté en Europe : bilan

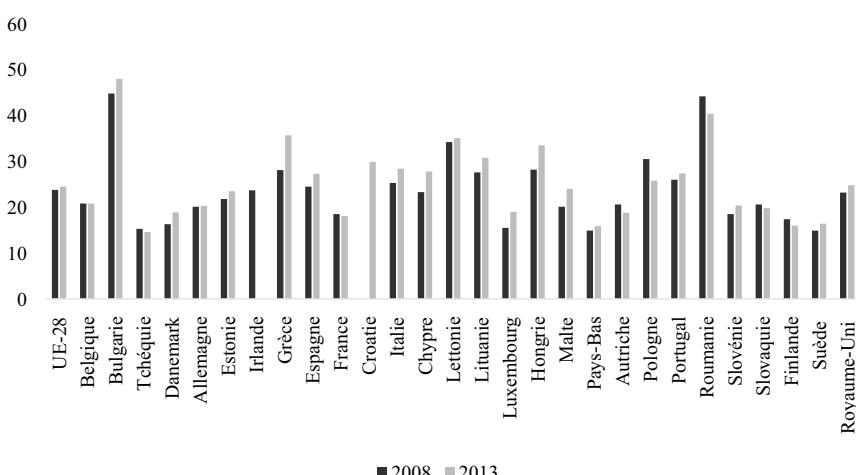
Les derniers chiffres sur la pauvreté publiés par l'Union européenne ne sont pas vraiment encourageants. En 2010, la stratégie Europe 2020 fixait pour objectif de sortir 20 millions d'Européens de la pauvreté d'ici à 2020. En 2010, on estimait qu'environ 115 millions d'Européens

(23% de la population) étaient menacés de pauvreté ou d'exclusion sociale (indicateur AROPE)¹. Selon les chiffres de 2013, 122,6 millions d'Européens sont aujourd'hui exposés à ce risque. Un chiffre qui représente non moins de 24,5% de la population. Dans la majorité des États membres, ce chiffre est en hausse par rapport aux chiffres de 2010 et de 2011 (Eurostat, 2014a), mais légèrement en baisse par rapport à 2012, année au cours de laquelle on avait enregistré 124,2 millions d'Européens menacés de pauvreté (24,8% de la population) (Eurostat, 2013).

Comme l'illustre le tableau 1, on note aussi d'importantes différences entre les États membres entre eux. Avec plus de 40% de leurs habitants menacés de pauvreté ou d'exclusion sociale, les pays qui affichent les chiffres de pauvreté les plus élevés sont la Bulgarie et la Roumanie. En Lettonie, en Grèce, en Lituanie, en Hongrie et en Croatie, environ un tiers de la population se trouve dans la même situation. À l'autre extrémité, on trouve les Pays-Bas, la Tchéquie, la Finlande et la Suède dans lesquels le groupe à risque représente environ 15% de la population.

Et la Belgique dans tout ça ? Elle aussi est encore bien loin de réaliser l'objectif fixé en matière de réduction de la pauvreté. Pour réaliser les objectifs européens, la Belgique s'était engagée en 2010 à réduire de 380 000 le nombre de personnes menacées de pauvreté ou d'exclusion sociale à l'horizon 2020. Au vu de la récente augmentation de la pauvreté, ce chiffre doit, hélas, être revu à la hausse et l'ambition relevée à plus de 500 000.

Figure 1 : Pourcentage de la population menacée de pauvreté ou d'exclusion sociale dans les États membres de l'UE-28 en 2008 et en 2013.



Si l'on se limite au risque de pauvreté mesuré sur la base de la part des membres d'un ménage qui disposent d'un revenu inférieur à 60% du revenu national médian, en 2013, 16,7% des Européens étaient exposés à un risque de pauvreté. Avec respectivement 23,1% et 22,4% d'habitants répondant à ce critère, la Grèce et la Roumanie affichent les plus mauvais scores et à ce niveau, avec respectivement 8,6% et 10,4%, la Tchéquie et les Pays-Bas ont fait nettement mieux. Il convient toutefois de souligner ici que, dans de nombreux pays, la crise économique a entraîné une baisse du revenu national médian et par conséquent une baisse généralisée du seuil de pauvreté qui a parfois eu pour corollaire d'aboutir à un nombre moins élevé de ménages tombant sous le seuil de 60% du revenu national médian. Le seuil de pauvreté fluctue donc dans le temps. Le risque de pauvreté diffère non seulement entre les États membres, mais également entre les habitants d'un même État membre. On trouve ainsi dans un récent rapport d'Eurostat (2014a) que, dans la majorité des États membres, le risque de pauvreté encouru par les enfants (0 à 17 ans) est nettement plus élevé que celui encouru par les adultes et que, toujours dans la majorité des pays de l'UE, le risque de pauvreté des personnes âgées (plus de 65 ans) est plus faible.

En 2013, 9,6% des Européens vivaient en situation de déprivation matérielle sévère, c'est-à-dire dans une situation dans laquelle ils ne pouvaient pas se permettre d'acheter quatre des *items* figurant sur une liste de neuf *items*. Parmi ces neuf *items*, on trouve, entre autres, une voiture, une machine à laver, la possibilité de se chauffer correctement, un téléviseur ou une semaine de vacances par an. Dans des pays comme le Luxembourg ou la Suède, moins de 2% de la population se trouvent dans cette situation. En Bulgarie, c'est le cas de plus de 40% de la population et en Hongrie et en Roumanie de plus d'un quart de la population.

Le troisième indicateur de l'indicateur AROPE est celui de l'intensité de travail. En 2013, 10,7% des Européens vivaient dans un ménage à faible intensité de travail. Cela signifie que les travailleurs potentiels du ménage avaient travaillé de manière effective moins de 20% du temps sur l'année. En Bulgarie, en Hongrie, au Royaume-Uni, au Portugal, au Danemark, en Belgique, en Grèce, en Espagne et en Croatie, cette situation s'appliquait à plus de 12% des habitants. Avec 7% ou moins, la Tchéquie, la Roumanie, la Suède et le Luxembourg faisaient mieux.

Dans un rapport récent, le 'European Trade Union Institute' (2014a) s'arrête sur les *working poor*, les travailleurs pauvres. Le risque de

pauvreté touche surtout les familles monoparentales et même quand un parent unique a un emploi, ce risque reste encore de plus de 20%. Globalement, entre 2008 et 2012, la part des travailleurs pauvres a augmenté d'un peu plus de 8% à un peu moins de 10%. Treize millions d'Européens qui ont un emploi à temps plein tombent sous le seuil de pauvreté. Cette situation se rencontre plus particulièrement en Allemagne (Euractiv, 2014) et plus spécialement dans les secteurs du transport, de l'hôtellerie et du nettoyage, dans lesquels la crise et l'arrivée de travailleurs en provenance des nouveaux États membres, et surtout d'Europe de l'Est, prêts à travailler pour des salaires très bas, ont entraîné une baisse des salaires.

3. Affaiblissement de l'État et glissement des priorités

Les racines lointaines des États-providence modernes remontent à la lutte contre les conditions de travail, de logement et de vie précaires des ouvriers à l'époque de l'industrialisation. Cette lutte a été entamée par les organisations ouvrières et les résultats obtenus ont progressivement été institutionnalisés au niveau des instances publiques. Les pouvoirs publics ont pris le relais et se sont présentés comme un acteur collectif qui se devait de garantir le bien-être général. Cet édifice reposait sur quatre piliers : le droit du travail, la sécurité sociale, la redistribution et la croissance économique. Après la Deuxième Guerre mondiale, l'État-providence s'est étendu pour atteindre son apogée dans les années 1960 et 1970. Au fur et à mesure de son développement, ses structures se sont aussi complexifiées dans une perspective continue d'égalité et de mieux-être social (Ramaux, 2009).

Le fait que l'augmentation du bien-être ait atteint un niveau jamais égalé ne signifie pas pour autant que tous sans exception ont été inclus dans le « filet de la protection sociale ». Non seulement le coût élevé de l'efficacité de l'État-providence, mais également sa capacité d'intégrer des facteurs comme les nouveaux défis liés à la mondialisation, le chômage massif, l'évolution démographique et les profonds changements au niveau des structures familiales traditionnelles ont été remis en question (Esping-Andersen, 1999). Depuis trente ans, la capacité de « l'État social » de réaliser ses ambitions initiales est donc remise en cause.

Les regards et les ambitions se sont donc tournés vers l'Europe. Le contexte de chômage généralisé actuel demande une réponse concertée. Depuis l'approbation du Traité de Maastricht (en 1992), l'Europe peine à trouver une dimension sociale capable de rééquilibrer l'édifice désarticulé. La politique économique, le marché unique et la monnaie unique constituent l'horizon de la politique UE et déterminent toutes les mesures politiques avec en fil rouge la discipline budgétaire et les impératifs de la compétitivité.

L'adoption de la stratégie européenne pour l'emploi à l'occasion de la signature du Traité d'Amsterdam en 1997, a apporté une réponse ambitieuse. Cette stratégie reposait certes sur les grandes orientations de la politique économique, mais elle a créé un espace de discussion sur les lignes de force d'une politique sociale européenne à part entière. La stratégie de Lisbonne, approuvée en 2010 dans son prolongement, a élargi cette « méthode ouverte de coordination » (MOC) et lancé un nouvel agenda sur la protection sociale et l'intégration.

La MOC a permis de lancer un débat commun sur le travail et la protection sociale, de comparer les pratiques existantes et de développer des indicateurs. La Belgique a activement participé à ces travaux préparatoires. C'est ainsi qu'au début des années 2000, avec plusieurs autres pays, elle a réussi à faire inscrire la qualité du travail comme l'un des objectifs de la politique de l'emploi. Et, toujours avec d'autres pays, la Belgique a aussi installé l'idée que la protection sociale stimule plutôt qu'elle ne freine l'économie.

Au fur et à mesure de l'élargissement de l'UE, de nouvelles évolutions politiques ont été observées au sein des États membres, et les priorités sociales du discours politique européen ont perdu de leur substance. À l'heure des comptes sur de la stratégie de Lisbonne, 2010, personne ne s'est risqué à en dresser un véritable bilan. De nombreux observateurs s'accordent à dire que les engagements sociaux n'ont pas été respectés (Barbier, 2010).

Depuis la crise du secteur bancaire, requalifiée de « crise des dettes souveraines » (Barbier, 2012), la politique européenne est plus que jamais orientée vers la stabilité monétaire et la compétitivité (Frazer, 2014). Elle dispose d'ailleurs de nouveaux instruments de contrainte pour forcer les États membres à limiter leurs dépenses ou à appliquer les recommandations européennes. On parle aussi de « nouvelle gouvernance économique » organisée selon un calendrier spécifique appelé « Semestre européen ». Avant d'aborder la stratégie de lutte

contre la pauvreté à proprement parler, nous allons d'abord nous arrêter sur l'impact de la crise de l'euro et le renforcement de l'accent qui en découle sur les équilibres budgétaires et les économies en matière de politique européenne de lutte contre pauvreté.

4. L'impact de la crise de l'euro

La crise économique, et plus particulièrement encore la crise de l'euro a, en tout cas, eu un impact négatif sur la pauvreté et la politique de lutte contre la pauvreté en Europe. Si, dans les tableaux d'Eurostat, on se limite aux données relatives au risque de pauvreté (c'est-à-dire le revenu sans tenir compte du risque plus large d'exclusion sociale), on constate, pour l'ensemble de la zone euro, une augmentation de 16% de la population menacée de pauvreté (2009), 16,2% (2010) et 16,9% (2011) à 17% (2012). Cette augmentation s'applique également à la Belgique où la population menacée de pauvreté est passée de 14,6% en 2009 à 15,3% en 2011. En 2012, ce pourcentage était encore de 15%.

Le lien direct le plus manifeste est que, de manière générale, la crise économique entraîne une augmentation du chômage, une diminution des investissements et une baisse des opportunités. À leur tour, ces effets sont généralement liés à une augmentation du nombre de personnes menacées de pauvreté. Mais, la crise de l'euro a, elle aussi, impacté la pauvreté et la politique de lutte contre la pauvreté de différentes manières.

4.1 Priorité à l'euro

Dans un premier temps, une énergie politique particulièrement intensive a été investie dans le sauvetage de l'euro et pendant quatre ans, la grande majorité des Conseils européens, et donc des sommets des chefs d'État et de gouvernement, ont été placés sous le signe de la crise de l'euro et d'autres thèmes sont passés à la trappe et n'ont pas bénéficié d'impulsions au plus haut niveau politique. Nous pensons surtout dans ce cadre aux thèmes liés à la stratégie Europe 2020. Outre la réduction de la pauvreté, la stratégie Europe 2020 formulait aussi des objectifs concrets en matière de politique du climat, de l'emploi, de la réduction du décrochage scolaire ou encore en matière d'investissements dans la recherche et le développement (European Commission, 2012). Et, force est de constater qu'au cours de la période écoulée, ces thèmes n'ont pas bénéficié d'une priorité très élevée.

4.2 Prêts d'urgence et économies brutales

À tout cela est encore venu s'ajouter le remède imposé par l'UE aux États membres, et surtout aux pays les plus en difficulté. La crise de l'euro a, en effet, été taxée de crise de la dette publique: les pays qui avaient les plus gros déficits budgétaires et/ou des dettes élevées se sont retrouvés dans le collimateur des marchés financiers et ont eu de grandes difficultés à trouver des crédits. Il y a d'abord eu la Grèce, qui a été obligée de payer des intérêts astronomiques pour trouver de l'argent sur les marchés de capitaux. La faillite menaçant, les autres pays de l'euro ont finalement décidé de venir en aide à la Grèce par le biais de la création de toutes sortes de fonds d'urgence qui ont, entre-temps, pris un caractère permanent et du soutien du Fonds monétaire international (FMI). Après la Grèce, il a aussi fallu perfuser le Portugal, l'Irlande, Chypre et les banques espagnoles. Toutefois, ce soutien n'était pas inconditionnel: les pays aidés se voyaient *de facto* mis sous la curatelle d'une troïka composée de la Commission européenne, la Banque centrale européenne et le FMI. Cette troïka imposait à ces pays de suivre un programme d'austérité particulièrement strict qui les obligeait à augmenter les économies dans l'enseignement et les programmes sociaux et notamment dans les domaines des soins de santé et du logement. Cette situation a aussi été de pair avec un net recul des investissements. Le chômage a augmenté, notamment chez les jeunes, tout comme la pauvreté. Les gens ne pouvaient plus rembourser leurs emprunts et étaient expulsés de chez eux. Tout cela a mené à des situations poignantes dans les pays concernés (European Trade Union Institute, 2014b).

4.3 Discipline budgétaire

Cependant, ces pays qu'on a appelés pays périphériques n'ont pas été les seuls à être mis sous pression pour réaliser des économies draconiennes. La crise de l'euro a, en effet, aussi clairement montré le lien étroit entre les États membres: les problèmes d'un État membre touchent aussi les autres. Si des fonds d'urgence existent, ce n'est pas par pure solidarité, mais plutôt, avant même tout et surtout, pour se protéger du risque de propagation rapide du chaos financier, économique et monétaire d'un pays aux autres et cela d'autant plus dans la zone euro. Des arrangements ont donc été conclus pour garantir à l'avenir une meilleure harmonisation des politiques économiques des États membres et la mise en œuvre d'une sorte de gouvernance économique dans la zone euro.

Depuis l'introduction de l'euro, les États membres partagent leur monnaie, mais ils continuent à prendre leurs décisions économiques cruciales sans trop se soucier de l'UE. Les pays décident eux-mêmes des taux d'imposition, de l'organisation des pensions, de leur politique salariale et surtout aussi de leurs budgets. En théorie, un accord stipule que le déficit budgétaire ne peut pas dépasser 3% du PIB et que les pays qui ont une dette publique supérieure à 60% de leur PIB doivent consentir à des efforts pour la diminuer. En pratique, le Pacte de stabilité qui fixait ces principes était devenu lettre morte depuis un certain temps déjà et la compétitivité, et de manière plus générale la situation économique des pays de la zone euro, s'étaient mises sérieusement à battre de l'aile. Face à ce constat, le monde financier s'est mis à voir les pays de la zone euro d'un tout autre œil et à accorder sa confiance à certains pays (l'Allemagne en tête) et à se méfier fortement d'autres pays (surtout la Grèce).

Il a donc été décidé que, dorénavant, des accords conjoints seraient conclus, à commencer par des accords sur les situations budgétaires. La crise a été interprétée avant tout et surtout comme une crise de la dette publique et tous les États membres de l'UE, et certainement les pays de la zone euro, ont donc été soumis à un régime budgétaire plus strict.

Un Pacte budgétaire distinct a également été conclu, dans lequel il est encore une fois répété que les déficits ne peuvent pas excéder 3% du PIB et que la dette doit être réduite de manière constante. Les pays doivent ancrer ces principes dans leur Constitution ou dans un texte de force équivalente. Il n'a pas encore été tout à fait clairement établi comment les différents États membres mettront cette mesure concrètement en œuvre, mais en tout cas, dans tous les États membres, les discussions budgétaires sont désormais sous le joug de l'Europe et de ses autorisations.

Et puis, il y a aussi eu le *six-pack* et le *two-pack*, des recueils de respectivement six et deux textes réglementaires approuvés en 2011 et en 2013 dont l'objectif est de renforcer davantage la mainmise de l'Europe sur les politiques économiques nationales. Le principal point de mire de cette mainmise, c'est une surveillance budgétaire aiguisée et une procédure qui prévoit des sanctions financières automatiques pour les pays qui laisseraient leur déficit budgétaire excéder le seuil fixé et qui ne réduiraient pas suffisamment leur dette publique. Désormais, les États membres ont jusqu'au 15 octobre de l'année en cours pour présenter leur projet de budget pour l'année à venir à la Commission européenne.

Cette dernière procède à une évaluation de ces projets de budget dans un délai d'un mois et les parlements nationaux ne sont autorisés à voter leur budget qu'après avoir reçu l'avis de la Commission. Dans les cas extrêmes, la Commission peut même demander aux États membres de confectionner un tout nouveau budget.

Une autre procédure a également été élaborée pour les pays présentant des « déséquilibres macro-économiques », par exemple des frais salariaux élevés, des dettes privées élevées, des bulles immobilières ou une perte de compétitivité internationale. Pour ces pays, des recommandations européennes sont élaborées qui peuvent concerner, par exemple, la formation des salaires, les impôts ou encore la flexibilité du marché du travail. Si un pays de la zone euro ne tient pas compte de ces recommandations, il peut se voir infliger une amende à un stade ultérieur de la procédure. Cette procédure est toutefois un peu moins concrètement élaborée que la procédure de sanction prévue pour les pays qui laissent dérailler leur budget.

Il en a, en tout cas, résulté que tous les pays de l'UE ont été mis sous pression pour assainir leurs finances. Cette pression budgétaire a entraîné, presque partout, une baisse des investissements et une diminution des dépenses sociales. Cette pression a eu pour effet immédiat, en tout cas, d'aggraver davantage la crise économique et de plonger les États membres dans la récession avec, en corollaire, une augmentation du chômage.

Selon Eurostat (2014a), en juin 2014, 25 millions d'Européens étaient au chômage (10,2%) et ce chiffre a même atteint 26,6 millions (10,9%) mi-2013. Globalement, le chômage a surtout augmenté entre 2008 et 2010, et ensuite de mi-2011 à 2013. À ce niveau aussi, on note des différences importantes entre les États membres : c'est en Autriche (5%), en Allemagne (5,1%) et à Malte (5,6%) que le chômage est le moins élevé et c'est en Grèce (27,3%) et en Espagne (24,5%) qu'il est le plus élevé. Le chômage des jeunes, surtout, s'avère particulièrement préoccupant et dans des pays comme la Grèce ou l'Espagne, il atteint plus de 50%.

De plus en plus d'économistes, dont Paul De Grauwe et Paul Krugman parmi les plus éminents, mettent en garde contre les effets pervers d'une politique de rigueur économique et petit à petit, l'opinion européenne se remet à penser en termes d'investissements et d'efforts comme moyens de ranimer l'économie (De Grauwe & Juemei 2013 ; Krugman, 2012). Ces moyens restent toutefois limités.

Depuis 2013-2014, on note des signes évidents de reprise économique, mais cette reprise reste inégale et de manière générale, beaucoup plus lente dans les pays périphériques. La situation sociale, y compris l'emploi et la pauvreté, reste très inquiétante dans la majorité des États membres.

5. La stratégie européenne

Même si aujourd'hui, dans les faits, la politique européenne donne la priorité à la protection de la compétitivité et au rééquilibre des finances publiques et non pas à la protection sociale et à l'emploi (Van Hercke, 2011 ; Conter, 2012), le discours européen continue, lui, à accorder la priorité à l'intégration sociale. C'est ainsi que l'Union européenne continue à considérer la réduction de 20 millions du nombre de personnes menacées de pauvreté comme l'un de ses grands objectifs économiques et sociaux d'ici à 2020.

Dans le cadre de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, une Plateforme européenne contre la pauvreté et l'exclusion sociale a été créée en 2010 (Commission européenne, 2010). Cette plateforme a instauré un dialogue avec les ONG, les syndicats, les organisations des employeurs, des universitaires, des cellules de réflexion et d'autres experts des États membres. Son objectif est de réfléchir sur la lutte contre la pauvreté et de donner des impulsions dans divers domaines.

Pour mener ses politiques, l'UE dispose d'un instrument très puissant : la législation. Son principe est simple : des objectifs sont proposés qui sont ensuite transposés dans une législation contraignante. Les États membres qui ne respectent pas ou ne mettent pas en œuvre la législation européenne peuvent se voir infliger des amendes substantielles par la Cour de justice.

En matière de lutte contre la pauvreté, les lois contraignantes sont toutefois particulièrement peu nombreuses. Une des rares exceptions est celle de la législation relative à l'accès des consommateurs aux comptes de paiement de base² – il s'agit provisoirement d'une « recommandation » de la Commission (2011/442/UE), mais des projets sont en cours pour poursuivre l'ancrage de certains éléments de son contenu dans la législation. Les mesures européennes prises en matière de lutte contre la pauvreté ont généralement un caractère plus volontaire.

5.1 Méthode ouverte de coordination en matière de protection et d'inclusion sociales

La méthode ouverte de coordination (MOC) est une technique décisionnelle distincte de plus en plus populaire en Europe depuis les années 1990. La MOC diffère de la législation européenne ordinaire par son caractère moins contraignant. Si des objectifs (*benchmarks*) sont bien convenus au niveau européen, les États membres qui ne les réalisent pas ne sont pas sanctionnés par la Cour de justice, contrairement à ce qui est prévu en cas de non-respect de la législation ordinaire. Par contre, des tableaux de bord sont publiés sur les bons et les moins bons élèves. Ces tableaux de bord sont réalisés notamment sur la base des chiffres auxquels nous avons déjà fait allusion plus haut. Exemple : en 2012, c'est en Tchéquie et aux Pays-Bas que le nombre d'habitants menacés de pauvreté a été le plus faible (respectivement 9,6% et 10%). Avec 15%, la Belgique se situait dans la moyenne. Pour cette année, les situations les plus problématiques ont été enregistrées en Grèce (23,1%), en Roumanie (22,6%) et en Espagne (22,2%).

En outre, toujours dans le cadre de la MOC, une concertation intensive est également organisée entre les experts des États membres et les États membres qui affichent de bons scores sont considérés comme le « bon exemple » à suivre. Cela permet aux États membres de voir ce qui se passe ailleurs et cette coordination a aussi pour but de leur permettre de s'inspirer des approches développées par les autres États membres et de bénéficier de recommandations mutuelles.

La MOC est appliquée dans les domaines dans lesquels l'UE ne dispose pas de la compétence de légiférer ou dans les domaines (comme c'est le cas de la lutte contre la pauvreté) dans lesquels elle estime qu'il est trop sensible d'imposer une législation contraignante. Un exemple type est celui de la politique de l'emploi pour laquelle un objectif a été formulé, à savoir : un emploi pour 75% de la population active d'ici à 2020. Chaque année, les progrès de chaque État membre sont suivis. Il s'agit surtout d'un processus entre les États membres (donc intergouvernemental : ce sont les gouvernements des États membres qui concluent des accords mutuels), mais la Commission surveille les progrès et intervient par l'élaboration de recommandations adressées à chaque État membre.

La réalisation des objectifs de la stratégie Europe 2020 repose largement sur le recours à la méthode ouverte de coordination et il en va donc de même en ce qui concerne la lutte contre la pauvreté. L'objectif

(réduction de 20 millions du nombre de personnes en situation de pauvreté d'ici à 2020) est formulé de manière relativement précise et concrète, et chaque année, les progrès des États membres sont suivis. Cependant, aucune sanction n'est prévue si les États membres ne réalisent pas les objectifs fixés (sauf éventuellement dans le cadre de la procédure concernant les déséquilibres macroéconomiques (PDM) comme on l'a déjà évoqué plus avant).

5.2 Le Semestre européen

Le Semestre européen a été créé en 2010 : chaque année, entre janvier et juillet, la politique économique des États membres est analysée par la Commission européenne dans le cadre du suivi de leurs réformes économiques et structurelles.

Chaque année, la Commission européenne procède à une « analyse de croissance » dans laquelle elle présente les grands défis auxquels est confrontée l'économie européenne ainsi que les réformes urgentes à mettre en place. Cette analyse de croissance est discutée dans le courant de la première moitié de l'année au Parlement européen et au Conseil des ministres et à la fin de ce processus, le Conseil européen émet une série de conclusions. Ces conclusions concernent, entre autres, des suggestions en matière de maintien de l'équilibre des budgets, de politique salariale et de la compétitivité ou encore les impôts et la lutte contre le chômage. Ensuite, la balle passe dans le camp des États membres qui doivent élaborer un programme national de réforme qui contient les mesures qui seront mises en œuvre pour atteindre les objectifs qui y sont définis. En ce qui concerne les objectifs d'inclusion sociale, en 2014, la Belgique a promis d'utiliser le système de la sécurité sociale de manière plus efficiente en vue de lutter contre la pauvreté et de mettre plus particulièrement l'accent sur la pauvreté infantile (entre autres, en investissant plus de moyens dans l'accueil des enfants et en créant un fonds spécifique de lutte contre la pauvreté infantile, le logement et la lutte contre le sans-abrisme ainsi que l'inclusion active des personnes éloignées du marché du travail (gouvernement belge, 2014b).

Ces programmes nationaux sont examinés à la loupe par les institutions européennes et donnent lieu, au début de l'été, à l'élaboration de recommandations nationales concrètes finalement approuvées par le Conseil des ministres. Les États membres sont alors supposés tenir compte de ces recommandations dans la deuxième moitié de l'année et cela notamment dans la confection de leur budget. En 2014, la Belgique

s'est vu adresser six recommandations dont aucune ne traite toutefois spécifiquement du problème de la pauvreté. Une de ces six recommandations concerne néanmoins l'augmentation de la participation au marché du travail et le problème de l'abandon précoce du système éducatif sans qualifications (Commission européenne, 2014e).

Au cours de la période écoulée, la priorité a surtout été accordée aux recommandations et aux initiatives destinées à accroître la compétitivité et à renforcer la discipline budgétaire (voir aussi European Union Trade Union Institute, 2014b). Entre-temps, la Commission a cependant annoncé qu'elle a l'intention, à l'avenir, d'accorder une plus grande attention aux projets et aux progrès des États membres en matière d'inclusion sociale. L'objectif est donc explicitement de renforcer le volet social du Semestre européen (Juncker, 2014b).

5.3 Soutien financier

En plus des instruments déjà cités, pour réaliser ses objectifs, l'UE dispose aussi d'instruments financiers. Avant de parler de ces instruments financiers, une remarque s'impose toutefois : comparativement aux budgets dont disposent les États membres, le budget de l'UE s'avère particulièrement limité. Il se monte à environ 140 milliards d'euros, ce qui représente 1% à peine du PIB européen. À titre comparatif : les États membres fonctionnent avec des budgets qui varient de 33% à 55% de leur PIB (Debusscher et al., 2009). Une politique de redistribution ambitieuse au niveau européen est donc en fait impossible – tout simplement en raison d'un manque de moyens. Le soutien politique en faveur d'une augmentation des moyens de l'Union est extrêmement limité et rien n'indique que les choses pourraient changer dans un proche avenir. Qui plus est, dans le budget pluriannuel 2014-2020 qui a déjà été adopté, la part de ce budget consacrée au budget européen a même encore été réduite par rapport à la période écoulée (2007-2013).

Une partie du budget européen est pourtant bien consacrée à des projets sociaux. Il existe aussi un Fonds social européen (FSE), dont l'enveloppe représente environ 10% du budget européen. Le FSE existe depuis la création de la Communauté économique européenne dans les années 1950. L'objectif initial du Fonds était de stimuler la mobilité des travailleurs. Ce Fonds pouvait, par exemple, financer des formations professionnelles et des programmes de recyclage. Au cours des réformes successives, tout comme les autres fonds structurels (qui allaient être créés plus tard), les objectifs du FSE sont devenus plus ciblés : les

projets du FSE ont davantage été orientés sur certaines zones à risque ou certains groupes à risque (comme les jeunes ou les chômeurs âgés, les femmes sur le marché du travail). Jusqu'à ce jour, les fonds du FSE sont surtout utilisés dans le domaine de l'emploi ; par exemple dans le cadre de l'aide aux demandeurs d'emploi, des formations continues et des recyclages, du soutien en cas de restructuration ou de fermeture d'entreprises. En Flandre, l'agence du FSE dispose d'un aperçu des nombreuses dizaines de projets approuvés³.

Il existe aussi un Fonds européen d'ajustement à la mondialisation (FEM). Ce fonds peut intervenir quand 500 travailleurs au moins sont menacés de perdre leur emploi dans une société ou dans un secteur dans une région donnée et que cette perte d'emploi massive aura probablement un impact important sur la région. En 2011, 128 millions d'euros ont ainsi été injectés dans douze États membres, dans le but d'aider des travailleurs licenciés (formations de recyclage, aide individuelle à la recherche d'un emploi). En août 2014, la Commission a formulé une proposition d'utilisation du FEM en Belgique dans le cadre de la fermeture de Ford Genk. La Commission a proposé de consacrer la somme de 570 945 euros pour aider les 479 ouvriers de l'usine Ford et ses sous-traitants à trouver un nouvel emploi.

Des initiatives plus spécifiques et notamment le programme 'Employment and Social Innovation' (EaSi), soutiennent des initiatives sociales démontrant une dimension européenne certaine, notamment des études sur l'emploi et les conditions de travail. L'EaSi comprend aussi un instrument de microfinancement qui peut accorder un microcrédit de 25 000 euros maximum aux citoyens désireux de créer ou de développer une petite entreprise. Ce programme est surtout destiné aux chômeurs et aux personnes qui ont quitté le marché du travail pendant un certain temps ou aux personnes qui éprouvent des difficultés à obtenir un crédit ordinaire.

L'UE finance aussi de nombreux autres projets concrets en tout genre et notamment le programme 'Youth on the Move' dont l'objectif est de mieux préparer les jeunes au marché du travail en leur accordant des bourses qui leur permettent d'aller étudier, de faire un stage ou de suivre une formation dans un autre pays.

Même si un grand nombre de ces projets peuvent être indirectement liés à l'objectif de réduction de la pauvreté, l'enveloppe budgétaire européenne ne permet cependant pas d'organiser une réelle solidarité à grande échelle. Les moyens dont disposent les fonds sociaux sont

limités et surtout axés sur l'emploi. Plus haut, nous avons déjà vu que, par définition, l'emploi seul ne suffit pas pour sortir de la pauvreté et que le nombre des travailleurs pauvres ne cesse d'augmenter.

5.4 Projets d'avenir

En 2013, la Commission a présenté un paquet investissements sociaux (PIS) en faveur de la croissance et de la cohésion (Commission européenne, 2013), qui concerne, entre autres, les pièges de la pauvreté pour les enfants ou le sans-abrisme. Ce document, qui reste relativement non contraignant, encourage toutefois les États membres à accorder une plus grande attention à ces thématiques et à en faire rapport dans leurs Programmes nationaux de réforme dans le cadre du Semestre européen (cf. supra). La Commission s'engage aussi, au niveau des recommandations qu'elle adresse aux différents pays (cf. supra) et dans les prochains Semestres européens, à placer la réforme de la protection sociale, les investissements sociaux et l'inclusion active davantage au centre de ses préoccupations. La Commission soutiendra aussi les États membres par le biais d'une surveillance plus étroite des résultats et, en collaboration avec le système statistique européen, donnera à cette surveillance une base plus solide par le biais de statistiques de meilleure qualité et plus récentes sur la pauvreté.

Les fonds du FSE seront aussi plus orientés vers la lutte contre la pauvreté: 20% des moyens devront être explicitement consacrés à l'inclusion sociale. Un nouveau Fonds européen d'aide aux plus démunis (FEAD) a été créé⁴ pour remplacer le programme d'aide alimentaire qui existait depuis les années 1980. Ce fonds sera orienté vers des initiatives destinées à aborder les problèmes de la pauvreté (surtout infantile), le manque de nourriture et le sans-abrisme, mais ses moyens sont extrêmement limités: pour la période 2014-2020, le FEAD disposera d'un budget de 3,8 milliards d'euros, soit environ 500 millions d'euros par an qu'il devra répartir entre 28 États membres. En collaboration avec les ONG, il est souvent possible de fournir une aide matérielle aux personnes qui vivent dans la pauvreté. Il peut s'agir de nourriture, de vêtements, de chaussures ou encore de produits d'hygiène personnelle. Le FEAD est destiné à aider les personnes dans leurs premiers pas pour se sortir de la pauvreté.

6. Conclusion

Les chiffres relatifs au nombre d'Européens en situation de pauvreté ne sont pas encourageants et pour l'instant, l'Europe ne tient pas le cap dans la réalisation de l'objectif de réduction de vingt millions de pauvres en moins d'ici à 2020. Cet objectif a été formulé en 2010 et, depuis, la situation n'a fait que s'aggraver dans la majorité des États membres.

La crise économique qui a éclaté aux États-Unis en 2007 et qui s'est ensuite propagée à l'Europe à partir de 2008 explique sans conteste cette situation. Le déficit de la croissance économique et l'augmentation du chômage ont entraîné une hausse de la pauvreté, c'est certain, mais, il y a plus.

Premièrement : quand la crise économique s'est transformée en crise de l'euro début 2010 en Europe, le sauvetage de l'euro est devenu la priorité des dirigeants européens pendant un certain temps et les autres projets, et plus particulièrement la stratégie Europe 2020, se sont vus relégués à l'arrière-plan. Il n'en a pas été ainsi uniquement de la lutte contre la pauvreté, mais aussi des accords sur le climat ou encore des objectifs en matière d'enseignement.

Deuxièmement : les mesures imposées pour lutter contre la crise de l'euro ont probablement été à l'origine de la pauvreté telle qu'on la connaît aujourd'hui. Les pays qui ont connu les plus gros problèmes (Grèce, Irlande, Portugal, Espagne, Chypre) ont bénéficié de prêts d'urgence, mais en contrepartie, ils ont dû réaliser d'importantes économies, notamment dans les secteurs sociaux comme les soins de santé ou le logement. Les investissements se sont taris et le chômage a augmenté de manière spectaculaire, surtout chez les jeunes. De plus, nous ne pouvons que constater les contradictions frappantes entre la recommandation faite de construire des ponts pour endiguer la pauvreté et les règles en matière de flexibilité du travail⁵ ainsi qu'entre les politiques salariale et budgétaire strictes et la détérioration de la protection sociale.

Troisièmement : la réduction de la crise de l'euro à une crise de la dette publique a mis en branle tout un arsenal de moyens destinés à s'assurer de la baisse des déficits publics et de la dette des États. Une législation contraignante qui prévoyait de lourdes sanctions potentielles pour les pays qui ne feraient pas montre d'une rigueur budgétaire suffisante a été adoptée. La liberté, pour les pays, de faire chaque année des choix

budgétaires autonomes s'est ainsi vue fortement limitée. Pratiquement tous les États membres ont ainsi été poussés à assainir leurs finances sous la pression européenne. De manière générale, dans la majorité des États membres, cet assainissement a exercé une forte pression sur les dépenses sociales. La baisse des investissements a entraîné une hausse du chômage et aussi une récession dans la majorité des États membres.

Face à cette situation, que propose l'Union européenne en matière de lutte contre la pauvreté ? Entre autres, l'objectif de la stratégie Europe 2020 de réduire de 20 millions le nombre des personnes confrontées à la pauvreté, mais cet objectif n'est ancré dans aucune législation contraignante et cela surtout parce que les États membres ne l'ont pas voulu. En ce sens, cet objectif se limite donc plus à une simple intention, certes officielle, mais relativement volontaire. L'Europe encourage les États membres à viser des objectifs ambitieux en matière de lutte contre la pauvreté, mais les ambitions, ça ne suffit pas pour endiguer les mécanismes à l'origine de la pauvreté, ce n'est finalement qu'un emplâtre sur une jambe de bois.

En substance, il est laissé à l'appréciation des États membres de mener ou pas une politique de lutte contre la pauvreté. Les efforts complémentaires consentis par l'Union sont modestes et surtout axés sur la stimulation de l'emploi. Dans les recommandations nationales élaborées par les États membres dans le cadre du Semestre européen et via les différents fonds, on mise sur une augmentation du taux d'emploi. Les chiffres montrent cependant que le nombre des travailleurs pauvres augmente lui aussi dans l'UE. Une politique de l'emploi n'est donc pas, par définition, synonyme d'une politique de lutte contre la pauvreté : on enregistre un nombre croissant de personnes qui, malgré le fait qu'elles aient un emploi, ne disposent pas d'un revenu qui leur permet de sortir de la pauvreté.

L'instauration d'une réelle politique de lutte contre la pauvreté demande donc une approche plus énergique de la solidarité, qui pourrait, par exemple, prendre la forme d'une assurance chômage transnationale ou d'un revenu minimal garanti européen. Si l'on veut mettre des choses en place au niveau de l'UE, il faut nécessairement aussi prévoir une solidarité entre les États membres. Mais sur le plan politique, cette idée s'avère toutefois particulièrement difficile à réaliser du fait que de nombreux États membres refusent de participer à cette solidarité entre États membres. Le caractère laborieux du processus décisionnel dans le cadre de la crise de l'euro observé ces dernières années

illustre combien il est difficile d'organiser des transferts au niveau de l'UE, et cela même sous la forme de prêts. Les fonds qui ont été créés n'ont souvent pas disposé des moyens nécessaires et la protestation des États les plus prospères a été vive. Au final, il y a bien eu une forme de solidarité et les fonds d'urgence ont même reçu un caractère permanent, mais leur ampleur est restée relativement limitée et ces fonds ne pouvaient être utilisés que pour garantir la stabilité monétaire. Une forme limitée de solidarité ne s'avère donc réalisable que si les dirigeants politiques sont convaincus qu'une politique du chacun pour soi ne pourra qu'avoir des conséquences désastreuses pour tous, y compris pour eux. Les fonds d'urgence n'ont pas été créés par sympathie pour les Grecs ou par compassion pour les Chypriotes, mais uniquement dans un intérêt individuel (bien compris). La solidarité n'a finalement vu le jour que pour éviter le chaos monétaire dont tout le monde préférerait se passer.

Quand il s'agit de lutter contre la pauvreté, la nécessité d'une approche conjointe se fait beaucoup moins ressentir et s'avère surtout très sensible, encore une fois, au plan politique. Les dirigeants des États membres les plus prospères ont en effet du mal à convaincre leurs électeurs de l'importance de faire preuve de solidarité avec les personnes qui vivent en situation de pauvreté dans d'autres États membres. En substance, la politique de lutte contre la pauvreté reste donc l'affaire des différents États membres concernés. Et précisément parce qu'on a tant insisté ces dernières années, au niveau européen, sur la discipline budgétaire, la solidarité apparaît presque comme un luxe réservé à ceux qui peuvent se le permettre budgétairement. Un autre élément fondamental intervient également, et cela même en dehors de la crise de l'euro : la mauvaise volonté de plusieurs États membres d'élargir les compétences de l'UE dans le domaine de la lutte contre la pauvreté, ce qui entrave la réalisation des objectifs formulés, quelle que soit la situation.

Cependant, l'Europe est entrée dans une nouvelle ère politique. Les élections de mai 2014, ont mis en place une nouvelle Commission européenne, en fonction depuis le 1^{er} novembre 2014. Un nouveau *leadership* s'est aussi installé dans les autres institutions et notamment au Parlement et au Conseil européen. Jean-Claude Juncker, le nouveau président de la Commission a expressément manifesté sa volonté de renforcer l'accent sur la dimension sociale de l'intégration européenne (voir aussi Juncker, 2014b). La stimulation de l'emploi sera placée plus haut sur l'échelle des priorités que ce n'était le cas ces dernières années.

Dans la ‘Mission Letter’ remise par Juncker au nouveau Commissaire européen à l’Emploi et aux Affaires sociales (Juncker, 2014b) le président y fait explicitement référence. Dans cette lettre, Juncker ne précise pas les détails de l’approche distincte nécessaire pour s’atteler au thème de la pauvreté, mais il parle, outre de l’emploi, également de l’impact du vieillissement de la population et du renforcement nécessaire à l’avenir de l’accent sur la dimension sociale du Semestre européen en général.

C’est donc cette nouvelle équipe qui devra mettre en œuvre les objectifs de la stratégie Europe 2020 empreinte d’une forte dimension sociale, mais les États membres devront, eux aussi, consentir à des efforts supplémentaires dans les domaines sociaux. Et précisément parce qu’ils ne sont pas prêts à accepter une réglementation européenne contrainte sur ces thématiques, une part importante de la responsabilité en la matière reste dans le giron des 28 autorités nationales. Il est à craindre que malgré la forte impulsion donnée par l’Europe à la lutte contre la pauvreté, cette dernière ne soit pas considérée partout avec le même degré de priorité.

Il est plus que grand temps que le modèle existant soit repensé et que l’accent soit déplacé sur les mécanismes qui induisent l’inégalité dans un premier temps et la pauvreté ensuite. Il faut essayer de trouver un équilibre entre la croissance et la redistribution des richesses, et pour cela, il faut rétablir l’État-providence.

Quoi qu’il en soit, après avoir constaté que la politique de l’austérité ne permet pas de réaliser les objectifs sociaux fixés, l’Europe semble aujourd’hui prête à changer de cap. Les premiers pas de la présidence italienne montrent déjà des signes positifs en ce qu’ils soulignent l’importance la stratégie Europe 2020 dans la réalisation d’une économie intelligente, durable et inclusive. En outre, elle plaide non seulement pour le maintien des cinq objectifs de la stratégie Europe 2020 (enseignement, emploi, recherche et développement, changements climatiques, énergie durable et lutte contre la pauvreté), mais elle souligne aussi la nécessité d’accorder une plus grande attention à la dimension sociale de l’UE. Outre la création d’un fonds d’investissement, l’évaluation intérimaire de cette stratégie Europe 2020 contribuera également à son optimisation.

Notes

1. Dans le cadre de l'objectif de lutte contre la pauvreté, on utilise ce qu'on appelle l'indicateur AROPE défini comme la part de la population qui se trouve dans au moins une des situations suivantes: (1) un risque de pauvreté dû à un revenu médian du ménage inférieur à 60% du revenu médian national; (2) une situation de déprivation matérielle sévère; (3) un faible taux d'intensité de travail.
2. Dans certains cas, les personnes en situation de pauvreté ne disposent pas d'un compte bancaire, ce qui rend l'intégration sociale encore plus difficile. Les banques ne sont pas toujours prêtes à ouvrir un compte en banque pour les personnes qui ne disposent pas de moyens d'existence clairs ou qui se trouvent dans une situation financière particulièrement précaire. L'UE insiste pour que les banques proposent au moins un éventail minimum de services bancaires – et notamment un compte bancaire – à tous les Européens.
3. <http://www.esf-agentschap.be/nl>.
4. Règlement (UE) n° 223/2014 du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2014 relatif au Fonds européen d'aide aux plus démunis. JO L 72 du 12 mars 2014.
5. Pour de plus amples informations, voir Debels (2008).

Chapitre 2

Pauvreté et évolution du marché du travail en Belgique

Bruno Van der Linden¹

1. Introduction

L'objectif de ce chapitre est de fournir un éclairage chiffré sur les liens existant entre le fonctionnement du marché du travail et la pauvreté. Les décideurs politiques mettent beaucoup l'accent sur la création d'emplois, et ce, pour plusieurs raisons. La volonté de réduire la fréquence de la pauvreté en est une. Toutefois, l'accès à l'emploi est-il nécessairement une manière d'y parvenir ? Pour répondre à cette question, le salaire, le temps de travail, la durée des contrats sont assurément à prendre en compte. Nous le ferons ci-dessous.

Les relations entre le fonctionnement du marché du travail et la pauvreté peuvent être analysées de différentes façons. Des récits de vie apportent un éclairage approfondi, mais tributaire des situations spécifiques retenues et de la relecture du vécu personnel. L'approche retenue ici est différente. Elle consiste à partir de statistiques d'origine administrative ou tirées d'enquêtes auprès d'un échantillon représentatif de la population. Même si ces sources statistiques ont leurs limites propres, elles permettent une quantification des phénomènes au sein de la population.

Dans le domaine de la pauvreté, la stratégie Europe 2020 s'appuie sur trois critères : la pauvreté monétaire, la déprivation matérielle et la faible intensité en travail. La relation entre le fonctionnement du marché du travail et l'importance de la pauvreté dépend de la mesure précise de celle-ci. L'indicateur européen standard de risque de pauvreté monétaire utilisé ici est un concept relatif : être un individu dans un ménage disposant, au cours de l'année précédent l'enquête (EU-SILC), d'un revenu monétaire disponible net inférieur à 60% du revenu dispo-

nible médian du pays de résidence². L'évolution dans le temps du revenu médian dépend de la manière dont l'ensemble de la distribution des revenus se déforme. Parmi les facteurs agissant sur cette déformation, il y a l'emploi. L'évolution du revenu médian ne sera pas la même selon que les emplois créés ou perdus se situent au-dessus ou en dessous de cette médiane. Par exemple, si l'emploi se développe à des niveaux de salaire sous la médiane, celle-ci baisse et, donc, certaines personnes dont les revenus du ménage se situaient initialement sous la médiane échappent au risque de pauvreté relative. Par conséquent, l'indicateur standard de pauvreté dépend notamment de toute la répartition salariale de l'emploi.

L'indicateur standard de pauvreté suppose une mise en commun des ressources dans le ménage. Cette hypothèse, qui ne va nullement de soi (Chiappori & Donni, 2011), impose de mener l'analyse au niveau du ménage et non de l'individu. Le salaire individuel importe, certes, mais le lien entre le marché du travail et la pauvreté dépend en fin de compte de l'addition des revenus au niveau du ménage. Par construction de l'indicateur, un ménage monoparental court donc un risque accru de pauvreté du simple fait qu'il n'a pas la possibilité de mettre en commun les sources de revenus de deux adultes. Dans le cadre de l'indicateur européen, des auteurs tels que Marx et Nolan (2014) concluent que le problème des pauvres disposant d'un emploi³ (les *working poors*) n'est pas tant un problème de bas salaire horaire qu'un problème de faible intensité d'emploi dans le ménage⁴. Cette faible intensité provient d'un faible temps de travail rémunéré dans la semaine et/ou d'une faible proportion de l'année passée en emploi. Ce chapitre s'intéressera donc à la notion de bas salaire, mais il importera, au-delà, de considérer la faible intensité d'emploi aux niveaux de l'individu et du ménage.

Comme ce chapitre s'intéresse aux liens entre le marché du travail et la pauvreté, l'analyse se limitera à la population en âge de travailler et à des sous-groupes de celle-ci. Au seuil conventionnel de 60%⁵ du revenu médian et selon l'institut statistique européen Eurostat, la fréquence de risque de pauvreté parmi les 16 à 64 ans était de 12,5% en 2006 en Belgique (valeur stable les deux années précédentes) contre 13,7% en 2013. Parmi les personnes en emploi, cette fréquence est nettement plus basse. Elle est passée de 4,1% en 2006 (valeur stable au cours des deux années précédentes) à 4,4% en 2013. Parmi les personnes au chômage, cette même fréquence est nettement plus élevée, passant de 31,5% en 2006 à 45,8% en 2013⁶.

Vu son ampleur, l'écart entre les personnes au chômage et les personnes en emploi est très probablement significatif d'un point de vue statistique. Il suggère que l'emploi est un rempart contre la pauvreté. Cette hypothèse sera nuancée dans la suite. Les variations dans le temps sont, elles, plus modestes. De ces indications, on conclura donc prudemment qu'une hausse limitée de la fréquence de risque de pauvreté monétaire semble présente aussi bien dans la population en emploi que dans celle au chômage. Ceci vaut en moyenne en Belgique. Guio et Mahy (2013), notamment, rappellent que le risque de pauvreté monétaire et d'autres indicateurs captant l'exclusion ou la « déprivation matérielle » sont sensiblement plus élevés en Région wallonne qu'en Région flamande. La situation dans la Région de Bruxelles-Capitale est généralement plus défavorable qu'en Région wallonne. La comparaison est cependant délicate entre cette Région faite d'une grande ville et les autres Régions du pays. En outre, la faiblesse de l'échantillon bruxellois de l'enquête EU-SILC génère des statistiques peu fiables dans cette Région.

La suite de ce chapitre consiste d'abord à relativiser l'affirmation selon laquelle l'emploi est un rempart contre la pauvreté. Par après, l'article décrit quelques mécanismes essentiels permettant de rendre compte de cette situation, puis interroge les statistiques à la recherche des évolutions récentes en Belgique et dans ses trois Régions⁷. Une brève mise en perspective internationale complètera le constat. Ce chapitre se limitera aux mécanismes du marché du travail relatifs aux salaires et à l'emploi. D'autres aspects pertinents ne sont pas abordés. Songeons en particulier à la fiscalité, aux allégements de cotisations personnelles et aux nombreuses réformes dans l'assurance chômage depuis l'introduction en 2004 de l'activation du comportement de recherche d'emploi. Compte tenu de l'espace disponible et dans la mesure où elle dépend beaucoup de la fiscalité et de la sécurité sociale, nous n'aborderons pas non plus l'analyse des gains monétaires en cas de reprises d'emploi, problématique connue sous le nom de trappe à chômage ou de trappe à pauvreté. Le lecteur intéressé consultera notamment les analyses de cas types réalisées par le Conseil Central de l'Économie (2011 ; 2014).

2. Analyse des relations entre le marché de l'emploi et la pauvreté

Il importe d'emblée de nuancer l'impression que l'emploi est une garantie contre la pauvreté. L'analyse des mouvements entre le chômage et l'emploi est de ce point de vue informative. La Commission euro-

péenne (European Commission, 2014b : 158) considère la population sans emploi et soumise au risque de pauvreté en 2008 qui se retrouve en emploi en 2009 lors de l'enquête EU-SILC. Dans le cas de la Belgique, le rapport estime que seules 47% des personnes qui opèrent cette transition ne sont plus soumises au risque de pauvreté (la moyenne au sein de l'Union européenne des 27 étant de 49%). Cet indicateur n'est pas disponible pour chaque pays d'Europe. Le taux belge de 47% est par exemple plus élevé qu'au Royaume-Uni (44%), mais plus faible qu'en France (59%). La suite va passer en revue un ensemble de facteurs explicatifs possibles de cette protection limitée de l'emploi. À cela s'ajoutera bien entendu une prise en compte de l'absence de transition du chômage vers l'emploi.

2.1 Les salaires

Commençons par l'analyse des salaires. Nous nous plaçons donc ici au niveau de l'individu. L'Organisation de Coopération et de Développement Économiques (OCDE) fournit la proportion de salariés à bas salaire brut, définie comme la proportion de salariés gagnant moins que deux tiers du salaire médian (tous secteurs confondus). Le calcul est réalisé au sein de la population des travailleurs à temps plein (c'est-à-dire ayant travaillé tout au long de l'année précédant l'enquête ; voir Marx & Nolan, 2014: 139). En comparaison internationale, cette fréquence de travailleurs à bas salaire est faible en Belgique, pays où le salaire minimum (qu'il s'agisse du revenu minimum moyen garanti ou des salaires minima négociés dans les commissions paritaires) est relativement élevé à l'échelle internationale (De Mulder, Delhez & Saks, 2013). En 2001 et 2002, on comptait 6,3% de travailleurs à bas salaires contre 6% en 2012. À titre de comparaison, en 2012, la moyenne au sein de l'OCDE est de 16%, en Allemagne de 18%, au Royaume-Uni de 21% (OCDE, 2014c)⁸. La part de travailleurs à bas salaire est fluctuante en Belgique puisqu'elle s'élevait à 5,6% en 2008, 4% en 2009 et 2010 et 4,3% en 2011⁹. Les observations des années à venir nous révéleront si l'écart important d'1,7 point de pourcentage entre 2011 et 2012 est signe d'une rupture.

Exploitant les données européennes EU-SILC et retenant également le seuil de deux tiers du salaire médian, Marx et Nolan (2014: 141) calculent la proportion de travailleurs à bas salaire en 2010 parmi les personnes occupées toute l'année précédente. Cette proportion est en Belgique de 15% (9,2% parmi les travailleurs à temps plein). L'Enquête

sur la structure des salaires (ESS) considère les salariés à temps plein et à temps partiel. Elle se limite toutefois aux entreprises d'au moins dix salariés, ce qui devrait biaiser la part de salariés à bas salaires vers le bas. Sur base de cette enquête qui ignore quelques secteurs (en particulier, le secteur public), Eurostat (2012) conclut que 6,4% des salariés en Belgique gagnent au plus deux tiers du salaire brut horaire médian en octobre 2010, soit environ 11 € brut par heure (3,3% parmi les hommes et 10,3% parmi les femmes). La fréquence moyenne y baisse de plus d'un point de pourcentage entre 2006 et 2010. En 2010, Eurostat (2012) estime cette fréquence à 22% en Allemagne et au Royaume-Uni, 6% en France et 18% aux Pays-Bas.

Les différences de niveaux selon les sources sont frappantes. Cela dit, quelle que soit la source utilisée, la fréquence de travailleurs à bas salaires est faible en Belgique par comparaison avec celles de la quasi-totalité des autres pays de l'Union européenne.

Une chose est de disposer d'un bas salaire, une autre est de ne pas parvenir à quitter cette position. S'appuyant sur l'enquête EU-SILC, Ries (2013) constate qu'un tiers des travailleurs belges appartenant au premier décile de rémunération mensuelle brute en 2009 atteignent un niveau de salaire supérieur au premier décile en 2010¹⁰. Cette proportion est légèrement supérieure à la moyenne au sein de l'Union européenne des 27 (32%). Elle est nettement supérieure à celle observée en Allemagne (25%) et aux Pays-Bas (17%), mais plus faible que celle observée au Royaume-Uni (34%) et en France (38%). Si l'on s'intéresse à la sortie du premier quintile de rémunérations (les 20% les plus bas de la distribution des salaires), selon les calculs de Ries (2013), la Belgique surpasse les quatre autres pays, en ce sens que d'une année à l'autre, 29% des Belges opèrent une telle transition contre 27% en France, 26% au Royaume-Uni, 19% en Allemagne et seulement 13% aux Pays-Bas (la moyenne au sein de l'Union des 27 étant de 25%). Une telle analyse gagnerait à être prolongée sur un plus grand nombre d'années et complétée par une analyse des déterminants de la mobilité salariale au bas de l'échelle des salaires¹¹. Compte tenu des éléments de description ci-dessus, la mobilité ascendante d'une année à l'autre est en Belgique (légèrement) supérieure à la moyenne européenne¹². Le rapport entre le 9^e et le 1^{er} décile de salaires bruts¹³ s'élevait à 2,34 en moyenne sur la période 2000-2002. Sur la période 2010-2012, cette même moyenne s'élevait à 2,37 (OCDE, 2014c). On ne décèle donc pas de croissance sensible de cet indicateur de la dispersion salariale. Si l'on rapporte le salaire médian au salaire du 1^{er} décile, le rapport moyen est inchangé si

l'on compare les périodes 2000-2002 d'une part et 2010-2012 de l'autre (il vaut 1,38) (OCDE, 2014c et éditions antérieures de ce même rapport). Ces rapports interdéciles, parmi les plus bas d'Europe, ne donnent pas à penser que la dispersion des salaires belges s'est accrue au cours de la période¹⁴. Le niveau des inégalités de salaires mensuels augmente lorsqu'on considère les personnes travaillant à temps plein et à temps partiel. Cependant, sur la période 1993-2007, Horemans et al. (2011) concluent que l'indicateur d'inégalité (de Gini) est globalement stable. Il n'existe pas, à notre connaissance, de mise à jour de cette information.

2.2 L'intensité d'emploi

Après avoir constaté une stabilité approximative des indicateurs salariaux et une mobilité salariale ascendante qui ne dénote pas en Europe, que du contraire, intéressons-nous à l'intensité d'emploi. L'intensité d'emploi d'un ménage est définie par le rapport entre, d'une part, le nombre de mois ouvrés par tous les membres du ménage en âge de travailler durant l'année prise comme référence pour le calcul du revenu, d'autre part, le nombre total de mois qui auraient pu au maximum être ouvrés par les membres du ménage. Ce rapport varie entre 0 et 1. Une personne en âge de travailler est ici une personne âgée de 18 à 59 ans, à l'exception des étudiants âgés de 18 à 24 ans. Cette personne peut être en emploi, au chômage ou « inactive » (selon les définitions du Bureau international du Travail). L'indicateur européen des « personnes vivant dans des ménages à faible niveau d'intensité d'emploi » mesure la part des personnes vivant dans un ménage dont le niveau d'intensité d'emploi est, par convention, inférieur à 0,20. Cet indicateur est tiré de l'enquête EU-SILC.

En Belgique, selon l'enquête EU-SILC, le nombre de personnes de 18 à 59 ans vivant dans des ménages à faible niveau d'intensité d'emploi oscillait autour de 15% entre 2004 et 2007. Il a connu un creux autour de 13% en 2009-2010 et paraît être en augmentation depuis (13,7% en 2011 et 14,5% en 2012). Les écarts entre hommes et femmes sont également de faible ampleur puisque la proportion d'hommes vivant dans un ménage à faible intensité d'emploi s'élevait en 2012 à 13,4% contre 15,6% parmi les femmes. Soulignons qu'à l'échelle européenne, la part des personnes vivant dans des ménages à faible niveau d'intensité d'emploi est relativement élevée en Belgique : en 2012, la moyenne au sein de l'Union européenne des UE-15, des UE-27 et des UE-28 avoisinait

naît en effet 10% chez les hommes et 12% chez les femmes. En 2012, la proportion de 14,5% en Belgique est à comparer aux niveaux allemands (10,8%), français (8,9%), néerlandais (9,9%) et anglais (11,9%).

Eurostat (2013a: 33) nous apprend que la distribution de l'intensité d'emploi par ménage en 2011 est parmi les plus inégalitaires d'Europe. Corluy et Vandenbroucke (2014: 103) quantifient ce phénomène à l'aide d'un indice de polarisation. Cet indice soustrait la part d'individus vivant dans un ménage « à faible intensité d'emploi » sous l'hypothèse que les emplois sont alloués aléatoirement entre les ménages de la part observée des individus vivant en réalité dans un ménage « à faible intensité d'emploi »¹⁵. Ils notent que la Belgique se singularise des autres pays européens¹⁶ par un indice de polarisation assez élevé dès 1995 qui s'accroît par la suite pour devenir le plus élevé en 2008 (Corluy & Vandenbroucke, 2014: 103). L'aggravation de la concentration du non-emploi au sein des mêmes ménages est une réelle source de préoccupation.

On a vu ci-dessus que la fréquence de risque de pauvreté parmi les personnes en emploi lors de l'enquête est nettement plus basse (de l'ordre de 4 à 5%) que dans la moyenne de la population. Le recours à l'intensité d'emploi permet de constater qu'en 2012, là où l'intensité d'emploi du ménage est haute (entre 0,55 et 0,85), l'indicateur de risque de pauvreté tombe à 2,8% et lorsque l'intensité est très élevée (entre 0,85 et 1), le même indicateur tombe à 2,5%. Au niveau européen, la Commission européenne (European Commission 2011: 157) indique que parmi les 18-59 ans, le risque de pauvreté est en 2009 très élevé lorsque l'intensité d'emploi est inférieure à 0,2 et ce risque ne baisse nettement qu'au-delà d'une intensité de 0,4.

L'intensité d'emploi peut aussi se mesurer en termes de nombre de personnes apportant une rémunération au sein du ménage. Marx et Nolan (2014) s'intéressent au risque de pauvreté parmi les travailleurs à bas salaire (au sens indiqué ci-dessus). En 2010, ce risque atteint en Belgique en moyenne 11%. Cette proportion est de 8% parmi les ménages formés d'une personne, 29% dans les ménages monoparentaux, 37% dans les couples avec un seul salaire. Lorsque le travailleur à bas salaire apporte la rémunération principale dans un ménage à deux salaires, le risque tombe à 5%. Dans le même cas de figure à ceci près que la rémunération est la seconde en importance, le risque atteint 1% seulement. Comme l'on pouvait s'y attendre, le risque de pauvreté parmi les travailleurs à bas salaire dépend fortement de la composition du ménage.

2.3 L'intensité trimestrielle en emploi

L'Office national de sécurité sociale (ONSS) calcule le volume de travail en équivalents temps plein. Il ne s'agit plus ici de données tirées d'une enquête, mais bien de données administratives relatives à toute la population salariée recensée par cet organisme. Pour un travailleur occupé à temps plein, le volume de travail en équivalents temps plein vaut 1 s'il est occupé durant tout le trimestre¹⁷. Ce volume décroît en fonction du nombre de journées sans rémunération en cours de trimestre. Dans le cas d'un emploi à temps partiel, le volume est modulé par le rapport entre le nombre moyen d'heures rémunérées par jour et le nombre d'heures de travail par jour du travailleur de référence. Par ailleurs, l'ONSS quantifie aussi les effectifs occupés en fin de trimestre. Le tableau 1 rapporte la moyenne trimestrielle du volume de travail en 2013 à la moyenne trimestrielle des effectifs en fin de trimestre de la même année. Ce rapport exprimé en pourcentage est une approximation de l'intensité trimestrielle en emploi parmi les salariés assujettis à l'ONSS. Le calcul est effectué par Région de résidence du travailleur. Il est en outre ventilé par tranches de rémunération brute journalière¹⁸ afin de voir s'il existe une relation entre l'intensité en emploi et la rémunération. Soulignons que l'indicateur produit se situe au niveau de l'individu et non du ménage. Le tableau 1 montre que cette relation est croissante dans les trois Régions : une rémunération journalière basse est associée à une faible intensité d'emploi trimestriel et inversement. Ce tableau montre aussi que cette relation est hautement non linéaire : en deçà de 50 €/jour, montant qui, à l'échelle mensuelle, se situe sous le revenu minimum mensuel moyen garanti, l'intensité en emploi est extrêmement basse ; au-dessus de 50 €/jour, l'intensité s'élève nettement pour continuer ensuite à croître avec la rémunération journalière. Si l'on transpose la notion de bas salaire horaire retenue par Eurostat (2012) (environ 11 €/heure) à l'échelle journalière, les salariés dont la rémunération est inférieure à 80 €/jour travaillent environ la moitié du temps au cours d'un trimestre (45% en Flandre et en Wallonie, 54% à Bruxelles). On retiendra de ceci que les plus basses rémunérations (journalières) sont en même temps pénalisées par une faible proportion de temps passée en emploi.

Tableau 1 : Intensité trimestrielle en emploi ventilée par tranches de rémunération journalière brute et par Région de résidence du travailleur.

Rémunération journalière (€)	Région de Bruxelles-Capitale	Région flamande	Région wallonne
<50	18,3%	8,3%	19,3%
50 – 60	64,3%	41,0%	57,6%
60 – 70	68,6%	62,2%	66,2%
70 – 80	73,5%	70,4%	69,9%
80 – 90	72,0%	70,5%	72,8%
90 – 100	79,3%	79,1%	79,3%
100 – 110	85,2%	84,5%	83,2%
110 – 125	87,7%	86,3%	85,5%
125 – 150	89,0%	88,0%	88,1%
150 – 200	90,1%	88,7%	89,4%
200 – 250	91,2%	90,5%	91,0%
> 250	93,1%	93,5%	92,8%
Total	81,3%	81,5%	80,4%

Source : ONSS et calculs propres.

Une faible intensité d'emploi peut s'expliquer par une faible durée de travail hebdomadaire (par comparaison avec celle d'un travailleur à temps plein) et/ou un faible nombre de mois de travail dans l'année. Nous nous intéresserons donc ci-dessous aux évolutions de l'emploi à temps partiel et de l'emploi sous contrat temporaire.

2.4 Le travail à temps partiel

L'indicateur de pauvreté monétaire présente un écart, dont on peut penser qu'il est statistiquement significatif, selon que l'individu travaille à temps partiel (6,4%) ou à temps plein (3,6%). Ces proportions, relatives à 2012, fluctuent toutefois d'une année à l'autre. Parmi les travailleurs à temps partiel, de 2004 à 2007, la proportion fluctue entre 3,7 et 5,5%. Dans la période postérieure, les fluctuations s'observent entre 5,8 et 7,8%. S'il semble bien y avoir ici un saut entre ces deux périodes, aucune tendance n'émerge entre 2008 et 2012. De 2004 à 2012, parmi les travailleurs à temps plein, la proportion fluctue entre 3,1 et 3,8% sans tendance claire.

La relation entre l'emploi à temps partiel et le risque de pauvreté n'est pas immédiate. On devine que les répercussions de ce type d'emploi sur le risque de pauvreté devraient être différentes selon qu'il s'ajoute ou

non à d'autres revenus au sein du ménage. Après une évocation de statistiques relatives aux individus occupés à temps partiel, la composition du ménage sera donc prise en considération.

Au plan individuel, la part de l'emploi à temps partiel¹⁹ augmente dans les trois Régions d'environ 2 à 3 points de pourcentage entre 2007 et 2012²⁰. Chez les femmes, en 2012, la proportion de l'emploi total à temps partiel atteint en moyenne 45% en Flandre, 44% en Wallonie et 31% à Bruxelles. Chez les hommes, la proportion n'est en moyenne que de 9% en Flandre et en Wallonie contre 11% à Bruxelles²¹. L'ordre de grandeur est semblable en Allemagne et au Royaume-Uni, plus faible en France et nettement supérieur aux Pays-Bas. La durée de travail hebdomadaire effectuée en moyenne demeure en Belgique relativement stable au voisinage de 24 heures/semaine et quelque peu supérieure à celle observée dans les pays voisins, selon Eurostat²². Cette même source permet de mesurer la proportion de travailleurs à temps partiel selon la composition du ménage. Comme l'information sur le type de revenu du partenaire éventuel est indisponible, on exploitera ici uniquement l'information sur les adultes seul(e)s avec enfant(s). Il est en effet plausible que l'adulte occupé(e) à temps partiel élevant seul(e) des enfants est fréquemment dans une situation financière fragile. En 2013, en Belgique, 9% des hommes dans cette situation de ménage sont occupés à temps partiel. Chez les femmes, cette même part est de 43%. Ces proportions, qui ne paraissent pas s'élever au cours du temps, sont du même ordre de grandeur que les moyennes dans l'ensemble de la population. Leur niveau en 2013 est plus bas qu'en Allemagne, aux Pays-Bas et au Royaume-Uni.

Les informations précédentes sont des dénombrements en un point du temps. Qu'en est-il de la mobilité des travailleurs à temps partiel ? Plus précisément, les travailleurs à temps partiel effectuent-ils fréquemment une transition vers l'emploi à temps plein ? Cette information est utile dans la mesure où, toutes choses demeurant identiques par ailleurs, l'allongement du temps d'occupation devrait atténuer le risque de pauvreté. Selon Eurostat, qui se base ici sur l'enquête EU-SILC, d'une année à la suivante, la fréquence d'une telle transition fluctue entre 10,5 et 15,3% entre 2006 et 2012 en Belgique. Aucune tendance claire n'émerge, sauf chez les hommes où une baisse se dessine sur la période. En 2012, la fréquence de transition vers l'emploi à temps plein est estimée à 14% chez les hommes contre 10% chez les femmes. Comparées aux pays voisins, ces fréquences apparaissent assez faibles chez les hommes et semblables chez les femmes. Il est alors naturel de se

demander si la rareté relative des transitions entre l'emploi à temps partiel et celui à temps plein est subie ou non. Selon Eurostat (2013b), la part de travailleurs à temps partiel souhaitant et étant disponibles pour travailler un plus grand nombre d'heures (14% en 2012²³, soit 158 000 personnes) correspond en Belgique approximativement à la part qui, d'une année à l'autre, effectue une transition vers l'emploi à temps plein (environ 11% en 2012). On notera enfin l'existence de sous-groupes pour lesquels l'acceptation d'un emploi à temps partiel accélère la transition du chômage vers un emploi générant un revenu supérieur à l'allocation de chômage. En Belgique, Cockx, Goebel & Robin (2010) en font la démonstration pour un public de jeunes chômeuses de longue durée sans expérience professionnelle.

En résumé, la part de l'emploi à temps partiel continue à progresser. Parmi les ménages monoparentaux, cette part, qui est nettement supérieure parmi les femmes, ne paraît en revanche pas augmenter au fil du temps. Les transitions vers l'emploi à temps plein sont comparativement rares, mais cette petitesse apparaît en accord avec celle de la proportion des employés dont l'emploi à temps partiel apparaît subi.

2.5 Les contrats temporaires

La fréquence d'emplois temporaires ou encore à durée limitée (c'est-à-dire l'occupation sous un contrat qui n'est pas à durée indéterminée) pourrait affecter l'intensité en emploi et la pauvreté. Il faut cependant rester *a priori* prudent, car cela dépendra des rémunérations, des fréquences de sortie et de renouvellement de contrats temporaires et de la mesure dans laquelle de tels contrats favorisent ou non l'insertion en emploi à durée indéterminée. Après une évocation du risque de pauvreté selon le type de contrat, la suite investiguera certains de ces aspects. Il n'existe cependant pas à notre connaissance de statistiques de fréquence d'emploi temporaire ventilée selon la composition du ménage du travailleur.

L'indicateur de pauvreté monétaire présente un écart, dont on peut penser qu'il est statistiquement significatif, selon que l'individu a un emploi temporaire (10,5%) ou un emploi à durée indéterminée (2,7%). Ces proportions, relatives à 2012, fluctuent toutefois d'une année à l'autre. De 2004 à 2012, parmi les travailleurs sous contrat temporaire, la proportion fluctue amplement entre 5,9 et 12,2% avec des pics en 2008 et 2010. Parmi les travailleurs sous contrat à durée indéterminée, la proportion fluctue entre 1,8 et 2,9% sans tendance claire.

La part des travailleurs ayant un contrat à durée limitée est fluctuante, mais *grosso modo* stable dans les trois Régions du pays sur la période 2004 à 2012²⁰. En Flandre, cette part fluctue entre 7,8% en début de période et 6,5% en 2012, en Wallonie entre 10,5% en début de période et 9,6% en 2010, et en Région bruxelloise entre 10,2 en 2004 et 14,2% en 2011. En 2012 et 2013, Eurostat estime la part moyenne de travailleurs sous contrat temporaire à 8% en Belgique, soit environ 7% chez les hommes et 9% chez les femmes. C'est moins que chez nos voisins (sauf au Royaume-Uni). Parmi les travailleurs de moins de 25 ans, la proportion de travailleurs sous contrat temporaire est en Belgique bien plus élevée que dans la moyenne de la population²⁴: de 2004 à 2012, elle fluctue entre 28,6% en 2004 et 34,3% en 2011, sans tendance claire. À nouveau, il est naturel de s'interroger sur le caractère contraint de cet état. En moyenne, la proportion de travailleurs sous contrat temporaire n'ayant pu trouver un emploi à durée indéterminée est élevée en Belgique : 77% en 2012 (62% parmi les moins de 25 ans). Si l'on excepte les pays du sud de l'Europe, ces proportions sont comparativement élevées en Belgique²⁵. Comme le rappelait récemment l'OCDE dans ses perspectives de l'emploi de 2014, si la fréquence de l'emploi temporaire est comparativement basse chez nous, le travailleur accepte plus souvent qu'ailleurs un contrat à durée déterminée à défaut de pouvoir trouver mieux.

Intéressons-nous à présent aux mouvements sur le marché du travail. Le bilan social permet de quantifier les sorties annuelles de personnel (c'est-à-dire le nombre de fins de contrat de travail) pour les firmes remplissant le bilan social complet²⁶. De 1998 à 2007, la fin d'un contrat temporaire représentait une proportion des sorties de personnel fluctuant entre 46 et 50%. Depuis 2007, cette part est en augmentation constante et atteint 61% en 2012. Dans le même temps, la part des licenciements et des préretraites dans les sorties diminue. À partir du constat que la part des fins de contrats temporaires augmente, on ne peut déduire que l'intensité en emploi de ces travailleurs diminue. En effet, on ignore tout de la destination après la sortie du personnel. Néanmoins, cette tendance à la hausse est un phénomène à suivre à l'avenir. La section 2.6 prolongera cette analyse des transitions lorsqu'on occupe un emploi temporaire.

De manière générale, les transitions entre le chômage et l'emploi sont encore trop peu étudiées en Belgique. S'intéressant à des jeunes chômeurs sortant du stage d'insertion sans expérience professionnelle, Cockx et Picchio (2012) se demandent si l'acceptation d'un emploi

temporaire (défini ici comme un emploi durant au plus un trimestre et se terminant par un retour au chômage) favorise l'insertion d'un jeune chômeur (âgé de 18 à 25 ans) sans expérience professionnelle dans un emploi « durable » (défini comme ayant une durée d'au moins un an) ou signale le début d'un cycle de chômage et d'emplois précaires. Pour cette population, ils concluent qu'un an (et deux ans) après l'acceptation d'un emploi temporaire, celle-ci stimule significativement l'insertion dans l'emploi « durable » par comparaison avec ce qui serait advenu si la personne n'était pas entrée en emploi temporaire. L'effet favorable n'est cependant présent que dans 60% des cas. La stimulation de l'accès à un emploi « durable » est d'autant moins nette que le jeune a un diplôme élevé, vit en Flandre et dans une région où le taux de chômage est faible (Cockx & Picchio, 2012 : 668). Cette étude rigoureuse invite à adopter une position nuancée sur le rôle d'insertion de l'emploi temporaire.

2.6 Pertes et gains en sécurité professionnelle

Il est fort plausible que la précarisation des trajectoires sur le marché du travail ait des implications sur les revenus et donc sur le risque de pauvreté. Que sait-on à propos de cette précarisation ? Eurostat exploite l'enquête EU-SILC pour quantifier les mobilités annuelles qui engendrent un gain ou une perte de sécurité sur le plan professionnel. Pour un travailleur en emploi temporaire l'année t et occupant une autre position sur le marché du travail l'année $t+1$, Eurostat considère qu'il y a un *statu quo* en termes de sécurité si la personne est salariée sous contrat temporaire ou occupe un emploi d'indépendant en $t+1$. Il y a en revanche un gain en sécurité si la personne se retrouve occupée en $t+1$ sous un contrat à durée indéterminée. Une transition vers le chômage ou l'inactivité est interprétée comme une « mobilité descendante » ou encore une perte de sécurité. Dans le cas belge, une mobilité descendante s'observe pour un tiers de ces transitions en 2012 alors que la moyenne au sein de l'Union européenne des UE-15, des UE-27 et des UE-28 avoisine 31% (en corollaire, deux tiers des transitions entraînent une mobilité ascendante ou le *statu quo*). Comparée aux pays voisins de la Belgique, la proportion de mobilités descendantes est plus élevée chez nous puisqu'en 2012, elle atteint 27% en Allemagne, 24% en France et seulement 11% aux Pays-Bas. En revanche, au Royaume-Uni, le taux est bien plus grand que chez nous (51%). Revenant à la Belgique, mais dans une perspective temporelle cette fois, la proportion de transitions descendantes se situe entre 19 et 27% entre 2006 et 2007 et vaut au

moins 34% entre 2008 et 2012. Dans le cas des contrats temporaires, l'augmentation de cet indicateur de précarisation des trajectoires semble claire en Belgique à partir de 2008. Ce constat rejoint celui du bilan social évoqué ci-dessus à ceci près qu'il n'est pas possible de discerner ici une tendance à partir de 2008 alors que la fréquence de sortie présente une tendance positive ininterrompue depuis 2007.

Dans le cas des travailleurs sous contrat à durée indéterminée, toute transition vers une autre position est qualifiée de descendante. Ce phénomène est bien plus rare que dans le cas des travailleurs sous contrat temporaire. Il survient en 2012 dans 6% des cas alors que la moyenne européenne et la valeur au Royaume-Uni tournent alors autour de 7% et celle de nos voisins continentaux autour de 5%. Depuis 2006, cette même proportion fluctue en Belgique entre 4,2% (en 2010) et 6,7% (en 2011). Entre 2007 et 2008, cette proportion augmente d'un point de pourcentage atteignant 5,3%, puis elle redescend en 2009 à 4,5%, niveau semblable à celui de 2006 et 2007. Aucune tendance évidente ne se dégage donc au cours de cette période.

2.7 Le chômage

Au niveau individuel, le taux de chômage, rapport entre la population au chômage et la population active, varie beaucoup d'une Région à l'autre du pays. Seule l'enquête sur les forces de travail permet une mesure de ce taux qui soit comparable au plan international. Dans le cas belge, une rupture statistique est malheureusement présente en 2011. Entre 2011 et 2013, le taux de chômage annuel moyen est en augmentation dans les trois Régions. En 2013, il atteint 5,1% en Flandre, 11,4% en Wallonie et 19,3% à Bruxelles. La même année, la moyenne au sein de l'Union économique des 15 ou des 27 est de 11%²⁰.

La part de chômeurs inoccupés depuis un an au moins (la part du « chômage de longue durée ») fluctue avec le cycle économique : lorsque les entrées au chômage augmentent, cette part tend mécaniquement à diminuer. En 2012, cette part est de 32,7% en Flandre, 49% en Wallonie et 55,1% à Bruxelles. La même année, la moyenne au sein de l'Union économique des UE-15 ou des UE-27 est voisine de 44%²⁰. En raison de la décroissance des allocations de chômage et des chances d'embauche avec la durée d'inoccupation (Cockx & Picchio, 2012, par exemple), cette part élevée demeure une réelle source de préoccupation. Rappelons à ce propos que la Belgique a depuis des décennies une part élevée de chômage de longue durée. Notons aussi le danger de mal interpréter

cette part. Si, par exemple, elle s'élève à 50%, ceci ne signifie pas qu'un chômeur sur deux a, lors de son entrée au chômage, la perspective d'y rester durant un an au moins. En effet, la part de chômage de longue durée est une mesure biaisée de la durée moyenne passée au chômage. Il y a à cela deux raisons qui agissent en sens opposés : d'une part, les épisodes courts de chômage sont sous-représentés dans ce type d'enquête, d'autre part l'épisode de chômage en cours n'est pas encore terminé au moment où les personnes répondent à l'enquête. L'analyse des trajectoires individuelles à partir de l'entrée au chômage est une bien meilleure source d'information. À ce propos, il est établi depuis longtemps que la Belgique se caractérise par des probabilités de sortie du chômage faibles en comparaison internationale.

Par sa mesure de la faible intensité d'emploi²⁷, l'enquête EU-SILC englobe les cas où cette intensité est nulle au niveau du ménage. Une mesure alternative de la situation de chômage ou d'inactivité au niveau du ménage est obtenue grâce à l'enquête sur les forces de travail d'Eurostat. Ici, le ménage sans emploi est défini comme un ménage où tous ses membres sont soit au chômage soit « inactifs ». En 2012, la proportion de femmes de 18 à 59 ans vivant dans un ménage « sans emploi » était de 22,8% en Région bruxelloise, 18,4% en Région wallonne et 9,7% en Région flamande²⁰. Ces proportions sont inférieures à celles observées sur la période 2004-2006. Les années 2007 et 2008 se singularisent en Flandre uniquement par une proportion plus faible. Dans chacune des trois Régions, aucune tendance claire n'émerge depuis 2008. En 2012, la proportion d'hommes de 18 à 59 ans vivant dans un ménage « sans emploi » était de 20,6% en Région bruxelloise, 15,7% en Région wallonne et 7,6% en Région flamande²⁰. Les caractéristiques de l'évolution temporelle sont assez semblables à celles observées chez les femmes. Le constat d'une position relativement élevée au sein de l'Union européenne se confirme, sauf dans le cas de la Flandre.

3. Conclusion

Ce chapitre s'est centré sur la population en âge de travailler et sur la pauvreté monétaire telle que mesurée conventionnellement au sein de l'Union européenne. Bien que le risque de pauvreté soit en moyenne bien moindre en emploi qu'au chômage, ce chapitre a relativisé le rempart que représente l'emploi. Parmi les chômeurs menacés de pauvreté qui effectuent une transition vers l'emploi, la Commission

européenne estime qu'une telle transition permet d'échapper au risque de pauvreté dans environ un cas sur deux en Belgique.

Le problème ne paraît pas d'abord se situer du côté du niveau des salaires, car nous figurons parmi les pays occidentaux où la proportion de travailleurs à bas salaires est comparativement faible. De plus, la mobilité salariale ascendante serait supérieure à la moyenne européenne. La proportion de travailleurs à bas salaire fluctue en outre sans tendance claire. Enfin, les inégalités salariales ne paraissent pas en augmentation contrairement à ce que l'on observe dans de nombreux autres pays occidentaux.

Le problème est essentiellement une faiblesse du temps passé en emploi et une concentration du non-emploi dans certains ménages. La proportion d'adultes vivant dans des ménages où l'emploi est rare est comparativement élevée en Belgique. Dit autrement, le non-emploi ou l'emploi rare n'est pas dispersé : il se concentre au sein de certains ménages. Même si les variations demeurent modestes, la part des adultes concernés diminuerait en 2009-2010 puis retrouverait les ordres de grandeur observés entre 2004 et 2007 (environ 15%). De surcroît, au niveau individuel cette fois, il y a en Belgique une corrélation positive entre le niveau du salaire et l'intensité d'emploi au cours du trimestre. En d'autres termes, les salariés belges peu rémunérés travaillent peu de jours par trimestre et inversement. Il ne faut pas y voir un lien de cause à effet. De multiples facteurs (faible qualification, manque d'expérience professionnelle, discriminations, etc.) peuvent expliquer à la fois la faiblesse des rémunérations et la rareté de l'emploi.

Une autre source de préoccupation est malheureusement très ancienne : la part du chômage de longue durée, mesurée sans prendre en compte la dimension du ménage, est élevée en Wallonie et à Bruxelles et non négligeable en Flandre.

Une source supplémentaire de préoccupation se situe du côté des contrats temporaires (c'est-à-dire autres qu'à durée indéterminée). Comparées aux travailleurs sous contrat à durée indéterminée, les personnes occupées sous contrat temporaire ont un risque accru de vivre dans un ménage se situant sous le seuil de pauvreté. Selon le bilan social, leur part dans le flux des sorties de personnel croît depuis 2007. Par ailleurs, la part des trajectoires de travailleurs sous contrat temporaire caractérisée par une forme de précarisation s'accroît depuis 2006-2007. Néanmoins, les situations individuelles sont très hétérogènes dans la mesure où près de deux tiers de ces trajectoires évoluent vers

une plus grande sécurité. De plus, l'acceptation d'un emploi temporaire par un jeune chômeur inexpérimenté accélère souvent sa transition vers un emploi durable, en particulier s'il est peu diplômé et vit dans une région où le chômage est élevé.

Enfin, le développement du travail à temps partiel se poursuit depuis 2007. Or, les personnes travaillant à temps partiel ont une plus forte probabilité de vivre dans un ménage menacé par la pauvreté que les travailleurs à temps plein. En outre, elles effectuent assez rarement une transition vers l'emploi à temps plein.

Ces constats, dont la plupart ne sont en rien nouveaux, s'appuient le plus souvent sur des enquêtes menées auprès de la population. Comme la taille des échantillons est limitée, les statistiques présentent des fluctuations annuelles qui, pour une part au moins, pourraient être statistiquement peu ou non significatives. On ne peut ici que plaider pour la production de statistiques entourées d'un intervalle de confiance et la poursuite des efforts de collecte et de mise à disposition de données administratives exhaustives.

Notes

1. L'auteur remercie deux rapporteurs anonymes pour leurs commentaires qui ont permis d'améliorer cette contribution.
2. Le revenu médian partage exactement en deux la population en ce sens que la moitié de celle-ci dispose d'un revenu supérieur. Lors du calcul de l'indice de pauvreté, le revenu disponible total du ménage est divisé par un nombre d'équivalents adultes. À titre illustratif, en 2012, le seuil de revenu disponible à 60% s'élevait à 12 035 €/an pour une personne seule et à 25 273 €/an pour un couple avec deux enfants à charge âgés de moins de 14 ans.
3. Ceci signifie que l'emploi a été la position principale occupée par l'individu durant l'année de référence.
4. Afin de préciser quelque peu cette affirmation sur le rôle des bas salaires, considérons les pays de l'Union européenne en 2010. Sur base de l'enquête EU-SILC, Ries (2013) obtient un coefficient de corrélation de 0,41 entre la fréquence de pauvreté en emploi et la part de salariés à bas salaires (notion définie ci-dessous). Rappelons que le coefficient de corrélation, nombre compris entre -1 et 1, quantifie l'intensité de la relation entre deux variables. Rappelons aussi qu'une corrélation nettement différente de zéro, comme c'est le cas ici, ne signifie pas qu'il y a nécessairement un lien de causalité entre les deux variables.
5. Guio et Mahy (2013), par exemple, considèrent d'autres seuils et distinguent plusieurs groupes d'âge.

6. Étant donné que ces fréquences perçues reposent sur une enquête et non sur la totalité de la population, elles ne constituent qu'une simple estimation et la marge d'erreur n'est généralement pas connue. Lors de l'interprétation des différences entre ces groupes et dans le temps, une certaine prudence est donc de mise.
7. Dans ce chapitre, les Régions sont désignées par la Flandre, la Wallonie et Bruxelles.
8. Cette statistique n'est disponible ni en France ni aux Pays-Bas.
9. Sur base des éditions successives des Perspectives de l'Emploi de l'OCDE depuis 2010.
10. Dix pour cent des salariés gagnent au plus le niveau de salaire du 1^{er} décile.
11. Une analyse rigoureuse de la durée passée dans une basse rémunération requiert des techniques économétriques assez complexes (voir par exemple Stewart & Swaffield, 1999).
12. La croissance éventuelle des inégalités salariales alimentant celle des inégalités de revenus, le revenu médian en serait affecté. Si l'on en reste à la seule dimension salariale, Ries (2013) met en évidence une très forte corrélation positive parmi les pays de l'Union entre la proportion de travailleurs à bas salaire (selon l'ESS de 2010) et les indicateurs d'inégalités salariales évoquées dans la suite de ce paragraphe.
13. Dix pour cent des salariés gagnent au moins le niveau de salaire du 9^e décile.
14. Notons que les modes de rémunération non salariaux, par exemple en nature (chèques-repas, voitures de fonction, etc.), échappent à ce type d'indicateur, ce qui peut biaiser les conclusions. Par ailleurs, l'OCDE (2008) analyse la sensibilité de la mesure des inégalités de salaires (en 2000) selon la population considérée. En Belgique, l'indice d'inégalité (l'indice de Gini) varie peu selon que l'on considère les hommes et les femmes occupés à temps plein ou seulement les hommes à temps plein.
15. Un indice de polarisation de 0 signifie que tous les emplois existants sont distribués de manière parfaitement égale à l'échelle de la structure des ménages. Lorsque l'indice est positif, les emplois sont concentrés à l'intérieur de certains types de ménages (par exemple, les emplois nouveaux profitent davantage aux ménages dont les membres travaillent déjà). En présence d'un indice négatif, les emplois sont répartis de manière plus uniforme (par exemple, chaque emploi nouveau profite à un ménage dont aucun membre ne travaille).
16. En 2012, l'indice en Europe varie entre +5 et -1.
17. Les effectifs sont les travailleurs assujettis à la sécurité sociale ressortissant à l'ONSS occupés en fin de trimestre. Le calcul du volume de travail en équivalents temps plein consiste, pour un travailleur occupé à temps plein, à comparer le nombre de journées rémunérées et de journées de vacances avec le nombre maximal de journées rémunérées pendant le trimestre. Pour un travailleur à temps partiel, la comparaison est modu-

- lée par le rapport entre le nombre moyen d'heures rémunérées par jour et le nombre d'heures de travail par jour du travailleur de référence.
18. La rémunération journalière est une donnée dérivée, calculée par l'ONSS à partir de la rémunération brute ordinaire qui sert de base au calcul des cotisations de sécurité sociale. Dans ce calcul, on tient uniquement compte des rémunérations qui se rapportent directement aux prestations de travail exprimées en journées rémunérées et/ou en heures rémunérées. Ni le double pécule de vacances, ni les primes, ni les parts bénéficiaires, ni le treizième mois, ni les gratifications ou d'autres avantages similaires, ni les indemnités de rupture de contrat ne sont pris en considération. Pour les travailleurs à temps plein, la rémunération journalière est le quotient de la division de la rémunération trimestrielle par le nombre de journées rémunérées. En ce qui concerne les prestations à temps partiel, la rémunération journalière est le produit de la multiplication de la rémunération horaire moyenne par 7,6 (7 h 36), compte tenu de la semaine de travail qui est généralement de 38 heures. Dans les statistiques publiées par l'ONSS, la rémunération journalière (en €/jour) varie selon des intervalles (ou tranches de salaires). Les limites des tranches disponibles sont 50 €, 60 €, 70 €, 80 €, 90 €, 100 €, 110 €, 125 €, 150 €, 200 €, 250 €.
 19. Quelqu'un est employé à temps partiel si sa durée normale de travail est inférieure à celle d'un temps plein dans un emploi similaire. Rappelons que l'information provient d'une déclaration du travailleur enquêté.
 20. Voir <http://www.steunpuntwse.be/cijfers>.
 21. Ces moyennes nivèlent une hétérogénéité sectorielle. À titre d'exemple, en 2007 dans le secteur du nettoyage, 99% des femmes occupées en 2007 (76% des hommes) le sont à temps partiel (Martinez, 2010 : 183).
 22. <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tps00070>.
 23. Mis à part les Pays-Bas où la part s'élève à seulement 3%, cette part est faible par rapport aux pays voisins.
 24. Cette fréquence plus forte parmi les jeunes n'est pas propre à la Belgique.
 25. Cette statistique n'étant pas disponible partout en raison d'un manque de fiabilité.
 26. Le bilan social doit être rempli par tout employeur en Belgique. Dans le cas des entreprises qui occupent au moins 50 personnes en moyenne, le bilan social complet est obligatoire. Entre 20 et 49, l'entreprise a le choix entre le formulaire complet et abrégé. Plus de détails sur: http://www.nbb.be/pub/03_00_00_00/03_04_00_00_00/03_04_01_00_00/03_04_01_08_00.htm?l=fr.
 27. Rappelons que par convention, un niveau d'intensité d'emploi inférieur à 0,20 est dit faible.

Chapitre 3

Pauvreté et inégalités sociales chez les jeunes adultes de la Région de Bruxelles-Capitale

Des constats à la politique

Gille Feyaerts, Murielle Deguerry et Sarah Luyten

Dans son rapport bruxellois sur l'état de la pauvreté 2012, le Collège réuni de la Commission communautaire commune (Cocom)¹ a décidé de consacrer une attention particulière à la pauvreté chez les jeunes adultes, et ce, tant dans le plan thématique que dans le Plan d'action de lutte contre la pauvreté. Ce faisant, il s'est inscrit dans le débat relatif à la pauvreté des enfants, qui a fait l'objet de toutes les attentions politiques ces dix dernières années (Vandenbroeck & Van Lancker, 2014). En effet, la pauvreté des enfants peut difficilement être dissociée de la pauvreté des ménages. Toutefois, se concentrer exclusivement sur les enfants ne suffit pas pour enrayer définitivement la pauvreté infantile ; il convient également d'investir dans les parents (Schepers & Nicaise, 2014). À cet égard, une approche préventive de la pauvreté infantile doit, en priorité, se concentrer sur les jeunes adultes : les jeunes dans une période charnière de transition vers l'âge adulte et les parents de demain (Eeman & Nicaise, 2012).

Le rapport sur l'état de la pauvreté est établi par l'Observatoire de la Santé et du Social. En sa qualité de service d'étude du Collège réuni de la Cocom, l'Observatoire joue un rôle important dans le développement de la politique en matière de pauvreté et de santé dans la Région de Bruxelles-Capitale.

Dans la première partie de ce chapitre, nous allons analyser la pauvreté et les inégalités sociales chez les jeunes adultes bruxellois à la lumière du Rapport thématique 2012. Dans la deuxième partie, nous aborderons la politique bruxelloise en matière de lutte contre la pauvreté chez les jeunes adultes, telle que concrétisée dans le Plan d'action lutte

contre la pauvreté 2012. À l'aide de plusieurs principes extraits de la littérature scientifique relative à la politique (en matière de pauvreté), nous allons vérifier dans quelle mesure ce plan d'action répond aux critères d'un instrument de planification et d'orientation de la politique en matière de pauvreté. Dans notre troisième et dernière partie, nous nous baserons sur les expériences pratiques de l'Observatoire, complétées par les approches de la littérature en matière de sciences politiques et de sociologie, pour approfondir le processus de développement et de soutien de la politique en matière de lutte contre la pauvreté. Ces exercices contribueront à améliorer notre compréhension du rôle de la connaissance en général, et celui de l'Observatoire en particulier, dans le développement d'une politique efficace de lutte contre la pauvreté.

1. Jeunes en transition, adultes en devenir

1.1 Une nouvelle étape de la vie, caractérisée par d'importantes inégalités sociales

Pour les jeunes de 18 ans, un grand nombre de dispositions légales et administratives annonce de manière formelle le début d'une nouvelle étape dans leur vie. Ainsi, dès l'âge de 18 ans, les jeunes atteignent la « majorité légale », devenant, d'un point de vue juridique, « civilement capables et responsables » et la scolarité perd son caractère obligatoire. Cette étape vers l'âge adulte annonce le début d'une période ponctuée de nouveaux droits et de responsabilités, d'attentes et d'exigences.

Sur le plan sociologique, la transition de l'adolescence à l'âge adulte est caractérisée par trois critères : l'obtention d'un emploi et l'autonomie financière qui en découle, le départ de la maison familiale pour occuper sa propre habitation et la fondation de sa propre famille (Moriau, 2009). Depuis les années 1980, les observateurs constatent que cette transition dure globalement de plus en plus longtemps et se déroule désormais en plusieurs phases : la transition entre l'école et le monde du travail, en particulier, perd le caractère évident qu'elle revêtait jusque dans les années 1970 (Franssen & Garely, 2013) et l'acquisition d'une propre habitation survient également plus tard. Ce constat a débouché sur l'identification d'une période de transition entre l'adolescence et l'âge adulte : la période du début de l'âge adulte (Moriau, 2009).

Cette période de transition ne se déroule toutefois pas de manière égale pour tout le monde. D'importantes inégalités sociales se dessinent : en fonction de la place que l'on occupe dans la structure de la société, cette période de transition pourra varier, tant en termes de forme que de contenu.

Les jeunes des classes plus aisées peuvent facilement reporter la transition vers l'âge adulte, ou la traverser en phases. À cet effet, ils peuvent demander l'aide de leurs parents, de leurs amis ou de leur entourage. Pour ces jeunes, l'âge de 18 ans est synonyme de l'arrivée d'une période que l'on pourrait qualifier de « moratoire » : un espace d'attente et d'expérimentation qui précède la « vraie vie » (Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, 2011).

Pour les autres jeunes, toutefois, il ne sera pas du tout question de « détachement progressif de la maison ni d'un passage progressif à une vie autonome » (Hermans et al., 2004) et cette période de transition se déroule de manière beaucoup plus abrupte et rapide. Un exemple « extrême » qui illustre bien ce paradoxe, est celui des jeunes qui, dès l'âge de 18 ans, sortent (doivent sortir) d'une institution de l'aide à la jeunesse et se retrouvent seuls du jour au lendemain. Ces jeunes doivent répondre beaucoup plus vite aux exigences en matière d'autonomie qui vont de pair avec l'âge adulte, alors qu'ils n'y sont que trop peu préparés. Pour eux, le départ de leur institution s'apparente à un « moment charnière périlleux dans leur trajet de vie, qui va de pair avec un risque accru de pauvreté et d'exclusion sociale » (Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, 2011).

De manière plus générale, force est de constater que la transition vers l'âge adulte s'avère plus difficile pour les jeunes des classes économiques moins favorisées. Ces jeunes ne bénéficient pas d'une transition lente vers l'indépendance, de possibilités d'apprendre et d'expérimenter, de tomber et de se relever. Ces jeunes, plutôt que de se retrouver dans un « moratoire », atterrissent dans un 'No man's land' : pas de diplôme, pas de travail, pas de revenus, pas de logement (Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, 2011). Pour les jeunes qui ne disposent pas d'un nombre élevé de sources d'aide, cette période de transition est synonyme d'aggravation d'une précarité déjà existante, ou d'une première expérience de ce phénomène (Moriau, 2009).

1.2 Pauvreté et inégalités sociales chez les jeunes adultes bruxellois

L'arrivée sur le marché du travail et les nouvelles possibilités en matière d'autonomie financière que cela entraîne représentent une phase cruciale de la transition vers l'âge adulte. Cependant, l'insertion sur le marché de l'emploi s'avère particulièrement difficile pour les jeunes adultes bruxellois : plus d'un jeune sur trois (35,5%) entre 18 et 24 ans actif sur le marché de l'emploi est au chômage. Ainsi, le taux de chômage des jeunes adultes est deux fois plus élevé que celui de la population active entre 18 et 64 ans (17,1%) et s'avère aussi étonnamment plus élevé que chez les jeunes un peu plus âgés, de 25 à 29 ans (21,6%).

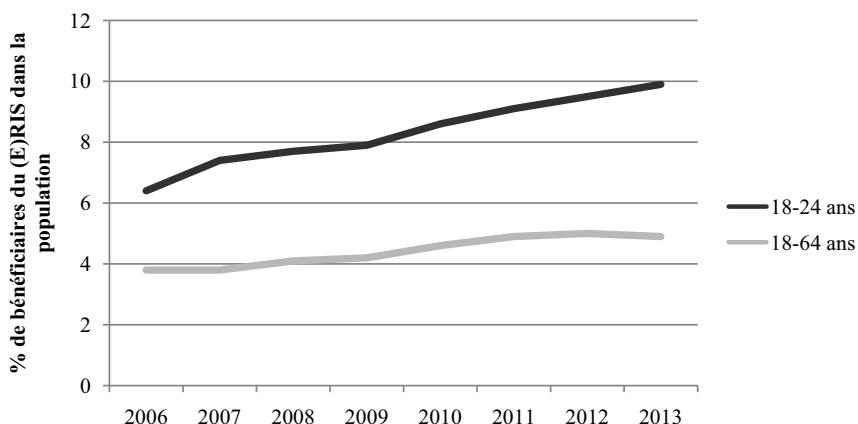
Lorsque les jeunes adultes accèdent à un emploi, celui-ci est souvent précaire. Il s'agit souvent d'emplois assortis de mauvaises conditions et circonstances de travail et d'une grande précarité du travail. Les statuts précaires font florès : le travail intérimaire et les contrats à durée déterminée (44% des jeunes au travail) sont nettement plus fréquents chez les jeunes que chez les plus âgés. Ces premières situations de travail de courte durée alternent avec des périodes de chômage et d'inactivité.

Les problèmes d'insertion sur le marché du travail et de précarisation de l'emploi ne permettent pas aux jeunes d'obtenir ou de conserver un revenu du travail décent. En 2011, environ 40%³ des jeunes bruxellois (15-24 ans) vivaient sous le seuil de pauvreté contre environ 30% en moyenne (EU-SILC, 2012). Le nombre de bénéficiaires d'une intervention majorée de l'assurance maladie-invalidité (BIM) constitue un autre indicateur du nombre de personnes vivant dans des conditions financières difficiles⁴. En janvier 2014, 25,8% des jeunes adultes bruxellois avaient droit à une intervention majorée.

Au 1^{er} janvier 2013, 7,2% des jeunes adultes bruxellois percevaient une allocation de chômage ou une allocation d'insertion et 9,9% d'entre eux, un (équivalent du) revenu d'intégration sociale. La part et le nombre de jeunes qui perçoit un (équivalent du) revenu d'intégration sociale a fortement augmenté ces dix dernières années (figure 1). Même en ne comptabilisant pas les jeunes qui étudient à temps plein, nous voyons que le nombre de jeunes bénéficiaires du revenu d'intégration a augmenté ces dix dernières années dans la Région de Bruxelles-Capitale, alors que ce pourcentage est resté relativement stable en Flandre et en Wallonie (Carpentier et al., 2011). Les montants minimums de ces allocations se situent en dessous du seuil de risque de pauvreté et

offrent, par conséquent, une protection insuffisante contre la détresse financière.

Figure 1 : Nombre de bénéficiaires d'un (équivalent du) revenu d'intégration sociale, 18-24 ans et population totale, RBC, 2002-2013.



Source : SPP Intégration sociale ; Statistics Belgium, Registre national.

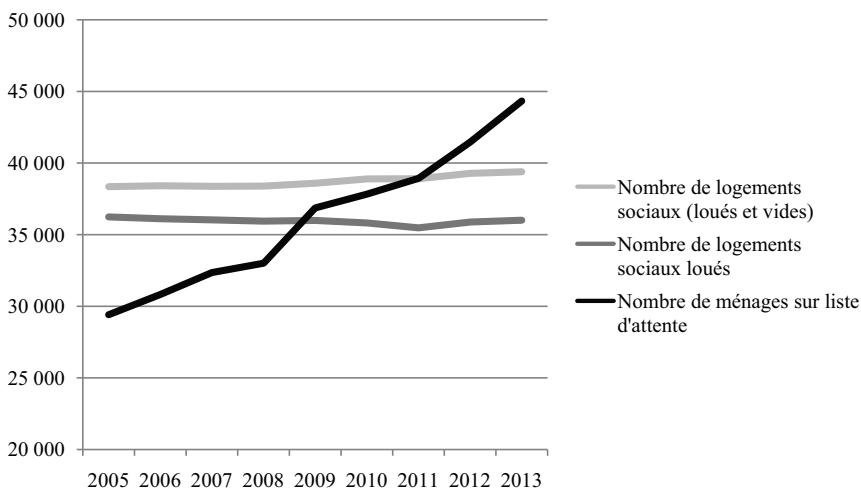
Calculs : Observatoire de la Santé et du Social de Bruxelles-Capitale.

Les jeunes ayant des moyens financiers limités sont les premiers confrontés aux problèmes structurels du marché du logement bruxellois : augmentation des prix des loyers sur le marché locatif privé (entre 2004 et 2013, le loyer moyen a augmenté en moyenne de 20%, chiffres corrigés pour l'inflation), exigences très élevées des propriétaires en matière de garantie de solvabilité, offre insuffisante de logements sociaux (à peine un peu moins de la moitié des demandes reçoit une suite favorable ; voir figure 2, p. 322). La demande de logement abordable est si importante que les propriétaires ont généralement le loisir de sélectionner leurs locataires parmi de nombreux candidats. Les jeunes, étant donné leur position sur le marché du travail et leur manque de revenus, sont souvent victimes de cette sélection.

En ce qui concerne les logements sociaux, les jeunes n'y ont presque pas accès en raison des longues listes d'attente : au 1^{er} janvier 2011, sur un total de 35 817 ménages ayant un logement social, à peine 132 chefs de famille étaient âgés de 18 à 24 ans (0,4% des ménages).

Les jeunes adultes les plus vulnérables, pour lesquels toutes les possibilités de logement ont été épuisées et qui ne peuvent plus compter sur le soutien familial ou sur l'aide de leur entourage (ou de l'institution qu'ils ont dû quitter), finissent par errer. Les CPAS bruxellois

Figure 2 : Nombre de ménages sur la liste d'attente pour un logement social et nombre de logements sociaux (loués), RBC, 31 décembre 2005-2013.



Source : Société du logement de la Région de Bruxelles-Capitale (2005-2012).

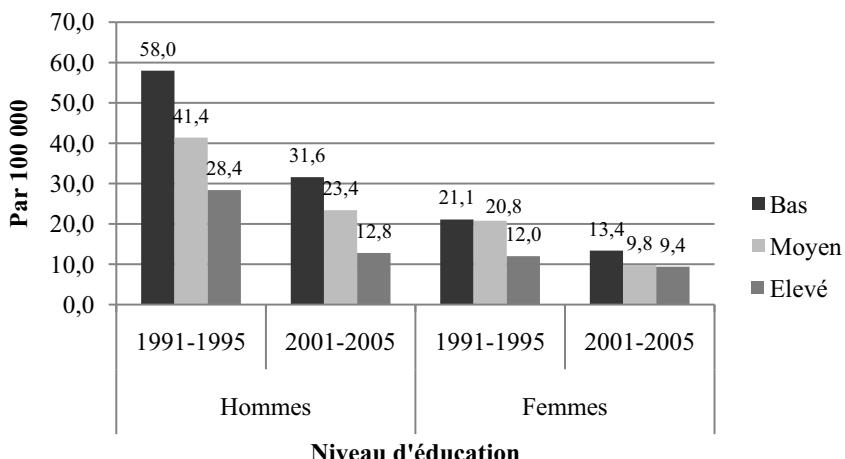
Calculs : Observatoire de la Santé et du Social de Bruxelles-Capitale.

constatent qu'un nombre sans cesse croissant de jeunes se retrouve sans-abri ou sans-logis. Les données de « la Strada » nous apprennent qu'environ 20% des personnes dans les maisons d'accueil de Bruxelles ont moins de 25 ans (la Strada, 2013).

Les inégalités sociales se traduisent également par d'importantes inégalités sur le plan de la santé. Ces inégalités ne se limitent pas seulement à une différence entre les jeunes les plus démunis et les plus nantis, mais présentent également une gradation sociale à travers toutes les couches de la population : la vulnérabilité face à la plupart des troubles de la santé augmente à mesure que l'on descend sur l'échelle sociale. Ainsi, 92% des jeunes adultes ayant bénéficié du niveau d'éducation le plus élevé se sentent en bonne santé, alors que ce pourcentage n'est que de 86% pour le niveau d'éducation moyen et à peine 80% pour le niveau d'éducation le moins élevé. La mortalité diminue aussi à mesure que le niveau d'éducation des jeunes adultes augmente, et ce, tant chez les hommes que chez les femmes (figure 3).

Même si à peine un jeune bruxellois sur dix affirme être en mauvaise santé, un sur cinq d'entre eux présente des signes de troubles de la santé mentale pouvant nécessiter un traitement (15% des hommes et 23% des femmes). Dans ce cadre aussi, le statut socioéconomique a une influence déterminante : les jeunes adultes provenant d'un ménage

Figure 3 : Évolution de la mortalité pour la catégorie d'âge des 15 à 34 ans en fonction du sexe et du niveau d'éducation, RBC, 1991-1995 et 2001-2005.



Source : Bulletins statistiques de décès, Observatoire de la Santé et du Social de Bruxelles-Capitale, Recensement 1991 et 2001, calcul : De Grande, VUB.

ayant des problèmes financiers courent 1,6 fois plus de risque de souffrir de troubles psychosociaux que les autres jeunes adultes de leur âge sans problèmes financiers.

Les jeunes mères bruxelloises âgées de 18 à 24 ans éprouvent davantage de problèmes sur le plan socioéconomique que les mères plus âgées. Plus souvent, les jeunes mères ne perçoivent pas de revenus du travail (21,2% contre 14,4%) et sont isolées (44,5% contre 21,9%). Les enfants des jeunes mères isolées sans revenus courent deux fois plus de risques de décéder pendant la période périnatale que ceux des jeunes mères ayant un conjoint et deux revenus (8,9 contre 4,6 décès pour 1 000 naissances).

Enfin, les jeunes adultes bruxellois reportent deux à trois fois plus souvent des soins que les jeunes adultes dans d'autres Régions (21% contre 6% en Flandre et 13% en Wallonie). Malgré leur santé moins bonne, les jeunes adultes bruxellois faiblement scolarisés vont deux fois moins souvent chez le médecin que les jeunes adultes ayant un niveau d'éducation moyen plus élevé.

2. Plan d'action bruxellois de lutte contre la pauvreté 2012

2.1 Introduction

Le Plan d'action bruxellois de lutte contre la pauvreté 2012 a été élaboré par un groupe de travail intercabinets permanent, composé de représentants des quatre gouvernements bruxellois, du gouvernement flamand, du gouvernement de la Fédération Wallonie-Bruxelles et des CPAS bruxellois. Le groupe de travail intercabinets est présidé par les Membres du Collège réuni de la Cocom compétents dans le domaine de la politique en matière d'assistance aux personnes. L'Observatoire se charge du secrétariat.

En guise de préparation au plan d'action, il a été demandé aux différents ministres d'élaborer une vue d'ensemble de la politique actuelle en matière de lutte contre la pauvreté chez les jeunes adultes. Ces informations (y compris les moyens financiers utilisés), ont été rassemblées au sein d'un inventaire. Dans le même temps, les conseils consultatifs bruxellois et les organisations de lutte contre la pauvreté ont reçu la mission de formuler des recommandations stratégiques.

Le plan d'action a ensuite été élaboré sur la base d'une analyse de l'inventaire et des recommandations formulées par les conseils consultatifs. Ce plan d'action définit les objectifs stratégiques de développement, de renforcement et d'évaluation de la politique en matière de lutte contre la pauvreté chez les jeunes adultes de la Région de Bruxelles-Capitale. Le plan d'action est articulé autour de cinq axes stratégiques, qui comprennent les (19) objectifs stratégiques à traduire éventuellement en actions concrètes (47 au total).

Ce plan d'action présente une qualité principale : il s'agit d'un plan transversal, dans la mesure où il implique les différents pouvoirs publics actifs sur le territoire de Bruxelles (inter-gouvernemental) et qu'il couvre divers domaines de politique (transsectoriel). Le plan d'action prête toutefois le flanc à de nombreuses critiques, tant sur le plan de la forme que sur le plan du contenu⁵.

2.2 Entre un inventaire et un plan d'action

Premièrement, pour ce qui concerne la forme, le plan d'action peut être considéré comme un format hybride entre inventaire et plan d'action.

D'une part, il est vrai que le plan d'action se limite bien souvent à une énumération des mesures en cours d'application. Il s'agit, dans ce cas, de mesures qui répondent à une logique et à des objectifs propres, qui ont été intégrées *a posteriori* dans l'un des objectifs stratégiques du plan d'action. Il n'est toutefois pas toujours évident de déterminer avec précision si, et/ou de quelle manière les mesures retenues contribuent à la concrétisation des objectifs ainsi fixés. La théorie politique⁶ qui soutient ces objectifs ainsi que le lien de causalité avec (la lutte contre) la pauvreté ne sont souvent pas (assez) mis en avant.

Par ailleurs, le plan d'action comprend également une série d'objectifs stratégiques axés sur l'évaluation ou la correction de mesures existantes, ou sur le développement d'une nouvelle politique. Toutefois, ces objectifs sont formulés dans des termes très généraux et non contraints et ne se traduisent pas en termes opérationnels. En outre, ils ne précisent pas non plus les moyens d'action concrets, l'institution responsable, le budget ou l'échéancier pour la mise en œuvre. Lors de la présentation du plan d'action, il a été affirmé que ces objectifs allaient être définis de façon plus détaillée au sein du groupe de travail intercabines. Toutefois, cette promesse de suivi reste à l'heure actuelle lettre morte. Par conséquent, la crainte émise par certains que cette initiative en reste au stade de « bonnes intentions », sans être concrétisée en politique par la suite, semble dès lors fondée pour l'instant.

2.3 Entre politique directe et indirecte de lutte contre la pauvreté

Deuxièmement, en ce qui concerne le contenu, nous pouvons affirmer que le plan d'action résulte davantage d'un compromis entre les différentes approches de la (lutte contre la) pauvreté plutôt que de la concrétisation d'une vision politique cohérente de la (lutte contre la) pauvreté chez les jeunes adultes, basée sur une définition et une analyse communes du problème.

À première vue, le plan d'action n'opère pas de distinction claire entre, d'une part, les actions qui visent à lutter contre les mécanismes responsables des inégalités sociales et de la pauvreté, d'autre part, les actions basées sur les symptômes et les conséquences de la pauvreté. En tenant compte de la distinction précitée entre politique en cours et nouvelles intentions politiques, nous obtenons toutefois une image un peu plus claire.

La politique en cours représente en grande partie la politique dite « directe » de lutte contre la pauvreté (Vranken, Lahaye & Charlier, 2013) : un ensemble varié de mesures axées directement sur les personnes souffrant de pauvreté ou sur des situations de pauvreté spécifiques. Il s'agit, par exemple, des initiatives visant à contrer l'absentéisme scolaire des « élèves à risque » ou de renforcer l'attractivité professionnelle des « demandeurs d'emploi à risque » faiblement éduqués, une maison d'accueil pour les jeunes adultes sans domicile fixe, un encadrement budgétaire, ou des mesures spécifiques visant à promouvoir la participation à des activités socioculturelles. Il s'agit principalement de mesures résiduelles, visant à remédier à une situation, ou curatives (Dierckx, 2007 ; Vranken, Lahaye & Charlier, 2013) : des mesures visant à compenser les répercussions négatives de la « politique générale ».

Vranken (2014a) qualifie cette politique générale de politique « indirecte » de lutte contre la pauvreté : des mesures générales en matière de marché de l'emploi, de logement, de fiscalité, etc. qui ont des répercussions – parfois trop peu ou pas du tout reconnues – sur la pauvreté et sa reproduction, sa confirmation ou son renforcement. Contrairement à l'approche résiduelle visant à remédier à une situation, la politique structurelle anticipative ne se limite pas à compenser les conséquences de la pauvreté, mais s'articule autour d'une approche préventive des structures sociétales qui créent et entretiennent la pauvreté.

Le Plan d'action bruxellois comporte un certain nombre d'objectifs stratégiques qui peuvent être considérés comme une politique « indirecte » de lutte contre la pauvreté, comme, par exemple, faciliter l'accès aux droits sociaux fondamentaux ou des objectifs liés à une politique en matière de marché de l'emploi ou de logement. Cependant, ces objectifs sont formulés en termes très généraux, et se contentent en grande partie de décrire le problème et de donner des pistes pour une (potentielle) action politique. Comme précisé ci-dessus, ces objectifs n'ont pas été traduits en termes opérationnels.

2.4 Vers une planification politique plus efficace ?

Nous pouvons également dire, tant sur le plan du contenu que de la forme, que le plan d'action 2012 n'est pas suffisamment cohérent que pour être considéré comme un instrument de planification et de pilotage efficace de la politique en matière de pauvreté ; à savoir « un outil coordonné [sic] de pilotage politique [...] qui s'inscrit dans une vision

moderne de l'action étatique [...] qui permettra de mener une action rationnelle et efficace en matière de lutte contre l'exclusion sociale en Région bruxelloise» (Vitali, 2013). Des critiques similaires avaient déjà été formulées à l'encontre du Plan d'action flamand (De Boyser & Vranken, 2008 ; Dierckx, 2007) et fédéral (Cour des comptes, 2012).

3. Inciter à la réflexion sur le sujet du développement et du soutien à la politique en matière de lutte contre la pauvreté

En vue de renforcer l'efficacité de la politique en matière de pauvreté, des concepts et des méthodes émanant de la gestion (de pouvoirs publics) et des sciences administratives (voir par exemple De Boyser & Vranken, 2008) sont proposés dans le but de contribuer à l'amélioration de l'efficacité et du pilotage de la politique en matière de pauvreté. Dans la partie suivante, nous examinerons ces concepts en détail (3.1) et nous déterminerons de quelle manière ceux-ci peuvent (éventuellement) être appliqués dans le cadre de la politique en matière de pauvreté (3.2). Dans la dernière partie (3.3), nous analyserons le rôle de la connaissance dans ce processus.

3.1 (Lutte contre) la pauvreté et planification politique rationnelle

Le concept de planification stratégique de la politique s'inscrit dans le cadre de réformes à plus grande échelle du secteur public intitulées 'New Public Management'. Ces réformes s'inspirent de la philosophie du management et de la logique de gestion du secteur privé pour développer certains principes, instruments et méthodes qui doivent contribuer à renforcer l'efficience, l'efficacité et l'économie des politiques publiques.

En ce qui concerne la planification politique, un modèle de politique rationnel est mis en avant comme étant une solution idéale, caractérisée par le respect obligatoire de certaines procédures pour le développement de mesures politiques afin d'aboutir au choix des moyens les plus efficaces et concrets pour la résolution d'un problème politique. Dans ce modèle idéal, les décideurs politiques tentent de résoudre les problèmes de manière rationnelle, systématique et plus ou moins linéaire, en appliquant un système dit de « cycles de politique » en

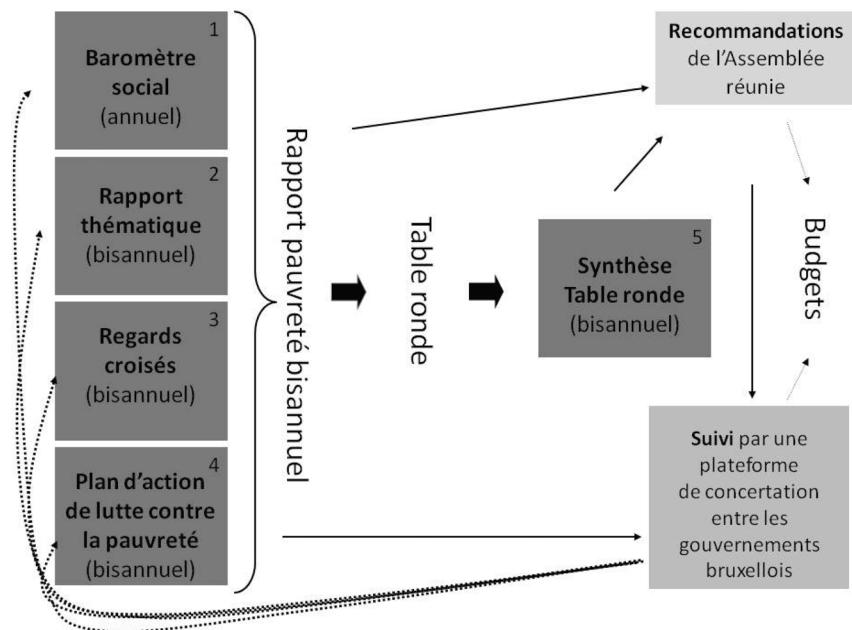
plusieurs phases : identification et analyse des problèmes, fixation de l’agenda, détermination de la politique, prise de décision, exécution de la décision et évaluation de la politique (De Boyser & Vranken, 2008 ; Howlett & Ramesh, 2003). Tout comme ce que Notredame (2006) avait déjà affirmé, l’ordonnance bruxelloise en matière de pauvreté ressemble fortement au modèle idéal traditionnel d’un cycle politique.

Dans le cadre de ce modèle politique rationnel, la connaissance (scientifique) joue un rôle de premier plan : elle doit fournir des preuves empiriques et formuler des conclusions aptes à fournir une aide dans la résolution des problèmes politiques. À cet égard, l’hypothèse selon laquelle des informations « meilleures » (validées sur le plan scientifique et objectives) entraîneront (automatiquement) une politique « meilleure », plus rationnelle, prévaut. Cette idée se retrouve également dans l’ordonnance bruxelloise en matière de pauvreté, sous la devise « mieux connaître pour mieux combattre », une variante du concept de « Politique reposant sur des observations factuelles ». Ainsi, dans l’exposé des motifs de l’ordonnance, il est, par exemple, fait état d’un renforcement de « l’orientation accrue vers l’action (lors de l’élaboration) du rapport sur la pauvreté » en publiant le Baromètre social chaque année à l’ouverture de l’année parlementaire, « afin que les données de base actualisées chaque année puissent jouer un rôle dans les discussions budgétaires » (Assemblée réunie de la Commission communautaire commune, 2006).

La figure ci-contre illustre la façon dont les différentes parties du rapport bruxellois sur l’état de la pauvreté doivent contribuer à l’élaboration d’une meilleure politique dans le cadre d’un processus biennal.

L’expérience pratique de l’Observatoire nous apprend toutefois que l’étape de la collecte des connaissances en vue de les traduire en politique se présente de façon beaucoup plus complexe et moins linéaire. Ce constat est corroboré par de nombreuses études en sciences politiques et en sociologie, qui contestent ce modèle de politique technique-rationnel (Owens, Rayner & Bina, 2004). Plutôt qu’un processus linéaire dans le cadre duquel les différentes phases des cycles politiques sont parcourues, il s’agit dans ce cas-ci de phases imbriquées qui se recoupent à plusieurs endroits. Ainsi, en 2012, il a été décidé de répartir dans le temps la publication des différents volets du rapport sur l’état de la pauvreté : il a toutefois été décidé d’élaborer en premier lieu le plan d’action de lutte contre la pauvreté et de reporter d’un an la publication du rapport thématique sur les jeunes adultes.

Figure 4 : Représentation schématique du rapport bruxellois biennal sur l'état de la pauvreté.



Source : Observatoire de la Santé et du Social de Bruxelles-Capitale, sur la base de l'ordonnance du 20 juillet 2006 relative à l'élaboration du rapport sur l'état de la pauvreté dans la Région de Bruxelles-Capitale.

La pratique nous apprend également que les décisions politiques ne se basent pas uniquement sur les connaissances disponibles et que les résultats des études scientifiques ne sont pas automatiquement traduits en politique. Les décisions de politique se basent sur des considérations très diverses et sont soumises à un large éventail de facteurs différents. Un de ces facteurs qui exerce une influence déterminante sur le processus décisionnel politique est l'ensemble des convictions, valeurs et conceptions dominantes qui sous-tendent la définition d'un problème politique (Campbell, 1998 ; Sabatier & Jenkins-Smith, 1999). Ces idées sous-jacentes déterminent dans quelle mesure les décideurs politiques considèrent certaines alternatives politiques comme étant pertinentes et judicieuses, et limitent par conséquent les possibilités d'action politique et de changement politique (Campbell, 1998).

Une fois appliqué à la politique en matière de pauvreté, ce précepte porte alors sur la définition de la nature précise et des causes de la pauvreté et, partant, sur les stratégies visant à lutter contre la pauvreté. Il importe dès lors de se demander si les critiques formulées à l'égard du

plan d'action de lutte contre la pauvreté peuvent être définies comme un manque de planification politique rationnelle ou de connaissances disponibles, ou alors comme un manque de consensus (politique) relatif au diagnostic et à l'approche de la pauvreté.

3.2 La pauvreté comme problème politique «indomptable»

3.2.1 *De la lutte directe à la lutte indirecte contre la pauvreté : une place pour les divergences d'opinions et le débat*

L'hypothèse la plus populaire dans la littérature des sciences politiques (voir par exemple Howlett & Ramesh, 2003) est celle selon laquelle le modèle de politique rationnelle peut être appliqué pour résoudre les problèmes politiques dits «domptables» (Rittel & Webber, 1973) : les problèmes politiques pouvant faire l'objet d'une définition et d'une description globales comprenant toutes les informations nécessaires pour les décideurs politiques afin que ceux-ci appréhendent l'ensemble du problème et puissent le résoudre, et pour lesquels tant les moyens politiques que les objectifs stratégiques (politiques) font l'objet d'un consensus.

Toutefois, dès lors que nous tenons compte des causes structurelles de la pauvreté, les problèmes politiques deviennent «indomptables» (Rittel & Webber, 1973) et donc beaucoup plus difficiles à appréhender, tant sur le plan conceptuel que chiffré ou stratégique. Dans l'optique de cette approche structurelle, la pauvreté devient une problématique complexe et multidimensionnelle, caractérisée par des liens de causalité complexes, des causes et conséquences intimement liées, et une problématique transversale, qui dépasse la capacité d'une seule organisation à résoudre ce problème en profondeur. Enfin, le débat se caractérise également par son fort caractère controversé. Certes, un consensus général existe sur les sujets du caractère inacceptable de la pauvreté et de l'importance d'une action politique (l'ordonnance bruxelloise en matière de pauvreté a, par exemple, été votée à l'unanimité des voix par l'Assemblée réunie), mais les points de vue divergent quant à la nature précise et les causes de la pauvreté et, par extension, à la stratégie la plus efficace à adopter dans le cadre de la lutte contre la pauvreté, entraînant des débats politiques et des divergences d'opinions.

Le débat va au-delà des simples discussions techniques et des principes d'efficacité, d'efficience et d'économie, et cède la place à un débat

intrinsèquement idéologique sur la justice et l'égalité. Il touche aux valeurs fondamentales d'une société et soulève des questions relatives à la façon dont cette société est organisée et à la répartition (inégale) des moyens et du pouvoir. Notredame (2006) avait déjà cité un député bruxellois qui, à la suite du débat parlementaire relatif à l'ordonnance sur la pauvreté, avait affirmé que la problématique de la pauvreté « peut déboucher sur des opinions divergentes et des analyses différentes des causes et des moyens à mettre en œuvre » et qu'elle « ne doit pas nécessairement entraîner un point de vue unanime dans le chef des décideurs politiques ». Lors d'un débat parlementaire consacré au plan d'action 2012, une députée (d'un parti de la majorité) l'a décrit de manière encore plus précise, par les mots suivants : « L'approche globale [de la pauvreté] est transcendée par des choix idéologiques et politiques. [Je n'ai] donc certainement pas la même approche globale que d'autres membres de la commission sur ce qu'il faudrait faire en termes de lutte contre le déterminisme social, de lutte contre la reproduction de la pauvreté par classe sociale, ou encore de répartition des richesses et de répartition du travail nécessaire à la production de richesses » (Assemblée réunie de la Commission communautaire commune, 2013 : 16).

Tout plan d'action politique ne représente naturellement qu'un reflet des opinions et convictions dominantes concernant la pauvreté et la lutte contre la pauvreté. Les mesures et objectifs retenus résultent toujours de compromis qui ne remettent pas (explicitement) en question les niveaux les plus fondamentaux des opinions et convictions dominantes.

Dans la pratique de la politique en matière de lutte contre la pauvreté, ceci se traduit à l'heure actuelle par le développement d'une politique plus lourdement axée sur les aspects (partiels) plus « domptables » ou « maîtrisables » de la pauvreté autour desquels un consensus existe à l'heure actuelle et pour lesquels des solutions « techniques » et relativement simples à mettre en œuvre peuvent être développées. Ce faisant, les mécanismes structurels créateurs de pauvreté ne sont que peu ou prou abordés et la politique se concentre principalement sur des tentatives visant à compenser ou à atténuer les conséquences de la pauvreté.

Toutefois, comme l'affirme Vranken (2014a : 61) : « Sans pour autant vouloir minimiser l'importance des initiatives ciblées, toute politique directe de lutte contre la pauvreté est vouée à l'échec dès lors qu'on néglige la politique de pauvreté indirecte ».

3.2.2 *Appliqué au chômage des jeunes (bruxellois)*

L'affirmation ci-dessus peut être illustrée au moyen du diagnostic et de la lutte contre le chômage des jeunes (bruxellois). Cette problématique fut déjà brièvement évoquée au début de ce chapitre. Le plan d'action reprend une série de mesures visant à promouvoir l'emploi des jeunes adultes, principalement par le biais de programmes de premières expériences professionnelles, de stages professionnels, de formations professionnelles, d'accompagnements de parcours et de cours de langues. Dans ce cadre, la problématique du chômage des jeunes est dans les grandes lignes ramenée à un problème d'*« employabilité limitée »*, résultant en premier lieu d'un niveau de formation trop peu élevé.

Dans le contexte d'un marché du travail bruxellois caractérisé par une raréfaction des emplois peu qualifiés et un accroissement des exigences de qualification de la demande de travail, le chômage des jeunes peut effectivement être en partie lié à la proportion importante de jeunes sans diplôme de l'enseignement secondaire supérieur (Observatoire de la Santé et du Social de Bruxelles-Capitale, 2014)⁷. Les causes du taux de chômage élevé des jeunes ne peuvent toutefois se résumer à des facteurs liés à leurs caractéristiques individuelles (comme le manque de formation, de connaissances linguistiques, ou encore de motivation). Outre le problème important du décrochage scolaire dans la RBC, il est important de situer la situation des jeunes sur le marché du travail dans un contexte de chômage structurel et d'une pénurie d'emplois disponibles en général.

Les jeunes qui entrent dans la vie active après leurs études subissent directement les conséquences de cette pénurie : dans un contexte de manque de postes disponibles et adaptés, il apparaît particulièrement difficile aux « nouveaux venus » d'accéder (ou de réaccéder) au marché du travail (Englert & Plasman, 2011). Le manque d'emplois se répercute sur les personnes présentant la moindre caractéristique qui les fait percevoir par les employeurs comme ayant une moindre employabilité par rapport à d'autres (groupes d') individus. Cette sélectivité importante des employeurs pénalise notamment les jeunes qui ne disposent que de peu d'expérience professionnelle et, de façon encore plus importante, les jeunes faiblement qualifiés. En effet, dans un contexte de chômage structurel, les employeurs privilégient le recrutement des diplômes élevés pour pourvoir les postes disponibles, y compris lorsque leur qualification n'est pas requise pour les postes en question. Ce processus de déqualification en cascade renforce la tendance d'exclu-

sion du marché du travail des jeunes les moins qualifiées (Van Hamme, Wertz & Biot, 2011).

Par ailleurs, notons que différentes études ont mis en évidence l'importance de la discrimination à l'embauche sur le marché du travail bruxellois (Martens et al., 2005). Il apparaît qu'à caractéristiques égales (niveau de diplôme, sexe, etc.), une personne de nationalité non européenne – ou née dans un pays hors EU-27 – présente une probabilité beaucoup plus importante d'être au chômage qu'une personne de nationalité belge – ou née en Belgique (Englert & Plasman, 2011). D'autres études ont également démontré les effets de la ségrégation sociospatiale qui amplifient les problèmes d'accès à l'emploi dans les quartiers défavorisés. Pour chaque niveau de diplôme, les taux de chômage sont systématiquement plus importants dans le croissant pauvre de Bruxelles que dans le reste de la RBC (Dujardin, Selod, & Thomas, 2004 ; Vandermotten, 2008).

Dans ce cadre, loin d'être superfétatoire ou inutile, une politique uniquement axée sur la formation et l'instruction des jeunes s'avèrera clairement insuffisante pour résoudre le problème du chômage des jeunes (Van Hamme, Wertz & Biot, 2011). Tant que les différentes mesures en matière de formation professionnelle et de stages professionnels ne vont pas de pair avec la création d'emplois stables et de qualité, « l'espace de transition vers l'emploi » risque de devenir un vrai « dédale » pour les jeunes demandeurs d'emploi (Franssen & Garely, 2013). Nous pouvons parler d'un « piège dans lequel le demandeur d'emploi tourne en rond sans fin, et dans le cadre duquel il passe du statut de chômeur au statut de bénéficiaire d'un revenu d'intégration et dans le cadre duquel les articles 60 § 7 se succèdent, ce qui le fait passer d'une institution à l'autre, sans que cela ne constitue le tremplin souhaité vers un emploi de qualité » (CEC, 2012).

De manière plus générale, cette situation peut être considérée comme un exemple de la vision dominante dans laquelle les causes de la pauvreté (dans ce cas-ci, le chômage des jeunes) se situent principalement à un niveau individuel (en l'occurrence, l'employabilité des jeunes), et trop peu à un niveau macro (dans le cas présent, l'incapacité du marché de l'emploi à créer suffisamment de postes de travail).

Cette vision se manifeste également dans les réformes récentes au niveau fédéral, qui rendent plus strictes les conditions d'accès et de maintien de l'allocation d'insertion pour les jeunes, la limitent dans le temps, et réduisent ainsi l'effet redistributif de ces mesures. Ces mesu-

res ont été inspirées par une philosophie « d'activation maximale du comportement de recherche d'emploi », caractérisée par des sanctions faisant office « d'incitant » pour chercher un emploi, mais ces mesures risquent, dans le contexte décrit ci-dessus de chômage structurel et de pénurie de travail, d'avoir des effets pervers et de creuser encore les inégalités sociales.

Enfin, ces mesures ignorent le fait que tous les jeunes ne sont pas (immédiatement) « activables ». Compte tenu du fait que la problématique de la pauvreté connaît plusieurs facettes, qu'elle se présente dans différents domaines de la vie, une approche trop unilatérale, exclusivement axée sur l'intégration dans le marché de l'emploi, accompagnée de dates butoirs et de sanctions, risque de devenir néfaste pour la plupart des jeunes adultes vulnérables qui sont trop écartés du marché de l'emploi. Pour ces jeunes, il est essentiel de pouvoir « accomplir une évolution positive dans des domaines de vie autres que le marché de l'emploi. Ce ne sera qu'une fois la plateforme sécurisée créée qu'il sera possible de se concentrer sur l'accès au marché de l'emploi (régulier) » (Hermans et al., 2004 : 324).

3.3 Le rôle de la connaissance

3.3.1 *Utilisation de la connaissance et effets d'apprentissage*

Quel rôle joue la connaissance dans le domaine des problèmes politiques indomptables tels que la pauvreté, et de quelle manière la connaissance peut-elle contribuer à la modification des opinions et des convictions sous-jacentes qui orientent la politique ? Dans la littérature relative à l'utilisation de la connaissance, trois types d'utilisation sont identifiés (Hertin et al., 2007 ; Hugé, 2008 ; Weiss, 1999).

Une première utilisation concerne l'aspect « symbolique » ou « stratégique », caractérisé par l'utilisation de la connaissance en vue de justifier une politique existante ou pour appuyer une proposition qui avait déjà été retenue pour d'autres raisons. La deuxième utilisation peut être qualifiée d'« instrumentale », et se base sur une utilisation immédiate de connaissances spécifiques et directement applicables (fournies éventuellement à la demande des décideurs politiques) afin de prendre ou de modifier des décisions concrètes. Dans ce cadre, le processus d'apprentissage s'attache à identifier et à sélectionner le moyen le plus efficace pour atteindre un objectif précis.

Dans le cadre de ces deux types d'utilisation, les connaissances fournies, pour être prises en compte, doivent correspondre aux convictions et opinions dominantes relatives au problème politique concerné. Ces convictions dominantes déterminent les idées qui seront acceptées et celles qui seront rejetées ou ignorées et filtrent pour ainsi dire les nouvelles visions et définitions (Sabatier & Jenkins-Smith, 1999 ; Sabatier & Weible, 2007).

Toutefois, une troisième utilisation des connaissances a été identifiée, l'utilisation dite conceptuelle, dans laquelle les connaissances permettent d'acquérir des nouvelles informations, définitions et perspectives, qui peuvent influencer et modifier la compréhension et l'interprétation d'un problème politique. Dans ce cas-ci, il ne s'agit pas d'une utilisation directe, mais d'une percolation de nouvelles informations, idées et points de vue dans les « arènes » où les décisions sont prises (Weiss, 1977 ; 1979). Il s'agit d'un processus de longue haleine caractérisé par une accumulation de la connaissance sur une période plus longue qui, finalement, peut contribuer à la conceptualisation ou à la redéfinition d'un problème politique.

Cette fonction d'apprentissage conceptuel ou d'*enlightenment*, n'entraînera donc pas de changements immédiats, mais à plus long terme, elle pourra ouvrir de nouvelles perspectives pour l'évolution des politiques : « elle nous aide à modifier les paramètres au sein desquels il convient de trouver des solutions politiques. À plus long terme, elle redéfinira l'agenda politique en interaction avec d'autres influences. [...] Contrairement au modèle rationnel, axé sur la résolution des problèmes, ce modèle conceptuel n'implique pas, pour être utilisable, que les résultats des recherches soient conciliables avec les valeurs et objectifs des décideurs politiques. Des études qui remettent en question les vérités actuelles pourront trouver leur chemin vers une acceptation officielle et [...] faire trembler les valeurs actuelles et les pensées dominantes sur leurs fondements » (Weiss, 1979 : 430).

3.3.2 *Rapport bruxellois sur l'état de la pauvreté*

À la lumière de ce qui précède, il convient de considérer en premier lieu le rapport biennal sur l'état de la pauvreté comme un processus de cartographie de la pauvreté, à savoir un processus (d'apprentissage) continu de développement, de collecte, d'analyse et de débats relatifs aux connaissances.

La question de savoir dans quelle mesure le rapport bruxellois sur l'état de la pauvreté contribue à ce processus d'apprentissage conceptuel relatif à la pauvreté et à la lutte contre la pauvreté dépasse la portée du présent chapitre. En effet, dans le présent chapitre, nous nous limitons à aborder les instruments existants et à formuler un certain nombre de pistes de renforcement éventuel de ceux-ci à l'avenir.

Une première étape de ce rapport sur l'état de la pauvreté consiste à présenter une vision globale de l'état de la pauvreté. Cette vision globale est établie en rassemblant, en croisant et en harmonisant de manière cohérente des informations émanant de sources différentes, afin d'éclairer l'état de la pauvreté à Bruxelles sous différents angles. Il s'agit d'une forme de gestion de différentes sortes de connaissances : des connaissances scientifiques émanant de recherches scientifiques fondamentales et appliquées, des connaissances liées à l'expérience (des personnes souffrant de pauvreté) et des connaissances professionnelles (d'acteurs sur le terrain). Cette vision doit être diffusée le plus largement possible afin de garder le thème de la pauvreté à l'ordre du jour et de pousser les décideurs politiques à entrer en action.

Aujourd'hui, cet objectif est concrétisé par la publication annuelle des indicateurs de pauvreté dans le Baromètre social. Par ailleurs, plusieurs aspects spécifiques sont mis en avant, comme, par exemple, la pauvreté chez les jeunes adultes en 2012. Dans le Rapport thématique 2012, les principaux chiffres et indicateurs liés à la pauvreté chez les jeunes adultes (voir la première partie de ce chapitre) sont complétés par une analyse qualitative-participative sur la base de discussions menées avec des acteurs du terrain et des groupes spécifiques de jeunes adultes.

Ces deux rapports peuvent être considérés comme des formes d'études descriptives. En vue de renforcer les connaissances relatives à la nature et aux causes de la pauvreté, il convient d'y associer des études dites « explicatives », qui laissent plus de place à la conceptualisation et aux analyses en profondeur. Ainsi, dans le cadre du Rapport thématique 2012, l'étude « La majorité, un passage redouté ? » a été financée à cet effet.

L'analyse et l'évaluation de la politique représentent la deuxième étape du processus d'apprentissage conceptuel de la (lutte contre la) pauvreté. Contrairement à la première fonction, cette fonction-ci se veut moins fortement développée au sein de l'Observatoire, et son développement n'a été que récemment ajouté aux objectifs de nos activités.

Un premier objectif s'articule autour du soutien de l'élaboration du Plan d'action bruxellois de lutte contre la pauvreté. Jusqu'à présent, le rôle de l'Observatoire se limitait essentiellement à l'élaboration d'un inventaire (descriptif) de la politique en cours (voir la deuxième partie de ce chapitre). Cet inventaire doit tout d'abord être réalisé de manière plus détaillée, en y incluant une description concrète de la théorie politique sous-jacente et de la vision relative à la lutte contre la pauvreté. À l'heure actuelle, l'Observatoire développe des méthodes et des instruments afin d'analyser et d'évaluer ensuite ces mesures.

L'Observatoire s'est vu confier un deuxième objectif supplémentaire, celui de développer et d'appliquer un test d'impact sur la pauvreté. Ce test combine plusieurs procédures, méthodes et instruments en vue de pouvoir évaluer une politique en fonction d'effets potentiels, parfois inattendus sur la pauvreté et les inégalités sociales. Il se concentre en premier lieu sur la politique en matière de pauvreté dite « indirecte », à savoir les mesures politiques généralistes n'ayant pas pour principal objectif la lutte contre la pauvreté, mais qui contribuent directement ou indirectement à la création ou au maintien de la pauvreté et des inégalités sociales. En d'autres termes, ce test d'impact sur la pauvreté constitue une étape essentielle dans le développement d'une politique de lutte contre la pauvreté structurelle-anticipative.

4. Conclusion

Dans ce chapitre, nous nous sommes en premier lieu concentrés sur la pauvreté et les inégalités sociales chez les jeunes adultes dans la RBC. Ensuite, nous avons abordé la politique bruxelloise en matière de lutte contre la pauvreté chez les jeunes adultes, telle que concrétisée dans le Plan d'action lutte contre la pauvreté 2012. Force est de constater que les connaissances disponibles sur le sujet de la pauvreté ne se traduisent pas immédiatement en politique efficace de lutte contre la pauvreté. Nous avons identifié le processus des effets d'apprentissage conceptuels qui, au moyen d'une accumulation de connaissances et de perspectives, peut contribuer à une meilleure compréhension de la pauvreté, et, à plus long terme, ouvrir des perspectives pour un changement de politique. Cet aspect représente l'agenda de l'Observatoire dans le cadre du renforcement de sa fonction d'appui à la politique. Enfin, ce processus peut également servir de source d'inspiration pour une réflexion relative au rôle du présent Annuaire « Pauvreté en Belgique » dans l'élaboration d'une politique efficace de lutte contre la pauvreté.

Notes

1. La Commission communautaire commune (Cocom) de Bruxelles-Capitale est l'autorité communautaire compétente sur le territoire bilingue de la Région de Bruxelles-Capitale pour les matières liées aux personnes « soins de santé » et « assistance aux personnes », d'une part pour toutes les mesures applicables directement aux personnes, d'autre part, pour toutes les institutions qui, en raison de leur organisation, ne relèvent pas exclusivement de la Communauté flamande ou française. En outre, la Cocom fait office d'organe de concertation et de coordination sur le territoire belge. La Commission communautaire commune se compose d'un organe législatif (l'Assemblée réunie) et d'un organe exécutif (le Collège réuni). Pour obtenir de plus amples informations: <http://www.ccc-ggcirisnet.be/>.
2. Le rapport bruxellois sur la pauvreté se compose de plusieurs parties : (1) un « Baromètre social » (annuel) comportant des données de base relatives à la situation socioéconomique de la population et des indicateurs de pauvreté ; (2) un « Rapport thématique » qui s'intéresse de plus près à une problématique particulière de la pauvreté et qui est élaboré en concertation avec les associations dans lesquelles les pauvres ont voix au chapitre ; (3) les « Regards croisés » comprenant des contributions des observatoires bruxellois, des centres de référence et des fédérations de centres et de services ; (4) le « Plan d'action bruxellois de lutte contre la pauvreté », comportant une description de la politique actuelle et future en matière de pauvreté ; (5) enfin, tous ces documents sont soumis à une « Table ronde » qui aborde les constatations du rapport bruxellois sur l'état de la pauvreté en concertation avec les différents acteurs concernés, et qui débouche sur l'élaboration d'un rapport. Enfin, le Collège réuni soumet ces différents cahiers à l'Assemblée réunie de la Cocom, qui, sur cette base, formule ensuite des recommandations dans le cadre de la lutte contre la pauvreté.
3. Les intervalles de fiabilité par catégorie d'âge pour cet indicateur EU-SILC n'ont pas été calculés. Les chiffres présentés sont basés sur un nombre trop réduit de personnes interrogées et doivent donc être considérés comme indicatifs.
4. Pour faire en sorte que les personnes ayant un revenu bas puissent conserver un accès financier aux soins de santé, une intervention majorée de l'assurance obligatoire soins de santé est prévue pour certaines catégories de personnes, ce qui correspond à une diminution du ticket modérateur. Depuis 2014, trois situations peuvent donner lieu à l'octroi de cette intervention majorée: (1) un bénéficiaire d'une indemnité spécifique (revenu d'intégration, équivalent revenu d'intégration, garantie de revenus aux personnes âgées ou revenu garanti aux personnes âgées, allocation pour personnes handicapées, supplément pour les enfants handicapés ou malades) ; (2) par le biais de la qualité d'orphelin ou de mineur étranger non accompagné ; (3) sur la base d'un faible revenu. Le statut BIM est automatiquement octroyé aux deux premières catégories. Les

- personnes ayant un faible revenu qui ne reçoivent pas automatiquement l'intervention majorée devront introduire une demande et se verront octroyer ce droit après un examen des revenus. Cet indicateur reflète donc la part des personnes ayant droit à une intervention majorée de l'assurance et qui y fait effectivement appel ; la part des personnes qui pourraient en bénéficier en théorie est vraisemblablement plus élevée.
5. Pour obtenir une vue d'ensemble de la discussion et du débat relatif au Plan d'action bruxellois de lutte contre la pauvreté 2012, voir, entre autres, le procès-verbal de l'audition organisée le 20 février 2013 au sein de la Commission Affaires sociales de l'Assemblée réunie de la Commission communautaire commune (Document parlementaire B-67/1 - 2012/2013, disponible à l'adresse <http://weblex.irisnet.be/data/arccc/doc/2012-13/103939/images.pdf>).
 6. La théorie politique concerne tous les éléments liés aux postulats (implicites ou explicites) sous-jacents de la politique concernant la nature du problème politique, les actions nécessaires et la manière dont ces actions doivent être organisées afin d'atteindre les objectifs fixés (Chen, 2005). La théorie politique comprend donc à la fois une description des mécanismes de cause à effet sous-jacents qui amènent une politique à un résultat précis (modèle conceptuel), et une description des moyens nécessaires en vue de faire fonctionner le processus de cause à effet en question (modèle d'implantation) (De Peuter, De Smedt, & Bouckaert, 2007).
 7. En RBC, un garçon sur cinq et une fille sur six de 18 à 24 ans quittent prématûrement l'école, c'est-à-dire sans diplôme de l'enseignement secondaire supérieur, et ne suivent plus aucune formation ou autre forme d'enseignement. Ces jeunes éprouvent de grandes difficultés sur le marché du travail : le chômage touche approximativement près d'un jeune actif peu qualifié sur deux et un actif moyennement qualifié sur trois.

Chapitre 4

La superdiversité parmi les populations immigrées d’Europe centrale et orientale

La politique des groupes cibles multiculturelle et classique est-elle dépassée ?

Pieter-Paul Verhaeghe et Nathalie Perrin

1. Introduction

La nature et l’ampleur des migrations et de la diversité ont fondamentalement changé ces trente dernières années. D’ordre essentiellement économique et familial, les vagues de migration en direction de la Belgique entre la Seconde Guerre mondiale et la fin des années 1980 provenaient pour l’essentiel d’un petit nombre de pays voisins (l’Italie, la Turquie et le Maroc). Le schéma migratoire classique s’est fondamentalement transformé à partir des années 1990, et ce, pour différentes raisons (Arnaut, 2012 ; Blommaert, 2013 ; Geldof, 2013). Tout d’abord, plusieurs conflits violents – dont les guerres civiles dans les Balkans, la guerre du Golfe, les conflits dans la région des Grands Lacs et le conflit tchétchène – ont jeté des populations sur les routes, dont celles de la Belgique ; la chute du mur de Berlin en 1989, la désintégration de l’Union soviétique et l’élargissement de l’Union européenne en 2004 et en 2007 ont, pour leur part, contribué à l’arrivée de nouveaux migrants en provenance de l’ancien bloc de l’Est ; enfin, les nouvelles technologies de communication, associées à des formules de voyage plus abordables, facilitent plus que jamais la migration. Les migrants sont désormais originaires d’un nombre bien plus élevé de pays, parmi lesquels ceux de l’ancien bloc de l’Est, du Moyen-Orient et de l’Afrique subsaharienne, de même que la Chine et l’Inde. Les changements observés ne se limitent pas au nombre de pays d’où sont issus les flux migratoires : la diversité des motifs de migration, des canaux migratoires, des durées de séjour, des statuts de séjour, des situations socioéconomiques, des

langues, des convictions religieuses, des stratégies de survie, de la fréquence et de l'intensité des contacts avec le pays d'origine et d'autres facteurs contextuels d'importance majeure encore, mérite d'être soulignée. Bien loin de ne concerner que la Belgique, la complexité croissante qui caractérise les migrations et la diversité se constate dans la plupart des pays d'Europe.

Pour mieux appréhender cette transformation fondamentale des modèles migratoires en direction de l'Europe occidentale, Vertovec a introduit en 2007 la notion de « superdiversité ». Pour lui, le phénomène migratoire s'est diversifié sur les plans non seulement de la nationalité, de l'origine ethnoculturelle et du pays de provenance, mais aussi par exemple du canal migratoire, du statut de séjour, du genre, de l'âge, de la langue et de la religion. Nous assistons de la sorte à une « diversification de la diversité » (Vertovec, 2007 : 1025). Alors qu'une approche axée sur la « diversité » se limite aux différences ethnoculturelles, celle centrée sur la « superdiversité » tient de surcroît compte, à de multiples égards, de l'hétérogénéité au sein même des communautés ethnoculturelles¹. En d'autres termes, face à cette énorme complexification du phénomène, il n'est plus possible d'évoquer l'existence de « communautés » homogènes – ni pour les groupes « classiques » de Belges d'origine italienne, turque ou maghrébine ni pour les migrants arrivés plus récemment dans le pays. Reste toutefois à savoir lesquelles, parmi toutes ces dimensions, aident à mieux comprendre les schémas migratoires et de diversification actuels (Boccagni, 2015 ; Meissner, 2014). Plusieurs auteurs ont d'ores et déjà souligné l'importance des différences sur les plans des canaux migratoires, des statuts de séjour (Meissner & Vertovec, 2014 ; Phillimore, 2014 ; Vertovec, 2007), des pratiques linguistiques (Blommaert & Rampton, 2011 ; Blommaert, 2013) et des situations socioéconomiques (Verhaeghe, 2014).

Le passage de schémas migratoires « diversifiés » à des schémas « superdiversifiés » a de profondes implications stratégiques. À la « diversité » est associée une politique des groupes cibles multiculturelle et classique, dans le cadre de quoi les pouvoirs publics tentent de stimuler l'émancipation des migrants en privilégiant une approche groupée inspirée du contexte ethnoculturel (Vertovec, 2010). Ce modèle multiculturel a toutefois énormément perdu de ses raisons d'être ces dernières années (Vertovec & Wessendorf, 2010), sans compter qu'il se heurte de plus en plus à une réalité concrète : celle de la superdiversité (Boccagni, 2015 ; Fanshawe & Sriskandarajah, 2010). Il n'est désormais plus possible de classer les personnes issues de l'immigration dans des

catégories ethnoculturelles générales (« les » Marocains, « les » Roms, « les » nouveaux citoyens de l'UE ou encore « les » allochtones) : la diversité au sein même de ces catégories est tout simplement trop marquée. La pauvreté, le décrochage scolaire et le chômage parmi les populations immigrées ne sauraient être combattus sans instruments politiques suffisamment ciblés, ce qui contraindrait la stratégie multiculturelle classique des groupes cibles à céder la place à une politique des groupes cibles axée sur la superdiversité. Si Vertovec (2010) plaide en faveur d'une approche « post-multiculturelle », il n'explique pas en quoi elle est adéquate en termes de politique des groupes cibles. Nous tenterons donc, dans ce chapitre, d'esquisser le portrait d'une politique des groupes cibles axée sur la superdiversité. Pour ce faire, nous opposerons la politique multiculturelle existante des groupes cibles (paragraphe 3.1) à ce que pourrait être une politique superdiversifiée des groupes cibles (paragraphes 3.2 et 3.3).

Nous nous concentrerons sur les migrants en provenance d'Europe centrale et orientale, installés ou séjournant en Belgique, pour les deux raisons suivantes. Premièrement, la migration vers la Belgique de citoyens issus d'Europe centrale et orientale contribue dans une large mesure à la superdiversité. Ce groupe de migrants se caractérise par d'importantes différences sur les plans déjà évoqués, à savoir le canal migratoire, le statut de séjour, la situation socioéconomique, la langue et bien d'autres facteurs contextuels encore (voir la partie 2 du présent chapitre). Ce n'est pas un hasard si la nette accélération des mouvements migratoires en provenance d'Europe centrale et orientale a coïncidé avec l'évolution de la diversité en superdiversité qui a marqué les années 1990 et suivantes. Deuxièmement, nous constatons que l'intérêt manifesté par les autorités politiques belges pour les groupes d'immigrés classiques en provenance d'Italie, de Turquie et du Maroc, opère un glissement en direction des populations arrivées plus récemment d'Europe centrale et orientale (voir paragraphe 3.1). Il nous paraît donc socialement pertinent d'analyser ce en quoi consiste une politique des groupes cibles axée sur la superdiversité pour les migrants d'Europe centrale et orientale.

2. La superdiversité chez les migrants d'Europe centrale et orientale

Le nombre de migrants en provenance d'Europe centrale et orientale suffit en soi à démontrer la superdiversité qui caractérise cette popula-

tion. Certains ont la nationalité belge, d'autres, celle de leur pays d'origine uniquement ; les uns sont officiellement domiciliés en Belgique, les autres y sont temporairement détachés, voire y séjournent un temps en situation irrégulière ; certains sont nés et ont grandi en Belgique, d'autres y sont arrivés plus tard. En raison de cette complexité, nul ne sait précisément combien d'immigrés d'Europe centrale et orientale vivent en Belgique. Les données chiffrées disponibles ne suffisent tout simplement pas à cerner la réalité de la superdiversité². Voyons ci-dessous, pour les quatre groupes les plus fournis (les Polonais, les Roumains, les Bulgares et les Slovaques), en quoi ces chiffres posent plus de questions qu'ils n'en résolvent.

Nous nous arrêterons tout d'abord à la nationalité actuelle : au 1^{er} janvier 2013, le SPF Économie recensait 65 087 Polonais, 57 043 Roumains, 25 911 Bulgares et 5 956 Slovaques inscrits aux registres d'attente et de population belges (demandeurs d'asile compris, donc). Ces chiffres sont toutefois bien en deçà de la réalité. De nombreux migrants ont en effet acquis la nationalité belge, ou l'ont automatiquement obtenue à la naissance : la nationalité actuelle n'est donc pas un critère pertinent de délimitation du groupe. Le Service d'études du gouvernement flamand (Lodewijckx, 2014) a tenté de déterminer l'origine des personnes à l'aide de leur première nationalité, ainsi que de la première nationalité de la mère, si elles vivaient encore chez leurs parents au moment du recensement. D'après les renseignements obtenus par cette méthode, le nombre de personnes originaires d'Europe orientale vivant sur le territoire belge serait environ 38% plus élevé que le nombre de personnes ayant la nationalité d'un pays d'Europe orientale, vivant sur le territoire belge.

À cela s'ajoute également la main d'œuvre détachée (en quantité non négligeable) venue travailler en Belgique pour une courte durée. La libre circulation des personnes et des services dans l'Union européenne permet en effet aux citoyens d'Europe centrale et orientale d'être détachés en Belgique en tant que salariés, indépendants ou stagiaires, la main d'œuvre détachée restant assujettie à la sécurité sociale du pays d'origine. Depuis le mois d'avril 2007, elle est tenue de s'identifier sur le site Limosa³. D'après la banque de données Limosa, 67 474 Polonais, 17 286 Roumains, 6 483 Bulgares et 11 474 Slovaques ont été détachés en Belgique entre avril 2007 et février 2013. Ils sont entrés en moyenne 5,1 fois dans le pays pour des missions temporaires. Selon une étude menée par Pacolet et De Wispelaere (2011), l'on estime à 23 jours environ la durée moyenne du détachement. Même s'ils sont rarement

repris dans les statistiques du fait de la « brièveté de leur séjour », ces travailleurs temporaires n'en constituent pas moins un groupe considérable et non négligeable ; il serait donc bon que la définition usuelle s'adapte à cette réalité de la superdiversité.

Citons, parmi les autres groupes souvent oubliés, celui des citoyens d'Europe centrale et orientale en séjour clandestin ou semi-clandestin en Belgique (Paspalanova, 2006 ; Touquet & Wets, 2013). Si la libre circulation des personnes autorise les citoyens de l'UE à migrer au sein de l'Union, elle ne leur permet pas d'y séjournier partout légalement. Rappelons notamment que pendant leurs cinq premières années de séjour en Belgique, les citoyens de l'UE ne peuvent pas, par exemple, « peser de manière excessive sur la sécurité sociale ». Toute personne qui, pendant une période donnée, bénéficie d'allocations sociales ou commet une fraude sociale peut voir annuler son droit de séjour par l'Office des Étrangers. C'est d'ailleurs ce qui s'est produit dans le cas de 5 119 ressortissants de l'Union européenne en 2012 et 2013 (Office des Étrangers, 2013 ; 2014). Près de la moitié des citoyens visés par la mesure étaient de nationalité bulgare, roumaine, polonaise ou slovaque. D'après les éducateurs de rue et les services communaux, nombre d'entre eux continuent de séjourner en Belgique de manière clandestine (Straathoekwerk en Integratiedienst Stad Gent, 2009). Ajoutons à ce décompte les immigrants d'Europe centrale et orientale qui s'installent en Belgique sans se faire connaître ; il s'agit certes de personnes sans-papiers, socialement vulnérables, et de travailleurs « au noir » occasionnels, mais aussi d'expatriés, de fonctionnaires internationaux et de personnel diplomatique, dont l'inscription aux registres belges n'est pas toujours obligatoire et dont le nom ne figure que sur l'une ou l'autre liste protocolaire. L'existence d'un nombre inconnu ne fait donc aucun doute et il serait illusoire de vouloir disposer de chiffres précis. En outre, plus la superdiversité sera marquée, plus l'exercice deviendra difficile.

La délimitation d'ordre « national » évoquée ci-dessus masque par ailleurs de grandes différences linguistiques et régionales parmi les migrants originaires d'un même pays. Il n'est pas rare qu'ils parlent des langues différentes (certains Bulgares s'expriment en bulgare, d'autres en turc), qu'ils proviennent de régions diverses (certains Roumains sont originaires de Răcăşdia, d'autres d'ailleurs dans le pays) ou qu'ils ne se regroupent pas en Belgique (ainsi des Roms du Kosovo et de l'ex-Yougoslavie installés à Sint-Niklaas, à Anvers et dans le Brabant flamand, et des Roms bulgares de Bruxelles et de Gand) (Akhim et al.,

2013; Touquet & Wets, 2013; Verhaeghe, Van der Bracht & Van de Putte, 2012).

L'on constate dès lors d'importantes différences parmi la population immigrée d'Europe centrale et orientale active sur le marché du travail belge. L'on recense trois grandes catégories de travailleurs (légaux) : les salariés occupés au sein d'une entreprise belge, les indépendants affiliés à l'Institut national d'assurances sociales pour travailleurs indépendants (INASTI) et la main d'œuvre détachée, précédemment évoquée. La majorité des migrants sont soit salariés, soit détachés. L'augmentation du nombre d'indépendants est par ailleurs remarquable : le nombre d'indépendants et d'aidants a progressé de 61% ces cinq dernières années – pour atteindre 8 096 parmi la population polonaise, 16 233 parmi la population roumaine, 5 459 Bulgares et 174 Slovaques à la fin 2013 (INASTI, 2014). Aux travailleurs s'ajoutent naturellement les personnes non actives. En mars 2013, 1 683 Polonais, 773 Roumains, 525 Bulgares et 269 Slovaques bénéficiaient d'allocations de chômage payées par l'ONEM ; d'après le SPP Intégration sociale, 1 314 Polonais, 3 183 Roumains, 2 075 Bulgares et 726 Slovaques émergeaient à la fin 2013 au CPAS. Les montants du revenu d'intégration (ou de son équivalent) et des allocations de chômage demeurant structurellement inférieurs au seuil de pauvreté européen, la plupart de ces personnes sont tout particulièrement menacées par la précarité des revenus⁴.

Nous en arrivons aux chiffres de la pauvreté chez les migrants en provenance d'Europe centrale et orientale. Les données disponibles à ce sujet sont peu détaillées. Les chiffres publiés en 2011 dans l'Annuaire flamand sur la pauvreté et l'exclusion sociale ne portaient que sur le groupe est-européen dans son ensemble ; ils étaient issus d'enquêtes menées indifféremment par l'EU-SILC en 2007, 2008 et 2009 (Van Haarlem, Coene & Lusyne, 2011). Il ressort de ces analyses que 36% de la population en provenance d'Europe orientale sont tout particulièrement susceptibles d'être confrontés à la précarité des revenus – ils perçoivent en d'autres termes moins de 60% du revenu médian équivalent (il s'agit ici du « risque de pauvreté objectif ») ; 32% environ des personnes interrogées admettent avoir des difficultés, voire d'énormes difficultés, à joindre les deux bouts (« risque de pauvreté subjectif »). Rappelons que ces pourcentages ont été obtenus auprès de personnes inscrites au Registre national et non de groupes particulièrement vulnérables comme des demandeurs d'asile, des personnes en séjour illégal ou des ouvriers détachés.

Les élèves de nationalité bulgare ou slovaque sont fortement surreprésentés dans l'enseignement spécialisé. D'après l'Annuaire statistique de l'enseignement flamand (Vlaams Ministerie van Onderwijs en Vorming, 2014a), 236 élèves de nationalité bulgare (soit 8,7% de la population scolaire de nationalité bulgare) et 325 élèves de nationalité slovaque (28,3% de la population des élèves slovaques) étaient inscrits dans l'enseignement spécialisé au cours de l'année scolaire 2012-2013, contre 155 enfants de nationalité polonaise (3,2%), 98 Roumains (4,3%) et 50 681 Belges (4,5%). Cette surreprésentation s'accroît en outre avec l'âge : pour reprendre le cas des Slovaques, ils sont 1% à fréquenter l'enseignement maternel spécialisé, 36,9%, l'enseignement primaire spécialisé et 41,3%, une école secondaire spécialisée. Nous constatons en outre que de nombreux migrants issus d'Europe centrale et orientale (6 395 Polonais, 3 585 Roumains, 2 098 Bulgares et 387 Slovaques) complètent leur formation secondaire dans le système d'enseignement pour adultes à caractère modulaire. Peu suivent un enseignement supérieur (474 Polonais, 227 Bulgares, 442 Roumains et 72 Slovaques). Tous ces chiffres étant exclusivement basés sur la nationalité, ils détournent eux aussi l'attention de la réalité de la superdiversité sur les bancs de l'école. Il existe pourtant d'importantes différences internes en fonction du diplôme des parents, des aptitudes scolaires, de l'attitude face à l'école et de l'importance des discriminations subjectives et/ou objectives (Hemelsoet, 2013).

3. D'une politique multiculturelle des groupes cibles à une politique des groupes cibles axée sur la superdiversité

3.1 La politique des groupes cibles multiculturelle et classique

Dans le cadre d'une politique des groupes cibles multiculturelle et classique, les pouvoirs publics tentent de stimuler l'émancipation des migrants en privilégiant une approche par groupe basée sur le contexte ethnoculturel (Vertovec, 2010). L'on trouve, dans le domaine de l'émancipation socioéconomique, de nombreux exemples de mesures allant en ce sens au sein des divers niveaux de gouvernement en Belgique⁵. Citons en premier lieu les instruments fédéraux du marché du travail basés notamment sur certains critères ethnoculturels, au nombre desquels figurent le statut de contractuel subventionné pour les migrants⁶ ou

l'activation des allocations de chômage pour les jeunes peu qualifiés d'origine étrangère (Activa Start)⁷. Avec la sixième réforme de l'État, ces instruments sont entièrement ou partiellement transférés aux Régions depuis le 1^{er} juillet 2014.

La Communauté flamande impose aux migrants en séjour prolongé dans la partie néerlandophone du pays, qui n'ont pas la nationalité d'un pays de l'Union européenne, de suivre un parcours d'intégration civique (Vlaamse Regering, 2013). Ce programme obligatoire englobe une formation « orientation sociale », à quoi s'ajoute un apprentissage du néerlandais pour étrangers. Les écoles de l'enseignement primaire flamand se voient attribuer des moyens de fonctionnement qui dépendent des spécificités des élèves, dont la langue parlée à la maison : l'école dont les élèves parlent chez eux une autre langue que la langue de l'enseignement obtient davantage de moyens (Vlaams Ministerie van Onderwijs, 2014b)⁸. L'Office flamand de l'emploi et de la formation professionnelle (VDAB) considère les « allochtones » comme l'un de ses groupes cibles (VDAB, 2012)⁹. Le gouvernement flamand envisage lui aussi le « personnel issu de l'immigration » au titre de groupe cible distinct dans le cadre de sa politique de diversité (Dienst Emancipatiezaken, 2014)¹⁰.

La Flandre a de surcroît l'intention d'élargir la définition du groupe cible aux ressortissants de l'Union européenne. D'après l'accord de gouvernement flamand (Vlaamse Regering, 2014: 14), la Flandre entend modifier la définition des « personnes d'origine allochtone », en l'opposant désormais à la nationalité belge et non plus à la nationalité d'un des pays de l'Europe des 15 ; d'après l'accord toujours, la Flandre plaide, au niveau européen, pour l'instauration d'un parcours d'intégration civique obligatoire pour les ressortissants européens désireux de s'installer sur son territoire (Vlaamse Regering, 2014: 130).

En Communauté française, les centres d'intégration régionaux, surtout, mènent une politique ethnoculturelle des groupes cibles. Ils proposent par exemple des cours de langue française, des informations sur l'organisation sociale de la Wallonie et une aide à l'intégration socio-professionnelle (Parlement wallon, 2014). Ces instruments s'adressent aux résidents qui disposent d'une autorisation de séjour de plus de trois mois installés en Région wallonne depuis moins de trois ans. Le dernier accord de gouvernement wallon entend en outre instaurer un apprentissage du français obligatoire pour les immigrés en provenance de pays

non membres de l'Union européenne qui souhaitent passer ou obtenir leur permis de conduire (gouvernement wallon, 2014a : 17).

Les plans « Migration de citoyens provenant d'Europe centrale et orientale » (Agentschap voor Binnenlands Bestuur, 2012 ; Commission européenne, 2012) méritent eux aussi d'être mentionnés. Ils accordent une attention toute particulière aux Roms. Bien que les experts répètent à l'envi que les Roms ne constituent pas un groupe homogène, mais se caractérisent au contraire par leur impressionnante diversité interne (Ahkim et al., 2013 ; Hemelsoet, 2011 ; Touquet & Wets, 2013 ; Wauters, Clycq & Timmerman, 2012), les « plans Roms » n'accordent à cette hétérogénéité interne qu'une attention distraite.

Il est en un mot certain que la politique multiculturelle des groupes cibles en Belgique s'inspire de catégories très larges. Elle se concentre sur les personnes dont la nationalité ou l'origine est étrangère à l'Union européenne ou à l'Espace économique européen, étant entendu qu'en Flandre, elle semble vouloir s'étendre aux migrants européens. À quelques exceptions près¹¹, il n'est quasiment pas question de différenciation multidimensionnelle au sein de ces groupes de migrants.

3.2 Esquisse d'une politique superdiversifiée des groupes cibles

La politique multiculturelle classique des groupes cibles pèche surtout par son incapacité à tenir compte de la diversité qui caractérise de façon croissante les groupes ethnoculturels : elle part du postulat que tous les membres d'un groupe ethnoculturel donné présentent les mêmes caractéristiques. Cette hypothèse est souvent soutenue par une vision culturaliste portée sur les groupes cibles ethnoculturels (Boccagni, 2014), qui considère la culture de tout groupe comme statique, homogène et constituant un frein à l'intégration (Schinkel, 2008).

Plusieurs auteurs plaident au contraire en faveur d'une approche superdiversifiée, dans le cadre de quoi les groupes cibles seraient conjointement délimités en fonction d'une combinaison d'indicateurs (Boccagni, 2014 ; Fanshawe & Sriskandarajah, 2010 ; Meissner, 2014). Le groupe des migrants issus d'Europe centrale et orientale pourrait par exemple faire l'objet d'une différenciation plus précise sur la base du statut de séjour, de la durée du séjour et/ou de la situation socioéconomique. Une politique multidimensionnelle des groupes cibles permettrait en effet de mieux réagir à l'interdépendance des vecteurs de fragilisation, comme le

statut de séjour, le niveau d'enseignement, le niveau social, le genre et l'origine ethnoculturelle.

Reste que la superdiversité semble elle aussi extrêmement dépendante du contexte (Boccagni, 2014; Meissner, 2014; Wessendorf, 2014). Les formules selon lesquelles doivent être combinées les dimensions utiles à l'émancipation des personnes issues de l'immigration semblent varier selon les situations. Dans certaines écoles par exemple, la combinaison de la langue parlée au foyer de l'enfant et du diplôme des parents pourrait suffire à inspirer une politique des groupes cibles performante alors que dans d'autres, l'origine ethnique et le statut de séjour peuvent être autant d'indicateurs pertinents. Ce point de vue coïncide avec les résultats des recherches menées par Hemelsoet (2013) à propos des expériences scolaires des Roms dans l'enseignement gantois. Hemelsoet s'appuie sur une étude qualitative de plusieurs projets d'enseignement pour plaider en faveur de davantage de créativité. Enseignants, directions, pouvoirs organisateurs et services communaux doivent se voir concéder une marge qui leur permette de repenser constamment leur enseignement, en fonction de l'évolution des groupes cibles ; il convient de leur accorder la liberté, le temps et les moyens de collaborer au-delà des frontières politiques, artificielles. Il est également important dans ce cadre de pouvoir envisager certains problèmes sous un angle plus large. La problématique de l'école buissonnière, par exemple, est souvent induite par la précarité des conditions de vie : les départements en charge de l'enseignement, du bien-être, du travail et du logement doivent donc travailler main dans la main pour lutter contre ce phénomène.

Il est des cas également où l'origine ethnoculturelle ou la nationalité des migrants ne suffisent pas à garantir l'efficacité de la politique des groupes cibles (Boccagni, 2014). Vertovec (2007 ; 2010) et Phillimore (2014) vont jusqu'à affirmer que le canal migratoire, le statut de séjour et la durée du séjour constituent des indicateurs souvent bien plus pertinents que les deux précédents. Deux exemples traitant de migrants en provenance d'Europe centrale et orientale installés en Belgique illustrent cette affirmation.

Une main-d'œuvre abondante en provenance d'Europe centrale et orientale est active en Belgique ; ces personnes ont le statut de travailleurs soit détachés, soit indépendants (voir la partie 2 du présent chapitre). Dans la pratique, ces statuts n'ont souvent rien d'enviable. En l'absence de tout système de contrôle européen performant, la main-

d'œuvre détachée paie généralement très peu de cotisations sociales, voire aucune. Quant aux indépendants, il s'agit souvent de « faux indépendants », au service d'un seul employeur. Les secteurs du transport, de la boucherie et de la construction, surtout, ont à souffrir de ce *dumping social* (voir par exemple Parlement européen, 2013 ; Strengs et al., 2013). Une étude démontre en outre que les migrants originaires d'Europe centrale et orientale n'ont parfois quasi d'autre choix que de travailler sous ces statuts (Wets & Pauwels, 2011). D'après le Centre fédéral Migration (2013), un certain nombre de Bulgares et de Roumains seraient ni plus ni moins exploités par des trafiquants d'êtres humains, qui les contraindraient à vivre et à travailler dans des conditions indignes. Dans cet exemple, une politique des groupes cibles visant à promouvoir l'émancipation de ces migrants devrait, pour être performante, être basée sur une combinaison entre canal migratoire et statut de séjour plutôt que sur l'origine ethnoculturelle.

Le deuxième exemple sera celui de l'enseignement. Certaines écoles accueillent des enfants dont la présence dans la région est extrêmement brève (Hemelsoet, 2013) – il s'agit par exemple d'enfants de forains, de familles que la précarité incite à déménager souvent, ou de familles pratiquant la migration circulaire. Les indicateurs pertinents sont ici moins l'origine ethnoculturelle ou la nationalité que la durée du séjour, éventuellement combinée à la situation socioéconomique. Une des mesures stratégiques visant à gérer les inconvénients posés par la brièveté du séjour pourrait consister en l'aménagement de salles de classe sur les terrains de transit, assorti d'un enregistrement centralisé des progrès individuels en vue du prochain passage de l'enfant dans la ville ou le pays. La ville de Gand a récemment initié une expérience de ce type¹².

3.3 Esquisse de contenus pédagogiques superdiversifiés

Selon plusieurs auteurs, la superdiversité résulte moins de nouveaux schémas migratoires que d'une nouvelle manière de penser la diversité au quotidien (Arnaut, 2012 ; Blommaert & Rampton, 2011 ; Blommaert, 2013 ; Meissner, 2014). Cette affirmation est une réaction aux critiques selon lesquelles le concept de superdiversité n'aurait strictement rien de neuf dans la mesure où nombre des schémas complexes dits superdiversifiés existeraient en réalité de longue date. Il est vrai que la « diversification de la diversité » caractérisait déjà – bien que sur une plus petite échelle – la migration européenne en direction des États-

Unis au début du 20^e siècle, ou celle des habitants du sud de l'Europe, des Turcs et des Maghrébins en direction de l'Europe occidentale après la Seconde Guerre mondiale (voir par exemple De Bock, 2015).

C'est en tout état de cause la raison pour laquelle il convient d'examiner non seulement les nouveaux schémas migratoires, mais aussi la société tout entière, à l'aune du concept de superdiversité (Arnaut, 2012; Blommaert, 2013 ; Blommaert & Rampton, 2011 ; Meissner, 2014). Bien des aspects quotidiens sont en réalité tout aussi divers que les sujets dits superdiversifiés. Ici, les exceptions sont la règle – aux responsables politiques de s'adapter. Blommaert et Rampton (2011) évoquent à titre d'illustration le cas du plurilinguisme. La migration n'existerait-elle pas, la réalité linguistique n'en serait pas moins superdiversifiée. Les langues sont autant de constructions sociales étroitement associées à l'émergence et à la consolidation des États-nations. Il n'existe pas « une » langue néerlandaise, « une » langue française, « une » langue turque, « une » langue polonaise... : les langues sont en réalité un mélange superdiversifié de « pratiques linguistiques ». Toute « langue » se caractérise en effet par d'importantes variations internes induites par les dialectes, les codes sociaux, les connotations et autres structures mixtes, qui eux-mêmes varient en fonction de la situation et du moment.

Une fois ce cadre de réflexion superdiversifié adopté, reste à se demander ce qu'il convient d'apprendre aux élèves et aux nouveaux arrivants. Faut-il s'en tenir – dans le cas du néerlandais – au parler commun de la classe moyenne qui, dans la pratique, exclut plus qu'il n'inclut ? Ou privilégier les formes linguistiques superdiversifiées ? Nombreuses sont, sur le terrain, les organisations qui ont d'ores et déjà franchi le pas. Les « Maisons du Néerlandais » ('Huizen van het Nederlands') et le réseau francophone « Lire et écrire », par exemple, orientent de plus en plus leurs efforts vers un apprentissage situationnel concret. Outre des cours de néerlandais « général », le VDAB organise en Flandre occidentale des leçons de « flamand occidental » pour étrangers. Certaines écoles se livrent quant à elles à des expériences basées sur des structures mixtes plurilingues au sein des classes.

Cette perspective implique de se doter d'une politique superdiversifiée des groupes cibles qui irait au-delà de la délimitation multidimensionnelle et contextualisée des publics cibles, et de privilégier des contenus pédagogiques eux aussi superdiversifiés. Ce raisonnement peut au surplus être étendu à d'autres domaines que le domaine linguistique.

Par exemple: quelle image les brochures d'accueil destinées aux nouveaux venus donnent-elles de notre société? Qu'apprennent les nouveaux arrivants lors de leur parcours d'intégration civique? Qu'enseignent les branches philosophiques à l'école? Et qu'enseigneront les cours d'éducation à la citoyenneté prévus en Communauté française¹³? À toutes ces questions peuvent être apportées des réponses superdiversifiées. Il ne s'agit en aucun cas de défendre une approche relativiste de la culture, mais de rappeler à quel point il est nécessaire de considérer notre société dans toute sa complexité, son hétérogénéité et son caractère éminemment hybride.

4. Conclusion

La société évolue souvent plus vite que les idées, les concepts et les lois qui visent à l'appréhender et à l'organiser. La superdiversité croissante en son sein rend de plus en plus obsolète la politique multiculturelle classique des groupes cibles. La superdiversité qui caractérise les migrants d'Europe centrale et orientale vivant en Belgique le démontre pleinement: ces personnes se distinguent fondamentalement les unes des autres sur les plans du canal migratoire, du statut de séjour, de la durée du séjour, de la situation socioéconomique, du diplôme, de la langue, des pratiques religieuses et d'autres facteurs contextuels d'importance capitale encore. Une politique performante des groupes cibles se doit de tenir compte de cette superdiversité et ne peut plus s'appuyer sur les seules catégories ethnoculturelles et ethnonationales. La distinction rudimentaire entre «Belges» et «non-Belges», entre «citoyens de l'Union européenne» et «citoyens en provenance de pays non membres de l'Union européenne» passe décidément à côté de l'énorme diversité qui caractérise les migrants.

Certes, il ne s'agit pas de jeter par-dessus bord la politique ethnoculturelle des groupes cibles dans son intégralité – une telle attitude serait plus dommageable que profitable à l'émancipation des personnes issues de l'immigration en Belgique. Le présent chapitre ne se prononce pas davantage sur la politique socioéconomique des groupes cibles (sur l'abaissement des charges au profit des personnes peu qualifiées, par exemple). Il plaide par contre en faveur d'un affinement de la politique ethnoculturelle des groupes cibles au sein d'une réalité caractérisée par la superdiversité, de même qu'en faveur d'une délimitation multidimensionnelle et contextualisée des groupes cibles et de contenus pédagogiques superdiversifiés. Car une offre superdiversifiée sur mesure

est tout simplement plus efficace que la politique des groupes cibles multiculturelle et classique.

Loin de pouvoir se satisfaire de mesures d'économies, toute politique superdiversifiée des groupes cibles exige, compte tenu de sa flexibilité, un financement structurel (Boccagni, 2014) – comment, dans le cas contraire, s'adapter au contexte, en mutation constante, au sein duquel la superdiversité se manifeste ? Si l'on peut concevoir que les nouveaux instruments politiques fassent dans un premier temps l'objet de financements thématiques, il est évident que les projets porteurs doivent à terme pouvoir compter sur un soutien structurel. Nous ne pouvons que souscrire à l'appel lancé par Hemelsoet (2013) en faveur du dégagement d'une marge « structurelle » en faveur de la modernisation et de la créativité dans l'enseignement.

Il nous faut émettre deux réserves à propos de la politique superdiversifiée des groupes cibles. Tout d'abord, le risque d'« hyperdiversification » n'est jamais à exclure (Boccagni, 2014) : multiplier les dimensions et les contextualiser à outrance pourrait entraîner l'émergence de groupes très restreints, voire constitués de quelques individus seulement. Les combinaisons possibles de facteurs pertinents sont en effet quasi infinies. On parle dans la littérature de la « problématique de l'*et cetera* » (Villa, 2011). Reste à connaître le degré de diversité que les écoles, les services d'intégration et les services publics sont en mesure d'intégrer, de même que le degré de complexité et d'hétérogénéité dont peuvent s'accorder les contenus des cours de langue, les parcours d'intégration civique et les cours d'éducation à la citoyenneté.

Le deuxième risque serait qu'une politique superdiversifiée des groupes cibles détourne l'attention de la discrimination ethnique. Les études montrent que les personnes d'origine étrangère restent discriminées sur les marchés du travail et du logement en Belgique (Capéau et al., 2011 ; Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, 2012 ; Van der Bracht & Van de Putte, 2013 ; Centre interfédéral pour l'égalité des chances, 2014). Cette inégalité de traitement est une barrière structurelle à leur émancipation socioéconomique. Une politique de lutte contre la discrimination performante doit donc opérer en permanence une distinction en fonction de l'origine ethnoculturelle ou de la nationalité – dont croient pouvoir se réclamer, précisément, les discriminations. Idéalement, la politique de lutte contre la discrimination ethnoculturelle doit aller de pair avec une politique superdiversifiée des groupes cibles – l'une et l'autre pouvant même se renforcer mutuelle-

ment. Démontrer la diversité croissante au sein des groupes ethnoculturels peut aider à briser les stéréotypes. Cette constatation rejoint l'appel lancé par Wauters et ses collègues (2012) à « déstigmatiser » les Roms, en rendant justement plus visible la diversité au sein du groupe et en mettant en lumière les réussites.

Notes

1. Le concept de superdiversité irait plus loin que celui d'« intersectionnalité » que l'on trouve dans la littérature féministe critique. L'intersectionnalité se focalise sur l'imbrication complexe des dimensions liées au genre, à la race et à la classe sociale, alors que la superdiversité couvre un éventail bien plus large de dimensions (Meissner & Vertovec, 2014; Boccagni, 2015). Toutefois, certaines applications plus récentes de l'intersectionnalité admettent un nombre beaucoup plus élevé de dimensions (voir par exemple Lutz, 2002).
2. D'après un évaluateur anonyme, les statistiques évoquées dans ce paragraphe n'ont pas été relevées à la même date ou ne couvrent pas la même période. La tâche était de toute façon impossible, dans la mesure où les chiffres disponibles ne permettaient tout simplement pas de procéder de la sorte.
3. Déclaration obligatoire à l'ONSS des personnes détachées temporairement ou partiellement en Belgique.
4. En Belgique, le seuil européen de risque accru de pauvreté était en 2012 de 1 002,90 EUR pour un isolé et de 2 106,10 EUR pour un ménage composé de deux adultes et deux enfants.
5. Nous conférons ici au terme « groupe cible » une acception plus large que celle que lui confère la politique des groupes cibles sur le marché de l'emploi *stricto sensu*. Nous considérons toute mesure politique axée sur un groupe social en fonction d'un indicateur explicite et objectif, comme un exemple de politique des groupes cibles.
6. Le groupe à risque des « migrants » est défini de la manière suivante : « toutes les personnes résidant légalement dans notre pays, dont le pays d'origine ethnique ne fait pas partie de l'Union européenne, qu'elles aient ou non la nationalité belge » (Vlaamse Regering, 1986).
7. Le groupe cible des « jeunes d'origine étrangère » est défini comme suit : jeunes qui ne possèdent pas la nationalité d'un État membre de l'Union européenne ou dont au moins l'un des parents ne possède pas cette nationalité ou ne la possédait pas au moment de son décès ou dont au moins deux des grands-parents ne possèdent pas cette nationalité ou ne la possédaient pas au moment de leur décès » (gouvernement fédéral, 2006).
8. On entend par « langue parlée au foyer de l'enfant » la langue que l'élève parle généralement avec sa mère, son père, ses frères et sœurs. La langue parlée en famille n'est pas la langue d'enseignement si au sein de la

famille, l'élève ne parle la langue de l'enseignement avec personne ou, dans le cas d'une famille comptant trois membres (en dehors de l'élève), s'il la parle avec un membre de la famille tout au plus. Les frères et sœurs sont considérés comme un seul membre de la famille (Vlaams Ministerie van Onderwijs en Vorming, 2014).

9. En ce qui concerne les « allochtones », le VDAB aimerait pouvoir suivre la définition qu'en donne le Comité flamand de concertation économique et sociale (Vlaams economisch sociaal overlegcomité, 2003), mais ne peut, dans la pratique, se baser que sur l'historique de la nationalité du demandeur d'emploi. Le VDAB définit les « demandeurs d'emploi d'origine allochtone » de la manière suivante: demandeurs d'emploi ayant ou ayant eu la nationalité d'un pays non membre de l'Espace économique européen (VDAB, 2012).
10. Le gouvernement flamand définit les « membres du personnel issus de l'immigration » de la manière suivante: les membres du personnel n'ayant pas la nationalité d'un des pays de l'Europe des 15 (les 15 pays constitutifs de l'Union européenne en date du 15/01/1995), ou les membres du personnel dont au moins un parent ou deux grands-parents ont la nationalité d'un pays situé en dehors de l'Europe des 15 (Dienst Emancipatiezaken, 2014).
11. Une exception, digne d'être mentionnée, est la politique de soutien qui consiste à accorder aux écoles de l'enseignement secondaire flamand plus de moyens en fonction des spécificités des élèves. Contrairement à ce que veut la politique de soutien aux écoles primaires flamandes, la langue parlée au foyer de l'enfant n'a ici valeur que d'indicateur, considéré en combinaison avec quatre autres dimensions – par exemple, le diplôme de la mère ou l'appartenance à une population itinérante (Ministerie van Onderwijs, 2012).
12. Pour plus de détails à ce sujet, voir le communiqué de presse du service d'intégration de la ville de Gand (Integratiedienst Gent, 2014).
13. L'accord de gouvernement de la Communauté française stipule que: « L'école est un lieu de socialisation et d'apprentissage de la citoyenneté. Elle doit préparer notre jeunesse à intégrer la diversité dans une société pluraliste. L'école participe ainsi à la construction d'un socle de références culturelles commun à tous les élèves, favorisant la cohésion sociale et le vivre ensemble. Le gouvernement instaurera sous cette législature, dans les écoles de l'enseignement officiel, progressivement à partir de la première primaire, un cours commun d'éducation à la citoyenneté, dans le respect des principes de la neutralité, en lieu et place d'une heure de cours confessionnel ou de morale laïque. [...] » (gouvernement wallon, 2014a : 10).

Chapitre 5

Les objectifs du Millénaire pour le développement en matière d'éducation et de santé

Deux angles d'attaque fondamentaux pour réduire la pauvreté dans le monde

Marielle Bruyninckx et Fabienne Richard

1. Introduction

Dans son rapport 2014, le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD) souligne que près d'un tiers de l'humanité (soit 2,2 milliards de personnes) est concerné par la pauvreté ou est en passe de l'être. Si le prix des denrées alimentaires et les conflits violents constituent des facteurs aggravants, ce sont surtout les crises financières, les catastrophes naturelles ainsi que les politiques publiques inefficaces qui permettent d'expliquer les chiffres interpellants contenus dans le rapport: 1,2 milliard de personnes vivent avec l'équivalent de 1,25 dollar américain par jour (seuil international de pauvreté fixé en 2008 par la Banque mondiale) et 1,5 milliard de personnes réparties dans 91 pays en voie de développement vivent «en situation de pauvreté marquée par des carences cumulées en matière de santé, d'éducation et de niveau de vie» (PNUD, 2014a). On estime, par ailleurs, à 800 millions le nombre de personnes proches de la pauvreté. Les individus les plus concernés par les disparités socioéconomiques sont, sans surprise, les femmes, les migrants, les personnes handicapées et les personnes âgées (PNUD, 2014a).

Pourtant, le rapport constate aussi que la pauvreté mondiale a été réduite de moitié en une décennie, notamment grâce à la mise en œuvre d'un plan d'action ambitieux vis-à-vis duquel tous les pays du monde se

sont sentis concernés afin de répondre aux besoins des plus pauvres. Le passage au troisième millénaire a en effet été, pour l'Organisation des Nations Unies (ONU), l'occasion de faire adopter un programme constitué de huit grands objectifs destinés à réduire la pauvreté. Ces objectifs du Millénaire pour le développement (OMD), ‘Millennium Development Goals’ en anglais, ont été approuvés par 189 États membres de l'ONU et par 23 grandes institutions mondiales de développement lors du Sommet du Millénaire, qui s'est tenu en septembre 2000 au siège de l'Organisation à New York. Les signataires ont convenu de s'efforcer d'atteindre ces huit OMD d'ici 2015. Pour l'ONU, il s'agissait, au travers de ce projet de grande envergure, de remettre l'être humain au cœur de tous les programmes de développement (ONU, 2014).

Les enjeux que représentent les huit objectifs du Millénaire pour le développement sont tous extrêmement centraux : 1) Éliminer l'extrême pauvreté et la faim ; 2) Assurer l'éducation primaire pour tous ; 3) Promouvoir l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes ; 4) Réduire la mortalité infantile ; 5) Améliorer la santé maternelle ; 6) Combattre le VIH/SIDA, le paludisme et d'autres maladies ; 7) Préserver l'environnement ; 8) Mettre en place un partenariat mondial pour le développement.

Dans le rapport 2014, qui permet de suivre l'évolution des progrès engrangés par ce plan d'action, on souligne que les actions concertées entreprises aux niveaux mondial, régional, national et local pour la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement ont permis d'améliorer les conditions de vie de millions de personnes. Une diminution de moitié de l'extrême pauvreté peut ainsi être mise en exergue : on évalue, en effet, à 700 millions la réduction du nombre de personnes vivant dans une extrême pauvreté (soit avec moins de 1,25 dollar par jour). En 1990, près de la moitié de la population des régions en développement se trouvait dans cette situation. Fin 2010, ce taux a baissé à 22%. En ce qui concerne la faim chronique, on constate une diminution de près de 173 millions de personnes qui en souffrent dans le monde en 2011-2013 comparativement aux chiffres relevés en 1990-1992. On peut donc estimer que l'objectif 1 a été atteint même s'il reste de nombreux défis à relever, notamment au niveau de la répartition géographique inégale de ces améliorations : l'Asie du Sud et l'Afrique subsaharienne accusent toujours un retard et il n'est pas certain que la cible pourra être atteinte. Le taux d'accès à de meilleures sources d'eau potable a également considérablement progressé : si en 1990, on relevait

que seuls 76% de la population mondiale pouvaient recourir à une source d'eau potable de meilleure qualité, on évalue aujourd'hui ce nombre à 89%.

Par ailleurs, il apparaît que d'autres cibles pourront, sans doute, être atteintes avant la date butoir de 2015, comme de meilleurs moyens pour lutter contre le paludisme, la tuberculose ainsi qu'un meilleur accès au traitement du VIH. La réduction de la malnutrition semble également en bonne voie. En effet, le dernier rapport à ce sujet (FAO, IFAD & WFP, 2014) met en évidence que 805 millions de personnes se trouvaient en situation de sous-alimentation chronique en 2012-2014, ce qui représente une diminution de plus de 100 millions de personnes par rapport aux dix années précédentes et 209 millions de moins qu'en 1990-1992 (FAO, 2014). Citons aussi les progrès qui ont été enregistrés au niveau de l'accès aux technologies, la réduction des tarifs douaniers moyens, l'allègement de la dette ou encore, l'amélioration de la participation des femmes à la vie politique.

Si les niveaux de pauvreté ont diminué dans la majorité des pays en développement ces dernières années, la situation n'est pas aussi évidente dans les pays développés (OIT, 2012) puisque dans ces pays, le taux de pauvreté au travail – à savoir les travailleurs qui gagnent moins de 2 dollars par jour – n'a effectivement reculé que dans 11 pays sur 36, a augmenté dans 17 pays et est resté pratiquement identique dans huit pays (ILO, 2012). Ceci s'explique notamment par l'évolution du marché du travail, avec le recours accru au travail temporaire, aux emplois précaires et mal rémunérés, ainsi qu'à la hausse du chômage des jeunes. En Belgique, si l'on se base sur le revenu, 15% de la population connaissaient en 2012 un risque de pauvreté ; 6,5% souffraient de déprivation matérielle grave et 14,0% des personnes entre 0-59 ans vivaient dans un ménage à très faible intensité de travail. La valeur de l'indicateur européen « risque de pauvreté ou exclusion sociale » s'élève, pour la Belgique, à 21,6% (SPF Économie, s.d.)

Dans ce chapitre, nous nous sommes attelées à tenter de comprendre en quoi certains OMD pouvaient participer à la réduction de la pauvreté et si les cibles fixées avaient été atteintes. Nous nous pencherons d'abord sur les objectifs 2 (assurer l'éducation primaire pour tous) et 3 (promouvoir l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes) et ensuite sur les objectifs 4 (réduire la mortalité infantile) et 5 (améliorer la santé maternelle).

2. Assurer l'éducation primaire pour tous (objectif 2) et promouvoir l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes (objectif 3) : évaluation du chemin parcouru

La réalisation de l'objectif 2 (d'ici à 2015, donner à tous les enfants, garçons et filles, partout dans le monde, les moyens de terminer un cycle complet d'études primaires) a connu des avancées très significatives au début de la décennie, notamment dans les pays d'Afrique subsaharienne et d'Asie du Sud. Dans les régions en développement, 90% des enfants fréquentent maintenant l'école primaire. Malheureusement, depuis 2007, les progrès visant à réduire le nombre d'enfants non scolarisés ont considérablement ralenti. C'est essentiellement dans les zones affectées par des conflits que ces améliorations n'ont pas pu être réalisées puisque 50% des 58 millions d'enfants non scolarisés en âge de fréquenter l'école primaire y sont recensés. Par ailleurs, le rapport 2014 souligne toujours des taux d'abandon élevés dans les régions en développement où plus d'un enfant sur quatre, entrant à l'école primaire, quittera probablement sa formation de base en cours de route (PNUD, 2014b).

Le nombre d'analphabètes de par le monde est, aujourd'hui encore, totalement effrayant : 781 millions d'adultes et 126 millions de jeunes ; plus de 60% d'entre eux sont des femmes.

La diminution des disparités entre les sexes dans l'enseignement primaire doit cependant être soulignée puisque, fin 2012, toutes les régions en développement ont atteint, ou étaient sur le point d'atteindre, la parité des sexes à ce niveau d'enseignement. En Afrique, c'est surtout au Bénin, au Burkina Faso, en Guinée, en Mauritanie, au Sénégal, en Sierra Leone et au Tchad que les progrès les plus significatifs ont été observés. Le ratio filles/garçons des inscriptions au primaire (%) confirme cette quasi-parité dans de nombreux pays. Il est calculé en rapportant le taux d'inscription des filles dans le primaire à celui des garçons. Il correspond au pourcentage brut de filles qui sont inscrites dans un établissement du primaire par rapport à celui des garçons. Plus il est bas, plus il traduit une disparité entre les sexes au détriment des filles. À titre indicatif, le tableau 1 montre la valeur de ce ratio pour cinq pays caractérisés par des situations contrastées : le Bangladesh (ratio > 100), la Belgique, Djibouti, le Yémen et le Tchad (ratio en net progrès, mais encore trop faible). Le ratio de 106 pour le Bangladesh

témoigne d'une situation particulière. En effet, ce pays reçoit depuis un peu plus de 20 ans des fonds spéciaux émanant de la Banque mondiale en vue de favoriser l'inscription et le maintien des filles à l'école en leur octroyant des bourses, ce qui aboutit à un taux de scolarisation plus important que pour les garçons. Soulignons cependant que cette inscription dans un établissement ne garantit pas que l'enfant aura une présence régulière à l'école ni qu'il disposera d'un enseignement de qualité.

Tableau 1 : Ratio filles/garçons des inscriptions au primaire (%) pour les cinq pays choisis.

Pays	Bangladesh	Belgique	Djibouti	Yémen	Tchad
Ratio	106	99	90	83	76

Source : Banque mondiale. Données 2012. Consulté via <http://donnees.banquemonde.org/> indicateur.

Si l'*empowerment* des filles et des jeunes femmes au travers de l'éducation est, à notre époque, un défi humaniste de premier ordre, c'est aussi une nécessité pragmatique. En effet, l'éducation des filles et des femmes offre d'énormes opportunités de changement et de croissance pour la société : mieux éduquées et alphabétisées, les femmes pourront enfin occuper des emplois stables et bien payés, et occuper des positions sociales plus valorisantes. Elles pourront ainsi contribuer au mieux-être de leur famille et au développement économique de leur pays. Quelle que soit la position qu'elle occupe, une jeune femme éduquée sera mieux armée pour lutter contre la pauvreté et trouvera des solutions plus adaptées pour la survie de sa famille.

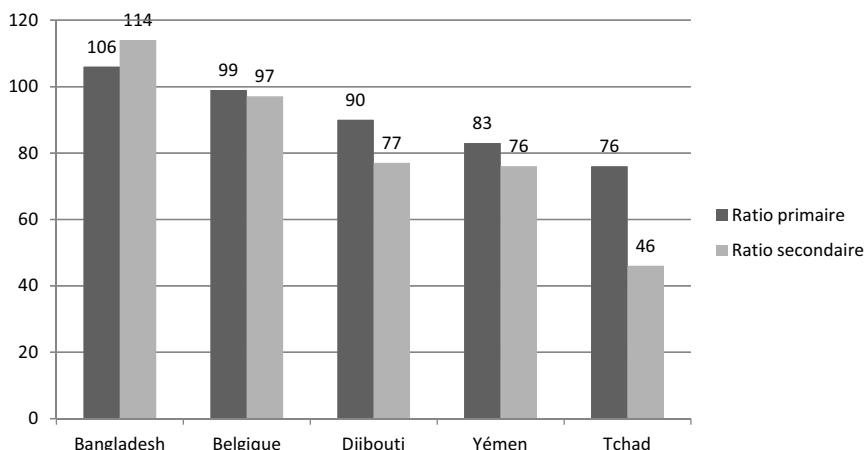
L'éducation peut également aider les filles et les jeunes femmes à mieux résister aux contraintes sociales injustes (mariages et grossesses précoces, isolement domestique, etc.), présentes dans certaines sociétés, en développant leur esprit critique et en leur permettant de réfléchir à leurs choix de vie (UNICEF, 2004).

L'éducation aura, enfin, un impact important sur la santé de la femme et sur celle de sa famille ainsi que sur la qualité de vie de manière générale. Au travers d'une meilleure éducation, la femme bénéficiera en effet plus facilement des informations sanitaires et médicales disponibles, elle aura un accès plus ouvert à l'information et aux médias, et pourra s'intégrer plus facilement dans la vie communautaire et associative (UNICEF, 2004).

En ce sens, l'école, ou l'éducation informelle, constitue également un lieu de socialisation, d'échanges et de confrontation d'idées qui veille et contribue au développement de l'esprit critique, à l'amélioration de l'image de soi et à une certaine distanciation par rapport aux coutumes et aux « dogmes ».

Malgré tous ces signaux positifs, les données récentes montrent qu'un travail important doit encore être réalisé pour diminuer les disparités entre les sexes dans l'enseignement secondaire et en ce qui concerne les études supérieures, surtout dans certaines régions en développement. En effet, si l'on compare les valeurs du ratio filles/garçons des inscriptions au secondaire (%) avec celle de ce même ratio en primaire, on observe, une diminution dans la plupart des pays (le Bangladesh faisant figure d'exception). À titre indicatif, la figure 1 montre la valeur de ce ratio pour les mêmes cinq pays que ceux repris au tableau 1 : le Bangladesh (ratio > 100), la Belgique, Djibouti, le Yémen et le Tchad (ratio très faible).

Figure 1 : Ratio filles/garçons des inscriptions au secondaire (%) pour les cinq pays choisis.

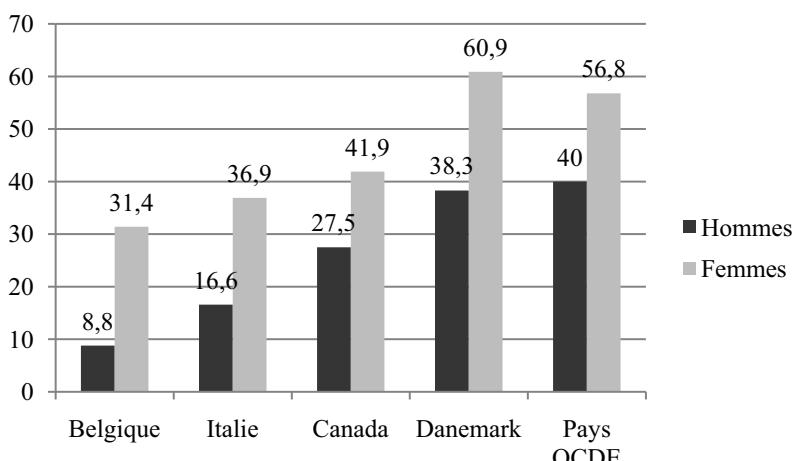


Source : Banque mondiale. Données 2012. Consulté via <http://donnees.banquemonde.org/indicateur>.

Ces données confirment que les valeurs de ratio diminuent le plus souvent entre le primaire et le secondaire (le Bangladesh faisant toujours figure d'exception en raison du système de bourses offertes par la Banque mondiale), avec des différences qui s'accentuent très fort dans certains pays en développement comme le Yémen ou le Tchad.

La réalisation de l'objectif 3 (éliminer les disparités entre les sexes dans tous les domaines d'ici à 2015) est, lui, encore loin d'être atteint. On relève, en effet, de nombreuses disparités entre les hommes et les femmes, notamment en matière d'accès au marché du travail : les femmes ont moins de possibilités d'accéder à un emploi que les hommes et occupent plus souvent un poste à temps partiel. Dans presque tous les pays où des données sont disponibles, la proportion de femmes employées à temps partiel est globalement deux fois plus importante que celle des hommes. À titre indicatif, la figure 2 nous permet d'observer ce phénomène dans divers pays, recouvrant des réalités de chômage relativement différentes. Elle présente les données concernant le travail à temps partiel, basées sur les définitions nationales de l'emploi à temps plein, en pourcentage de l'emploi total dans plusieurs pays.

Figure 2 : Données travail temps partiel (%), basées sur les définitions nationales de l'emploi à temps plein, en pourcentage de l'emploi total.



Source : OCDE. Données 2013. Consulté via : <http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=FTPTN>.

Dans beaucoup de pays, les données peuvent s'expliquer par des rapports de genre déséquilibrés, des rôles familiaux peu distribués, un faible accès des femmes à des formations qualifiantes, un manque de flexibilité des horaires ou encore par l'absence de structures d'accueil pour les enfants et les personnes âgées (PNUD, 2014a). Les références culturelles influencent également le mode de vie des hommes et des femmes.

Lorsqu'elles travaillent dans le secteur formel, elles occupent généralement des postes moins élevés dans la hiérarchie et ont, partout dans le monde, une rémunération moins élevée que les hommes, à compétences et responsabilités égales.

Lorsqu'elles s'engagent dans un travail d'entrepreneuriat d'initiative collective ou individuelle (artisanat, fabrication de produits alimentaires, restauration, etc.), les femmes des pays du Sud rencontrent toute une série d'obstacles. Elles doivent, par exemple, faire face à la jalousie et aux préjugés qui existent dans leur milieu quand elles réussissent ou entreprennent des activités innovantes. Les femmes qui mettent en place des activités nouvelles doivent affronter le regard des autres villageois. Ainsi, si elles sont les premières à répondre aux changements, elles sont aussi les premières à être confrontées à un élément difficilement mutable : l'aspect culturel. La nature de leurs activités n'est pas sans impact sur la manière dont leur besoin de considération et de reconnaissance est satisfait. Quels que soient leurs projets et leur ambition personnelle, et même si leurs autres activités sont rentables, il leur apparaît par exemple important de ne pas déroger au travail de la terre, au risque d'être traitées de « paresseuses » (Medeiros, Couvreur & Bruyninckx, 2008).

Dans de nombreux pays, les femmes assument une large part du travail domestique (courses, approvisionnement en eau et en combustibles, tâches domestiques, préparation des repas, etc.), du travail de production (agriculture, élevage, etc.) et représentent un taux d'emploi informel considérable (garde des enfants, aide aux personnes âgées, nettoyage, aide au conjoint, etc.). Elles assurent également les tâches reproductive et l'éducation des enfants ainsi que de nombreuses activités communautaires bénévoles qui contribuent au développement de la société dans laquelle elles évoluent. Malheureusement, cette participation « non officielle » dans le développement économique est souvent invisible et donc, peu valorisée.

L'implication des femmes, notamment sur le plan économique, est longtemps restée insuffisamment soulignée dans les statistiques internationales. La nécessité de quantifier l'impact des tâches reproductive ou encore, du travail informel dans lesquelles elles s'inscrivent le plus souvent, s'est donc imposée. Ce défi métrologique étant d'autant plus justifié que le lien entre la situation de la femme dans un pays et le niveau de développement de celui-ci a souvent été démontré. Si l'introduction des indicateurs statistiques alternatifs du PNUD a permis dès 1990 de porter un regard définitivement plus « humain » sur l'évalua-

tion du développement, il s'est rapidement révélé indispensable d'y intégrer la dimension genre afin d'évaluer au mieux l'impact fondamental de l'activité des femmes sur le développement. En effet, la lutte pour la diminution des inégalités entre hommes et femmes vise une plus grande justice sociale et le respect des droits humains universels, mais s'inscrit également dans la recherche de mesures pouvant présenter des effets multiplicateurs, tant sur le bien-être familial que sur le niveau général de développement humain d'un pays.

Depuis 1975, avec la mise en place de la « Décennie de la femme » décrétée par les Nations Unies et la tenue de plusieurs conférences internationales à Mexico (1975), à Nairobi (1985) ou encore, à Pékin (1995), la question de l'importance du rôle joué par les femmes dans le développement s'est révélée de plus en plus centrale dans les réflexions internationales. Pourtant, ce n'est qu'en 1995 que la prise en compte du genre a été véritablement systématisée au sein du PNUD grâce à la création d'indices statistiques sexo-spécifiques, par exemple l'Indicateur sexo-spécifique de développement humain (ISDH), qui se rapporte aux inégalités touchant aux potentialités de base et qui permet de se faire une idée de l'importance de l'écart entre les sexes en matière de développement humain. L'Indicateur d'inégalité de genre (IIG) du PNUD est également de plus en plus utilisé pour mieux révéler les différences de répartition en termes de réalisations entre les femmes et les hommes : plus la valeur de l'IIG est élevée, plus les disparités entre les femmes et les hommes sont importantes. À titre indicatif, nous reprenons, dans le tableau ci-après, les valeurs de l'IIG pour cinq pays caractérisés par des situations contrastées : la Slovénie (où l'indice est le plus bas), la Belgique, l'Uruguay, l'Inde et le Yémen (où l'indice est le plus haut).

Tableau 2 : Valeurs de l'IIG et du rang occupé au classement IIG pour les cinq pays choisis.

Pays	Slovénie	Belgique	Uruguay	Inde	Yémen
IIG	.021	.068	.364	.563	.733
Rang IIG	1	9	70	127	152

Source : PNUD, 2014a. Données 2013.

On remarque que les valeurs de l'IIG varient considérablement entre les 152 pays du classement, avec un minimum de 0,021% (rang 1) et un maximum de 0,733% (rang 152). Les valeurs plus élevées témoignent des écarts entre les sexes dans des domaines majeurs du développement humain.

Lorsque l'on observe le classement, on remarque aisément que l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes inscrites dans les objectifs du Millénaire pour le développement sont loin d'être atteints dans de nombreux pays.

En matière de participation politique, les femmes continuent d'améliorer leur situation. En janvier 2014, 46 pays se targuaient d'avoir plus de 30% de femmes parlementaires dans au moins une assemblée législative. Signalons ainsi le cas exceptionnel du Rwanda, où les femmes ont obtenu 64% des sièges dans la chambre basse. En 2014, toujours au Rwanda, on relève un pourcentage de femmes ministres de 17,2% (contre 16,1% en 2008). Fin janvier 2014, on recensait 36 pays avec 30% ou plus de femmes ministres. Si les femmes occupent traditionnellement les portefeuilles ministériels dits « légers » (comme les affaires sociales, les affaires féminines, etc.), on remarque une augmentation de leur présence dans les portefeuilles ministériels « lourds », comme la défense ou encore, les affaires extérieures (PNUD, 2014a).

3. Réduire la mortalité infantile (objectif 4) et améliorer la santé maternelle (objectif 5) : évaluation du chemin parcouru

La réalisation de l'objectif 4 (réduire de deux tiers la mortalité des enfants de moins de 5 ans entre 1990 et 2015) a connu des avancées très significatives même si certaines régions du monde ont encore un long chemin à parcourir. Le taux de mortalité infantile a presque été divisé par deux depuis 1990. Il est passé de 90 décès pour 1000 naissances vivantes en 1990 à 48 en 2012. Cependant, le fardeau de la mortalité infantile n'est pas également réparti de par le monde et quatre décès d'enfants de moins de 5 ans sur cinq ont lieu en Afrique subsaharienne et en Asie du Sud (PNUD, 2014a). La majorité des décès d'enfants de moins de 5 ans sont dus aux maladies infectieuses comme la pneumonie, la diarrhée et le paludisme. La malnutrition joue un rôle dans la moitié des décès infantiles, principalement dans les pays à faibles revenus où malnutrition et maladies infectieuses se combinent en particulier dans les familles pauvres. Il est également important de noter que 44% des enfants de moins de 5 ans meurent dans les 28 jours après la naissance (mortalité néonatale). La proportion de la mortalité néonatale dans la mortalité infantile est en augmentation, car elle diminue moins vite que celle des enfants plus âgés. Pourtant, la mortalité néona-

tale peut être évitée en améliorant la qualité des soins à l'accouchement et aux soins apportés au nouveau-né.

Même si les pays à revenus élevés ont les taux de mortalité infantile les plus faibles, les pays à faibles revenus ont connu une baisse importante de la mortalité infantile (tableau 3) et la tendance vers la baisse continue.

Tableau 3 : Taux de mortalité des enfants de moins de 5 ans par niveau de revenu national, 1990 et 2012 (décès pour 1 000 naissances vivantes).

Revenu du pays	Faible	Intermédiaire (tranche inf)	Intermédiaire (tranche sup)	Élevé
1990	166	118	54	15
2012	82	61	20	6

Source : UNDP, 2014a.

Les disparités de la mortalité des enfants de moins de 5 ans entre les ménages les plus riches et les plus pauvres ont diminué dans la plupart des régions du monde, à l'exception de l'Afrique subsaharienne. L'Afrique subsaharienne continue d'être confrontée à un immense défi. Non seulement cette région possède le taux de mortalité le plus élevé au monde pour les enfants de moins de 5 ans, plus de 16 fois la moyenne des régions développées, mais elle est également la seule région où le nombre de naissances vivantes et celui des enfants de moins de 5 ans devraient augmenter substantiellement au cours des deux prochaines décennies. En 2012, un enfant sur dix est mort avant son cinquième anniversaire en Afrique subsaharienne.

La réalisation de l'objectif 5 (réduire de trois quarts la mortalité maternelle entre 1990 et 2015) est loin d'être atteinte dans beaucoup de pays à faibles revenus. Si au plan mondial, le ratio de mortalité maternelle a diminué de 45% entre 1990 et 2013, passant de 380 à 210 décès pour 100 000 naissances vivantes, les inégalités entre pays riches et pays pauvres sont flagrantes. Comme pour la mortalité infantile, c'est l'Afrique subsaharienne et l'Asie du Sud qui ont les ratios de mortalité maternelle les plus élevés. La Sierra Leone détient le taux de mortalité maternelle le plus élevé, avec 1 100 décès maternels pour 100 000 naissances vivantes. Près d'un tiers de tous les décès maternels dans le monde sont concentrés dans deux pays très peuplés : l'Inde et le Nigéria, avec un nombre de décès maternels estimé respectivement à 50 000 (17%) et à 40 000 (14%) (PNUD, 2014a).

Une stratégie cruciale pour réduire la morbidité et la mortalité maternelles consiste à s'assurer que chaque bébé est mis au monde avec l'assistance d'un personnel soignant qualifié (médecin, infirmière ou sage-femme) (WHO, 2005). Cette personne qualifiée, disposant de la formation et des médicaments requis, peut intervenir pour prévenir et faire face aux complications potentiellement mortelles, telles que les hémorragies sévères, et transférer la patiente vers un hôpital de référence quand nécessaire. Or, encore trop de femmes dans les pays à faibles ressources accouchent sans l'assistance d'un personnel qualifié. En 2012, 49% des femmes en Asie du Sud et 47% en Afrique subsaharienne ont accouché sans assistance qualifiée, soit presque la moitié des femmes enceintes. Ces données nationales cachent également une grande disparité entre milieux urbain et rural. L'accessibilité géographique (éloignement des centres de santé, absence de moyen de transport, mauvais état du réseau routier, coût du transport, etc.) reste un problème majeur dans beaucoup de pays. Les pays à faibles revenus qui ont connu une réduction de la mortalité maternelle sont ceux qui ont fait le choix d'augmenter la densité géographique des infrastructures sanitaires et de déployer des sages-femmes dans les zones les plus éloignées (Van Lerberghe et al., 2014).

Les barrières financières restent également une entrave majeure dans l'accès aux soins maternels, en particulier les césariennes qui, lorsque les coûts sont à charge de la patiente, peuvent entraîner les ménages dans la pauvreté. Beaucoup de pays africains ont, depuis les années 2000, lancé des systèmes d'exemption des coûts pour les césariennes et autres interventions vitales afin de contribuer à la réduction de la mortalité maternelle et de l'appauvrissement des ménages. Ces politiques de « gratuité », si elles semblent faciles à expliquer au grand public et ont servi certains présidents pendant leur campagne électorale, ne sont pas si faciles à mettre en place, car elles nécessitent un engagement total des soignants de première ligne (absence de paiements non officiels) et un approvisionnement sans faille au niveau des médicaments et consommables pour faire face à l'augmentation attendue de l'utilisation des services. Ces politiques d'exemption sont en train d'être évaluées et ont des résultats mitigés en fonction des pays ou du profil des hôpitaux qui les appliquent (Richard et al., 2013).

Il est intéressant de noter que les inégalités sont plus marquées pour les interventions destinées aux femmes qui accouchent et aux nouveau-nés qu'aux enfants plus grands, car les activités ayant un impact sur la santé et la mortalité maternelles ne peuvent pas être réalisées par des pro-

grammes verticaux comme pour les enfants (par exemple : campagne de vaccination contre la rougeole, distribution de vitamine A, d'antihelminthiques, etc.).

La réduction de la mortalité maternelle nécessite un système de santé fort, bien organisé, avec une bonne répartition des infrastructures et du personnel sur tout le pays et une permanence des services (24 h/24 h). Par opposition, les grandes campagnes de vaccination ou de distribution de moustiquaires – qui ont un impact sur la santé des enfants – peuvent être organisées même dans des pays avec des systèmes de santé défaillants. Le ratio de mortalité maternelle est donc un très bon marqueur de la qualité d'un système de santé d'un pays (WHO & UNICEF, 2010).

L'accès universel aux services de santé de la reproduction fait aussi partie de l'objectif 5 (objectif 5 B). Une grossesse précoce augmente non seulement les risques de santé encourus à la fois par la jeune mère et son enfant, mais aussi les opportunités manquées à l'école et au travail, ainsi que la transmission d'une génération à l'autre de la pauvreté qui en résulte. Par conséquent, réduire les grossesses précoces peut avoir un impact sur les autres OMD portant sur la pauvreté, l'éducation, l'égalité des sexes et la mortalité infantile. Le nombre de naissances chez les adolescentes âgées de 15 à 19 ans a diminué dans toutes les régions du monde entre 1990 et 2011, mais reste encore élevé en Afrique subsaharienne (117 naissances pour 1 000 filles en 2011) et en Amérique latine et aux Caraïbes (76 naissances pour 1 000 filles en 2011). Le recours à la contraception a augmenté dans les régions en développement, grâce, en partie, à l'amélioration de l'accès à des méthodes de contraception longue durée comme l'implant, mais reste encore faible en Afrique subsaharienne où seulement 26% des femmes ont eu accès à un moyen de contraception en 2012. Dans le même temps, 25% des femmes de 15 à 49 ans, mariées ou en couple, ont exprimé le souhait de retarder ou d'éviter une grossesse, mais n'ont eu recours à aucune forme de contraception.

4. Conclusion

Les huit objectifs du Millénaire établis par les Nations Unies en 2000 forment un projet d'ensemble auquel tous les pays et toutes les grandes institutions de développement du monde adhèrent. Ils constituent un schéma directeur autour duquel les pays membres des Nations Unies réunissent leurs efforts pour parvenir, avant la date butoir de 2015, à

un monde meilleur. Chacun de ces objectifs repose sur des indicateurs de base quantifiables et concerne des aspects fondamentaux qui vont de l'éducation primaire universelle à la lutte contre le sida et contre la dégradation de l'environnement.

Arrivé presque au terme du délai fixé au départ, il reste difficile de dresser un bilan complet de l'évolution des OMD tant les situations intra et inter-pays affichent des dynamiques variables. Il est nécessaire de tenir compte à la fois de la situation de départ des pays, de leurs trajectoires évolutives, mais aussi des opportunités de développement dont ils disposent. Il est important de rappeler que les OMD ont été élaborés en 2000 comme des objectifs globaux à l'échelle mondiale. Ils n'ont jamais été pensés comme des objectifs nationaux, même si dans les faits ils ont été utilisés et évalués à un niveau national pour stimuler les actions, mais aussi parfois pour montrer du doigt et stigmatiser les pays en retard. Il est donc normal que certains pays n'arrivent pas à atteindre les objectifs, car ils partent de beaucoup plus loin et les OMD auraient dû être réévalués et adaptés à chaque contexte national (Vandemoortele, 2012). Mesurer les OMD à l'échelle nationale n'est cependant pas suffisant, car les statistiques nationales peuvent occulter des inégalités importantes au sein d'un même pays et ainsi, ignorer des poches de pauvreté. On peut également souvent s'interroger quant à la fiabilité des données disponibles dans certains pays ou regretter le manque de disponibilité de certains indicateurs. Difficile dès lors de dresser un constat objectif de l'état d'avancement des OMD. Ceux-ci ont néanmoins le mérite d'exister et d'avoir considérablement encouragé le renforcement des efforts menés par de nombreux pays. Si l'on doit être prudent sur la mesure des indicateurs et leur analyse, on doit aussi s'interroger sur les interventions et les choix faits par les pays pour accélérer les atteintes des objectifs. Dans le domaine de la santé infantile et maternelle (objectifs 4 et 5), on a ainsi vu un intérêt et une priorité donnés aux interventions avec un impact rapide (*quick win*) telles que des campagnes de vaccination, de distributions de moustiquaires imprégnées ou de vitamines A. Ces grandes campagnes ont parfois détourné les ressources humaines, logistiques et financières des services de première ligne (des centres de santé se retrouvant ainsi vidés de leurs infirmiers ou privés de leur ambulance pour les transferts en urgence pendant les campagnes) (Richard et al., 2011). On a eu le même effet avec le secteur de l'éducation où des efforts ont été faits pour construire des écoles et les remplir afin d'atteindre l'objectif 3, mais sans toujours garantir la qualité de l'enseignement (l'effectif dans

certaines écoles publiques primaires en Afrique subsaharienne pouvant atteindre 80 élèves par classe).

Il existe plusieurs stratégies pour réduire la pauvreté. Si le seul objectif est d'améliorer l'accès aux services pour les pauvres, les états – comme on l'a vu précédemment – vont alors investir dans des interventions à gains rapides comme les politiques d'exemptions des coûts. Par contre, si l'objectif vise à empêcher les gens de devenir pauvres, des politiques beaucoup plus structurelles avec des objectifs à plus long terme visant les déterminants de la santé devront être mises sur pied.

Il est important de faire cette analyse sur l'approche et le choix des interventions afin de prévenir la pauvreté et pour amorcer efficacement la transition à l'ère post-OMD.

Le 22 janvier 2013, l'Assemblée générale a décidé de créer un Groupe de travail ouvert sur les objectifs de développement durable, en application des recommandations du document final de la Conférence des Nations Unies sur le développement durable (Rio+20). Comme le prévoit le paragraphe 248 de ce document, ce groupe ouvert a pour mission de formuler des objectifs de développement durable (encadré 1) de portée mondiale qui devront être adoptés par l'Assemblée générale des Nations Unies pour la période post-2015 lors du Sommet de septembre 2015.

Encadré 1: Les 17 objectifs de développement durable pour la période 2015-2030 définis par le Groupe de travail ouvert (Assemblée Générale des Nations Unies, A/68/970).

Objectifs de développement durable

Objectif 1 : Éliminer la pauvreté sous toutes ses formes et partout dans le monde

Objectif 2 : Éliminer la faim, assurer la sécurité alimentaire, améliorer la nutrition et promouvoir une agriculture durable

Objectif 3 : Donner aux individus les moyens de vivre une vie saine et promouvoir le bien-être de tous à tous les âges

Objectif 4 : Veiller à ce que tous puissent suivre une éducation de qualité dans des conditions d'équité et promouvoir les possibilités d'apprentissage tout au long de la vie

Objectif 5 : Réaliser l'égalité des sexes et autonomiser toutes les femmes et les filles

Objectif 6 : Garantir l'accès de tous à des services d'approvisionnement en eau et d'assainissement et assurer une gestion durable des ressources en eau

Objectif 7 : Garantir l'accès de tous à des services énergétiques fiables, durables et modernes à un coût abordable

Objectif 8 : Promouvoir une croissance économique soutenue, partagée et durable, le plein emploi productif et un travail décent pour tous

Objectif 9 : Mettre en place une infrastructure résiliente, promouvoir une industrialisation durable qui profite à tous et encourager l'innovation

Objectif 10 : Réduire les inégalités entre les pays et en leur sein

Objectif 11 : Faire en sorte que les villes et les établissements humains soient ouverts à tous, sûrs, résilients et durables

Objectif 12 : Instaurer des modes de consommation et de production durables

Objectif 13 : Prendre d'urgence des mesures pour lutter contre les changements climatiques et leurs répercussions*

* *Étant entendu que la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques est la principale structure intergouvernementale et internationale de négociation de l'action à mener à l'échelle mondiale face aux changements climatiques.*

Objectif 14 : Conserver et exploiter de manière durable les océans, les mers et les ressources marines aux fins du développement durable

Objectif 15 : Préserver et restaurer les écosystèmes terrestres, en veillant à les exploiter de façon durable, gérer durablement les forêts, lutter contre la désertification, enrayer et inverser le processus de dégradation des terres et mettre fin à l'appauvrissement de la biodiversité

Objectif 16 : Promouvoir l'avènement de sociétés pacifiques et ouvertes aux fins du développement durable, assurer à tous l'accès à la justice et mettre en place, à tous les niveaux, des institutions efficaces, responsables et ouvertes

Objectif 17 : Revitaliser le partenariat mondial au service du développement durable et renforcer les moyens de ce partenariat

Conclusions – Il est midi cinq

Une nouvelle Belgique à la croisée des chemins dans la lutte contre la pauvreté

*Maxime Pourtois, Willy Lahaye, Isabelle Pannecoucke,
Jan Vranken et Ronan Van Rossem*

L'Annuaire 2015 sur la pauvreté en Belgique est à la croisée des chemins. En effet, l'année 2015 est particulière, voire cruciale, pour plusieurs enjeux. Il s'agit, tout d'abord, d'observer une nouvelle Belgique, aux entités fédérées toujours plus responsabilisées et renforcées. Régions et Communautés sont aujourd'hui plus autonomes tout en gardant un cadre fédéral de décision et de fonctionnement. Outre ces relations intra-étatiques, 2015 se trouve à mi-chemin du processus Europe 2020 et de sa méthode ouverte de coordination, qui permet aux pays membres de l'Union européenne de partager leurs informations et de se coordonner en matière d'emploi notamment. Plus que jamais, cet enchevêtrement de politiques au niveau fédéral, fédéré et européen démontre combien il est important de prendre en considération une analyse multilatérales des différents mécanismes de gouvernance et d'action dans le cadre de l'étude des inégalités sociales, des risques de paupérisation et des mesures prises pour lutter contre la pauvreté. À ce titre, les conclusions de l'Annuaire 2015 visent à rappeler deux dimensions particulières, à deux niveaux distincts, néanmoins complémentaires.

L'année 2015 marque tout d'abord une année importante pour la Belgique et ses entités fédérées, qui entament leur première année civile avec de nombreuses compétences nouvelles. C'est, en effet, depuis le 1^{er} juillet 2014 que la sixième réforme de l'État belge, une des plus importantes réformes de l'histoire belge, est entrée en vigueur, conférant aux Régions et aux Communautés la gestion de nombreuses compétences supplémentaires. Certaines compétences concernent des matières liées à l'insertion sociale, telles que l'accès au marché du travail ou encore les allocations familiales. Il sera donc particulièrement important d'obser-

ver les moyens déployés par les entités fédérées en vue de garantir des politiques efficaces et efficientes dans le domaine de l'inclusion active et de la lutte contre la pauvreté.

En outre, c'est à la date du 1^{er} janvier 2015 qu'entreront en vigueur certaines réformes ayant fait l'objet de nombreuses discussions, voire polémiques. La plus emblématique de ces réformes est sans aucun doute la dégressivité renforcée des allocations de chômage et la radiation d'une partie des bénéficiaires d'allocations d'insertion. Cette réforme s'inscrit dans une logique supranationale, développée au travers des objectifs de la stratégie de Lisbonne, puis d'Europe 2020, visant à assurer des réformes permettant d'augmenter le taux d'emploi et de lutter contre le chômage de longue durée. À ce titre, la dégressivité des allocations de chômage est motivée par la volonté de rendre le travail financièrement plus attrayant et la réforme aujourd'hui en application s'inscrit dans la lignée de précédentes mesures visant à contrôler les efforts réalisés par des personnes en vue d'obtenir un emploi. La logique qui sous-tend ces décisions peut être assimilée à un basculement proportionné de la Belgique d'une logique de *welfare* vers une logique de *workfare*. En d'autres termes, il s'agit aujourd'hui d'adopter, sous certains aspects, des mesures dont l'ambition est de lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale en encourageant une participation active au marché de l'emploi. C'est le cas des politiques dites de *workfare*, qui reposent, comme la politique présentée ci-dessus, sur l'idée selon laquelle le travail est la meilleure solution face à la pauvreté et à l'exclusion sociale et qu'il est donc prépondérant, pour le politique, d'établir des mesures incitatives, telles que des réductions d'allocations dans le temps.

Si une telle réforme peut renforcer l'attractivité financière de la reprise du travail, elle implique néanmoins des conséquences sur les risques de basculement vers des situations de pauvreté en déforçant le filet de sécurité que représentent les allocations de chômage (Nevejan & Van Camp, 2013). Par ailleurs, le Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, dans son rapport d'août 2014, présente des données chiffrées et une analyse détaillée permettant de saisir les enjeux inhérents d'une telle réforme. Le rapport rappelle ainsi qu'un chômeur dont le parcours d'activation ne débouche pas sur une insertion professionnelle sera pénalisé, plus largement encore si l'allocation qu'il percevait avant sa radiation était sa seule entrée financière. Il convient, dans cette logique, de penser aux conséquences connexes, telles que les difficultés de logement, de soins de santé et d'éducation que peuvent

entraîner de telles mesures. Enfin, une récente simulation du SPF Sécurité sociale démontre qu'au terme de cette réforme, « le risque global de pauvreté en cas de chômage complet, tenant compte du revenu disponible équivalent tant du chômeur que des autres membres du ménage, augmenterait plus vite et plus fort avec la durée du chômage » (Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, 2014 : 15).

En définitive, il sera donc particulièrement intéressant d'observer les éventuelles mesures qui seront adoptées par les autorités fédérales et régionales en corollaire afin de diminuer l'impact d'une telle réforme auprès de certains citoyens risquant de les faire basculer dans une situation de pauvreté. Si cette réforme peut renforcer l'attractivité de l'emploi dans la mesure où les bénéfices dégagés par un retour à l'emploi seraient plus importants qu'auparavant, il convient de modérer l'idée selon laquelle il y aurait une stimulation « mécanique » des demandeurs d'emploi, dans la mesure où les pièges financiers à l'emploi doivent impérativement faire l'objet d'une veille stratégique de la part du politique.

À côté de cet enjeu national et régional, l'année 2015 marque également l'étape médiane du processus Europe 2020, nouvelle stratégie de croissance dont s'est dotée l'Union européenne en 2010, pour la décennie en cours. Plusieurs articles de cet Annuaire ont abordé les enjeux de cette stratégie européenne, qui se veut axée autour de trois défis, à savoir une croissance intelligente basée sur le savoir et l'innovation, une croissance durable, plus verte et plus compétitive, et une croissance inclusive, encourageant une économie à taux d'emploi élevé. Arrivés à mi-parcours, il nous semble opportun de réaliser un rapide tour d'horizon du travail déjà accompli et des perspectives d'avenir à relever.

Il convient tout d'abord de rappeler l'intérêt et l'importance du caractère intégré d'une telle stratégie. Les trois volets présentés ci-dessus sous la forme de défis se doivent d'être développés de manière équivalente, avec des moyens adaptés et cohérents, afin de garantir et de renforcer la dimension intégrée du processus. À ce titre, les discours des responsables politiques résument les objectifs en les globalisant sous le vocable de « croissance » représentent un danger, celui d'occulter, dans les discours, ou dans les actes, la croissance durable, inclusive et intelligente, au détriment de l'unique aspect économique. À l'encontre des politiques réductrices, l'émergence du paquet investissements sociaux apparaît comme un exemple beaucoup plus nuancé et soucieux de s'inscrire dans une démarche intégrative des divers aspects de la crois-

sance. Aussi, le modèle des investissements sociaux soutient l'engagement des États membres pour le bien-être du citoyen dans une perspective de développement non seulement individuel, mais aussi sociétal. Ce type de soutien est précisément lié à l'amélioration d'indicateurs notamment dans le domaine de la formation, du marché de l'emploi et de l'insertion socioprofessionnelle.

De nombreuses études réalisées ont d'ailleurs prouvé que la politique d'austérité menée par les instances européennes a un impact négatif sur la situation de bien-être des citoyens européens, qu'il soit d'ordre matériel, physique ou psychologique. Il est donc important, pour l'avenir, de rompre avec le paradoxe selon lequel les objectifs de projets ambitieux visent une augmentation du bien-être tout en implémentant, dans le même temps, des politiques drastiques d'économies budgétaires imposant de manière conjointe des augmentations de taxes, des diminutions significatives des mécanismes de sécurité ou encore des coupes profondes dans le fonctionnement des services publics. À ce titre, l'Europe doit poursuivre le travail entamé, notamment grâce aux objectifs Europe 2020 en vue d'améliorer la qualité de vie de ses citoyens davantage au travers d'investissements que d'économies. La conduite d'une politique sociale et inclusive implique de se focaliser sur la création d'emplois durables et de qualité en vue d'une diminution significative des inégalités sociales croissantes, alimentant par ailleurs la montée des populismes ou des idées eurosceptiques.

En outre, si l'on observe plus en détail l'objectif relatif à lutte contre la pauvreté, il ressort que le nombre de personnes en situation de pauvreté ne diminue pas selon la dynamique souhaitée et même, au contraire, augmente dans la plupart des États membres, tels qu'en Belgique où le nombre de personnes présentant un risque de pauvreté ou d'exclusion sociale a augmenté de 162 000 unités entre 2008 et 2012. Le climat de crise économique dans lequel l'Europe évolue et tend à se redresser est en majeure partie responsable des difficultés d'aboutissement de certains objectifs fixés.

Hugh Frazer, membre du Réseau européen des chercheurs indépendants sur l'inclusion sociale, rappelle l'impact de la crise économique et des politiques d'austérité sur les objectifs européens visant à sortir au moins 20 millions d'Européens de la pauvreté et de l'exclusion sociale. Si l'ampleur de la crise varie selon les pays concernés, elle a néanmoins augmenté de manière générale la pauvreté, sa sévérité, et l'exclusion sociale. Parallèlement, la croissance et le taux d'emploi ont connu des

baisses significatives et certaines populations cibles ont été plus sévèrement impactées. En définitive, en Europe, alors que le coût de la vie augmentait (énergie, logement, nourriture, etc.), les moyens des citoyens stagnaient voire, diminuaient (Frazer, 2012).

Quelques pistes de réflexion sont envisageables dans la perspective d'une meilleure convergence vers les objectifs Europe 2020. Indiscutablement, la sortie de la crise économique présente un défi majeur à relever, permettant aux États membres de redresser leurs économies et d'offrir à leurs citoyens des conditions de vie meilleures. À cet égard, le Réseau européen de lutte contre la pauvreté souligne que l'approche drastique que nos responsables politiques engagent dans la lutte contre la crise économique doit être réajustée vers un objectif de croissance à long terme accompagné du paquet investissements sociaux, lui aussi ajusté au terme du processus 2020 (EAPN, 2013).

À côté de cet aspect, une nécessaire transposition au niveau national des engagements pris par l'Europe doit être davantage opérée par les États membres. Tous les États n'ont pas transposé les engagements Europe 2020 en objectifs nationaux, ce qui déforce la cohésion globale de l'ensemble des mécanismes afférés à la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Dans la logique des choses, l'addition de l'ensemble des procédés nationaux devrait à tout le moins égaler les minima espérés par l'application des objectifs européens. Or, force est de constater que certains États ne transposent pas les engagements ou se fixent des ambitions inférieures aux attentes européennes. Pour cette raison, la Commission européenne devrait jouer un rôle régulateur imposant aux États membres la transposition des objectifs et sanctionnant la non-résolution de ceux-ci. Par ailleurs, il faut prendre conscience des spécificités nationales dans les processus d'implémentation des mesures et respecter les complexités du fonctionnement inhérent aux États membres.

Insistons également sur l'importance d'une implication plus grande des parties prenantes dans la stratégie Europe 2020, notamment en ne limitant pas l'apport de certains intervenants, tels que la Plateforme belge de lutte contre la pauvreté, au volet « lutte contre la pauvreté » dès lors que la stratégie Europe 2020 se veut intégrée. Un plus grand espace de dialogue pourrait se mettre en place entre la Commission européenne, les États membres, et les acteurs périphériques tels que les ONG, notamment au travers de la convention annuelle de la Plateforme européenne de lutte contre la pauvreté. Aujourd'hui, plus que

jamais, il convient de remarquer qu'une ouverture du processus décisionnel au profit d'une plus grande capacité d'action de la part des acteurs de la société civile tels que les ONG, les associations ou les organisations locales, puisse être bénéfique à la création de meilleures structures publiques, plus efficientes. Certes, il faut reconnaître qu'un travail de réseau avec des interlocuteurs privilégiés tels que les ONG, les associations de quartiers ou autres regroupements d'intérêt citoyen, peuvent contribuer de manière efficace à la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, mais il importe de garder raison en considérant que ce travail de réseau intermédiaire trouve ses limites et ne peut se substituer entièrement au développement des politiques publiques dans un cadre fédéral ou même régional. En somme, un modèle fondé sur le principe de *Big Society*, ne peut aussi simplement se substituer au principe de *Big Government*. Toutefois, dans le contexte actuel, on reconnaît que lorsque les autorités favorisent la redistribution du bien-être en privilégiant le développement de structures et d'organisations liées à cet objectif, un pas décisif est alors réalisé dans l'amélioration de l'efficacité et de l'efficience des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale.

Enfin, soulignons l'intérêt de l'élaboration de nouvelles mesures notamment en matière d'introduction de normes sociales, d'harmonisation fiscale entre les États membres, de lutte contre les paradis fiscaux, ou l'imposition d'un salaire minimum. Ces mesures, allant dans un sens qui viserait davantage de justice sociale, permettraient une meilleure harmonisation des États membres souscrivant aux objectifs Europe 2020. Jumelées à des mesures visant à impacter le taux d'emploi, le décrochage scolaire ou l'obtention d'un diplôme, elles pourraient œuvrer à de meilleures conditions préalables à la réduction et l'éradication de la pauvreté.

À côté des différentes pistes réflexives que nous venons de tracer brièvement, il convient de constater que les cinq premières années d'Europe 2020 marquent indiscutablement une véritable prise de conscience politique de l'importance de développer des outils efficaces afin de lutter contre la pauvreté. À ce titre, Europe 2020 considère l'éradication de la pauvreté infantile comme l'un des objectifs majeurs du processus entamé. Et pour cause, développer une politique active de prévention en prenant les enfants comme public cible est essentiel, dès lors que ceux-ci sont sujets à différents facteurs d'influence tels que la configuration familiale, le degré d'éducation des parents ou encore, leur situation professionnelle. La gravité de certaines conditions de vie illustre la

nécessité d'agir. Des études scientifiques démontrent les risques économiques et humains encourus par l'enfant et, par extension, par la société, si le foyer dans lequel grandit l'enfant est sujet à la pauvreté. Celle-ci impacte le bien-être de l'enfant à court terme, au travers des manquements matériels et psychosociaux, mais également à long terme, notamment en ce qui concerne les processus d'apprentissage, de socialisation et d'inclusion sociale. Lorsque l'enfant grandit dans la précarité, son potentiel de développement s'en trouve entravé, ce qui, pour une société, correspond à une perte irrécupérable de son capital humain et économique ; une perte que ne peut se permettre l'Europe dans le contexte d'un vieillissement croissant de sa population.

Les autorités belges ont traduit l'objectif européen de réduction de la pauvreté et de l'exclusion sociale en une stratégie nationale visant à réduire d'au moins 380 000 unités le nombre de personnes sujettes au risque de pauvreté d'ici 2020. Si la Belgique peut être perçue comme un État relativement prospère, avec un modèle d'État-providence particulièrement abouti, il n'en demeure pas moins qu'en 2012, le risque pour un enfant de basculer dans une situation de pauvreté (16,7%) était supérieur à la moyenne nationale (15%) (Martijn, 2015). Réduire la pauvreté infantile fut désigné comme l'un des objectifs principaux du programme de mesures portées par la Belgique. Le Plan national de réduction de la pauvreté infantile et l'exclusion sociale se situe au cœur du sillon de la stratégie Europe 2020. De manière concrète et analogique aux recommandations européennes 'Investing in children', la stratégie opérée par la Belgique vise à agir autour de trois leviers incontournables en vue d'éradiquer la pauvreté. De manière globale, l'accès aux ressources adéquates, l'accès à des services de qualité et une meilleure intégration de l'enfant dans la société sont les trois objectifs majeurs déterminés par les autorités belges. Chaque stratégie est établie au travers de différents objectifs, chacun menant à des actions concrètes visant les enfants, mais également ses parents. De manière coordonnée, les différents niveaux institutionnels belges s'inscrivent dans cette démarche. Conjointement, les gouvernements fédéral, régionaux et communautaires collaborent à la réussite d'objectifs nationaux, s'inscrivant dans une ligne de conduite supranationale.

La Belgique a donc développé des stratégies visant à éradiquer la pauvreté infantile et l'exclusion sociale. Dans la mesure où la pauvreté est multidimensionnelle et que les exclusions sociales trouvent de nombreuses causes, il convient d'adopter de nombreuses réponses diversifiées. Dans la pratique, le choix politique doit se combiner entre

des réponses adaptées aux besoins de certains groupes cibles, au travers de politiques particularistes, tout en gardant un cadre général, par le biais de politiques universalistes. À ce titre, le projet « Les enfants d'abord », mérite d'être ici évoqué, dans la mesure où il constitue l'un des chevaux de bataille du Plan fédéral de lutte contre la pauvreté (De Block, 2013), en offrant une illustration de l'importance de tendre vers un universalisme progressif, c'est-à-dire où les mesures d'ordre général sont complétées par des structures et mesures adaptées à un public spécifique, en coordination avec des acteurs de terrain, qui permettent d'adapter le cadre général aux particularités locales.

L'objectif de ce plan est l'élaboration de plateformes locales de concertation en vue d'œuvrer à une prévention et à une détection de la pauvreté infantile de manière plus efficace. Ce mécanisme de concertation permet un échange régulier d'expériences entre les forces vives du niveau local, telles que les services ou organisations plus spécifiques, et de détecter ainsi rapidement une situation de pauvreté, ou un risque de pauvreté au sein d'une famille et y apporter une aide adaptée et respectueuse de la vie privée. Il s'agit aussi d'une réponse concrète et spécifique à la recommandation formulée par l'Union européenne auprès de ses États membres, visant à renforcer la coordination entre les différents acteurs impliqués au travers d'un plus grand dialogue et d'une politique multiniveaux et multidimensionnelle.

Le 9 octobre 2014, le nouveau gouvernement fédéral prit ses fonctions en Belgique. Dans l'accord de gouvernement, l'autorité fédérale insiste sur la nécessaire poursuite de la stratégie d'éradication de la pauvreté et de l'exclusion sociale en Belgique et demande à chaque ministre concerné d'implémenter les mesures ciblées et structurelles dans le cadre de leurs compétences ministérielles afin de lutter efficacement contre la pauvreté. Dans son mémorandum, la secrétaire d'État en charge de la Lutte contre la pauvreté rappelle également l'importance de la poursuite de mesures visant à lutter contre la pauvreté infantile. Elle appelle, par ailleurs, à l'élaboration d'un nouveau Plan national de réduction de la pauvreté infantile, au travers d'une approche s'inscrivant dans la continuité des précédentes mesures entamées, dont le projet « Les enfants d'abord » fait partie.

Il nous semblait opportun de clôturer le volet 2015 de l'Annuaire sur cet exemple spécifique, révélateur de l'importance d'une coordination entre l'ensemble des forces vives concernées et des autorités politiques compétentes, en vue d'éradiquer de manière efficace la pauvreté. En

effet, le plan « Les enfants d’abord » s’inscrit dans la lignée d’Europe 2020 et est le fruit de la transposition des recommandations européennes en une stratégie nationale, concernant l’autorité fédérale, mais également les Régions et les Communautés. Au-delà de la coordination vis-à-vis des entités fédérées, cette stratégie illustre également combien il est important de permettre à l’ensemble des acteurs de terrain d’être entendus et de faire l’objet d’une action concertée. Les CPAS ou les associations locales sont des relais fondamentaux qui permettent une meilleure compréhension de la réalité sociale dans laquelle l’on évolue. L’illustration prise en exemple démontre ici encore, s’il en est besoin, que l’éradiation de la pauvreté doit s’opérationnaliser au travers de politiques dont la gouvernance est multiniveaux et multidimensionnelle. Ces approches multiples ont un sens évident dès lors que la pauvreté et l’exclusion sociale concernent une diversité de domaines de la vie quotidienne, tels que la vie familiale ou professionnelle, la santé, l’éducation, ou encore la culture.

Bibliographie

- Abts, K., Swyngedouw, M., & Billiet, J. (2014). De structurele en culturele determinanten van het stemgedrag in 2010. In K. Abts, M. Swyngedouw, J. Billiet & B. Meuleman (Eds.), *Vlaanderen kiest. Trends in stemgedrag en opvattingen over politiek, staatshervorming en kerk* (pp. 147-192). Tielt : Lannoo.
- Agentschap voor Binnenlands Bestuur (2012). *Vlaams actieplan Midden- en Oost-Europese Migranten (Roma)*. Brussel : Agentschap voor Binnenlands Bestuur.
- Ahkim, A., Fierens, J., Pauwels, F. & Wets, J. (2013). L'intégration sociale des minorités (le cas particulier des Roms). In I. Pannecoucke, W. Lahaye, J. Vranken & R. Van Rossem (Eds.), *Pauvreté en Belgique. Annuaire 2013* (pp. 79-98). Leuven : Acco.
- Arnaut, K. (2012). Super-diversity : elements of an emerging perspective. *Diversities*, 14 (2), 1-16.
- Assemblée réunie de la Commission communautaire commune (2006). *Ordonnance relative à l'élaboration du rapport sur l'état de la pauvreté dans la Région de Bruxelles-Capitale*. (Document parlementaire B-68/1 2005/2006). Bruxelles : Parlement bruxellois.
- Assemblée réunie de la Commission communautaire commune (2013). *Débat sur le Plan d'action bruxellois de lutte contre la pauvreté*. (Document parlementaire B-67/1 2012/2013). Bruxelles : Parlement bruxellois.
- ATD Quart Monde, & Union des Villes et Communes Belges (1994). *Rapport Général sur la Pauvreté*. Bruxelles : FRB.
- Atkinson, A. & Messy, F. (2012). *Measuring Financial Literacy : Results of the OECD / International Network on Financial Education (INFE) Pilot Study* (OECD Working Papers on Finance, Insurance and Private Pensions n°5). Paris : OECD Publishing.
- Balmer, N., et al. (2006). Worried sick : The experience of debt problems and their relationship with health, illness and disability. *Social Policy and Society*. 5 (1), 39-51.
- Banque mondiale (s.d.). Retrieved from <http://donnees.banquemondiale.org/> indicateur.
- Banque Nationale de Belgique (2013). *Statistiques 2013. Centrale des crédits aux particuliers*. Bruxelles : BNB.
- Barbier, C. (2012). *La prise d'autorité de la BCE et les dangers démocratiques de la nouvelle gouvernance économique dans l'UE*. (Research Paper OSE n° 9). Bruxelles : Observatoire social européen (OSE).

- Barbier, J.-C. (2010). *Stratégie de Lisbonne: les promesses sociales non tenues.* (Working paper N°2010.18). Paris : Centre d'économie de la Sorbonne.
- Bartiaux, F., Day, R. & Vandeschrick, C. (2014). *Energy poverty in Belgium: context and associated vulnerabilities (first results)*. Presentation made at the workshop 'Energy vulnerability in Europe', DG ENERGY, Brussels, 27 Februari 2014. Retrieved from http://energyvulnerability.files.wordpress.com/2014/03/western-europe_bartiaux-day-vandeschrick.pdf
- Bartiaux, F., Frogneux, N. & Servais, O. (2011). Energy 'Needs', Desires, and Wishes: Anthropological Insights and Prospective Views. In F. P. Sioshansi (Eds.), *Energy, sustainability and the environment: Technology, incentives, behavior* (pp. 63-87). Oxford : Elsevier.
- Baudaux, A. (2014). Energy poverty in Brussels: first results of a qualitative survey, *Queen's Political Review*, 2 (Issue 2 : Fuel Poverty), 88-99.
- Bauman, Z. (2010). *La vie en miettes. Expérience postmoderne et moralité*. Paris : Hachettes Littératures.
- Bayenet, B., & Pagano, G. (2013). Le financement des entités fédérées dans l'accord de réformes institutionnelles du 11 octobre 2011. *Courrier hebdomadaire du CRISP* n° 2180-2181.
- Bekker, S., & Klosse, S. (2013). EU governance of economic and social policies: chances and challenges for Social Europe. *European Journal of Social Law*, (2), 103-120.
- Bellani, L., & Bia, M. (2014). *The impact of growing up poor in the EU*. Paper presented at NET-SILC2 Conference, Portugal, 15-17 October 2014.
- Berglund, S. (2010). 'Europa 2020': een uitweg uit de economische crisis?. Paper gepresenteerd op het Politicologencongres, Leuven, 27?28 mei 2010.
- Bernard, N. (2012a). Le logement pour étudiants sous l'angle juridique : entre contraintes et ouvertures. *Droit communal*, 2012 (3), 4-15.
- Bernard, N. (Eds.) (2012b). *La norme à l'épreuve de l'habitat alternatif*. Bruxelles : La Charte.
- Bernard, N. (Eds.) (2014a). *La dé-fédéralisation du bail d'habitation. Quel(s) levier(s) pour les Régions ?*. Bruxelles : Larcier.
- Bernard, N. (2014b). Encadrement des loyers et déductions fiscales des intérêts des emprunts hypothécaires : développements récents. In N. Bernard (Eds.), *La dé-fédéralisation du bail d'habitation* (pp.295-326). Brussel : Larcier.
- Bernard, N., & Lemaire, L. (2013). L'habitat groupé dit solidaire sous l'angle juridique. Allocations sociales, logement et labellisation. *Jurimpratique*, 2013 (3), 73 e.v.
- Bernard, N., & Lemaire, V. (2015). La régionalisation du « bonus logement » : suggestions pour une réorientation (à Bruxelles notamment). *Brussels Studies* (à paraître).

- Bernard, N., et al. (2010). Coopératives de logement et Community Land Trusts. *Courrier hebdomadaire du CRISP* (n° 2073).
- Bigot, R., Croutte, P. & Müller, J (2011). *La Culture financière des Français*. Paris : Centre de Recherche pour l'Étude et l'Observation des Conditions de Vie.
- Blommaert, J. (2013). The second life of old issues: How superdiversity 'renews' things. *Culture Studies*, (59), 1-8.
- Blommaert, J., & Rampton, B. (2011). Language and superdiversity. *Diversities*, 13 (2), 1-21.
- Boardman, B. (2010). *Fixing fuel poverty, challenges and solutions*. London : Earthscan.
- Boccagni, P. (2015). (Super)diversity and the migration-social work nexus: a new lens on the field of access and inclusion ?. *Ethnic and Racial Studies*, 38 (4), 608-620.
- Bonnard, S., et al. (2014). Prix de l'énergie et précarité énergétique. *Carrefour de l'économie*, 2014 (2), 26-53.
- Bornschier, S. (2012). Why a right-wing populist party emerged in France but not in Germany : cleavages and actors in the formation of a new cultural divide. *European Political Science Review*, 4 (1), 121-145.
- Bornschier, S., & Kriesi, H. (2013). The populist right, the working class, and the changing face of class politics. In J. Rydgren (Eds.), *Class politics and the radical right* (pp. 10-30). London : Routledge.
- Borsus, W. (2015). *Exposé d'orientation politique du ministre des Classes moyennes, des Indépendants, des PME, de l'Agriculture, et de l'Intégration sociale*. Bruxelles : Chambre des représentants de Belgique.
- Bovens, M., Dekker, P., & Tiemeijer, W. (Eds.). (2014). *Gescheiden Werelden ? Een verkenning van sociaal-culturele tegenstellingen in Nederland*. Den Haag : ISCP | WRR.
- Bridges, S. & Disney, R. (2010). Debt and depression. *Journal of Health Economics*, 29 (3), 388-403.
- BRUGEL (2014). *BRUGEL, le régulateur bruxellois pour l'énergie*. Retrieved from <http://www.brugel.be/fr/brugel,-le-regulateur-bruxellois-pour-l-energie>
- Bruxelles Environnement (IBGE) (2014a). *Nos missions légales ?* Retrieved from <http://www.environnement.brussels/qui-sommes-nous/nos-missions>.
- Bruxelles Environnement (IBGE) (2014b). *PLAGE. Plan Local d'Action pour la Gestion Énergétique*. Retrieved from <http://www.environnement.brussels/thematiques/energie/economiser-votre-energie/plan-local-daction-pour-la-gestion-energetique>.
- Campbell, J. L. (1998). Institutional Analysis and the Role of Ideas in Political Economy, *Theory and Society*, 27 (3), 377-409.
- Cantillon, B. (2011). The paradox of the social investment state: growth, employment and poverty in the Lisbon era. *Journal of European Social Policy*, 21 (5), 432-449.

- Cantillon, B., & Van Mechelen, N. (2014). Cracks in a policy paradigm-poverty reduction and social security: the case of Belgium. *International Review of Sociology*, 24 (2), 270-290.
- Cantillon, B., & Vandenbroucke, F. (Eds.). (2014). *Reconciling work and poverty reduction : how successful are European welfare states ?*. Oxford : Oxford University Press.
- Cantillon, B., Collado, D., & Van Mechelen, N. (2015). *The end of decent incomes for the poor ? The fatal link between minimum wages and social benefits in world's most developed welfare states.* (CSB working paper). Universiteit Antwerpen: Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck.
- Cantillon, B., et al.(2013). Bouwen aan een nieuwe toekomst voor de kinderbijslagen : een must voor wie het ernstig neemt met armoedebestrijding. In J. Mostinckx, F. Deven & P. Dauwe (Eds.), *Welzijn en Zorg in Vlaanderen 2013-2014. Wegwijzer voor de sociale sector* (pp. 331-356). Mechelen: Kluwer.
- Cantillon, B., Van Mechelen, N., Frans, D., & Schuerman, N. (2014). *Het glazen plafond van de actieve welvaartsstaat: twee decennia ongelijkheid, armoede en beleid in België.* (CSB Bericht 10/2014). Antwerpen : Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck.
- Capéau, B., Eeman, L., Groenez, S., & Lamberts, M. (2011). *Wie heeft voorrang: jonge Turken of prille grijsaards ?*. Leuven : HIVA KU Leuven.
- Carpentier, S. & Van den Bosch, K. (2008). *Problematische Schulden in België.* (CSB Bericht 12/2008). Universiteit Antwerpen : Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck.
- Carpentier, S., et al. (2011). *Les étudiants et le droit à l'intégration sociale ou le droit à l'aide sociale. Étude menée pour le compte du SPP Intégration sociale, Lutte contre la Pauvreté, Économie sociale et Politique des Grandes Villes.* Bruxelles : SPP Intégration sociale.
- CCE (2010). *Note documentaire : Effets des changements (para)fiscaux sur l'évolution du salaire net à prix constants (1996-2006).* (CCE 2010-0185). Bruxelles : CCE
- Centraal Planbureau (2013). *Economische analyse van korte en lange termijn knelpunten op de arbeidsmarkt.* Den Haag : CPB.
- Centre fédéral Migration (2013). *Rapport annuel : traite des êtres humains 2013.* Bruxelles : Centre fédéral Migration.
- Centre Interfédéral pour l'Égalité des Chances (2014). *Baromètre de la diversité : Logement.* Bruxelles : Centre Interfédéral pour l'Égalité des Chances.
- Centre pour l'Égalité des Chances et la Lutte contre le Racisme (CECLR) (2012). *Baromètre de la diversité : Emploi.* Bruxelles : CECLR.
- Centre urbain (2014). *Notre guichet d'information.* Retrieved from <http://www.curbain.be/fr/centre-urbain/guichet-d-information/notre-guichet-d-information>.

- Charlet, C., et al. (2012). *Le plan HP actualisé, guide pratique. Cohésion sociale.* Namur : SPW Editions.
- Chen, H. T. (2005). *Practical Program Evaluation : Assessing and Improving Planning, Implementation, and Effectiveness*. Thousand Oaks, CA : SAGE Publications.
- Chiappori, P. A. & Donni, O. (2011). Non-unitary Models of Household Behavior: A Survey of the Literature. In A. Molina (Eds.), *Household Economic Behaviors* (pp. 1-40). New York : Springer.
- Clasen, J., & Clegg, D. (2007). Levels and levers of conditionality: measuring change within welfare states. In J. Clasen & N. Siegel (Eds.), *Investigating welfare state change: The 'dependent variable problem' in comparative analysis* (pp. 166-197). Cheltenham : Edward Elgar.
- Cockx, B. & Picchio, M. (2012). Are short-lived jobs stepping stones to long-lasting jobs?. *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, 74 (5), 646-675.
- Cockx, B., Dejemeppe, M., & Van der Linden, B. (2011). L'activation du comportement de recherche d'emploi favorise-t-elle un retour plus rapide à l'emploi ?. *Regards Économiques*, 85, 1-14.
- Cockx, B., Goebel, C. & Robin, S. (2010). L'effet sur l'emploi du complément de revenu au travail à temps partiel en Belgique. *Revue Economique*, 61 (2), 299-312.
- Commission de Régulation de l'Électricité et du Gaz (CREG) (2014). *Tableau de bord mensuel en électricité et gaz naturel – Décembre 2014*. Retrieved from <http://www.creg.info/Tarifs/Boordtabel-Tableaudebord/tabbord201412.pdf>.
- Commission européenne (2008). *Recommandation du Conseil concernant l'inclusion active des personnes exclues du marché du travail*. (C (2008)5737). Bruxelles : Commission européenne.
- Commission européenne (2010). *Plateforme européenne contre la pauvreté et l'exclusion sociale : un cadre européen pour la cohésion sociale et territoriale*. (COM (2010) 758). Bruxelles : Commission européenne.
- Commission européenne (2011). *Recommandation du Conseil concernant le programme national de réforme de la Belgique pour 2011*. (SEC (2011) 802). Bruxelles : Commission européenne.
- Commission européenne (2012). *Stratégie nationale pour l'intégration des Roms*. Bruxelles : Commission européenne.
- Commission européenne (2013). *Recommandation du Conseil concernant le programme national de réforme de la Belgique pour 2013 et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité de la Belgique pour la période 2012-2016*. (COM (2013) 351). Bruxelles : Commission européenne.
- Commission européenne (2014a). *Plateforme européenne contre la pauvreté et l'exclusion sociale*. Retrieved from <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=fr&catId=961>.

- Commission européenne (2014b). *Une stratégie pour des compétences nouvelles et des emplois*. Retrieved from <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=958&langId=fr>.
- Commission européenne (2014c). *Jeunesse en mouvement*. Retrieved from <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=fr&catId=950>
- Commission européenne (2014d). *État des lieux de la stratégie Europe 2020 pour une croissance intelligence, durable et inclusive*. (COM (2014) 130). Bruxelles: Commission européenne.
- Commission européenne (2014e). *Évaluation du programme national de réforme et du programme de stabilité de la Belgique pour 2014 et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité de la Belgique pour 2014*. (SWD (2014) 402). Bruxelles: Commission européenne.
- Commission européenne (2014f). *Recommandation du Conseil du 8 juillet 2014 concernant le programme national de réforme de la Belgique pour 2014 et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité de la Belgique pour 2014*. (SWD (2014) 402). Bruxelles : Commission européenne.
- Conseil Central de l'Économie (2011). *Les pièges financiers du chômage en Belgique en 2010*. (Note documentaire 2011-0189). Bruxelles : CCE.
- Conseil Central de l'Économie (2014). *La dégressivité renforcée des allocations de chômage belges*. (Note documentaire 2014-0264). Bruxelles : CCE.
- Conseil économique et social de la Région de Bruxelles-Capitale (CEC) (2012). *Avis émis par le Conseil économique et social de la Région de Bruxelles-Capitale au cours de sa séance du 15 mars 2012 concernant l'élaboration du Plan d'action bruxellois de lutte contre la pauvreté 2012*. Bruxelles : CEC.
- Conter, B. (2012). Les politiques de l'emploi en Wallonie, entre européanisation et régulations locales. In D. Aubin, F. Leloup & N. Schiffino (Eds.), *La reconfiguration de l'action publique en Belgique* (pp.17-36). Gent : Academia Press.
- Coordination et initiatives pour réfugiés et étrangers (CIRE) (2014). *Groupe d'Épargne collective et solidaire : bilan et perspectives*. Retrieved from www.cire.be/services/structure-daccueil-des-demandeurs-dasile/bibliotheque-juridique/doc_download/966-les-groupes-d-epargne-collective-et-solidaire-bilan-et-perspectives.
- Copeland, P., & Daly, M. (2012). Varieties of poverty reduction : Inserting the poverty and social exclusion target into Europe 2020. *Journal of European Social Policy*, 22 (3), 273-287.
- Corluy, V. & Vandenbroucke, F. (2014). Individual Employment, Household Employment, and Risk of Poverty in the European Union. A Decomposition Analysis. In B. Cantillon & F. Vandenbroucke (Eds.), *Reconciling Work and Poverty Reduction : how successful are European welfare states ?* (pp. 94-130). Oxford : Oxford University Press.

- Cour des comptes (2012). *Premier plan fédéral de lutte contre la pauvreté. Rapport de la Cour des comptes transmis à la Chambre des représentants*. Bruxelles : Cour des comptes.
- Danish Finance Ministry. (1998). *Availability criteria in selected OECD countries* (Working Paper n° 6). Copenhagen : Ministry of Finance.
- Dawance, T., & Louey, C. (2014). Le Community Land Trust de Bruxelles : quand l'Europe s'inspire des États-Unis pour construire un gouvernement urbain et une politique de l'habitat, coopérative, solidaire et anti-spéculative. In CHAIRECOOP (Eds.), *Les coopératives d'habitants, des outils pour l'abondance*.
- De Block, M. (2013). Plan national de lutte contre la pauvreté infantile. Bruxelles : SPP Intégration sociale.
- De Block, M. (2012). Plan Fédéral de Lutte contre la Pauvreté 2012. Bruxelles : SPP Intégration sociale.
- De Bock, J. (2015). Not all the same after all ? Superdiversity as a lens for the study of past migrations. *Ethnic and Racial Studies*, 38 (4), 583-595.
- De Boe, F. & Van Hooytem, H. (2014). L'attribution automatique des droits, un pas vers une plus grande effectivité de ceux-ci. In I. Pannecoucke, W. Lahaye, J. Vranken & R. Van Rossem (Eds.), *Pauvreté en Belgique. Annuaire 2014* (pp. 193-209). Gent : Academia Press.
- De Boyser, K., & Vranken, J. (2008). *Naar een doelmatigere armoedebestrijding. Een verkenning van de paden naar een meer planmatig en evidence-based armoedebestrijdingsbeleid in Vlaanderen*. Antwerpen : Universiteit Antwerpen, OASES.
- De Doncker, H. (2006). *Crédits aux particuliers-Analyse des données de la Centrale des Crédits aux Particuliers*. (Working Paper n°78). Bruxelles : BNB.
- De Grauw, P. (2014). *De limieten van de markt*. Tielt : Lannoo.
- De Grauw, P., & Juemei, J. (2013). Self-Fulfilling Crises in the Eurozone : An Empirical Test. *Journal of International Money and Finance*, (34), 15-36.
- De Klerck, W. (2010). Europa 2020 ; gewikt, gewogen en te licht bevonden. *Samenleving en Politiek*, 17 (4), 41-49.
- De Lathouwer, L. (1996). *Twintig jaar beleidsontwikkelingen in de Belgische werkloosheidsverzekering*. (CSB Bericht 12/1996). Antwerpen : Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck.
- De Mulder, J., Delhez, P., & Saks, Y. (2014). Minimum wages and low-skilled employment. In P. Maystadt, et al. (Eds.), *Le modèle social belge : quel avenir ?* (pp. 471-484). Charleroi : Presses Interuniversitaires de Charleroi.
- De Peuter, B., De Smedt, J., & Bouckaert, G. (2007). *Handleiding beleidsevaluatie. Deel 1 : Evaluatiadesign en management*. Leuven : Steunpunt Bestuurlijke Organisatie Vlaanderen.
- De Vos, M. (2014). *2014-2019 : Naar een betere arbeidsmarkt*. (Verkiezingsreeks 01/04/2014). Brussel : Itinera Institute.

- De Witte H. (1991). Over de verburgerlijking van de arbeidersklasse. Houden (ongeschoold) arbeiders er (nog) andere opvattingen op na dan bedienden?. *Tijdschrift voor Sociologie. Themanummer ‘Sociale stratificatie, sociale differentiatie’, 12* (3-4), 563-584.
- Debels, A. (2008). *Flexibility and insecurity. The impact of European variants of labour market flexibility on employment, income and poverty dynamics*. Leuven: KU Leuven.
- Debusscher, P., Orbis, J., Rutazibwa, O., & Vos, H. (2009). Naar Een Sociaal-democratisch Europa. In C. Devos & R. Vander Vennet (Eds.), *Rood zonder roest. Een sociaaldemocratie voor de 21e eeuw*. Leuven : Van Halewyck.
- Decoster A., & Sas, W. (2012b). Feiten en cijfers over de nieuwe financiering wet. In P. Popelier, et al. (Eds), *België, quo vadis ? Waarheen na de zesde staats-hervorming* (pp. 310-340). Antwerpen : Intersentia.
- Decoster, A., & Sas, W. (2012a). *De nieuwe financieringwet: anders maar ook beter?*. KU Leuven : Centrum voor Economische Studiën.
- Delbeke, B., et al. (2015). *Estimating energy poverty among Belgian households: a comparison of definitions and an evaluation of the SILC and GGP data*. À paraître.
- Delgrange, X (2013). La défédéralisation de la sécurité sociale : un risque pour la société et un défi pour les juges. In J. Sauvage & M. Uyttendaele (Eds), *La sixième réforme de l'Etat (2012-2013). Tournant historique ou soubresaut ordinaire ?* (pp. 411-428). Limai : Anthemis
- Demarest, S., & Billiet, A. (2012). Pourquoi et comment les conditions socio-économiques influencent-elles la santé individuelle?. In J. Vranken, W. Lahaye, A. Geerts & C. Coppée (Eds.), *Pauvreté en Belgique. Annuaire 2013* (pp. 165-184). Leuven : Acco.
- Deschouwer, K., et al. (2014). Attitudes et comportements des électeurs lors du scrutin du 25 mai 2014. *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 20 (2225), 5-41.
- Dienst Emancipatiezaken (2014). Gelijke kansen- en diversiteitsplan 2014. Brussel : Dienst Emancipatiezaken, Vlaamse Overheid.
- Dierckx, D. (2007). *Tussen armoedebeleid en beleidsarmoede. Een retrospectieve en interventiegerichte analyse van de Vlaamse beleidspraktijk*. Leuven : Acco.
- SPF Economie (2014a). *Indicateurs Silc 2004-2013*. Retrieved from http://statbel.fgov.be/fr/modules/publications/statistiques/marche_du_travail_et_conditions_de_vie/indicateurs_SILC_2004_-_2013.jsp.
- Dolezal, M., & Hutter, S. (2012). Participation and party choice: Comparing the demand size of the new cleavage across arenas. In H. Kriesi, et al. (Eds.), *Political conflict in Western Europe* (pp. 67-95). Cambridge: Cambridge University Press.
- Dubois, U. (2007). *La pauvreté énergétique. Quelles définitions ? Comment la mesurer ?*. (Working paper series : REFGOV-IFM-36). Paris : ADIS-GRJM.

- Dujardin, C., Selod, H., & Thomas, I. (2004). Le chômage dans l'agglomération bruxelloise : une explication par la structure urbaine. *Revue d'Economie Régionale et Urbaine*, (1), 3-27.
- Duncan, G. J., & Brooks-Gunn, J. (1997). *Consequences of growing up poor*. New York : Russell Sage Foundation.
- Duncan, G. J., Yeung, W. J., Brooks-Gunn, J., & Smith, J. R. (1998). How much does childhood poverty affect the life chances of children ?. *American Sociological Review*, 63 (3), 406-423.
- Duvivier, R. & Jeanmart, C. (2014). Les difficultés financières des Belges. Quels liens avec l'endettement, le niveau de culture financière et la capacité à gérer un budget ?. *Revue bancaire et financière*, (3), 203-218.
- EAPN (2011). *Note d'information d'EAPN. La Stratégie Europe 2020*. Retrieved from www.smes.be/file_download/29/Strate%20Europe%202020.pdf
- EAPN (2012). *Is Europe 2020 delivering on Poverty ? How can we use the National Reform Programmes and National Social Reports to make concrete progress on fostering participation and reducing poverty ? EAPN Conference Report Brussels, 28 September 2012*. Retrieved from <http://www.eapn.eu/images/stories/docs/eapn-position-papers-and-reports/2012-report-conference-en.pdf>.
- EAPN (2013). Widening the gap. EAPN Assessment of the National Reform Programmes 2013. Bruxelles: EAPN. Retrieved from <http://www.eapn.eu/en/news-and-publications/publications/eapn-position-papers-and-reports/eapn-publishes-widening-the-gap-2013-marked-the-3rd-round-of-national-reform-programmes-since-the-launch-of-europe-2020-in-2010-eapn-has-engaged-in-this-process-every-year->.
- Écopack (2014). *Écopack*. Retrieved from <http://www.ecopack-wallonie.be/fr>.
- Eeman, L., & Nicaise, I. (2012). *Verslag STUDIO Kinderarmoede*. Brussel : Koning Boudewijnstichting.
- Eichhorst, W., & Konle-Seidl, R. (2008). *Contingent Convergence : A Comparative Analysis of Activation Policies*. (IZA Discussion Paper No. 3096). Bonn : Institute for the Study of Labor.
- Elchardus, M. (1994). *Op de ruïnes van de waarheid. Lezingen over tijd, politiek en cultuur*. Leuven : Kritak.
- Energie Info Wallonie (2014). *Pas de trêve pour les coupures !* Retrieved from <http://www.energieinfowallonie.be/fr/events/view/11/pas-de-treve-pour-les-coupures-%21>.
- Englert, M., & Plasman, R. (2011). *Le chômage à Bruxelles : Quelles spécificités par rapport au chômage urbain en Europe ?*. (DUBLEA Working Paper, 11-14). Bruxelles : ULB.
- Esping-Andersen, G. (1999). *The Social Foundations of Postindustrial Economies*. Oxford : Oxford University Press.
- ESS-ERIC (2014). *European Social Survey. Round 6 (2012)*. Retrieved from www.europeansocialsurvey.org.

- Euractiv (2014). *Millions of Europeans are poor despite having a full-time job.* Retrieved from <http://www.euractiv.com/sections/social-europe-jobs/millions-europeans-are-poor-despite-having-full-time-job-302189>.
- European Commission (2008). *Towards a common operational European definition of over-indebtedness.* Brussels : European Commission.
- European Commission (2011). *Employment and social developments in Europe 2011.* Luxembourg : Publications Office of the European Union.
- European Commission (2012). *Europe 2020 : Europe's Growth Strategy.* Brussels : European Commission.
- European Commission (2014a). *Taking Stock of the Europe 2020 Strategy.* (Com (2014) 130). Brussels : European Commission.
- European Commission (2014b). *Employment and social developments in Europe 2013.* Luxembourg : Publications Office of the European Union.
- European Trade Union Institute (2014a). *Benchmarking Working Europe 2014.* Brussels : European Trade Union Institute.
- European Trade Union Institute (2014b). *Social Developments in the European Union 2013.* Brussels : European Trade Union Institute.
- Eurostat (2012). In 2010, 17% of employees in the EU were low-wage earners. *Statistics in Focus 48/2012.* Luxembourg : Publication Office of the European Union.
- Eurostat (2013a). *Behind and beyond the (headcount) employment rate.* Luxembourg : Publication Office of the European Union.
- Eurostat (2013b). *La proportion de travailleurs à temps partiel en situation de sous-emploi en hausse de 21,4% dans l'UE27 en 2012.* (Communiqué de presse 63/2013). Luxembourg : Eurostat.
- Eurostat (2014a). People at risk of poverty or social exclusion. Retrieved from http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=ilc_peps_01&lang=en.
- Eurostat (2014b). More than 120 million persons at risk of poverty or social exclusion in 2013. (Newsrelease 168/2014). Luxembourg : Eurostat.
- Eurostat (2014c). *Unemployment Statistics. July 2014.* Retrieved from http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Unemployment_statistics.
- Evans, G., & de Graaf, N. D. (2013). Explaining Cleavage Strength : The Role of Party Positions. In G. Evans & N. D. De Graaf (Eds.). *Political choice matters : Explaining the strength of class and religious cleavages in cross-national perspective* (pp. 3-26). Oxford : Oxford University Press.
- Fanshawe, S., & Sriskandarajah, D. (2010). *'You can't put me in a box' Super-diversity and the end of identity politics in Britain.* London : Institute for Public Policy Research.

- Fatzaun, K. (2013). Une collaboration coordonnée des services de la Communauté germanophone pour l'accompagnement des familles à charges multiples. In W. Lahaye, I. Pannecoucke, I., J. Vranken & R. Van Rossem (Eds.), *Pauvreté en Belgique. Annuaire 2013* (pp. 227-240). Leuven : Acco.
- FOD Sociale Zekerheid (2014). *Univariate verdeling bruto dag en jaarlonen 2002-2008*. Brussel : FOD Sociale Zekerheid, DG Beleidsondersteuning.
- FOD, IFAD & WFP (2014). *The State of Food Insecurity in the World 2014, Strengthening the enabling environment to improve food security and nutrition*. Rome : FAO.
- Fondation Roi Baudouin (2005). *10 ans Rapport Général sur la Pauvreté. Mémoire de 11 moments de dialogue*. Bruxelles : FRB.
- Fondation Roi Baudouin (2014). *Pour une réponse structurelle à la précarisation des familles monoparentales en Belgique*. Bruxelles : FRB.
- Frans, D., Van Mechelen, N., & Van Lancker, W. (2014b). Een structurele aanpak van de verarming van eenoudertengezinnen in België. *Tijdschrift voor Welzijnswerk*, 38 (341), 3-13.
- Franssen, A., & Garely, A. (2013). *Cadre d'analyse et d'évaluation de l'action publique (en Région de Bruxelles-Capitale) en matière de transition des jeunes entre l'enseignement et l'emploi. Rapport de recherche du Centre d'études sociologiques des FUSL et de l'Agence Alter asbl*. Bruxelles : Commission consultative Formation Emploi Enseignement.
- Frazer, H. (2014). Lutter efficacement contre la pauvreté et l'exclusion sociale en Europe : une nouvelle approche. In I. Pannecoucke, W. Lahaye, J. Vranken & R. Van Rossem (Eds.), *Pauvreté en Belgique. Annuaire 2014* (pp. 145-166). Gent : Academia Press.
- Frazer, H. (2012). *Is Europe 2020 Delivering on Poverty ? Assessing the Europe 2020 Strategy results – the context*. Retrieved from <http://www.eapn.eu/images/stories/docs/Events-docs-programmes/2012-policy-conference/presentations/2012-conference-Hugh-Frazer.pdf>.
- Frazer, H., et al. (2014). *Putting the fight against poverty and social exclusion at the heart of the EU agenda : A contribution to the Mid-Term Review of the Europe 2020 Strategy*. (OSE Research Paper No. 15). Brussels : OSE.
- Furtos, J. (2009). *De la précarité à l'auto-exclusion*. Paris : Éditions Rue d'ULM.
- Fusco, A., Guio, A.C., Marlier, E. (2010). *Income poverty and material deprivation in European countries* (Eurostat Methodologies and Working Papers KS-RA-10-030-EN-N). Luxembourg : Eurostat.
- Galand, S. (2014). La dégressivité renforcée des allocations de chômage : quel effet sur la pauvreté ?. *La Revue Nouvelle*, (6-7), 6-8.
- Geldof, D. (2013). *Superdiverseit. Hoe migratie onze samenleving verandert*. Leuven : Acco.
- Gouvernement belge (2014a). *Rapport social national 2014*. Bruxelles : SPF Sécurité Sociale.

- Gouvernement belge (2014b). *Programme national de réforme 2014*. Bruxelles : gouvernement belge.
- Gouvernement bruxellois (2009). Accord de Gouvernement 2009-2014. 12 juillet 2009. Bruxelles : gouvernement bruxellois.
- Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale (2014). Déclaration de politique générale du gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale. Bruxelles : gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale.
- Gouvernement fédéral (2006). *Arrête royal d'exécution du 29 mars 2006 pour la promotion de mise à l'emploi des jeunes moins qualifiés ou très peu qualifiés*. Bruxelles : gouvernement fédéral.
- Gouvernement fédéral (2011). *Accord de gouvernement 6 Décembre 2011*. Bruxelles : gouvernement fédéral.
- Gouvernement fédéral (2014). *Accord de gouvernement. 9 Octobre 2014*. Bruxelles : gouvernement fédéral.
- Gouvernement fédéral (2014a). *Projet de plan budgétaire de la Belgique. Octobre 2014*. Bruxelles : Gouvernement fédéral.
- Gouvernement wallon (2013). *Stratégie communale d'actions en matière de logement – Circulaire relative au programme communal d'actions 2014-2016*. Namur : SPW Wallonie.
- Gouvernement wallon (2014). *Oser, innover, rassembler 2014-2019*. Namur : gouvernement wallon.
- Gouvernement wallon (2014). *Plans de cohésion sociale 2014-2019*. Namur : gouvernement wallon.
- Grande, K., & Kriesi, H. (2012). The transformative power of globalization and the structure of political conflict in Western Europe. In H. Kriesi, et al.(Eds.), *Political conflict in Western Europe* (pp. 3-35). Cambridge: Cambridge University Press.
- Guio, A.-C. & Mahy, C. (2013). *Regards sur la pauvreté et les inégalités en Wallonie: Un éclairage sur les différences interrégionales et les sous-populations les plus fragilisées*. (Working Paper 16). Belgrade : IWEPS.
- Guio, A.-C., & Mahy, C. (2013). *Regards sur les inégalités et la pauvreté en Wallonie*. Namur : IWEPS.
- Guio, A.-C., Gordon, D., & Marlier, E. (2012). *Measuring material deprivation in the EU: Indicators for the whole population and child-specific indicators*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Hansen, H. (1998). Transition from unemployment benefits to social assistance in seven European OECD countries. *Empirical economics*, 23, 5-30.
- Hasselpflug, S. (2005). *Availability criteria in 25 countries*. (Working Paper 12/2005). Copenhagen : Danish Ministry of Finance.
- Heckman, J. J. (2000). Policies to foster human capital. *Research in Economics*, 54 (1), 3-56.

- Hemelsoet, E. (2011). Samenleven met Roma : fictie of realiteit ?. In D. Dierckx, J. Vranken, J. Coene & A. Van Haarlem (Eds.), *Jaarboek Armoede en Sociale Uitsluiting 2011* (pp. 363-380). Leuven : Acco.
- Hemelsoet, E. (2013). *Roma in het Gentse onderwijs: een verhaal apart ?*. Gent : Academia Press.
- Hemerijck, A., & Marx, I. (2010). Continental welfare at a crossroads : the choice between activation and minimum income protection in Belgium and the Netherlands. A long goodbye to Bismarck. In B. Palie (Eds), *A long goodbye to Bismarck ?: The politics of welfare reforms in continental Europe* (pp. 129-155). Amsterdam : Amsterdam University Press.
- Hermans, K. (2008). Het Recht op Maatschappelijke Integratie : tijd voor evaluatie. In N. Debast, K. Hermans, L. Moons & F. Vanhauwaert (Eds.), *Cabiers OCMW visies : 5 jaar RMI-wet* (pp. 23-38). Brussel : VVSG.
- Hermans, K., Declercq, A., Seynaeve, T., & Lammertyn, F. (2004). À la lisière de l'état social actif : une étude socio-biographique sur les jeunes et l'aide des CPAS. *Revue belge de Sécurité Sociale*, 46 (2), 293-330.
- Hertin, J., et al. (2007). *Rationalising the policy mess ? Ex ante policy assessment and the utilisation of knowledge in the policy process*. Berlin : Forschungsstelle Für Umweltpolitik, Freie Universität.
- Heylen, V., & Bollen, J. (2009). Activering van het zoekgedrag naar werk. *Over Werk.*, 2009 (3), 87-93.
- Hills, J., Paulus, A., Sutherland, H., & Tasseva, I. (2014). *A lost decade ? Decomposing the effect of 2001-11 tax-benefit policy changes on the income distribution in EU countries*. Antwerpen : Centrum Sociaal Beleid Herman Deleeck.
- Homans, L. (2014). *Beleidsnota Armoedebestrijding 2014-2019*. Brussel : Vlaamse Regering.
- Horemans, J., Pintelon, O. & Vandenbroucke P. (2011). *Inkomens en inkomensverdeling op basis van Belgische enquêtegegevens : 1985-2007*. (CSB-berichten 08/2011). Antwerpen : Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck.
- Howlett, M., & Ramesh, M. (2003). *Studying public policy. Policy cycles and policy subsystems*. Toronto : Oxford University Press.
- <http://www.netwerktegenarmoede.be/nieuws/deur-op-een-kier-voor-verhoging-uitkeringen-en-inkomens-tot-de-armoedegrens>.
- Hubeau, B., & Vermeir, D. (2013). *Regionalisering van de federale huurwetgeving*. Leuven : Steunpunt Wonen.
- Hugé, J. (2008). *Duurzaamheidsbeoordeling in het beleidsproces : Algemene inleiding*. (Working paper, 5). Brussel : Steunpunt Duurzame Ontwikkeling, VUB.
- Huybrechs, F., Meyer, S. & Vranken, J. (2011). *La Précarité Énergétique en Belgique*. Antwerpen : OASeS.

- Huytebroeck, É. (2014a). *PLAGE SISP : une réduction de 12,8% des consommations d'énergie dans les logements sociaux*. Retrieved from http://www.huytebroeck.be/spip.php?page=article&id_article=1511&lang=fr.
- Huytebroeck, É. (2014b). *Tarification progressive de l'électricité : 60% à 70% des Bruxellois payeront moins !*. Retrieved from http://www.huytebroeck.be/spip.php?page=article&id_article=1470&lang=fr.
- ILO (2012). *World of Work Report 2012 « Better Jobs for a Better Economy »*. Geneva : ILO.
- INAMI (2009). Statut Omnio. *Bulletin d'information*, 2009/3-4. Bruxelles : INAMI.
- INASTI (2014). *Évolution du nombre des assujettis*. Bruxelles : INASTI.
- Infor Gaz Elec (2009). *Bienvenue, Infor Gaz Elec*. Retrieved from <http://www.inforgazelec.be/?lang=fr>
- Instituut voor de Nationale Rekeningen (INR) (2015). *Regionale rekeningen 2003-2013*. Brussel : Nationale Bank van België ?.
- Integratiedienst Gent (2014). *Kinderen van doortrekkers krijgen les in containers op doortrekkersterrein Drongensesteenweg*. (Persbericht 27/10/2014). Gent : Stad Gent - Dienst Communicatie.
- Irisnet (2014). *Contrats de Quartiers Durables*. Retrieved from <http://www.quartiers.irisnet.be/fr/contrats-de-quartiers-durables>.
- Jahoda, M. (1982). *Employment and Unemployment : A Social-Psychological Analysis*. Cambridge : Cambridge University Press.
- Janvier, R. (2011). *Syllabus Sociale Zekerheid, Academiejaar 2011-2012* : (onuitgegeven). Antwerpen : Universiteit Antwerpen.
- Jeanmart, C. & Duvivier, R. (2014). Les personnes en difficulté financière ont-elles un rapport particulier au crédit et à l'endettement. *Revue bancaire et financière*, (3), 219-225.
- Jenkins, R., et al. (2008). Debt, income and mental disorder in the general population. *Psychological Medicine*, 38 (10), 1485-1493.
- Juncker, J.-C. (2014a). *A New Start for Europe : My Agenda for Jobs, Growth, Fairness and Democratic Change : Political Guidelines for the next European Commission*. Brussels : European Commission.
- Juncker, J.-C. (2014b). *Mission Letter – Marianne Thyssen, Commissioner Employment, Social Affairs, Skills and Labour Mobility*. Brussels : European Commission.
- Kalmijn, M., & Kraaykamp, G. (2007). Social stratification and attitudes : a comparative analysis of the effects of class and education in Europe. *The British Journal of Sociology*, 58 (4), 547-576.
- Kind en Gezin (2014a). *Het kind in Vlaanderen 2013*. Brussel : K&G.
- Kind en Gezin (2014b). *Gemeentelijke kindrapporten. Rapporten moeder- en kindgegevens*. Brussel : K&G.

- Kitschelt, H. (2009). Party systems. In C. Boix & S. C. Stokes (Eds.), *The Oxford handbook of comparative politics* (pp. 522-554). Oxford: Oxford University Press.
- Kriesi, H., et al. (2008). *West European politics in the age of globalization*. Cambridge : Cambridge University Press.
- Kriesi, H., Grande, E., L'achat, R., Dolezal, M., Bornschier, S., & Frey, T. (2006). Globalization and the transformation of the national political space: six European countries compared. *European Journal of Political Research*, 45, 921-956.
- Krugman, P. (2012). *End this depression now!*. New York: W.W. Norton & Company.
- Kvist, J., Fritzell, J., Hvinden, B., & Kangas, O. (2012). *Changing social equality: The Nordic welfare model in the 21st Century*. Bristol: Policy Press.
- la Strada – Centre d'appui au secteur bruxellois d'aide aux sans-abri (2013). Rapport annuel 2011. *Recueil central des données des maisons d'accueil et des centres d'hébergement d'urgence en Région de Bruxelles-Capitale: données des séjours des personnes sans-abri accueillies en 2011*. Bruxelles: Commission communautaire commune.
- Laurent, L. (2012). Le Code wallon du Logement et de l'Habitat durable: une réforme majeure. *SLRB-Info* (66) pp. 9-13.
- Lea, S.E.G., Webley, P., & Walker, C.M. (1995). Psychological factors in consumer debt: Money management, economic socialization, and credit use. *Journal of Economic Psychology*, 16 (4), 681-701.
- Lee, J. (2011). The effects of persistent poverty on children's physical, socio-emotional, and learning outcomes. *Child Indicators Research*, 4 (4), 725-747.
- Levecque, K. (2003). *Armoede is...? Schets van een eeuw lang antwoorden uit het sociaal-wetenschappelijk veld*. Antwerpen : Garant.
- Lieten, I. (2009). *Vlaams Actieplan Armoedebestrijding*. Brussel : Vlaamse Regering.
- Lipset, S. M., & Rokkan, S. (1967). *Cleavage structures, party systems, and voter alignments: An introduction*. New York : The Free Press.
- Lodewijckx, E. (2014). Personen met migratieachtergrond: verschillende definities, verschillende kenmerken. In E. Pelfrene & C. Van Peer (Eds.), *Internationale migraties en migranten in Vlaanderen* (pp. 47-81). Brussel: Studiedienst van de Vlaamse Regering.
- Longree, G. (2014). Le contrat d'occupation précaire: une convention trop méconnue. In N. Bernard (Eds.), *La dé-fédéralisation du bail d'habitation* (pp.327 ev). Bruxelles : Larcier.
- Louveaux, B. (2012). Les aspects juridiques de la colocation. La norme à l'épreuve de l'habitat alternatif. In N. Bernard (Eds.), *La norme à l'épreuve de l'habitat alternatif* (pp. 197-219). Bruxelles : La Charte.

- Ludmer, J. (2013). Les nouvelles compétences des Communautés et de la Commission communautaire commune dans les matières personnalisables. Et si l'accord papillon leur donnait des ailes. In J. Sautois & M. Uyttendaele (Eds.), *La sixième réforme de l'Etat (2012-2013). Tournant historique ou soubresaut ordinaire ?* (pp. 397-410). Limal : Anthemis
- Lutz, H. (2002). Zonder blikken of blozen. Het standpunt van de (nieuw-) realisten, *Tijdschrift voor Genderstudies*, 5 (3) : 7-17
- Maison énergie (2014). *Vous voulez réduire votre facture énergétique ?* Retrieved from <http://www.maisonenergiehuis.be/>.
- Malherbe, A., et al. (2014). L'adaptation des politiques publiques du logement face aux nouveaux enjeux sociaux. In I. Pannecoucke, W. Lahaye, J. Vranken, & V. Rossem (Eds.), *Pauvreté en Belgique. Annuaire 2014* (pp. 323-356). Gent : Academia Press.
- Marchal, S., & Van Mechelen, N. (2014). *A new kid in town ? Active inclusion in European minimum income schemes* (Improve Working Paper Series). Antwerpen : Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck.
- Maréchal, C., Perelman, S., Tarantchenko, E., & Van Camp, G. (2010). *Social family allowances in Belgium. The impact of potential reforms on child poverty*. Paper gepresenteerd op de EU-Conferentie over kinderarmoede, 2-3 september 2010, Marche-en-Famenne.
- Mark, J. & Swaffield, J. (1999). Low Pay Dynamics and Transition Probabilities. *Economica*, 66, 23-42.
- Martens, A., et al. (2005), *Discrimination des étrangers et des personnes d'origine étrangère sur le marché du travail de la Région de Bruxelles-Capitale : Recherche dans le cadre du Pacte Social pour l'emploi des Bruxellois. Rapport de synthèse*. Bruxelles : ULB, KUL.
- Martijn, I. (2015). *Peer Review on Children First – pilot local consultation platforms on child poverty*. Paper presented at the 'Peer review in Social Protection and Social Inclusion. Children First – pilot local consultation platforms on child poverty', 13-14 January 2015, Brussels.
- Martinez, E. (2010). *Les salariés à l'épreuve de la flexibilité*. Bruxelles : Éditions de l'Université de Bruxelles.
- Marx, I., et al. (2013). *Towards a better marriage between job growth and poverty reduction*. Amsterdam : Amsterdam Institute for Advanced Labour Studies (AIAS).
- Marx, K., & Engels, F. (1977). *Manifesto of the communist party*. Chicago, IL : Encyclopaedia Britannica.
- Marx, Y. & Nolan, B. (2014). In-Work Poverty. In B. Cantillon & F. Vandebroucke (Eds.), *Reconciling work and poverty reduction : how successful are European welfare states ?* Oxford : Oxford University Press.
- May, X. (2013). *Analyse de la facture énergétique des ménages et mesure des difficultés rencontrées par les personnes âgées*. Bruxelles : Université Libre de Bruxelles.

- Medeiros, D., Couvreur, N., & Bruyninckx, M. (2007). *Réduction des inégalités par l'engagement des femmes dans des activités à caractère économique à Oussouye (Casamance, Sénégal)*. Présenté à L'Etat malgré tout : acteurs publics et développement, 23ème Journée du Développement de l'Association Tiers-Monde', 14-16 mai 2007, Mons.
- Meissner, F. (2014). Migration in migration-related diversity? The nexus between superdiversity and migration studies. *Ethnic and Racial Studies*, 38 (4), 556-567.
- Meissner, F., & Vertovec, S. (2014). Comparing super-diversity. *Ethnic and Racial Studies*. 38 (4), 541-555.
- Meltzer, P., et al. (2013). The relationship between personal debt and specific common mental disorders. *European Journal of Public Health*, 23 (1), 108-13.
- Meyer, S., & Huybrechs F. (2012). La précarité énergétique en Belgique. In J. Vranken, W. Lahaye, A. Geerts & C.Coppée (Eds.), *Pauvreté en Belgique. Annuaire 2012*. Leuven/Den Haag : Acco, 185-208.
- Milquet, J., Verboven, X. & Callens, G. (2010). 75 ans de l'ONEM. Un regard sur le passé, le présent et le futur. Bruxelles : ONEM.
- Ministerium Deutschsprachigen Gemeinschaft (2011), *Ostbelgien leben 2025, Regionalen Entwicklungskonzept der Deutschsprachigen Gemeinschaft*, Band 3. Eupen : Ministerium Deutschsprachigen Gemeinschaft.
- Mitchell, J. Mouratidis, K. & Weale, M. (2005). *Poverty and Debt*. (NIESR Discussion Paper n° 263). London : NIESR.
- Morel, N., Palier, B., & Palme, J. (Eds.). (2012). *Towards a social investment welfare state ? Ideas, policies and challenges*. Bristol : Policy Press.
- Moriau, J. (2009). Les jeunes adultes, nouveau public ou nouvelle déclinaison de la question sociale ?, *BIS*, (160), 9-19.
- Naticchioni, P., Ragusa, G., & Massari, R. (2014). *Unconditional and Conditional Wage Polarization in Europe*. Bonn : IZA.
- Netwerk tegen Armoede (2014). Deur op een kier voor verhoging uitkeringen tot de armoedegrens.
- Nevejan, H. (2012). Een vergelijkende studie over inkomenszekerheid van werklozen in België en buurlanden. *Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid*, (2), 363-418.
- Nevejan, H., & Van Camp, G. (2013). La dégressivité renforcée des allocations de chômage belges : Effets sur le revenu des chômeurs et sur les pièges financiers à l'emploi. In P. Maystadt, et al. (Eds), *Le modèle social belge : quel avenir ?, Contributions pour le 20e Congrès des Économistes belges de langue française* (pp. 497). Charleroi : Presses Interuniversitaires de Charleroi.
- Nicaise, I. & Schepers, W. (2014a). Investissement sociaux : un nouveau modèle pour les États-providence européens ?. In I. Pannecoucke, W. Lahaye, J. Vranken & R. Van Rossem (Eds.), *Pauvreté en Belgique. Annuaire 2014* (pp. 165-190). Gent : Academia Press.

- Nicaise, I., & Schepers, W. (2014b). *Het vel van de kei. Armoedetoets van de ingrepen van de regering-Di Rupo in de werkloosheidsverzekering*. Leuven : HIVA KU Leuven.
- Nolan, B., & Marx, I. (2009). Inequality, poverty and exclusion. In W. Salverda, B. Nolan & T. M. Smeeding (Eds.), *The Oxford handbook of economic inequality* (pp. 315-341). Oxford : Oxford University Press.
- Notredame, L. (2006). Mieux connaître pour mieux combattre. De Brusselse armoedeordonnanties. In J. Vranken, K. De Boyser & D. Dierckx (Eds.), *Armoede en sociale uitsluiting Jaarboek 2006* (pp. 289 – 300). Leuven : Acco.
- Observatoire de l'Enfance (2013). *Programme de recherche consolidé de l'Observatoire : mars 2013*. Bruxelles : OEJAJ.
- Observatoire de la Santé et du Social de Bruxelles-Capitale (2010). *Plan d'action bruxellois de lutte contre la pauvreté. Rapport bruxellois sur l'état de la pauvreté 2010*. Bruxelles : ObservatBruxelles.
- Observatoire de la Santé et du Social de Bruxelles-Capitale (2013). *Recherche exploratoire sur l'élaboration d'un test d'impact sur la pauvreté en Région bruxelloise*. (Dossier 2013/1). Bruxelles : ObservatBruxelles.
- Observatoire de la Santé et du Social de Bruxelles-Capitale (2013). *Baromètre social. Rapport bruxellois sur l'état de la pauvreté 2013*. Bruxelles : ObservatBruxelles.
- Observatoire de la Santé et du Social de Bruxelles-Capitale (2014). *Baromètre social. Rapport Bruxellois sur l'état de la pauvreté 2014*. Bruxelles : ObservatBruxelles.
- Observatoire du Crédit et de l'Endettement (2014). *La consommation et le crédit aux particuliers : Rapport général 2013*. Marchienne-au-Pont : OCE.
- OCDE (2008). *Croissance et inégalités : Distribution des revenus et pauvreté dans les pays de l'OCDE*. Paris : OCDE.
- OCDE (2009). *Culture financière et protection des consommateurs : les oubliés de la crise Juin 2009*. Paris : OCDE.
- OCDE (2014a). *Panorama de la société : Les indicateurs sociaux de l'OCDE*. Paris : OCDE.
- OCDE (2014b). *Prestations et salaires – Statistiques*. Retrieved from <http://www.oecd.org/fr/els/prestationsetsalaires-statistiques.htm>.
- OCDE (2014c). *Perspectives de l'Emploi de l'OCDE 2014*. Paris : OCDE.
- OECD (2012). *Methodology*. Retrieved from http://www.oecd.org/els/soc/Methodology_2012.pdf.
- Office des étrangers (2013). *Rapport Annuel 2012*. Bruxelles : SPF Intérieur.
- Office des étrangers (2014). *Rapport Annuel 2013*. Bruxelles : SPF Intérieur.
- ONEM (2013). *Rapport annuel 2013*. Bruxelles : ONEM.
- ONEM (2014). *Évolution différenciée du chômage de longue durée selon le sexe*. Bruxelles : ONEM .

- Organisation des Nations Unies (2014). A/68/970, Rapport du Groupe ouvert sur les Objectifs de développement durable. Retrieved from http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/68/970&Lang=F.
- Organisation Internationale du Travail (2012). *Rapport sur le travail dans le monde 2012. De meilleurs emplois pour une économie meilleure*. Genève : Institut International d'Études sociales.
- Owens, S., Rayner, T., & Bina, O. (2004). New agendas for appraisal: Reflections on theory, practice and research, *Environment and Planning*, (36), 1943-1959.
- Pacolet, J., & De Wispelaere, F. (2011). Gedetacheerde arbeidskrachten op de Belgische arbeidsmarkt : hoeveel zijn het er ?. *Over Werk*, (4), 124-133.
- Pagano, G. (2013). La sixième réforme de l'État : autonomie fiscale vs solidarité. Le cas de la Région wallonne. In J. Sautois & M. Uyttendaele (Eds.), *La sixième réforme de l'Etat (2012-2013). Tournant historique ou soubresaut ordinaire ?* (pp. 359-373). Limal : Anthemis.
- Pannecoucke, I. (2013). Grandir dans la pauvreté, un départ inégal à bien des égards. In W. Lahaye, I. Pannecoucke, J. Vranken & R. Van Rossem (Eds.), *Pauvreté en Belgique. Annuaire 2013* (pp. 51-78). Leuven : Acco.
- Parlement européen (2013). *Conditions sociales et de travail des transporteurs routiers de marchandises*. Bruxelles : Parlement européen.
- Parlement wallon (2014). *Décret remplaçant le livre II du Code wallon de l'Action sociale et de la Santé relatif à l'intégration des personnes étrangères ou d'origine étrangère*. (Documents du Parlement wallon, 992 (2013-2014)). Namur : Parlement wallon.
- Paspalanova, M. (2006). *Undocumented and legal Eastern European Migrants in Brussels*. Leuven : KU Leuven.
- Peña-Casas, R., Ghailani, D., & Wets, J. (2014). Pratiques des CPAS en matière d'intégration sociale des usagers d'origine ou de nationalité étrangères - une étude exploratoire. In I. Pannecoucke, W. Lahaye, J. Vranken & R. Van Rossem (Eds.), *Pauvreté en Belgique. Annuaire 2014* (pp. 211-226). Gent : Academia Press.
- Phillimore, J. (2014). Delivering maternity services in an era of superdiversity: the challenges of novelty and newness. *Ethnic and Racial Studies*, 38 (4), 568-582.
- Piketty, T. (2013). *Capital in the Twenty-first Century/Le Capital au XXIe siècle*. Harvard/Paris : Harvard University Press/Le Seuil.
- Plancqueel, I. (2014). La colocation : une réalité sociale en expansion. In N. Bernard (Eds.), *La dé-fédéralisation du bail d'habitation* (pp. 259-270). Bruxelles : Larcier.
- PNUD (2014a). *Rapport sur le développement humain 2014 – Pérenniser le progrès humain : Réduire les vulnérabilités et renforcer la résilience*. New York : PNUD.

- PNUD (2014b). Assurer l'éducation primaire pour tous. Où en sommes-nous ? http://www.undp.org/content/undp/fr/home/mdgoverview/mdg_goals/mdg2.
- Portail de la Wallonie (2014a). *L'écopack est renforcé*. Retrieved from <http://www.wallonie.be/fr/actualites/lecopack-est-renforce>.
- Portail de la Wallonie (2014b). *Primes Énergie*. Retrieved from <http://energie.wallonie.be/fr/primes-energie.html?IDC=7015&showAllDocuments=true>.
- Portail de la Wallonie (2014c). *Aide à l'investissement – Énergie pour les ménages à revenu modeste (MEBAR II)*. Retrieved from <http://energie.wallonie.be/nl/aide-a-l-investissement-energie-pour-les-menages-a-revenu-modeste-mebar-ii.html?IDC=6369&IDD=12275>.
- PWC (2013). *Études sur la fraude sociale au sein des CPAS*. Bruxelles : SPP Intégration sociale.
- Ramaux, C. (2012). *L'État social. Pour sortir du chaos néolibéral*. Paris : Mille et une nuits.
- RBDH (2014). Le bonus logement pour les propriétaires: une fausse bonne idée. *Revue Art. 23* # 56.
- Région wallonne (2014). *Mémento du Logement en Région wallonne. Édition 2014*. Kluwer : Waterloo.
- Réseau Wallon pour l'Accès Durable à l'Énergie (RWADE) (2014). *La suppression des compteurs à budget*. Retrieved from <http://www.rwade.be/fr/action-politique/supprimer-les-compteurs-a-budget>
- Richard, F., et al. (2011). Sub-Saharan Africa and the health MDGs: The need to move beyond the “quick impact” model. *Reproductive Health Matters*, 19 (38), 42-55.
- Richard, F., et al. (2013). Fee exemption for maternal care in Sub-Saharan Africa: A review of 11 countries and lessons for the region, *Global Health Governance*, 6 (2), 53-73.
- Ridge, T. (2002). *Childhood poverty and social exclusion : from a child's perspective*. Bristol : The Policy Press.
- Ridge, T. (2011). The everyday costs of poverty in childhood : a review of qualitative research exploring the lives and experiences of low-income children in the UK. *Children & Society*, 25 (1), 73-84.
- Ries, J. (2013). *Patterns of low-wage employment and related indicators in Europe*. (Working papers, 66). Luxembourg : STATEC.
- Rittel, Horst W.J., & Webber, Melvin M. (1973). Dilemmas in a general theory of planning, *Policy Sciences*, 4 (2), 155-169. Berkeley : University of California.
- RTBF (2014). *Budget : les chiffres détaillés du gouvernement Michel*. Retrieved from http://www.rtbf.be/info/belgique/detail_les-chiffres-detailles-du-budget-du-gouvernement-michel?id=8378909.

- RWLP (2013). *Lutter contre la pauvreté infantile, c'est lutter contre la pauvreté durable et contre l'appauvrissement des familles*. Namur : RWLP.
- Sabatier, P. A., & Jenkins-Smith, H. C. (1999). The Advocacy Coalition Framework. An Assessment. In P.A. Sabatier (Eds.), *Theories of the policy process* (pp. 117-166). Boulder Colorado : Westview Press.
- Sabatier, P. A., & Weible, C. M. (2007). The Advocacy Coalition Framework. Innovations and Clarifications. In P.A. Sabatier (Eds.), *Theories of the policy process* (pp. 189-220). Boulder Colorado : Westview Press.
- Salverda, W., Nolan, B., & Smeeding, T. M. (2009). *The Oxford handbook of economic inequality*. Oxford : Oxford University Press.
- Sautois, J. & Uyttendaele, M. (2013). *La sixième réforme de l'État (2012-2013). Tournant historique ou soubresaut ordinaire ?*. Limal : Anthemis
- Savage, M., et al. (2013). A new model of social class ? Finding from the BBC's great British class survey experiment. *Sociology*, 47 (2), 219-250.
- Schepers, W., & Nicaise, I. (2013). *Investing in children : breaking the cycle of disadvantage. A study of national policies. Country report: Belgium*. Leuven : HIVA-KU Leuven.
- Schepers, W., & Nicaise, I. (2014). *Sociale investeringen in kinderen en jongeren : vóórschoolse educatie en jeugdgarantieplannen*. (VLAS-Studies 15). Antwerpen : Vlaams Armoedestuinpunt.
- Schinkel, W. (2008). *De gedroomde samenleving*. Kampen : Klement.
- Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2011). Sortie d'une institution de l'Aide à la jeunesse : recherche d'une place dans la société. In *Rapport bisannuel 2012-2013 Protection sociale et pauvreté – Contribution au débat et à l'action politiques*. Bruxelles : Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme.
- Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2013). *Automatisation de droits qui relèvent de la compétence de l'Etat fédéral. Note rédigée à la demande de la Commission d'accompagnement*, 1^{er} mars 2013. Retrieved from <http://www.luttepauvrete.be/publications/degressivite.pdf>.
- Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2014). *Automatisation de droits qui relèvent de la compétence de l'état fédéral*. Bruxelles : Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale.
- Sibelga (2009). *Qui sommes-nous ?* Retrieved from <http://www.sibelga.be/fr/sibelga-group>.
- Sleurs, E. (2014). *Beleidsverklaring. Gelijke kansen, Armoedebestrijding en personen met een beperking* (13 novembre 2014). Brussel : Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers.
- Snick, I., & Snick, M. (2010). *Occupation précaire*. Gent : Story Publishers.
- SPF Economie (2014). *Embellie sur le marché du travail entre les premier et deuxième trimestres de 2014 – deuxième trimestre de 2014*. Bruxelles : SPF Economie.

- SPF Économie. *Enquête sur les revenus et les conditions de vie (SILC)*. http://statbel.fgov.be/fr/statistiques/collecte_donnees/enquetes/silc/.
- SPP Intégration sociale (2012). *Manuel du fonds social gaz et électricité*. Retrieved from www.mi-is.be/sites/default/files/doc/manuel_fonds_social_gaz_et_electricite_version_2012_0.doc.
- SPP Intégration sociale (2014a). *3ème rapportage de suivi du plan fédéral de lutte contre la pauvreté*. Bruxelles : SPP Intégration sociale.
- SPP Intégration sociale (2014b). *Sanction ONEM et transfert vers les CPAS*. (Focus n° 8). Bruxelles : SPP Intégration sociale.
- Standing, G. (2014). *The precariat. The new dangerous class*. London : Bloomsbury.
- Steenssens, K. (2014). Proactief handelen als middel in de strijd tegen sociale onderbescherming. Een verkenning van de concepten en de huidige beleidscontext. *Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid, Eerste Trimester 2014*, 21-64.
- Stewart, M., & Swaffield, J. (1999). Low Pay Dynamics and Transition Probabilities. *Economica*, 66 (261), 23-42.
- Stiglitz, J. E. (2012). *The Price of Inequality: How Today's Divided Society Endangers Our Future*. New York : Norton.
- Stiglitz, J. E. (2015). Europe's Lapse of Reason. Retrieved from <http://www.project-syndicate.org/commentary/european-union-austerity-backlash-by-joseph-e--stiglitz-2015-01#7wgqMuH8Ke53vDrL.99>.
- Storms, B., & Bogaerts, K. (2012). Referentiebudgetten en minimuminkomensbescherming. In D. Dierckx, S. Oosterlynck, J. Coene & A. Van Haarlem (Eds.), *Armoede en sociale uitsluiting. Jaarboek 2012* (pp. 73-90). Leuven : Acco.
- Storms, B., et al. (2013). Les budgets de références en tant que mesure de l'efficacité de la protection sociale. Également testés sur la population. In W. Lahaye, I. Pannecoucke, J. Vranken & R. Van Rossem (Eds.), *Pauvreté en Belgique. Annuaire 2013* (pp. 271-292). Leuven : Acco.
- Storms, B., Goedemé, T., Van den Bosch, K., Penne, T., Schuerman, N., & Stockman, S. (2014). *Pilot project for the development of a common methodology on reference budgets in Europe. Review of current state of play on reference budget practices at national, regional, and local level*. Brussels : European Commission.
- Storms, B., Penne, T., Vandelannoote, D., & Van Thielen, L. (2015). *De doeltreffendheid van minimum inkomensbescherming anno 2013. Wat leren referentie-budgetten?*. (VLAS-Studie). Antwerpen : Vlaams Armoedestepunt.
- Straathoekwerk en Integratiedienst Stad Gent (2009). *Nieuwe EU-burgers en Roma in Gent. Signalennota*. Gent : Integratiedienst Stad Gent.
- Strengs, T., et al. (2013). *Studie van de Belgische vleessector : loonkosten, winstgevendheid, financiële structuur en uitvoerprestaties*. Brussel : Centrale Raad voor het Bedrijfsleven en FOD Economie, K.M.O, Middenstand en Energie.

- Studiedienst van de Vlaamse Regering (2014). *Vlaamse armoedemonitor 2014*. Brussel: Vlaamse overheid.
- Termote, H. (2014). De impact van de werkloosheidshervorming: een opstap naar de arbeidsmarkt of een weg naar sociale onderbescherming?. *Over.Werk.* (3/2014), 110-120.
- Thomson, H. (2014). *Lutter contre la précarité énergétique : vers un cadre politique européen pour guider l'action locale ?*. Bruxelles : Comité économique et social européen.
- Thomson, H., & Snell, C. (2013). Quantifying the prevalence of fuel poverty across the European Union, *Energy Policy*, 52, 563-572.
- Thyssen, M. (2014). Marianne Thyssen wordt sociale gelaat van Europese Commissie. Retrieved from <http://www.mariannethyssen.be/nieuws.html>
- Touquet, H., & Wets, J. (2013). *Context, drijfveren en opportuniteiten van Midden- en Oost-Europese immigratie. Een exploratief onderzoek met focus op Roma*. Leuven : KU Leuven, HIVA.
- UNICEF (2004). *Situation des enfants dans le monde 2004 : les filles, l'éducation et le développement*. New York : UNICEF.
- UNICEF (2007). La pauvreté des enfants en perspective: vue d'ensemble du bien-être des enfants dans les pays riches. (Bilan Innocenti 7). Florence : Centre de recherche Innocenti UNICEF.
- UNICEF Belgique (2010). *Les jeunes touchés par la pauvreté parlent de leur vie. Voilà ce que nous pensons*. Bruxelles : UNICEF.
- Vallins, O. (2004). *When debt becomes a problem : A literature Study*. Wellington : Ministry of social development of New Zealand.
- Van Bouchaute, B., Depraetere, A., Oosterlynck, S., & Schuerman, N. (2014). *Solidariteit in superdiverseit : het transformatief potentieel van een complementaire munt in een superdiverse wijk*. Antwerpen : Universiteit Antwerpen, OASEs.
- Van den Bosch, K. (2001). *Identifying the Poor. Using Subjective and consensual methods*. Aldershot : Ashgate.
- Van den Brande, A. (1967). Elements for a sociological analysis of the impact of the main conflicts on Belgian political life. *Res Publica* (3), 437-470.
- Van der Bracht, K., & Van de Putte, B. (2013). *Het Not-in-my-property-syndroom (NIPMY) : Etnische discriminatie op de huisvestingsmarkt*. Gent : UGent, Vakgroep Sociologie.
- Van der Linden, M. (2014a). *Mesures énergétiques au niveau fédéral*. Note interne. Louvain : Université catholique de Louvain.
- Van der Linden, M. (2014b). *Mesures énergétiques dans la Région bruxelloise*. Note interne. Louvain : Université catholique de Louvain.
- Van der Linden, M. (2014c). *Mesures énergétiques dans les communes bruxelloises*. Note interne. Louvain : Université catholique de Louvain.

- Van der Linden, B. (2014d). Chômage indemnisé contre service à la communauté ! *Regards Economiques*, (114), 1-8.
- Van Erkel, P., Thijssen, P., & Van Aelst, P. (2014). Vier ideologische dimensies, één breuklijn. *Samenleving en Politiek*, 21 (6), 36-44.
- Van Haarlem, A., Campaert, G. (2010). Pauvreté et exclusion sociale en Europe et en Belgique. In D. Dierckx, J. Vranken & N. Van Herck (Eds.), *Pauvreté en Belgique* (pp. 35-58). Leuven : Acco.
- Van Haarlem, A., Coene, J., & Lusyne, P. (2011). De superdiversiteit van armoede en sociale uitsluiting. In D. Dierckx, J. Vranken, J. Coene & A. Van Haarlem (Eds.), *Armoede en Sociale Uitsluiting. Jaarboek 2011* (pp. 177-198). Leuven : Acco.
- Van Hamme, G., Wertz, I., & Biot, V. (2011). La croissance économique sans le progrès social : L'état des lieux à Bruxelles, *Brussels Studies*, (48), 1-20.
- Van Hercke, B. (2011). La dimension sociale de la stratégie Europe 2020 : un oxymore ?. In C. Degryse & D. Natali (Eds.), *Social developments in the European Union 2010* (pp. 141-174). Brussels : European Trade Union Institute (ETUI).
- Van Hoorebeeck, B., Van den Bosch, K., Van Dam, R., & Cantillon, B. (2003). *Sociale indicatoren en ECHP-data. Is de armoede nu hoog maar dalend of laag maar stijgend ?.* (CSB Bericht 3/2003). Antwerpen : Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck.
- Van Lancker, W. (2014). De kinderbijslag van de toekomst. *Samenleving en Politiek*, 21 (1), 76-84.
- Van Lerberghe, W., et al. (2014). Country experience with strengthening of health systems and deployment of midwives in countries with high maternal mortality, *Lancet*, 384 (9949), 1215-1225.
- Van Mechelen, N., & Bogaerts, K. (2008). Aanvullende financiële steun in Vlaamse OCMW's. Antwerpen : Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck.
- Van Mechelen, N., Marchal, S., Goedemé, T., Marx, I., & Cantillon, B. (2011). *The CSB Minimum Income Protection Indicators dataset (CSB-MIPI).* Antwerpen : Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck.
- Van Menxel, G. (2001). Schulden en schuldborderlast. In J. Vranken, D. Geldof, J. Van menxel, & J. Van Ouytsel (red), *Armoede en sociale uitsluiting. Jaarboek 2001* (pp. 183-198). Leuven/Amersfoort : Acco.
- Vandemoortele, J. (2012). *Advancing the global development agenda post-2015 : Some thoughts, ideas and practical suggestions.* http://www.un.org/millenniumgoals/pdf/jan_vandemoortele_Aug.pdf.
- Vandenbroeck, M., & Van Lancker, W. (2014). *Een tweesporenbeleid inzake kinderarmoede.* (VLAS-Studies 14). Antwerpen : Vlaams Armoedestepunt.
- Vandenbroucke, F., & Vanhercke, B. (2014). *A European Social Union : 10 tough nuts to crack.* Brussels : Friends of Europe.

- Vandenbroucke, F., & Vinck, J. (2013). Les risques de pauvreté infantile en Belgique, Wallonie, la Flandre : Comptabilité d'une performance inquiétante. In P. Maystadt, E. Cantillon, L. Denayer, P. Pestieau, B. Van der Linden & M. Cattelain (Eds.), *Le modèle social belge : quel avenir ?* (pp. 85-144). Charleroi : Presses interuniversitaires de Charleroi.
- Vandermotten, C. (2008). *Évolution socio-économique, reproduction sociale et formation à Bruxelles*. Bruxelles : Commission consultative Formation Emploi Enseignement.
- VDAB (2012). *Kansengroepen in kaart. Allochtonen op de Vlaamse arbeidsmarkt. Tweede editie*. Brussel : VDAB.
- Venn, D. (2012). *Eligibility criteria for unemployment benefits : quantitative indicators for OECD and EU countries*. (OECD Social, Employment and Migration Working Papers, No. 131). Paris : OECD publishing.
- Verbist, G., & Matsaganis, M. (2014). The redistributive capacity of services in the European Union. In B. Cantillon & F. Vandenbroucke (Eds.), *Reconciling work and poverty reduction : how successful are European welfare states ?* (pp. 185-211). Oxford : Oxford University Press.
- Verhaeghe, P. P. (2014). De contouren van de etnische mozaïek. *Samenleving en Politiek*, 31 (3), 5-8.
- Verhaeghe, P. P., Van der Bracht, K., & Van de Putte, B. (2012). *Migrant zkt toekomst. Gent op een keerpunt tussen oude en nieuwe migratie*. Antwerpen : Garant.
- Vertovec, S. (2007). Super-diversity and its implications. *Ethnic and Racial Studies*, 30 (6), 1024-1054.
- Vertovec, S. (2010). Towards post-multiculturalism ? Changing communities, conditions and contexts of diversity. *International Social Science Journal*, 61 (199), 83-95.
- Vertovec, S., & Wessendorf, S. (2010). *The multiculturalism backlash : European discourses, policies and practices*. London : Routledge.
- Villa, P. (2011). Embodiment is always more : intersectionality, subjection and the body. In H. Lutz, M. Herrera Vivar & L. Supik (Eds.), *Framing intersectionality : debates on a multi-faceted concept in gender studies* (pp. 171-186). Farnham : Ashgate.
- Vitali, R. (2013). *Exposé de M.Rocco Vitali, du Forum bruxellois de lutte contre la pauvreté*. Présenté à l'Assemblée réunie de la Commission Communautaire Commune. Session ordinaire du 20 février 2013. Débat sur le Plan d'action bruxellois de lutte contre la pauvreté 2012. Bruxelles : FBLP.
- Vlaams Ministerie van Onderwijs (2012). *Omnibrief Het gelijk onderwijskansenbeleid voor het secundair onderwijs van 3 september 2012*. Brussel : Ministerie van Onderwijs.

- Vlaams Ministerie van Onderwijs en Vorming (2014a). *Statistisch Jaarboek van het Vlaams Onderwijs. Schooljaar 2012-2013.* Brussel : Departement Onderwijs en Vorming.
- Vlaams Ministerie van Onderwijs (2014b). *Oenzendbrief Personeelsformatie in het gewoon basisonderwijs van 16 mei 2014.* Brussel : Ministerie van Onderwijs.
- Vlaamse Regering (1986). *Besluit van de Vlaamse Regering houdende uitvoering van het koninklijk besluit nr. 474 van 28 oktober 1986 tot opzetting van een stelsel van door de Staat gesubsidieerde contractuelen bij sommige plaatselijke besturen.* Brussel : Vlaamse Regering.
- Vlaamse Regering (2009). *Regeerakkoord Vlaamse Regering 2009-2014.* Brussel : Vlaamse Regering.
- Vlaamse Regering (2013). *Decreet betreffende het Vlaamse integratie- en inburgeringsbeleid. 7/06/0213.* Brussel : Vlaamse Regering.
- Vlaamse Regering (2014). *Regeerakkoord Vlaamse Regering 2014-2019.* Brussel : Vlaamse Regering.
- Vlaamse Woonraad (2012). *Advies over de regionalisering van de woonbonus.* (Advies 2012/12). Brussel : Vlaamse Woonraad
- Vranken, J. & Geldof, D. (1993). *Armoede en sociale uitsluiting. Jaarboek 1992-1993.* Leuven/Armersfoort : Acco.
- Vranken, J. & Saffre, S. (2014). La politique de lutte contre la pauvreté sur le Boulevard des rêves brisés ?. In I. Pannecoucke, W. Lahaye, J. Vranken & R. Van Rossem (Eds.), *Pauvreté en Belgique. Annuaire 2014* (pp. 135-142). Gent : Academia Press.
- Vranken, J. (2004). Verhindert de armoedecultuur de vereniging van de armen ?. In J. Vranken, K. De Boyser & D. Dierckx (Eds.), *Armoede en sociale uitsluiting. Jaarboek 2014* (pp. 431-445). Leuven : Acco.
- Vranken, J. (2009). Verleden, heden en toekomst van het Europese armoedebeleid. In J. Vranken, G. Campaert, D. Dierckx & A. Van Haarlem (Eds.), *Armoede en sociale uitsluiting. Jaarboek 2009* (pp. 277-300). Leuven : Acco.
- Vranken, J. (2010). Introduction. In D. Dierckx, N. Van Herck & J. Vranken (Eds.), *Pauvreté en Belgique* (pp. 19-33). Leuven : Acco.
- Vranken, J. (2012). Inclusion active – Un levier pour une Politique européenne efficace de lutte contre la pauvreté ?. In J. Vranken, W. Lahaye, A. Geerts & C. Coppée (Eds.), *Pauvreté en Belgique. Annuaire 2012* (pp. 211-220). Leuven : Acco.
- Vranken, J. (2014). Combattre la crise économique en fournissant des efforts d'austérité en politique sociale ?. In Pannecoucke, W. Lahaye, J. Vranken & R. Van Rossem (Eds.), *Pauvreté en Belgique. Annuaire 2014* (pp. 3-16). Gent : Academia Press.
- Vranken, J. (2014a). *Thatcher aan de Schelde.* Berchem : EPO
- Vranken, J., & Geldof, D. (Eds.). (1992). *Armoede en Sociale Uitsluiting. Jaarboek 1992.* Leuven : Acco.

- Vranken, J., Geldof, D., & Van Menzel, G. (1997). Sociale uitsluiting : deel van een kwartet. In J. Vranken, D. Geldof & G. Van Menzel (Eds.), *Armoede en sociale uitsluiting Jaarboek 1997* (pp. 303-320). Leuven : Acco.
- Vranken, J., Lahaye, W., & Charlier, E. (2013). Naviguer à contre-courant avec des rames trop courtes ? Crise de la politique en matière de pauvreté durant la crise. In W. Lahaye, I. Pannecoucke, J. Vranken & R. Van Rossem (Eds.), *Pauvreté en Belgique. Annuaire 2013* (pp. 141-164). Leuven : Acco.
- Walker, G., & Day, R. (2012). Fuel poverty as injustice : Integrating distribution, recognition and procedure in the struggle for affordable warmth, *Energy Policy*, 49 (16), 69-75.
- Wauters, J., Clycq, N., & Timmerman, C. (2012). *Aspiraties en sociale mobiliteit van Roma. De visies van beleidmakers, middenveldorganisaties, schoolactoren en Roma zelf*. Antwerpen : Steunpunt Inburgering en Integratie.
- Webley, P. & Nyhus, E. K. (2001). Life-cycle and dispositional routes into problem debt. *British Journal of Psychology*, 92 (3), 423-446.
- Weishaupt, T. (2011). *From the manpower revolution to the activation paradigm : explaining institutional continuity and change in an integrating Europe*. Amsterdam : Amsterdam University Press.
- Weiss, C. H. (1977). Research for Policy's Sake : The Enlightenment Function of Social Research, *Policy Analysis*, (3), 531-545.
- Weiss, C. H. (1979). The many meanings of research utilization, *Public Administration Review*, 39 (5), 426-431.
- Weiss, C. H. (1999). The Interface between Evaluation and Public Policy, *Evaluation*, 5 (4), 468-486.
- Wessendorf, S. (2014). *Researching social relations in super-diverse neighbourhoods : mapping the field*. (IRIS Working Paper Series No. 2/2014). Birmingham : Institute for Research into Superdiversity.
- Wets, J., & Pauwels, F. (2011). *Arbeidsmigratie vanuit Oost-Europa. Polen, Roemenen en Bulgaren op de Belgische arbeidsmarkt*. Leuven : KU Leuven, HIVA.
- WHO & UNICEF (2010). *Countdown to 2015 decade report (2000-2010). Taking stock of maternal, newborn and child survival*. Geneva : WHO.
- WHO (2005). *The World Health Report 2005: make every mother and child count*. Geneva : WHO.
- Wilkinson, R., & Pickett, K. (2009). *The Spirit Level: Why More Equal Societies Almost Always Do Better*. London : Penguin.
- Winter, A. (2002). Over racistisch progressisme en verdraagzaam conservatisme. Individualisme langs de nieuwe politieke breuklijn. *Samenleving en Politiek*, 9 (4), 46-50.
- Zeitlin, J., & Vanhercke, B. (2014). *Socializing the European Semester?*. Stockholm : Swedish Institute for European Policy Studies (Sieps).

Quelques adresses pour plus d'informations

Ci-dessous, une sélection d'adresses pertinentes du fédéral ainsi que des trois Régions. Pour une liste plus détaillée d'adresses d'institutions en Flandre, se référer à l'ouvrage : Dierckx, D. ; Coene, J. & Raeymaeckers, P. (2014), Armoede en Sociale Uitsluiting Jaarboek 2014, Leuven : Acco.

Service fédéral

- ◆ SPP Intégration sociale, Lutte contre la Pauvreté, Economie Sociale et Politique des Grandes Villes, Boulevard Roi Albert II 30, 1000 Bruxelles, tél. 02/508.85.86, fax 02/508.86.97, question@mi-is.be, <http://www.mi-is.be>

Service interfédéral

- ◆ Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (CECLR), Rue Royale 138, 1000 Bruxelles, tél. 02/212.31.67, fax 02/212.30.30, luttepauvrete@cntr.be, <http://www.luttepauvrete.be>

Partenariats

- ◆ ATD Quart Monde Belgique, Avenue Victor Jacobs 12, 1040 Bruxelles, tél. 02/647.99.00 ou 02/647.92.25, fax 02/640.73.84, contact@atd-quartmonde.be, <http://www.atd-quartmonde>
- ◆ Brussels Platform Armoede, Vooruitgangsstraat, 323/6, 1030 Bruxelles, tél. 02/413.01.52, gregory.cremmerye@bwr.be, www.brussels-platform-armoede.be
- ◆ Decenniumdoelen 2017, P/a Welzijnszorg, Huidevettersstraat 165, 1000 Bruxelles, tél. 0474/25.48.80, fax 02/502.58.09, anny.vermeersch@decenniumdoelen.be, www.decenniumdoelen.be
- ◆ Fédération Belge des Banques Alimentaires, Rue de Glasgow 18, 1070 Bruxelles, tél. 02/559.11.10, fax 02/559.11.29, info@foodbanks.be, <http://www.foodbanks.be>
- ◆ Fédération des Centres de Service Social, Rue Gheude 49, 1070 Bruxelles, tél. 02/223.37.74, fax 02/223.37.75, info@fdss.be, <http://www.fdss.be>

- ◆ Fédération des maisons médicales et des collectifs de santé franco-phones ASBL, Boulevard du Midi 25 boîte 5, 5^e étage, 1000 Bruxelles, tél. 02/514.40.14, fax 02/514.40.04, fmm@fmm.be, www.maisonmedicale.org
- ◆ Fédération des Restos du Cœur de Belgique, Rue Georges Cosse, 5, 5380 Fernelmont, tél. 081/41.48.83, fax 081/41.48.83, federation@restosducoeur.be, <http://www.restosducoeur.be>
- ◆ Fondation Roi Baudouin, Rue Brederode 21, 1000 Bruxelles, tél. 02/511.18.40, fax 02/511.52.21, info@kbs-frb.be, <http://www.kbs-frb.be>
- ◆ Forum bruxellois de lutte contre la pauvreté, Rue Fernand Bernier 40, 1060 Bruxelles, tél. 02/600.55.66, fax. 02/348.50.04, info@fbfp.be, <http://www.fbfp.be>
- ◆ Front commun des SDF, Rue du Progrès 225/1, 1030 Schaerbeek, tél. 0479/68.60.20, frontcommunsdf@hotmail.com, <http://frontsdf.be>
- ◆ Institut pour l'égalité des chances des femmes et des hommes, Rue Ernest Blerot 1, 1070 Bruxelles, tél. 02/233.42.65, fax 02/233.40.32, egalite.hommesfemmes@iefh.belgique.be, www.igvm-iefh.belgium.be
- ◆ Netwerk tegen Armoede, Rue du Progrès 323/6, 1030 Bruxelles, tél. 02/204.06.50, fax 02/204.06.59, info@netwerktegenarmoede.be, <http://www.netwerktegenarmoede.be/>
- ◆ Plate-forme des ONG européennes du secteur social, Square de Meeûs 18, 1050 Bruxelles, tél. 02/511.37.14, fax 02/511.19.09, platform@socialplatform.org, www.socialplatform.org
- ◆ Réseau Belge de Lutte contre la Pauvreté (BAPN), Rue du Progrès 333/6, 1030 Bruxelles, tél. 02/265.01.54, fax 02/265.01.55, info@bapn.be, www.bapn.be
- ◆ Réseau européen anti-pauvreté (EAPN), Square de Meeûs 18, 1050 Bruxelles, tél. 02/226.58.50, fax 02/226.58.69, team@eapn.eu, <http://www.eapn.eu>
- ◆ Réseau Wallon de Lutte contre la Pauvreté, rue Marie-Henriette 12, 5000 Namur, tél. 081/31.21.17, fax 081/31.21.18, bureau@rwlp.be, <http://www.rwlp.be>

Autres organisations connexes

- ◆ Association de la Ville et des Communes de la Région de Bruxelles-Capitale (AVCB), Rue d'Arlon 53, boîte 4, 1040 Bruxelles, tél. 02/233.20.04, fax 02/280.60.90, welcome@avcb-vsgb.be, <http://www.avcb-vsgb.be>
- ◆ Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, Rue Royale 138, 1000 Bruxelles, tél. 02/212.30.00, fax 02/212.30.30, epost@cntr.be, <http://www.diversite.be>
- ◆ Fonds du Logement des familles nombreuses de Wallonie, Rue de Brabant 1, 6000 Charleroi, tél. 071/20.77.11, fax 071/20.77.56, contact@flw.be, <http://www.flw.be>
- ◆ La Ligue des droits de l'Homme, Rue du boulet 22, 1000 Bruxelles, tél. 02/209.62.80, fax 02/209.63.80, ldh@liguedh.be, <http://www.liguedh.be>
- ◆ Medimmigrant, Rue Gaucheret 164, 1030 Bruxelles, tel. 02/274.14.33 ou 02/274.14.34, fax 02/274.14.48, info@medimmigrant.be, <http://www.medimmigrant.be>
- ◆ Samenlevingsopbouw Vlaanderen vzw, Rue du Progrès 323, 1030 Bruxelles, tél. 02/201.05.65, fax 02/201.05.14, info.vlaanderen@samenlevingsopbouw.be, <http://www.samenlevingsopbouw.be>
- ◆ Steunpunt Algemeen Welzijnswerk (SAW), Diksmuidelaan 36a, 2600 Berchem (Antwerpen), tél. 03/366.15.40, fax 03/385.57.05, secretariaat@steunpunt.be, <http://www.steunpunt.be>
- ◆ Union des Villes et Communes de Wallonie (UVCW), rue de l'Etoile 14, 5000 Namur, tél. 081/24.06.11, fax 081/24.06.10, commune@uvcw.be, <http://www.uvcw.be>
- ◆ Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten (VVSG) – Afdeling Maatschappelijk Welzijn, Paviljoenstraat 9, 1030 Bruxelles, tél. 02/211.55.00, fax 02/211.56.00, info@vvsg.be, <http://www.vvsg.be>
- ◆ Welzijnszorg vzw, Huidevettersstraat 165, 1000 Bruxelles, tél. 02/502.55.75, fax 02/502.58.09, info@welzijnszorg.be, <http://www.welzijnszorg.be>

Associations locales (liste non-exhaustive)

- ◆ Assembl'âges ASBL, Chaussée de Wavre 1762b, 1160 Bruxelles, tél. 0474/47.60.41, infos@assemblages-asbl.be, www.assemblages-asbl.be
- ◆ Brusselse Welzijns- en Gezondheidsraad vzw, Lakensestraat 76 bus 3, 1000 Bruxelles, tél. 02/414.15.85, fax 02/414.17.19, info@bwr.be, <http://www.bwr.be>
- ◆ Centre Bruxellois d'Action Interculturelle ASBL – CBAI, Avenue de Stalingrad 24, 1000 Bruxelles, tél. 02/289.70.50, fax 02/512.17.96, info@cbai.be, <http://www.cbai.be>
- ◆ Centre de Documentation et de Coordination Sociales asbl, Avenue Louise 183, 1050 Bruxelles, tél. 02/511.08.00, fax 02/512.25.44, info@cdcs-cmdc.be, <http://www.cdcs-cmdc.be>
- ◆ Collectif solidarité contre l'exclusion – ASBL, Place Loix 7/27, 1060 Bruxelles, tél. 02/535.93.50, info@asbl-csce.be, <http://www.asbl-csce.be>
- ◆ Demos, Sainctelettesquare 19, 1000 Brussel, tél. 02/204.07.00, fax 02/204.07.09, info@demos.be, <http://www.demos.be>
- ◆ Fédération Lutte Solidarité Travail (LST) ASBL, Rue Pépin 27, 5000 Namur, tél. 081/22.15.12, fax 081/22.63.59, namur@mouvement-lst.org, <http://www.mouvement-lst.org>
- ◆ Groupe d'Animation de la Basse-Sambre – Bébé Bus, rue des Glaces Nationales, 142-144, 5060 Auvelais, tél. 071/78.42.71, fax 071/78.77.30, info@gabs.be, www.gabs.be
- ◆ L'Eglantier ASBL, Avenue Alphonse Allard 80, 1420 Braine-l'Alleud, tél. 02/385.00.67, fax 02/384.35.99, www.guidesocial.be/eglantier
- ◆ Le goéland ASBL, Faubourg de Bruxelles 57, 1400 Nivelles, tél. 067/21.50.51, fax 067/21.50.51, direction@legoelandasbl.be, <http://www.legoelandasbl.be>,
- ◆ MAKS vzw, Rue Georges Moreaustraat 110, 1070 Bruxelles, tél. 02/520.36.71, fax 02/555.09.99, maksvzw@maksvzw.be, <http://www.maksvzw.be>
- ◆ Rassemblement Bruxellois pour le Droit à l'Habitat ASBL, Quai du Hainaut 29, 1080 Molenbeek, tél. 02/502.84.63, fax 02/503.49.05, <http://www.rbdh-bbrow.be>
- ◆ Relogeas ASBL, Rue Monceau-Fontaine 42/11, 6031 Monceau-sur-Sambre, tél. 071/31.40.07, fax 071/27.05.49, info@relogeas.be, www.monceau-fontaines.be

Présentation des auteurs

Françoise Bartiaux est sociologue et docteure en démographie de l'Université catholique de Louvain, où elle est professeure de sociologie de l'environnement et de cours de méthodes en sciences sociales. Elle a participé ou coordonné plusieurs projets de recherche internationaux et pluridisciplinaires sur la consommation d'énergie dans le secteur résidentiel, dont le plus récent porte sur la pauvreté énergétique en Belgique.

Anne Baudaux a étudié l'anthropologie culturelle à l'Université catholique de Louvain et a obtenu son master en anthropologie (finalité approfondie) en 2010 avec distinction. Depuis lors, elle travaille comme assistante de recherche au sein du laboratoire d'anthropologie prospective (LAAP) de l'UCL.

Nicolas Bernard est professeur de droit à l'Université Saint-Louis et expert au cabinet du secrétaire d'État au Logement de la Région de Bruxelles-Capitale. Il est directeur de l'Institut de recherches interdisciplinaires sur Bruxelles de l'Université Saint-Louis, ainsi que l'auteur de nombreux ouvrages et articles sur le droit au logement.

Marielle Bruyninckx est docteure en sciences psycho-pédagogiques. Elle est professeure titulaire et responsable du Service de Développement humain et traitement des données de la Faculté de Psychologie et des sciences de l'éducation de l'Université de Mons. Elle est l'auteure de nombreuses publications dans le domaine du développement, de la diversité et du contact de cultures. Son service a développé une expertise en matière de développement des pays du Sud et de coopération internationale. Pendant plus de dix ans, Marielle Bruyninckx a notamment été gestionnaire du partenariat de coopération universitaire institutionnelle avec l'Université d'État d'Haïti.

Bea Cantillon est professeure ordinaire et directrice du 'Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck' de l'Université d'Anvers. Elle publie internationalement des ouvrages détaillés sur un large éventail de

sujets, dont la pauvreté, la politique sociale, la sécurité sociale, l’État-providence et le genre. Elle travaille comme conseillère pour le gouvernement belge et pour les organisations internationales telles que la Commission européenne et l’OCDE.

Ricardo Cherenti est le titulaire d’un D.U en politiques européennes (Université de Catagne), d’un master en sciences politiques (ULG), d’un master en philosophie (Université de Montpellier) et d’un master en psychanalyse (Université de Montpellier). Il est actuellement conseiller à la Fédération des CPAS de l’Union des Villes et Communes de Wallonie (UVCW).

Bernard Conter est politologue et chercheur à l’Institut wallon de l’évaluation, de la prospective et de la statistique (IWEPS). Ses travaux portent sur les politiques de l’emploi et de la formation et l’influence des orientations européennes sur les politiques régionales et nationales.

Fabio Contipelli est titulaire d’un master en sciences politiques. Il travaille actuellement en tant que collaborateur/chef du service de l’Intégration sociale et de l’Emploi à la ‘Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten’ (VVSG).

Nathalie Debast est juriste de formation. Après avoir effectué son stage au barreau de Leuven, elle est devenue collaboratrice à la ‘Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten’(VVSG) où elle s’est d’abord spécialisée dans la législation relative aux CPAS avant d’endosser un rôle plus axé sur la politique. Elle représente les administrations locales dans différents groupes de travail, notamment sur le thème de la précarité énergétique.

Helga De Doncker est analyste senior au service Analyse microéconomique de la Banque Nationale de Belgique.

Murielle Deguerry est médecin de la santé publique, directrice scientifique de l’Observatoire de la Santé et du Social de Bruxelles-Capitale.

Romain Duvivier est économiste à l’Observatoire du Crédit et de l’Endettement.

Gille Feyaerts est politologue, collaborateur scientifique à l’Observatoire de la Santé et du Social de Bruxelles-Capitale. Étudiant doctorant,

il est également lié à l'École de Santé publique de l'ULB, où il mène des recherches sur les évaluations des politiques en matière de pauvreté et d'inégalités sociales dans le domaine de la santé.

Josephine Foubert est sociologue et travaille depuis 2012 dans le groupe de recherche ‘Participation, Opportunities, Structures’ (POS+) au sein du département de Sociologie à l'UGent. Ses recherches portent essentiellement sur les inégalités sociales en matière de santé et de qualité de vie, et se concentrent plus particulièrement sur les personnes présentant un handicap.

Dorien Frans est sociologue et travaille en tant que collaboratrice scientifique au ‘Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck’ à l'Université d'Anvers.

Anneline Geerts est sociologue, titulaire d'un master en conflit et développement et chercheuse associée au Centre ‘Participation, Opportunities, Structures’ (POS+) au sein du groupe de recherche Sociologie de l'UGent depuis 2014. Auparavant, elle était chercheuse associée au ‘Centrum Ongelijkheid, Armoede, Sociale uitsluiting en de Stad’ (OASeS) de l'Université d'Anvers. Ses centres de recherche portent sur la pauvreté et l'exclusion sociale et principalement sur les groupes à risque.

Anne-Catherine Guiio travaille à l'unité « relations internationales » du CEPS/INSTEAD. Elle est notamment impliquée dans le réseau international d'analyse de l'enquête sociale européenne EU-SILC (Net-SILC2). Durant ces dernières années, sa recherche a porté sur l'analyse de la pauvreté, de l'exclusion sociale et du bien-être. Auparavant, elle était responsable de recherche à l'IWEPS et experte nationale détachée à Eurostat.

Bernard Hubeau est juriste et urbaniste. Il est professeur ordinaire à la Faculté de droit de l'Université d'Anvers et chargé de cours à la VUB. Il est également président du ‘Vlaamse Woonraad’, Conseil stratégique dans le domaine de la politique du logement.

Lesley Hustinx est professeure au département de Sociologie de l'UGent. Elle fait partie du ‘Centre for Social Theory’ (CST) et du groupe de recherche ‘Participation, Opportunities, Structures’ (POS+). Elle est experte au Conseil supérieur des volontaires.

Caroline Jeanmart est sociologue à l’Observatoire du Crédit et de l’Endettement.

Willy Lahaye est philosophe et docteur en sciences psychologiques et de l’éducation. Il est chef du département d’Études et d’Actions Sociales de l’Université de Mons. Fondateur du Centre de recherche en inclusion active (CeRIS), il y mène des recherches et des interventions dans le domaine de la pauvreté et de l’exclusion sociale qui affectent les enfants et leurs familles.

Luc Laurent est directeur général honoraire du Fonds du Logement de Wallonie.

Sarah Luyten est géographe sociale, collaboratrice scientifique à l’Observatoire de la Santé et du Social de Bruxelles-Capitale.

Sarah Marchal est aspirante au ‘Fonds voor Wetenschappelijk onderzoek – Vlaanderen’, du ‘Centrum voor sociaal beleid Herman Deleeck’. Elle mène des recherches sur la création et l’efficacité de la protection du revenu minimum pour les personnes en âge de travailler, sous un angle de comparaison à l’échelon européen.

Giuseppe Pagano est docteur en sciences économiques appliquées, il dirige le service de Finances publiques et Fiscalité de l’Université de Mons. Ses axes de recherche sont la politique économique, la comptabilité nationale, les finances publiques, notamment celles des Régions et Communautés, ainsi que l’économie régionale. Il a également coordonné, à la demande du gouvernement wallon, le groupe d’experts scientifiques dont les travaux sont à l’origine du plan Marshall 2022, et conçu la stratégie et les programmes opérationnels régionaux pour la programmation 2014 – 2020 des fonds européens FEDER et FSE.

Isabelle Pannecoucke est sociologue et docteure en sciences sociales (sociologie). Elle travaille en tant que chercheuse senior au ‘Steunpunt Wonen’ (KU Leuven) et fait également partie du groupe de recherche ‘Participation, Opportunities, Structures’ (POS+) de l’UGent.

Nathalie Perrin est politologue et chercheuse au Centre d’Études de l’Ethnicité et des Migrations (CEDEM) de l’Université de Liège.

Maxime Pourtois est titulaire d'un master en sciences politiques. Il travaille actuellement en tant qu'assistant de recherche au sein du service des Sciences de la Famille de l'Umons.

Fabienne Richard est docteure en sciences de la santé publique. Sage-femme de formation, elle a travaillé dix ans comme sage-femme clinicienne en Europe et cinq ans dans des contextes internationaux (Afghanistan, Burkina Faso, Kenya, Liberia, Somalie, Sri Lanka). Elle a rejoint l'Institut de Médecine Tropicale d'Anvers en 1999 où ses domaines de recherche sont la santé maternelle, l'accès aux soins de santé et la qualité des soins. Elle a coordonné plusieurs travaux sur les barrières financières à l'accès aux soins obstétricaux dans les pays à faibles ressources.

Henk Roose travaille au département Sociologie de l'UGent. Il y enseigne la méthodologie de recherche, l'inégalité sociale et la sociologie de la culture. Ses recherches portent principalement sur l'inégalité sociale, les styles de vie culturels et les sondages.

Sophie Saffre est titulaire d'un master en traduction et en sciences politiques. Elle travaille actuellement en tant qu'assistante de recherche au sein du Service des Sciences de la Famille de l'Umons.

Nathalie Schuerman est titulaire d'un diplôme en sociologie et en politique sociale internationale, et travaille en tant que chercheuse doctorante au 'Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck' de l'Université d'Anvers.

Pol Vandamme est titulaire d'un bachelor en orthopédagogie, d'un master en criminologie et d'un master en droit. Il travaille actuellement en tant que secrétaire au 'Vlaamse Woonraad', l'organe de conseil stratégique dans le domaine de la politique de logement.

Frank Vandenbroucke est économiste et professeur à la KU Leuven. Il est professeur ordinaire à l'Université d'Anvers et d'Amsterdam.

Bruno Van der Linden est maître de recherches du Fonds de la Recherche Scientifique – FNRS et professeur à l'Université catholique de Louvain (UCL). Il effectue ses recherches sur le marché du travail, en particulier belge, au sein de l'Institut de Recherches Économiques et Sociales de l'UCL.

Maëlle Van der Linden est étudiante en dernière année de master en anthropologie (finalité nature et environnement) à l'Université catholique de Louvain (UCL). Elle s'intéresse particulièrement aux enjeux environnementaux et à leurs conséquences sur les populations vulnérables ainsi qu'aux initiatives citoyennes mises en place pour y remédier.

Philippe Van Kerm dirige le département ‘Living Conditions’ au centre public de recherche CEPS/INSTEAD, Esch/Alzette, Luxembourg. Ses domaines de recherche portent sur l’économie du bien-être et du travail et principalement sur les méthodes de mesure des inégalités, de la mobilité sociale et de la dynamique de la distribution des revenus.

Pieter-Paul Verhaeghe est sociologue spécialisé dans les questions urbaines à l'UGent. Il y travaille en tant que chercheur post-doctorant dans le groupe de recherche Sociologie.

Wim Van Lancker est chercheur post-doctorant au ‘Fonds voor Wetenschappelijk Onderzoek – Vlaanderen’, du ‘Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck’. Il mène ses recherches sur les effets de la politique familiale en matière de redistribution et de la relation avec la pauvreté et l'inégalité, et sur l'efficacité de la politique sociale en fonction de la lutte contre la pauvreté.

Natascha Van Mechelen est chercheuse post-doctorante au ‘Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck’ de l'Université d'Anvers. Ses centres de recherche principaux portent sur la protection des revenus minimums en Belgique et en Europe.

Ronan Van Rossem est professeur en sociologie à l'UGent et est membre du groupe de recherche ‘Participation, Opportunities, Structures’ (POS+).

David Van Vooren est assistant social et sociologue. Il est collaborateur politique au ‘Vlaamse Woonraad’, Conseil stratégique dans le domaine de la politique du logement.

Julie Vinck (UA, CSB) est chercheuse au ‘Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck’ (Université d'Anvers).

Hendrik Vos est professeur ordinaire en politiques européennes et directeur du Centre des Études européennes à l'UGent. Ses recherches portent principalement sur les processus de prises de décision et des développements actuels dans l'Union européenne.

Jan Vranken est sociologue et professeur émérite à l'Université d'Anvers où il participe encore à des travaux de recherche au Centre ‘Ongelijkheid, Armoede, Sociale Uitsluiting en de Stad’ (OASeS). Il est également collaborateur volontaire à l'UGent.

