

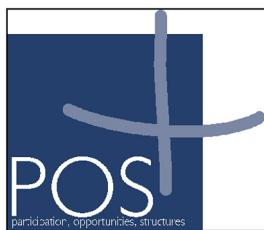
Pauvreté en Belgique

Annuaire 2014

P.O.S.+: 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 2014

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



ACADEMIA PRESS

© 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 2014
Isabelle Pannecoucke, Willy Lahaye, Jan Vranken et Ronan Van Rossem (éds.)
Gent, Academia Press, 2014, xxiii + 439 pp.

Couverture : Twin Media

Mise en page : proxessmaes.be

ISSN: 2294-5210
ISBN 978 90 382 2310 0
D/2014/4804/90
U 2175

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.....	xxvii
PARTIE I. ACTUALITÉS DE LA PAUVRETÉ EN BELGIQUE FÉDÉRALE : LES STIGMATES CONJONCTURELS OU STRUCTURELS D'UNE SOCIÉTÉ EN CRISE ?	1
Introduction	
Combattre la crise économique en fournissant des efforts d'austérité en politique sociale ?	3
<i>Jan Vranken</i>	
Chapitre 1. Dimensions régionales de la pauvreté et de l'exclusion en Belgique	17
<i>Anne-Catherine Guio et Éric Marlier</i>	
Chapitre 2. La relation entre la pauvreté et la santé : une recherche exploratoire menée dans les différentes Régions belges.....	49
<i>Alessia Romagnoli, Josephine Foubert, Ronan Van Rossem et Bernard Jacob</i>	
Chapitre 3. La pauvreté chez les indépendants : aperçu	73
<i>Ronan Van Rossem, Josephine Foubert et Didier Van Caillie</i>	
Chapitre 4. Les familles monoparentales en Belgique : une approche par les trajectoires professionnelles.....	93
<i>Martin Wagener, Christine Defever et Dimitri Mortelmans</i>	

Réflexion	117
Combattre l'isolement des parents : une pierre angulaire de la lutte contre la précarité infantile pour l'Office de la Naissance et de l'Enfance et 'Kind en Gezin'.	
<i>Samuel Ndame, Anne-Françoise Bouvy, Delphine Jouret et Geneviève Bazier (ONE) et Rudy De Cock (K&G)</i>	
PARTIE II. LA GOUVERNANCE MULTI-NIVEAUX DES POLITIQUES SOCIALES DEPUIS L'EUROPE JUSQU'AU CITOYEN	133
Introduction. La politique de lutte contre la pauvreté sur le « Boulevard des rêves brisés » ?	135
<i>Jan Vranken et Sophie Saffre</i>	
Chapitre 1. Lutter efficacement contre la pauvreté et l'exclusion sociale en Europe : une nouvelle approche	145
<i>Hugh Frazer</i>	
Chapitre 2. Investissements sociaux : un nouveau modèle pour les États-providence européens ?	167
<i>Ides Nicaise et Wouter Schepers</i>	
Chapitre 3. L'attribution automatique des droits, un pas vers une plus grande effectivité de ceux-ci	193
<i>Françoise De Boe et Henk Van Hoetegem</i>	
Chapitre 4. Pratiques des CPAS en matière d'intégration sociale des usagers d'origine ou de nationalité étrangères – une étude exploratoire ..	211
<i>Ramón Peña-Casas, Dalila Ghailani et Johan Wets</i>	
Chapitre 5. Tenir le coup, envers et contre tout. Enjeux et défis du changement organisationnel dans les CPAS bruxellois	227
<i>Véronique Degraef</i>	
PARTIE III. APPROCHE TERRITORIALE DE LA PAUVRETÉ ET DES DISPOSITIFS CONTRE LA PAUVRETÉ	251
Introduction. Le social et le spatial : deux aspects intimement liés	253
<i>Isabelle Pannecoucke et Jan Vranken</i>	
Chapitre 1. Mesurer, c'est savoir : un indice synthétique de mesure de la pauvreté multidimensionnelle en Belgique rurale	261
<i>Maarten Loopmans, Xavier May et Pierre Marissal</i>	

Chapitre 2. Politique des villes et lutte contre la pauvreté : entre ségrégation et politique intégrée	283
<i>Isabelle Pannecoucke et Martin Wagener</i>	
Chapitre 3. CPAS et Services publics de l'emploi : une coopération conflictuelle dans l'accompagnement des jeunes entre enseignement et emploi	297
<i>Abraham Franssen</i>	
Chapitre 4. L'adaptation des politiques publiques du logement face aux nouveaux enjeux sociétaux	323
<i>Alain Malherbe, Nicolas Bernard, Bernard Monnier, Luc Laurent, Pascal De Decker et Kristof Heylen</i>	
PARTIE IV. <i>LAST BUT NOT LEAST, CONCLUSIONS ÉTAYÉES PAR DES DONNÉES CHIFFRÉES</i>	357
Pauvreté et exclusion sociale en chiffres	358
<i>Josephine Foubert et Alessia Romagnoli</i>	
Conclusion. Quatre choix fondamentaux pour aborder la pauvreté efficacement dans les cinq prochaines années	391
<i>Isabelle Pannecoucke, Ronan Van Rossem, Willy Lahaye et Jan Vranken</i>	
Bibliographie	399
Quelques adresses pour plus d'informations	431
Présentation des auteurs	435

Liste des figures

Partie I – Chapitre 1

Figure 1 – Taux de pauvreté monétaire (en %) et seuil de pauvreté (en SPA/an), pays européens, 2011.....	21
Figure 2 – Répartition régionale de la pauvreté monétaire en Belgique, en %, 2011.....	21
Figure 3 – Taux de déprivation matérielle, en %, pays européens, 2011.....	23
Figure 4 – Répartition géographique de l'indicateur synthétique 'Poverty in the City and the Countryside' (POCICO) par secteur statistique, 2009.....	24
Figure 5 – Taux de déprivation matérielle, en %, par quintile de revenu (défini au niveau national), Flandre et Wallonie, 2010	25
Figure 6 – Taux de pauvreté monétaire et de déprivation selon les niveaux d'intensité en travail et la présence ou non d'enfants dans le ménage, en %, Wallonie et Flandre, 2011	31
Figure 7 – Proportion d'enfants (1-15 ans), selon la Région, qui vivent dans un ménage qui n'a pas la capacité financière d'avoir les items suivants et qui souhaiterait en disposer, 2009	34
Figure 8 – Taux de pauvreté monétaire (%), seuil fixé à 40 %, 50 %, 60 % et 70 %, par âge, Belgique, Wallonie, Flandre, 2011	36
Figure 9 – Risque de pauvreté ou d'exclusion sociale, population ciblée totale et composantes (en milliers de personnes), Belgique, 2005-2018 ..	39
Figure 10 – Risque de pauvreté ou d'exclusion sociale, part relative des trois composantes, Belgique, 2011	40

Partie I – Chapitre 2

Figure 1 – Privation matérielle selon la Région, en %	56
Figure 2 – Proportion des ménages à risque de pauvreté, selon la Région	56
Figure 3 – Santé générale subjective selon la Région	56
Figure 4 – Comparaison de la répartition du bien-être émotionnel, par Région.....	57

Partie I – Chapitre 3

Figure 1 – Risque de pauvreté suivant les types de ménage.....	81
Figure 2 – Ventilation des types de ménage sur les déciles du revenu disponible équivalent	81

Figure 3 –	Privation matérielle des ménages selon la présence d'indépendants	83
Figure 4 –	Privation matérielle dans les ménages avec indépendants, en fonction de caractéristiques contextuelles	83
Figure 5 –	Privation matérielle en fonction du risque de pauvreté	84
Figure 6 –	Risque de pauvreté dans les ménages avec indépendants, en fonction de caractéristiques contextuelles	85
Figure 7 –	Privation matérielle dans les ménages avec indépendants, en fonction de caractéristiques contextuelles	85

Partie I – Chapitre 4

Figure 1 –	Types de ménages détaillés par âge et par genre en 2010 en Belgique	97
Figure 2 –	Types de ménages par catégorie d'âge et par genre en 2010 en Belgique	99
Figure 3 –	Proportion des enfants par tranche d'âge selon la forme familiale en 2010 en Belgique (%)	99
Figure 4 –	Taux d'emploi des femmes entre 25 et 44 ans dont l'enfant le plus jeune a moins de 3 ans, en fonction du type de ménage dans les trois Régions en 2009	101
Figure 5 –	Répartition des métiers en fonction des classes sociales par type familial en 2010 en Belgique (%)	102
Figure 6 –	Proportion du travail à temps partiel chez les salariés âgés de 25 à 44 ans selon le type de ménage et par genre en Belgique en 2009 ..	103
Figure 7 –	Taux de chômage des femmes de 25 à 44 ans dont l'enfant le plus jeune a moins de 3 ans, en fonction du type de ménage dans les trois Régions en 2009	104
Figure 8 –	Durée de chômage par type familial en 2010 en Belgique (%)	104
Figure 9 –	Proportion de bénéficiaires du RIS ou d'une aide financière parmi les femmes entre 25 et 44 ans dont l'enfant le plus jeune a moins de 3 ans, en fonction du type de ménage dans les trois Régions en 2009	105
Figure 10 –	Représentation des dix trajectoires les plus représentatives des <i>clusters</i> obtenus par l'OMA sur le statut professionnel simplifié des femmes monoparentales flamandes âgées entre 25 et 44 ans qui ont connu une séparation en 2003	108
Figure 11 –	Représentation des dix trajectoires les plus représentatives des <i>clusters</i> obtenus par l'OMA sur le statut professionnel simplifié des femmes monoparentales bruxelloises âgées entre 25 et 44 ans de 2003 à 2010	112

Partie I – Réflexion

Figure 1 –	Populations d'enfants qui fréquentent les milieux d'accueil et les consultations pour enfants lors du « Bilan de santé » à neuf mois	119
------------	--	-----

Figure 2 – Évolution des naissances selon la catégorie d'âge des mères..... 122

Partie II – Chapitre 2

Figure 1 – Effets de la participation à l'enseignement préscolaire et de la qualité de ce dernier sur les compétences à l'âge de 15 ans	173
Figure 2 – Participation à l'enseignement pour adultes selon le niveau scolaire de base.....	176
Figure 3 – Politique active du marché du travail et risques de tomber dans le chômage de longue durée.....	177
Figure 4 – Tendances des chiffres de la pauvreté financière (AROPE) parmi les chômeurs	181
Figure 5 – Érosion du caractère progressif de l'impôt sur les revenus des personnes physiques au sein de l'UE, 1995-2010.....	185
Figure 6 – Répartition des différents types de dépenses sociales parmi la population, selon le quintile de bien-être.....	188

Partie III – Chapitre 1

Figure 1 – Typologie rurale	266
Figure 2 – Part des personnes pauvres d'après l'indice synthétique de pauvreté	273
Figure 3 – Part des personnes pauvres d'après la pauvreté monétaire (seuil de 14 %)	273

Partie III – Chapitre 4

Figure 1 – Migrations de la Région bruxelloise vers les autres communes belges en fonction du niveau socioéconomique.....	326
Figure 2 – Présence du confort moyen, selon le statut de propriété (en %), Région flamande, 2005-2009	346
Figure 3 – Présence d'équipements dans l'habitation (en %), pour les locataires, Région flamande, 2005-2009.....	347
Figure 4 – Présence d'équipements dans l'habitation (en %), pour les propriétaires, Région flamande, 2005-2009	347
Figure 5 – Présence d'une fuite dans le toit, un mur ou d'un carrelage humide, de châssis en putréfaction, selon le statut de propriété (en %), Région flamande, 2005-2009	348

Partie IV

Figure 1 – Évolution du pourcentage des ménages à très faible intensité de travail ; Belgique et UE-27 ; 2005-2012	362
Figure 2 – Évolution du pourcentage de la population souffrant de privation matérielle (sévere) ; Belgique et UE-27 ; 2005-2012	363
Figure 3 – Évolution du coefficient Gini ; Belgique et UE ; 2005-2012.....	364

VIII – LISTE DES FIGURES

Figure 4 – Répartition de la part constituée par les hommes et les femmes bénéficiant du revenu d'intégration selon la situation familiale ; Belgique ; 2012	368
Figure 5 – Comparaison entre les bénéficiaires du revenu d'intégration et de l'équivalent du revenu d'intégration selon le groupe de nationalité ; Belgique ; 2012	370
Figure 6 – Comparaison entre les bénéficiaires du revenu d'intégration et de l'équivalent du revenu d'intégration selon le sexe ; Belgique ; 2012	370
Figure 7 – Évolution du nombre global de bénéficiaires des mesures pour l'emploi dans le cadre du DIS et du DAS ; Belgique et ses Régions ; 2002-2012.....	372
Figure 8 – Répartition des bénéficiaires de la GRAPA selon le sexe et le montant en date du 1 ^{er} janvier ; Belgique ; 2002-2013	375
Figure 9 – Répartition des ayants droit à l'ARR et à l'AI selon le sexe et l'âge ; Belgique ; en date du 31 décembre 2012.....	377
Figure 10 – Répartition des ayants droit selon le sexe, Belgique ; en date du 31 décembre 2012.....	377
Figure 11 – Évolution du nombre de familles allocataires et du nombre d'enfants ayants droit ; Belgique ; 2000-2012	378
Figure 12 – Évolution des chômeurs complets indemnisés demandeurs d'emploi (CCI-DE) selon la durée du chômage ; Belgique et ses Régions ; 2008-2013.....	379
Figure 13 – Ratios de chômage selon le niveau de formation (CITE-7) pour les personnes âgées de 15 à 64 ans ; Belgique et UE-28 ; 2008-2013...	380
Figure 14 – Évolution des chômeurs complets indemnisés demandeurs d'emploi (CCI-DE) selon la durée du chômage ; Belgique ; 2008-30/9/2013	381
Figure 15 – Évolution du risque de pauvreté au sein de la population professionnellement active selon le type de ménage ; Belgique ; 2006-2012.....	382
Figure 16 – Évolution du risque de pauvreté selon le statut de propriété ; Belgique ; 2003-2012	384
Figure 17 – Évolution de la part de la population qui vit dans un logement présentant des problèmes d'humidité ; Belgique et UE ; 2006-2012	386
Figure 18 – Évolution de la part de la population qui vit dans un logement sans bain ni douche ; Belgique et UE ; 2006-2012	386
Conclusion	
Figure 1 – Risque de pauvreté dans les pays de l'UE ; 2008 et 2011.....	392

Liste des tableaux

Partie I – Chapitre 1

Tableau 1 – Répartition régionale des personnes monétairement pauvres en 2010, en %, selon le nombre d'années passées dans la pauvreté durant les quatre dernières années (2007-2010)	26
Tableau 2 – Taux de pauvreté monétaire et taux de déprivation régionaux pour différentes catégories de personnes, en %, 2011.....	27
Tableau 3 – Montant de divers minima sociaux, en pourcentage du seuil de pauvreté monétaire, pour différents ménages types, Belgique, 2010	37

Partie I – Chapitre 2

Tableau 1 – Comparaison des caractéristiques socioéconomiques des personnes vivant en situation de pauvreté monétaire en Belgique et dans les Régions	58
Tableau 2 – Comparaison des caractéristiques socioéconomiques des personnes vivant en situation de privation matérielle sévère en Belgique et dans les Régions	59
Tableau 3 – Répartition, par Région, de la bonne et de la mauvaise santé, selon le risque de pauvreté et de privation matérielle (en %)	61
Tableau 4 – Moyenne, par Région, du bien-être émotionnel selon le risque de pauvreté et de privation matérielle	62

Partie I – Chapitre 4

Tableau 1 – Proportion de familles monoparentales parmi les ménages avec enfants et par Région en 2009	96
Tableau 2 – Distribution des types de ménage par Région en 2010	96
Tableau 3 – Ventilation de la position socioéconomique selon le statut de ménage en Belgique en 2009.....	100
Tableau 4 – Répartition selon différentes variables de l'échantillon par type..	107
Tableau 5 – Répartition des différentes variables en fonction du type.....	109
Tableau 6 – Description des 11 types obtenus lors de l'OMA sur les statuts socioprofessionnels des femmes monoparentales bruxelloises âgées entre 25 et 44 ans	110
Tableau 7 – Répartition selon différentes variables de l'échantillon par type..	113

Partie II – Chapitre 4

Tableau 1 – Part des CPAS interrogés qui indiquent souvent aider les clients d'origine étrangère suivants	213
---	-----

Partie III – Chapitre 1

Tableau 1 – La pauvreté en Belgique, par Région	272
Tableau 2 – Comparaison entre l'estimation de la pauvreté par type de zone sur la base de la BCSS et d'EU-SILC	272

Partie III – Chapitre 2

Tableau 1 – Nombre de quartiers défavorisés et d'habitants dans ces quartiers dans 17 régions urbaines belges	288
---	-----

Partie III – Chapitre 4

Tableau 1 – Évolution du taux de chômage, 2003-2009	350
Tableau 2 – Évolution du nombre de bénéficiaires du revenu d'intégration, 2001-2010	350
Tableau 3 – Évolution du nombre de bénéficiaires du revenu d'intégration par 1 000 habitants, 2006-2010	350
Tableau 4 – Retard scolaire, 2011	351

Partie IV

Tableau 1 – Risque de pauvreté par catégorie de population ; Belgique ; 2012	359
Tableau 2 – Évolution du pourcentage de personnes vivant dans un ménage à risque de pauvreté ou d'exclusion sociale ; Belgique et UE-27 ; 2005-2012	361
Tableau 3 – Évolution de la répartition des déciles du revenu net global imposable ; Belgique ; 2005-2010	364
Tableau 4 – Évolution du nombre global annuel de bénéficiaires du droit à l'intégration sociale (DIS) et du droit à l'aide sociale (DAS) ; Belgique et ses Régions ; de 2002 à 2012	365
Tableau 5 – Profil des bénéficiaires du DIS, totaux annuels en chiffres absolus et en pourcentages ; Belgique et ses Régions ; 2012	366
Tableau 6 – Profil des bénéficiaires du DAS, totaux annuels en chiffres absolus et en pourcentages ; Belgique et ses Régions ; 2011	367
Tableau 7 – Profil des bénéficiaires du revenu d'intégration, chiffres annuels ; Belgique ; 2012	367
Tableau 8 – Profil des bénéficiaires de l'équivalent du revenu d'intégration, chiffres annuels ; Belgique et ses Régions ; 2012	369
Tableau 9 – Évolution du nombre annuel d'étudiants bénéficiaires du revenu d'intégration ; Belgique et ses Régions ; 2002-2012	371

Tableau 10 – Évolution du nombre mensuel moyen de mises à l'emploi dans le cadre du DIS et du rapport EMPL DIS (EMPL DIS + revenu d'intégration) ; Belgique ; 2003-2013	372
Tableau 11 – Évolution du nombre mensuel moyen de mises à l'emploi dans le cadre du DAS et du rapport EMPL DAS (EMPL DAS + revenu d'intégration) ; Belgique ; 2003-2013	373
Tableau 12 – Évolution du nombre annuel de bénéficiaires d'aide médicale d'urgence ; Belgique et ses Régions ; 2002-2011.....	373
Tableau 13 – Évolution du nombre de bénéficiaires du RGPA et de la GRAPA par rapport au nombre global de bénéficiaires d'une pension en date du 1 ^{er} janvier ; Belgique ; 2002-2013.....	374
Tableau 14 – Répartition des bénéficiaires de la GRAPA selon l'âge, le sexe et le type d'aide reçue ; Belgique ; 1 ^{er} janvier 2013	375
Tableau 15 – Évolution des ayants droit à l'ARR, à l'AI et à l'AAPA ; Belgique ; en date du 31 décembre 2002-2012.....	376
Tableau 16 – Répartition des enfants ayants droit selon l'ordre de naissance et le régime ; Belgique ; 2 ^e semestre 2012	378
Tableau 17 – Ratios de chômage selon l'âge ; Belgique et UE-28 ; 2002-2012...	380
Tableau 18 – Évolution des ratios de chômage de longue durée (≥ 12 mois) en pourcentages des chiffres du chômage complet au sein de la population d'âge actif; UE, Belgique et ses Régions ; 2003-2012..	381
Tableau 19 – Évolution des risques de pauvreté parmi les personnes qui travaillent ; Belgique et UE ; 2006-2012	383
Tableau 20 – Évolution de la surpopulation et de la sévère pénurie de logements selon l'âge et le risque de pauvreté, en pour cent de la population ; Belgique ; 2006-2012.....	385
Tableau 21 – Évolution du nombre annuel de bénéficiaires de primes d'installation ; Belgique et ses Régions ; 2008-2012	387
Tableau 22 – Montants minimums des allocations après indexation ; Belgique ; 1 ^{er} septembre 2013	387

Abréviations

AAPA	Allocation pour l'aide aux personnes âgées
Actiris	Office Régional Bruxellois de l'Emploi
AF	Allocations familiales
AF	Aide financière
AS	Assistant social
AVCB	Association de la Ville et des Communes de la Région de Bruxelles-Capitale
AI	Allocation d'intégration
AI	Agent d'insertion
AIS	Agence immobilière sociale
AMO	Service d'aide en milieu ouvert
APL	Association de promotion du logement
AROPE	At risk of poverty and social exclusion
ARR	Allocation de remplacement de revenu
ASBL	Association Sans But Lucratif
AWIPH	Agence Wallonne pour l'Intégration des Personnes Handicapées
BCE	Banque centrale européenne
BCSS	Banque Carrefour de la Sécurité Sociale
BDMS	Banque de Données Médico-Sociales
BIT	Bureau international du Travail
BSP	Bilan socioprofessionnel
BWR	Brusselse Welzijns- en Gezondheidsraad
CAA	Compétences acquises ailleurs
CADIS	Centre d'analyse et d'intervention sociologiques
CAP	Commission d'assistance publique
CBAI	Centre Bruxellois d'Action Interculturelle
CCC	Observatoire de la Santé et du Social de Bruxelles-Capitale
CCFEE	Commission Consultative Formation Enseignement Emploi
CCI	Chômeur complet indemnisé
CCI-DE	Chômeur complet indemnisé demandeur d'emploi
CCLP	Comité consultatif de locataires et de propriétaires
CDCS	Centre de Documentation et de Coordination Sociales
CE	Chercheur d'emploi
CE	Consultation pour enfants
CEBUD	Centre de conseil et de recherche budgétaire
CED	Citizenship, Equality and Diversity
CEE-ONU	Commission économique des Nations Unies pour l'Europe
CELLO	Centrum voor Longitudinaal en Levensloop Onderzoek

CEPS	Centre d'études de populations, de pauvreté et de politiques socioéconomiques
CeRIS	Centre de recherche en inclusion sociale
CES	Centre d'Études Sociologiques
CLB	Centrum voor Leerlingenbegeleiding
COCOLO	Conseil consultatif des locataires sociaux
Cocom	Commission communautaire commune
CPAS	Centre Public d'Action sociale
CPDT	Conférence Permanente du Développement Territorial
CPN	Consultation prénatale
CPP	Contrat de projet professionnel
CPS	Comité de protection sociale
CREAT	Centre de Recherche pour l'Action Territoriale
CRIDIS	Centre de recherches interdisciplinaires, Démocratie, Institutions, Subjectivité
CSCE	Collectif Solidarité Contre l'Exclusion
CSH	Clause sociale horizontale
CWLHD	Code wallon du logement et de l'habitat durable
DAS	Droit à l'aide sociale
DEI	Demandeur d'emploi inoccupé
DG	Direction générale
DIVERCITIES	Divercity in Cities
DGSIE	Direction générale Statistique et Information économique
DIS	Droit à l'intégration sociale
DKF	Dienst für Kind und Familie
EAC	Examen annuel de la croissance
EAPN	European Anti-Poverty Network
ECFIN	(Affaires) économiques et financières
EdM	Exposé des motifs
EHESS	École des Hautes Études en Sciences Sociales
EIS	Évaluations de l'impact social
EPSCO	(Conseil) Emploi, Politique sociale, Santé et Consommateurs
EPSU	European Federation of Public Service Unions
ERIS	Équivalent du revenu d'intégration sociale
ETP	Équivalent temps-plein
EU-SILC	European Union Statistics on Income and Living Conditions
F.L.L.F.N.B	Fonds du Logement de la Ligue des Familles nombreuses de Belgique
FBLP	Forum Bruxellois de Lutte contre la Pauvreté
FDSS	Fédération des Services Sociaux
FEI	Fonds européen d'intégration
FMI	Fonds monétaire international
FMM	Fédération des Maisons Médicales
FSE	Fonds social européen
FWL	Fonds du Logement de Wallonie
GABS	Groupe Animation de la Basse-Sambre
GGP	Géomatique grand public

GGPS	Generations and Gender Project Survey
GRAPA	Garantie des revenus aux personnes âgées
HBSC	Health Behaviour in School Aged Children
HIVA	Onderzoeksinstituut voor Arbeid en Samenleving
IACCHOS	Institut d'analyse du changement dans l'histoire et les sociétés contemporaines
IBSA	Institut bruxellois de Statistique et d'Analyse
IGEAT	Institut de Gestion de l'Environnement et d'Aménagement du Territoire
ILA	Initiative locale d'accueil
INASTI	Institut national d'assurances sociales pour travailleurs indépendants
INSEAD	International networks for studies in technology, environment, alternatives, development
ISP	Insertion socioprofessionnelle
IWEPS	Institut Wallon de l'Evaluation, de la Prospective et de la Statistique
K&G	Kind & Gezin
KU Leuven	Katholieke Universiteit Leuven
LIPRO	Lifestyle-PROjections
LST	Lutte Solidarité Travail
MA	Milieux d'accueil
MAG	Méthode d'Analyse en Groupe
MAKS	Media Actie Kuregem Stad
METICES	Centre de recherche Migrations, Espaces, Travail, Institutions de Bruxelles
MOC	Méthode ouverte de coordination
NACE-BEL	Nomenclature européenne des activités économiques (Belgique)
NEF	New Economics Foundation
OASeS	Onderzoekscentrum Ongelijkheid, Armoede, Sociale Uitsluiting en de Stad
OCDE	Organisation de Coopération et de Développement Économiques
Odenore	Observatoire du non-recours aux droits et services
OISP	Organisme d'insertion socioprofessionnelle
OMA	Optimal Matching Analysis
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
ONU	Organisation des Nations Unies
OSE	Observatoire social européen
PAMT	Programme d'apprentissage en milieu de travail
PC	Programme cadre
PCM	Panel communautaire des ménages
PEI	Programme Exceptionnel d'Investissement
PEPSP	Programme d'éducation préscolaire et scolaire précoce
PFG	Prestations familiales garanties

PFLP	Plan fédéral de lutte contre la pauvreté
PGV	Politique des Grandes Villes
PIB	Produit intérieur brut
PIGS	Portugal, Ireland, Greece, and Spain
PIIS	Projet individualisé d'intégration sociale
PIS	Paquet investissements sociaux
PISA	Programme international pour le suivi des acquis des élèves
PME	Petite et moyenne entreprise
PNR	Programme national de réforme
POCICO	Poverty in the City and in the Countryside
POS	Participation, Opportunities, Structures
PRFB	Prospective Research for Brussels
PSBH	Panel Study on Belgian Households
RBDH	Rassemblement Bruxellois pour le Droit à l'Habitat
RDE	Revenu disponible équivalent
RDQ	Régie de quartier
REDI	Budgets de référence pour un revenu conforme à la dignité humaine
RGPA	Revenu garanti aux personnes âgées
RIS	Revenu d'intégration sociale
RMG	Revenu minimum garanti
RNSPSIS	Rapport national sur les stratégies de protection sociale et d'inclusion sociale
RPE	Réseau des Plates-formes pour l'Emploi
RSN	Rapport social national
RSP	Recommandation spécifique par pays
RWLP	Réseau Wallon de Lutte contre la Pauvreté
SAC	Sanction administrative communale
SAJ	Service d'Aide à la Jeunesse
SDF	Sans domicile fixe
SDRB	Société de développement de la Région de Bruxelles-Capitale
SEE	Stratégie européenne pour l'emploi
SLSP	Société de Logement de Service Public
SPA	Standard de pouvoir d'achat
SPE	Service public de l'emploi
SPF	Service public fédéral
SPJ	Service de Protection de la Jeunesse
SPP IS	Service public de programmation Intégration Sociale
SSE	Statut socioéconomique
SSG	Service Social Général
STEM	Scientifiques, technologiques, techniques ou mathématiques
STIB	Société des Transports Intercommunaux de Bruxelles
SWL	Société wallonne du Logement
TFUE	Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne
TIC	Technologie de l'information et de la communication
TMS	Travailleurs médico-sociaux
UA	Universiteit Antwerpen
UCL	Université Catholique de Louvain

UE	Union européenne
UEM	Union économique et monétaire
UGent	Universiteit Gent
ULB	Université Libre de Bruxelles
UMons	Université de Mons
UNIZO	Union des entrepreneurs indépendants
UOE	Usager d'origine étrangère
VDAB	Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding
VFIK	Vlaams Fonds voor de Integratie van Kansarmen
VLAS	Vlaams Armoede Steunpunt
VVSG	Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten

Préface

Préface de Julien Van Geertsom, Président du SPP Intégration Sociale

Vous avez sous les yeux la quatrième édition de l'Annuaire fédéral sur la pauvreté en Belgique.

Cet ouvrage a été élaboré par une équipe expérimentée au sein de laquelle la longue expertise du professeur émérite Jan Vranken a été associée à l'apport et à l'expertise du professeur Willy Lahaye, de la chercheuse principale Isabelle Pannecoucke et du chargé de cours principal Ronan Van Rossem. Comme en atteste la qualité de l'Annuaire, cette équipe est faite pour durer.

Cet Annuaire fédéral nous permet d'instaurer une nouvelle tradition en matière de débat scientifique sur la pauvreté, l'exclusion sociale et, essentiellement, sur la politique ayant pour objet d'éradiquer la pauvreté. L'élément essentiel de cette nouvelle tradition réside dans le fait que nous avons demandé aux scientifiques du Nord et du Sud de notre pays de rédiger ensemble une contribution sur un aspect de la problématique et de la politique menée et à mener en matière de pauvreté.

En effet, ce n'est un secret pour personne que le monde scientifique de la Communauté flamande se fonde davantage sur des conceptions anglo-saxonnes, tandis que son pendant francophone se retrouve plutôt dans les approches françaises. Par le biais de cette collaboration, nous souhaitons confronter les nombreux concepts et traditions (de nouveau) et favoriser les échanges.

Nous avons pu concrétiser cette approche dans la quasi-totalité des contributions. Et cela porte ses fruits.

La qualité des contributions en atteste. Cette manière de procéder permet également d'affiner les points de vue: les différentes entités de notre pays partagent davantage de points communs que de différences. Elles sont en effet confrontées à des problèmes similaires et se lancent dans des tentatives semblables de résolution. Et surtout: afin de lutter contre la pauvreté, nous devons collaborer et dépasser les limites des entités. Une collaboration doit être instaurée entre le fédéral, les Régions, les Communautés et l'administration locale. De nos jours, ce concept est dénommé avec emphase la *Multi level governance*.

En faisant fi des apparences et en nous penchant sur notre réalité commune, nous favorisons une assise plus solide pour la solidarité nécessaire à notre pays afin de relever les défis de la pauvreté et de l'exclusion et d'y apporter des solutions. Cette assise est plus nécessaire que jamais, car la pauvreté augmente en raison de l'aggravation de la crise. Une nouvelle pauvreté touche désormais la classe moyenne, notamment à cause du surendettement.

Dans le même temps, l'avenir incertain engendre chez de très nombreuses personnes des réactions qui menacent d'effriter le socle de notre État-providence social. Protéger nos biens, considérer les moins nantis comme une menace, voir des abus partout, se replier sur soi-même et son propre groupe. Et ce alors que la science a démontré que plus l'égalité est importante dans une société, plus les problèmes sociaux et l'insécurité se font rares ; voir 'The Spirit Level' de Wilkinson & Pickett.

La redistribution, et donc les impôts, ne sont pas un mal à éradiquer, mais un moyen et une condition permettant de contribuer au bonheur et à l'avenir de chacun. Naturellement, ces impôts doivent être répartis de manière plus équitable.

En 2014, un coup d'accélérateur sera donné au débat social sur l'avenir de notre modèle social et la politique de lutte contre la pauvreté. Les élections simultanées des parlements européens, fédéraux et régionaux décideront de notre politique sociale pour les cinq prochaines années, ce qui est rare dans notre histoire politique.

Les différentes idéologies se cristallisent à l'approche de ces élections. Du fondamentalisme de marché au nationalisme en passant par la démocratie chrétienne, le libéralisme et le socialisme, chacun propose ses solutions. Nous espérons que les contributions scientifiques fournies dans cet ouvrage pourront étayer le débat social. Nous espérons surtout qu'elles perceront à jour ces mythes et prétendues solutions et qu'elles offriront la possibilité d'évaluer l'efficacité de toutes les propositions. Cet Annuaire contribue ainsi à une plus grande cohérence sociale et à une meilleure assise pour une société et une politique dans lesquelles la pauvreté et l'exclusion n'ont plus leur place.

Comme Nelson Mandela l'avait déclaré : « La pauvreté n'est pas naturelle, mais elle est créée par l'homme et peut donc être également éradiquée par l'homme. Ce n'est pas un acte de charité, mais d'équité sociale, car toute personne a droit à une vie digne. »

Voilà la devise de cet Annuaire.

Julien VAN GEERTSOM

Avant-propos

Avant-propos de la Secrétaire d'État à l'asile et à la migration, à l'intégration sociale et à la lutte contre la pauvreté

Le rapport bisannuel du Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale révèle l'importance de la protection sociale en Belgique. Dans l'arsenal de lutte contre le risque de pauvreté, cette protection demeure une arme efficace. Sans prestations sociales, ce risque s'élèverait à 26,8 %, contre 15,3 % actuellement. Si les pensions de retraite n'existaient pas, ce risque grimperait même à un niveau inquiétant de 42 % au sein de la population belge.

La présente édition de l'Annuaire fédéral met en lumière un certain nombre de groupes cibles importants, des personnes auxquelles je tente de consacrer de l'attention dans le cadre de ma politique, car soit la lutte contre la pauvreté leur accorde une moins grande place, soit elles se trouvent dans une situation de très grande vulnérabilité.

La lutte contre la pauvreté chez les enfants et leurs parents demeure pour moi une priorité absolue. Les réflexions des acteurs de terrain, qui encouragent à continuer d'œuvrer à des initiatives visant à sortir les enfants de la pauvreté, montrent combien c'est nécessaire. Il est de notre devoir moral de veiller à ce que chaque enfant ait sa chance. Toutefois, c'est aussi cette lutte spécifique contre la pauvreté qui donne les meilleurs résultats. Elle permet en effet de combattre la pauvreté intergénérationnelle en donnant aux enfants les moyens de participer à la société, et ce à chaque stade de leur parcours futur. Aussi suis-je très satisfaite du plan de lutte contre la pauvreté infantile, que j'ai réalisé en collaboration avec toutes les autorités. L'une des nombreuses mesures liées à ce plan porte le nom de « plateformes de concertation ». Je souhaite encourager les CPAS et les autres acteurs à se concerter avec, entre autres, les écoles, les crèches, etc. Ce sont ces personnes qui peuvent aider à repérer les différents signaux de pauvreté ou un risque de pauvreté chez les enfants. Une telle coopération permettra de mieux détecter la pauvreté infantile et de la combattre de façon proactive. Ces plateformes seront opérationnelles dès le printemps dans différentes villes belges.

Afin de nuancer le cliché qui veut que les indépendants ne manquent jamais de moyens, le présent Annuaire analyse le risque de pauvreté chez les indépen-

dants. Selon l'article y afférent, 12,7% des indépendants à titre principal vivent sous le seuil de pauvreté. C'est la raison pour laquelle j'ai demandé à ce que soient rédigés deux guides. Le premier est destiné aux indépendants eux-mêmes, qui ignorent souvent comment s'adresser aux CPAS et l'aide éventuelle dont ils peuvent y bénéficier, une lacune que ce guide comblera. Comme ce groupe cible, qui a une situation et un contexte bien à lui, n'est pas encore bien connu des CPAS, le second guide a vocation à attirer l'attention des travailleurs sociaux sur les droits potentiels des indépendants, sur la possibilité de leur communiquer des informations exhaustives et, le cas échéant, de les aiguiller correctement. Ces deux guides, qui seront prêts au printemps 2014, doivent conduire à une meilleure orientation des indépendants vers les CPAS afin qu'ils soient mieux à même de faire usage de droits existants, mais peut-être non utilisés.

Je continue d'insister sur le rôle des CPAS en tant que chefs d'orchestre de la lutte contre la pauvreté. Grâce à leur expertise et à leur réseau étendu sur le terrain, ils constituent des antennes non négligeables, qui peuvent analyser les pistes d'amélioration aux niveaux local et personnel afin de tirer les citoyens de la pauvreté ou d'empêcher qu'ils y tombent. C'est ainsi que, dans un chapitre intéressant de cet Annuaire, le CPAS de Bruxelles est sous le feu des projecteurs. Compte tenu des spécificités de la capitale, les travailleurs sociaux, les fonctionnaires et responsables politiques doivent faire face à une mutation du public cible, ce qui pose de sérieux défis. Et les réponses à y apporter ne coulent pas toujours de source. L'un des grands problèmes auxquels les agents des CPAS sont confrontés est le travail sous pression. Afin de leur permettre de se consacrer à leur mission de base, je cherche sans relâche des mesures destinées à réduire la charge de travail. C'est donc avec impatience que j'attends les résultats d'une étude portant sur la charge de travail auprès d'une septantaine de CPAS dans l'ensemble du pays.

Dans le cadre des réductions visées de la charge de travail, « Mediprima » constitue une mesure que je tiens à mettre en évidence. Depuis le 1^{er} janvier, tous les frais médicaux des personnes sans-abri sont remboursés par la Caisse auxiliaire d'assurance maladie-invalidité, et non plus par les CPAS.

Les informations contenues dans cet Annuaire, qui sont étayées selon une approche tant humaine que scientifique, sont nécessaires pour satisfaire aux priorités politiques susmentionnées, de manière informée, dans le cadre d'une utilisation la plus efficiente possible des ressources. Ce sont de tels travaux dont les responsables politiques doivent tenir compte pour élaborer une vision, des lois et des mesures sur le terrain.

Remerciements

Voici l'édition 2014 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 : Aurore Morocini, Valérie Flohimont, Isabelle Duret, Jozef Corveleyn, Silvia Mesturini, Camille Van Hove, Claire Dupont, Marion Englert, Sarah Luyten, Sandrine Meyer, Bernard Francq, Alexandre Boudart, Nikola Gerin, Florence Pirard, Myriam Sommer, Johan Alleman, Pol Vermoere, Evelyn Verlinde, Wouter Schepers, Lieve Eeman, Jean Marie Wildeboer Schut, Jacques Fierens, Carmen Mathijssen, Gerard Hautekeur, Gert Verschraegen, Wim Van Lancker, Hendrik Vos, Pieter Vandenbroeck et Jana Verstraete.

Nous remercions aussi Lis Geelissen, Sophie Saffre, Alessia Romagnoli et Virginie Mélard pour le contrôle 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 pour la première fois dans cette aventure.

Isabelle PANNECOUCKE

Willy LAHAYE

Jan VRANKEN

et Ronan VAN ROSSEM

Mars 2014

Partie I

**Actualités de la pauvreté en Belgique
fédérale : les stigmates conjoncturels ou
structurels d'une société en crise ?**

Introduction

Combattre la crise économique en fournissant des efforts d'austérité en politique sociale ?

Jan Vranken

« On mesure le niveau de développement d'une civilisation à la décence des conditions de vie qu'elle assure aux pauvres »
Samuel Johnson (1709-1784)

Rapportées au contexte actuel, ces paroles pleines de sagesse de Samuel Johnson ne laissent rien augurer de bon pour le niveau de civilisation de nos sociétés actuelles. L'espoir de voir des publications scientifiques accessibles contribuer à une meilleure connaissance de la pauvreté ainsi qu'à une politique plus efficace en matière de lutte contre la pauvreté s'est déjà volatilisé en grande partie. Nous développerons ultérieurement ce point dans l'introduction de la partie II, consacrée à la politique en matière de pauvreté. La politique en matière de pauvreté s'est muée en une lutte épique à contre-courant d'éléments déchaînés, dans une houle toujours plus violente. Les avirons déjà bien courts du frêle esquif s'avèrent encore moins efficaces aujourd'hui, à tel point que l'embarcation risque d'être tout simplement emportée.

Quels développements observe-t-on ? Nous avons, premièrement, le gouffre grandissant entre les pauvres et les riches, au sujet duquel même les dirigeants de la planète – forum au sein duquel se réunissent les hommes d'affaires, les scientifiques, les représentants de groupes d'intérêts et des autorités – commencent à s'inquiéter, ainsi qu'il ressort de leur grand-messe annuelle qui se tient à Davos, le « Forum économique mondial ». Ce dernier a publié un rapport mettant en particulier l'accent sur l'inégalité croissante des revenus¹. Selon les auteurs, cette inégalité a un impact sur la stabilité sociale des pays et peut constituer une menace à l'échelle de la planète. Il est dès lors essentiel, selon eux, de trouver des solutions innovantes à apporter aux causes et conséquences. À cet égard, l'intérêt privé bien compris joue sans aucun doute un

rôle et les solutions ne seront pas non plus celles que nous souhaitons pour nous-mêmes, mais la reconnaissance du phénomène de « gouffre grandissant » peut déjà être un pas en avant. Outre la montée de la pauvreté et du chômage, en particulier chez les jeunes, l'aspect le plus préoccupant de cette évolution est probablement la disparition de la classe moyenne, à laquelle appartient aujourd'hui encore la classe ouvrière traditionnelle.

Nous avons en deuxième lieu l'individualisme, qui s'est mué en égoïsme, lui-même bien éloigné de ce que l'on appelle l'intérêt privé bien compris. Les problèmes sociaux susceptibles de nuire au bon fonctionnement de la société (criminalité, santé mentale, illétrisme) sont étroitement liés aux inégalités et à la disparition des mesures collectives (Wilkinson & Pickett, 2009 ; Stiglitz, 2012).

Vient en troisième lieu le glissement, vers l'individu, de l'angle sous lequel la pauvreté et les phénomènes apparentés du contexte social sont considérés : la personne en situation de pauvreté n'est plus considérée comme une victime, mais comme complice de ses problèmes. Cette approche n'est pas toujours le fruit de la mauvaise volonté ou de l'égoïsme : elle s'explique aussi par l'ignorance des causes réelles de la pauvreté et, parfois, la philanthropie et la charité pures font perdre de vue l'essence même de la question.

Renverser la vapeur est impératif ! Du moins si la lutte contre la pauvreté et les autres formes d'exclusion sociale sont vraiment prises au sérieux. Mais les chances de réussite sont infimes. Pourquoi réussirait-on dans un futur plus morose là où nous avons échoué dans un passé plus riche de possibilités ?

Revenons plus en détail sur les trois développements supra et tentons de comprendre leur impact direct ou indirect sur la (les personnes en situation de) pauvreté.

Le fossé entre riches et pauvres se creuse : encore un plaidoyer pour la lutte contre la richesse ?

« Si nous ne combattons pas l'inégalité, la pauvreté ne disparaîtra jamais »
(Roberto Bissio)²

En 1971, Simon Kuznets s'est vu remettre le Prix Nobel d'économie pour son travail sur la croissance économique et le développement. L'hypothèse centrale retenue par cet économiste est qu'à l'aube de l'industrialisation d'un pays, la croissance économique induit davantage d'inégalité, mais que cette inégalité diminue progressivement à partir d'un certain seuil de développement. Simon Kuznets s'est-il fourvoyé ou bien nous trouvons-nous dans une

période de croissance et d'inégalité accrue, mais en sachant que les critères classiques ne permettraient pas de mesurer directement cette croissance ? Il s'agirait donc d'un phénomène économique récursif ?

Une chose est certaine en tout cas : depuis le milieu des années 1990, l'inégalité a progressé dans la majorité des économies « développées » ou n'y a tout du moins pas régressé, à quelques exceptions près, au demeurant toutes scandaleuses. 'The Economist' lui-même se pose la question³ : comment ces pays font-ils pour conjuguer égalité et croissance économique ? La publication mentionne des chiffres tirés d'un rapport du Forum économique mondial, de la Banque mondiale et de l'INSEAD (anciennement l'Institut européen d'administration des affaires).

« Pour tous les critères de mesure de la santé d'une société – des indicateurs économiques comme la productivité et l'innovation aux indicateurs sociaux comme l'inégalité et la criminalité –, les pays nordiques décrochent presque la note maximale. »⁴

La progression de l'inégalité a soulevé des questions – chez nous aussi – quant aux effets pervers de la pauvreté à long terme, presque au point d'en perdre de vue le débat relatif aux causes plus profondes de la montée de l'inégalité. Les tentatives de mise en lumière des causes profondes de la pauvreté – la définition que nous utilisons en constitue une illustration – n'ont pas bouleversé le cliché de la pauvreté comme destinée collective d'un ensemble d'individus. *A fortiori* pour la « véritable » pauvreté, qui est celle des abonnés des banques alimentaires, des allocataires du revenu d'intégration, du pauvre intergénérationnel. Une stratégie que certains revendiquent pour délimiter leur terrain d'action et le fermer aux autres acteurs. Il s'ensuit que la pauvreté est mise au ban de la société.

La pauvreté est en soi plus qu'une forme d'inégalité et il n'est pas possible de la dissocier de l'inégalité (Vranken, 2013). Encore moins dès lors que l'on ne restreint pas la définition d'inégalité à une inégalité de revenus et que cette définition englobe les dimensions économiques, sociales et politiques comme le marché du travail, le statut social, le pouvoir et l'espace. Elle n'est certainement pas non plus dissociable de l'inégalité à partir du moment où le fossé entre riches et pauvres se creuse tellement qu'on assiste à l'émergence de deux sociétés partielles. Nous assistons à l'émergence de ce que Guy Standing (2011) appelle le « précarariat ».

La frange de population entre riches et pauvres a-t-elle disparu ? Quid de la classe moyenne ? Quid de tous les gens qui en faisaient partie ? Le Président des États-Unis en personne s'inquiète de sa disparition. Selon les termes de

Barack Obama, « Une classe moyenne forte est garante d'une Amérique forte. » Même son de cloche en Europe, avec la crise financière et la grande récession permanente, presque tous s'accordent à dire que leurs conséquences sont catastrophiques pour les emplois routiniers, les emplois (d'exécutants) situés à mi-chemin de l'échelle de qualité (en termes de rémunérations, par exemple). Précisément le type d'emploi dévolu à la partie salariée de la classe moyenne⁵. Nous parlons des emplois qui disparaissent ou dont le contenu change en raison des innovations technologiques et organisationnelles ou en raison des délocalisations. Dans les deux cas, ces changements tirent les emplois bien payés vers le haut et les emplois mal payés vers le bas ; la polarisation se renforce sur le marché du travail aussi (Goos, Manning & Salomons, 2011).

Cette évolution affecte également la position sociale des personnes en situation de pauvreté. Vu la polarisation du marché du travail, les possibilités d'apprendre son métier sur le tas sont beaucoup plus limitées et il est moins évident de grimper les échelons par une participation de longue durée au processus de travail. Autrement dit, dans la société au sens large, les possibilités d'ascension sociale se font plus rares, pour ne pas dire nulles. La contribution sur la pauvreté chez les indépendants, cosignée par *Ronan Van Rossem, Josephine Foubert et Didier Van Caillie* dans le présent Annuaire est à elle seule éloquente ; il ne s'agit pourtant que d'une partie de cette classe moyenne.

Le creusement du fossé entre pauvres et riches – entre richesse et pauvreté, pour employer des termes structurels – constitue donc un élément important dans le contexte permettant de situer les développements en matière de pauvreté. Quels sont les chiffres les plus récents en matière de pauvreté ? *Anne-Catherine Guio et Éric Marlier* nous apportent des réponses à la lumière de l'Enquête sur les Revenus et les Conditions de Vie (EU-SILC) et les données récoltées pour l'année 2011.

Au classement européen, avec un taux de pauvreté lié au revenu de 15,3 % (en 2011), la Belgique se situe à mi-chemin. Les meilleurs élèves de la classe sont l'Islande, la Tchéquie, la Norvège (qui n'est pas membre l'UE) et les Pays-Bas, avec des taux compris entre 9 % et 11 %. Les plus mauvais élèves sont la Bulgarie, la Roumanie, l'Espagne et la Grèce (taux supérieurs à 20 %), et ce malgré leur seuil de pauvreté bas, notamment en raison de l'impact de la crise économique sur leur produit national. À cet égard, lire la critique de Nicaise et Schepers (voir chapitre 2, partie II) à propos du constat « rassurant » selon lequel lors de la crise, le risque de pauvreté ou d'exclusion sociale (AROPE) entre 2008 et 2012 a « seulement » augmenté de 1,3 % (ce qui équivaut tout de même à 6,5 millions de personnes touchées). Ce que les auteurs expliquent potentiellement (bien que l'explication ne soit pas suffisante) par le fait que le

seuil de pauvreté a régressé dans plusieurs États membres, conjointement avec le revenu moyen par habitant. Selon leur calcul, en retenant un seuil de pauvreté « fixe », celui de 2008, environ 14 millions de pauvres supplémentaires sont dénombrés.

Le risque de pauvreté en Flandre est l'un des plus faibles en Europe (9,8%). Bruxelles figure en bas du classement (34%, mais l'estimation est moins fiable). La Wallonie oscille quelque part entre les deux – au niveau de la Pologne, du Portugal et de la Lettonie. Il est frappant de constater que les tensions en Belgique sont plus importantes que celles entre les différents États membres de l'UE, ce que confirme le classement des 195 régions européennes en matière de risque de pauvreté : Bruxelles est au bas du classement (189^e position), la Flandre est bien positionnée (22^e position) et la Wallonie évolue en 142^e position.

Pour ce qui est du critère plus étendu, celui de la déprivation matérielle, la situation est similaire, mais pas égale. Ici aussi, la Belgique affiche un meilleur résultat que la moyenne européenne. La Flandre connaît un faible taux de déprivation matérielle, comme le Luxembourg, les pays scandinaves, la Suisse, l'Islande et l'Autriche. La Wallonie évolue juste en dessous de la moyenne européenne et Bruxelles au voisinage de pays comme Chypre et la Grèce. Elle affiche un taux plus de deux fois supérieur à celui de la Flandre (17,5 % contre 7,5 %) et la déprivation matérielle à Bruxelles est même 3,6 fois plus élevée qu'en Wallonie.

Autre fait marquant en comparaison avec la Flandre, en Wallonie, davantage de personnes victimes de pauvreté liée au revenu sont également en déprivation matérielle (48 % contre 28 %). Ce que les auteurs expliquent par le fait qu'à revenu égal, la pauvreté liée au revenu se traduit en Wallonie par des problèmes quotidiens plus importants qu'en Flandre. Non seulement le phénomène de la pauvreté de longue durée y est plus marqué, mais encore – et peut-être également pour cette raison – la pauvreté liée au revenu s'accompagne d'autres problèmes tels que le chômage de longue durée, le surendettement, les problèmes de santé et de toxicomanie. L'étude épingle également la composition démographique de la population (les seniors souffrent moins de déprivation matérielle et ceux-ci sont surreprésentés en Flandre) et le fait que, sur certains plans (transport, enseignement), la vie en Flandre est moins onéreuse et que les institutions privées et publiques sont plus largement et facilement accessibles.

Ces chiffres sont le résultat d'un mesurage fondé sur un critère indirect – le revenu – et un critère plus direct – les déprivations matérielles, en tant que conséquence principale, mais pas unique, d'un revenu trop faible. Le mesu-

rage desdites déprivations matérielles reconnaît un élément explicitement normatif inhérent au processus – on cherche à déterminer si le fait-de-ne-pas-avoir est la conséquence du ne-pas-pouvoir-avoir ou simplement du fait de ne-pas-avoir-besoin.

Dans l'approche largement utilisée ces dernières années, celle des budgets de référence, cette dimension normative est plus explicitement présente. Ce point a été expressément abordé dans la précédente édition de l'Annuaire sur la pauvreté (Storms & Cherenti, 2013). D'autres éléments dignes d'intérêt peuvent-ils être ajoutés ? Quelques nouveaux développements en lien avec les budgets de référence sont à mentionner. Dans son paquet investissements sociaux (PIS), la Commission européenne (2013) souligne à plusieurs reprises que les budgets de référence sont un instrument susceptible d'aider les États membres à garantir une protection du revenu minimum adéquate à leurs citoyens. Par ailleurs, dans le cadre d'un projet européen au titre du septième programme-cadre (PC7), des budgets de référence comparables au niveau européen⁶ sont en cours de développement pour la Belgique, la Finlande, la Grèce, la Hongrie, l'Italie et l'Espagne et, en Flandre, le Service de pauvreté flamand appelé le VLAS s'attèle à la mise à jour intégrale des budgets de référence de 2008. La démarche implique un réexamen et une nouvelle acquisition du contenu des paniers.

Au niveau local, dès janvier 2014, un nouvel outil en ligne sera mis à la disposition de l'ensemble des CPAS flamands. Le REDI (budgets de référence pour un revenu conforme à la dignité humaine) fournit, suivant la situation unique de chaque client, un récapitulatif des charges fixes, des dépenses vitales et des économies nécessaires indispensables à une vie conforme à la dignité humaine⁷. Actuellement, le CEBUD (Centre de conseil et de recherche budgétaire) mène également une étude relative aux budgets de référence supérieurs au minimum⁸. Bien qu'ils ne livrent aucun verdict quant au minimum nécessaire pour vivre de manière conforme à la dignité humaine, ces budgets constituent des exemples utiles, entre autres, dans le cadre des services d'aide en matière de surendettement pour débiteurs au-dessus du minimum. Dans le cadre de l'intérêt pour la pauvreté infantile, l'accent est également mis sur les dépenses liées aux enfants⁹.

Le principal effet pervers de cet instrument sans aucun doute pertinent est et demeure que les budgets de référence ne sont pas considérés comme la limite inférieure pour ce qui peut être considéré comme un revenu conforme à la dignité humaine, et qu'ils sont utilisés sans modulation aucune pour contrôler et sanctionner le mode de vie des ménages à faible revenu (voir Storms, 2012¹⁰; Vranken, 2011). Des interventions allant en ce sens avaient déjà été enregistrées dans des débats étrangers (Parlement irlandais, *Bundestag* allemand).

« Blâmer la victime » : entre individualisme et ignorance

Une étude récente d'Elchardus et Spruyt (2013) portant sur la manière dont la population flamande perçoit son système de soins de santé a fait ressortir un constat très sombre de la solidarité des Flamands à l'égard de plusieurs groupes de population plus faibles. Quarante pour cent des personnes interrogées estiment que les personnes âgées de 85 ans et plus ne devraient pas bénéficier d'un traitement vital lorsque ce traitement revient à 50 000 euros ou plus. Les Flamands ne plébiscitent pas non plus massivement les investissements médicaux susceptibles de prolonger la vie des patients en phase terminale ou des patients dans le coma. Dans le registre le plus inquiétant figure l'émergence du « bien fait pour toi » dans le cas des soins de santé à prodiguer à des personnes à risque telles que les fumeurs.

On sait pourtant désormais, et des études empiriques l'ont démontré, que ce genre de comportement à risque est plus fréquent chez des personnes à faible revenu ou à faible niveau d'instruction (disons des personnes en situation de pauvreté) et que l'explication réside dans les conditions de vie stressantes de ces personnes. De manière moins indirecte, le comportement d'une grande minorité en Flandre alimente donc le processus d'exclusion de personnes vivant déjà dans une situation d'exclusion. Et la contribution d'*Alessia Romagnoli, Josephine Foubert, Ronan Van Rossem et Bernard Jacob* de nous rappeler :

« (...) qu'il a été reconnu et que l'on sait de longue date que les individus issus des classes socialement lésées développent davantage de maladies vu leurs conditions de vie difficiles et qu'ils sont plus sensibles à l'infortune ou au stress. Ils sont en même temps moins bien armés sur le plan social et personnel pour aborder ces problèmes et parvenir à les résoudre. »

Les chiffres de l'année 2011 sont éloquents. Alors qu'une femme hautement qualifiée de 25 ans avait encore environ 47 années d'espérance de vie sans souci devant elle, une personne du même âge uniquement diplômée de l'enseignement secondaire en avait déjà cinq ou six de moins, et même onze en moins pour une femme titulaire d'un diplôme d'enseignement primaire. La santé va également de pair avec le revenu. En Flandre, 6,3 % des personnes ayant un revenu supérieur au seuil de risque de pauvreté indiquaient avoir une (très) mauvaise santé, alors que près du double indiquaient la même chose chez les personnes ayant des revenus sous le seuil de risque de pauvreté (11,2 %) (Coene, Van Haarlem & Dierckx, 2013). S'ajoute aussi le fait que les personnes ayant un faible niveau de formation et/ou un faible revenu sont plus vite satisfaites de leur situation de santé.

Par ailleurs, cette image – de soins de santé de haute qualité, mais qui ne sont toutefois pas à la portée de tous – nous en rappelle une autre : celle de la situation de l'enseignement en Flandre. Selon les données de l'étude internationale PISA (Programme international pour le suivi des acquis des élèves) de l'OCDE, la Flandre affiche un résultat élevé pour les connaissances moyennes, mais un résultat médiocre sur le plan de l'inégalité sociale. Il existe une forte corrélation entre la situation familiale des élèves sur le plan socioéconomique et leurs performances. Les enfants en situation de pauvreté obtiennent le plus souvent un mauvais résultat à l'étude PISA, alors que les enfants issus de ménages aisés obtiennent de bons scores (Boeren & Nicaise, 2012). Le Flamand connaît manifestement dans ce cas-ci la même situation que pour les soins de santé : le meilleur pour celui qui peut se le permettre, mais aucune solution pour qui connaît déjà une situation à risque.

La pauvreté n'est pas tant le fait de la personne, mais plutôt celui de la position dans laquelle elle se trouve

Les mots sont importants ; ils peuvent stigmatiser. C'est pourquoi nous employons le terme « personnes en situation de pauvreté » plutôt que « pauvres » depuis des années. La pauvreté n'est en effet pas une caractéristique personnelle, mais une caractéristique sociale ; la pauvreté est rattachée à la position que l'on occupe dans la société. Ce qu'il illustre bien la position de parents isolés, qui sont le plus souvent des mères célibataires. En Belgique, le taux de divorce a quadruplé au cours des trente dernières années et il continue d'augmenter. Du fait de ce nombre croissant de ruptures de relation, que l'on attribue d'une part, en partie à la mutation des systèmes de valeurs, lequel se traduit par une modification du modèle démographique, mais également, d'autre part, au changement de la norme du bien-être qu'en pratique seul un ménage à deux revenus permet d'envisager, des conjoints séparés et parfois tous les deux tombent du jour au lendemain au seuil de ou dans la pauvreté.

Vu le nombre croissant de séparations, les enfants grandissent de plus en plus dans une famille monoparentale. Désormais, les parents isolés sont exposés à des risques fortement accrus de stress, de problèmes de santé et de chômage ; près d'un tiers de ces familles monoparentales court un risque de pauvreté accru. La contribution de *Martin Wagener, Christine Defever et Dimitri Mortelmans* présente une typologie des mères célibataires en lien avec le risque de pauvreté. Le type 4, qui se trouve dans la situation la plus précaire, englobe de manière générale les jeunes mères qui rencontrent des difficultés à trouver le chemin du marché du travail. Elles dépendent fortement des allocations (chômage, revenu d'intégration), signe que leur revenu est trop bas. Nous ne

parlons pas de « fécondité », mais le terme « enfants à charge » reste encore d'application.

De l'étude de Wagener et al. ressort à nouveau l'importance de la situation professionnelle dans le processus qui conduit à la pauvreté. Quand ils ne perçoivent pas d'allocations, mais veulent travailler, les parents isolés (mères) se heurtent à des revenus vraiment faibles. Même les emplois à temps plein pour ces femmes généralement moins qualifiées suffisent à peine pour se maintenir au-dessus du seuil de pauvreté, et *a fortiori* au sein d'une économie toujours plus caractérisée par des emplois précaires ; les mini-jobs en sont la forme la plus récente.

Selon la Commission européenne, les formes de travail suivantes sont de nature précaire : le travail temporaire, le travail à temps partiel, le travail mal rémunéré, les formes hybrides de travail (les travailleurs ayant le statut d'indépendant, mais qui sont en fait de simples employés ou totalement dépendants d'un « employeur » au niveau économique) et le travail informel (toutes formes de travail sans protection aucune). Les caractéristiques du travail précaire sont : peu ou pas de sécurité d'emploi, salaires bas, absence ou insuffisance de protection sociale (pension, assurance-maladie, allocations de chômage), absence de protection contre le licenciement, pas de formation professionnelle, absence ou insuffisance de sécurité au travail, conditions de travail menaçant la santé, absence de délégation syndicale et impossibilité d'emprise sur son emploi du temps.

Initiés au cours des réformes Harz-IV en 2005 en Allemagne, les mini-jobs constituent aujourd'hui une source d'inspiration pour de nombreux réformateurs d'autres pays d'Europe, y compris la Belgique. Ceux-ci exploitent la politique de gestion des salaires pour favoriser la compétitivité économique et l'accroissement des marges bénéficiaires au lieu d'en faire l'outil qui garantit le niveau de vie convenable de grands groupes de population.

En quoi consistent ces mini-jobs ? Ils se caractérisent par un salaire de maximum 450 euros par mois et ne sont soumis à aucune imposition. À l'origine, aucune sécurité sociale n'était prévue pour ces emplois, mais depuis le 1^{er} janvier 2013, tous ceux qui décrochent un mini-emploi cotisent en principe pour leur pension, l'incapacité de travail et l'invalidité. Le système prévoit toutefois la possibilité de renoncer à ces cotisations. Système alléchant que celui d'un « revenu d'appoint » non taxable. Mais si leur objectif était de permettre à des bénéficiaires d'allocations sociales d'arrondir leurs fins de mois et d'aiguiller ceux qui accèdent difficilement au marché du travail vers un emploi régulier, ces mini-jobs sont un échec.

Fin 2012, selon l'Agence allemande de l'Emploi ('Bundesagentur für Arbeit'), 2,66 millions d'Allemands exerçaient un second emploi en plus de leur emploi principal. La conséquence du défaut de revenu minimum légal en Allemagne ? Pratiquement trois millions de personnes gagnent moins de six euros de l'heure. Les mini-jobs sont-ils réservés aux moins qualifiés ? En Allemagne, 80 % des personnes acceptant ces types d'emplois mal payés ont déjà accompli un stage ou des études supérieures. Le public des mini-jobs semble se diviser entre, d'une part, ceux qui n'ont pas le choix, et d'autre part, *ceux qui veulent consommer plus*. Le fait que ces emplois conduisent à l'émergence d'un précaariat ne change rien au problème ; du moins à court terme. Ils déboucheront à coup sûr sur l'augmentation du nombre de pauvres au travail.

Des solutions existent-elles ?

Ce dernier constat nous ramène à la politique mise en œuvre. Nous y reviendrons plus en détail dans la seconde partie du présent Annuaire. À cet égard, nous devrons continuer de marteler, autant de fois qu'il le faudra, que les seules solutions efficaces sont de nature structurelle. L'instauration d'un Fonds pour la Pauvreté infantile¹¹ a beau paraître sympathique, *a fortiori* sachant que l'invitation à « donner » est lancée par un chérubin, l'initiative ne suffira pas... Pas tant en raison de l'insuffisance des fonds qui afflueront via ce canal – une nécessité pourtant –, mais surtout parce que cette initiative détourne l'attention du véritable sujet. Il s'agit, dans l'ordre, de la famille (et des parents en particulier), de leur situation professionnelle, de la formation et du logement, du réseau social, ainsi que, dernière chose mais non des moindres, de toute la politique relative à l'enseignement, au marché du travail, au logement et à la santé. Sans pour autant oublier l'attitude de la société par rapport aux personnes en situation de pauvreté (les enfants surtout), nous évoquons tout simplement le comportement des enseignants et des services d'accompagnement scolaire à l'égard des familles pauvres¹².

En assurant à tous les moments charnières de la vie du jeune enfant un service universel qui s'adresse à toutes les familles, l'ONE se trouve régulièrement confronté à la pauvreté des familles et tente d'apporter des réponses aux difficultés qu'elle soulève aujourd'hui, plus particulièrement en renforçant son action vis-à-vis des enfants les plus vulnérables et de leurs familles. C'est ce que tentent de démontrer *Samuel Ndame, Anne-Françoise Bouvy, Delphine Jouret et Geneviève Bazier*, qui font partie de la Direction Éudes et Stratégies de l'ONE. Le cas des mères isolées fait l'objet d'une attention particulière dans la mesure où elles et leur(s) enfant(s) sont susceptibles d'être plus touchés par la pauvreté. Les informations issues de la Banque de Données Médico-Sociales

de l'ONE montrent par exemple que les mères élevant seules leur enfant sont deux fois moins nombreuses à avoir recours à un milieu d'accueil. Il apparaît également que leur isolement familial se conjugue avec d'autres facteurs de risque de pauvreté et/ou d'exclusion. Les initiatives de soutien à la parentalité de l'ONE ont dès lors pour objectif de rompre l'isolement dans lequel vivent certaines familles et de recréer de la solidarité (intra-) familiale.

Des compétences assez similaires sont prises en charge en Flandre par 'Kind en Gezin' (K&G). Fort de son expérience professionnelle au sein de K&G, *Rudi De Cock* insiste sur l'isolement social auquel les parents de jeunes enfants vivant dans la pauvreté et les familles monoparentales sont confrontés. Le constat selon lequel, en 2012, plus d'un enfant sur dix en Flandre est né dans une famille confrontée à la pauvreté et à l'exclusion sociale et court un risque accru de vivre dans l'isolement social avec ses parents rend plus urgent et impératif d'investir davantage dans le renforcement des réseaux sociaux des familles, pour en faire l'un des piliers de la lutte contre la pauvreté infantile (Eeman & Nicaise, 2012). L'importance de la présence d'un soutien social de qualité, fondé sur le réseau composé de la famille, des amis, des voisins et des membres de la communauté, lequel est prêt à apporter une aide psychologique, matérielle et financière en cas de besoin, peut en effet être difficilement sous-estimée (Ozbay et al., 2007).

Nos concepts clés : la trame de notre histoire...

Le terme de superdiversité utilisé dans la contribution de *Ramón Peña-Casas, Dalila Ghailani et Johan Wets* relative aux pratiques d'intégration courantes au sein des CPAS constitue-t-il un développement social remarquable au point de permettre le franchissement d'une ou de plusieurs étapes au-delà de la « simple » diversité¹³. Parmi les nombreuses questions soulevées, deux nous intéressent tout particulièrement parce qu'elles s'inscrivent dans le cadre conceptuel présenté dans la précédente édition du présent Annuaire et révèlent toute leur pertinence dans le contexte économique, culturel et politique actuel.

Dans les deux cas, l'acception « positive » de la diversité est remise en question. En effet, le terme diversité est généralement utilisé pour désigner une cohabitation assez pacifique entre (ou même avec) des personnes, groupes ou zones urbaines, ce que nous inspire également le terme « multiculturel ». Une société faite de diversité constitue, en d'autres termes, le pendant coloré d'une société monoculturelle assez délavée. Nous relevons des différences culturelles dans toutes les sociétés, ne serait-ce déjà qu'entre la ville et la campagne,

entre les groupes professionnels, les générations et les genres. Nous aurions bien du mal à nous représenter une société non diversifiée, c'est-à-dire une société dans laquelle n'apparaîtrait pas l'une ou l'autre forme d'inégalité. Il convient de ne pas dissocier la diversité des notions d'inégalité, d'exclusion, de rapports de force, de conflits et de lutte. Ces questions sont fondamentales, parce qu'elles permettent d'utiliser à meilleur escient et plus efficacement le concept de diversité pour désigner plusieurs développements contemporains.

Pour illustrer notre propos, comparons diversité socioéconomique et diversité ethnoculturelle. Nous classerons les personnes en situation de pauvreté dans la première catégorie de diversité surtout dans la mesure où la seconde catégorie ne concerne pas nécessairement la pauvreté, et ce même si le risque de pauvreté chez les personnes d'origine étrangère est beaucoup plus élevé que chez les autochtones. Les personnes en situation de pauvreté se trouvent par définition au bas de l'échelle du pouvoir ; elles disposent de peu de moyens pour améliorer leur situation, en tout cas pas par la lutte sociale et économique. Les minorités ethnoculturelles sont beaucoup plus marquées socioéconomiquement parlant sur le plan de la diversité et disposent de plusieurs atouts pour faire évoluer leur situation dans le bon sens : elles peuvent peser sur le processus décisionnel politique (comme via les représentants politiques de leur propre classe), elles sont indispensables comme forces de travail (et pas uniquement comme entrepreneurs ethniques) et elles revendiquent leurs propres identités culturelles et sentiments d'appartenance à un groupe, un facteur souvent sous-estimé.

En d'autres termes, la définition de la pauvreté que nous utilisons, y compris dans le présent Annuaire, ne leur correspond pas tout à fait.

« ... d'un réseau d'exclusions sociales couvrant divers domaines de l'existence individuelle et collective. Il sépare les pauvres des modèles de vie généralement acceptés par la société. C'est un fossé qu'ils ne peuvent combler par leurs propres moyens » (Vranken & Geldof, 1993 ; Vranken, 2012).

Si la cooccurrence de plusieurs catégories de diversité justifie l'introduction du terme de « superdiversité », l'utilisation de ce terme permet également une meilleure compréhension des dimensions négligées de la société contemporaine que sont notamment les formes d'exclusion entre communautés regroupées, par souci de facilité, sous le dénominateur commun « allochtones » (ou « immigrés » ou « groupes d'origine étrangère ») ; les inégalités, l'exclusion et même également l'exploitation relevées au sein de ces communautés ; les coalitions inhabituelles qui apparaissent entre les détenteurs du pouvoir dans

la première communauté et les désarmés dans l'autre ; les valeurs et les normes communes aux groupes très différents à première vue et qui se combattent comme les intégristes religieux (tant les chrétiens que les musulmans) et les partis politiques de droite.

Il est probablement utile de garder à l'esprit, eu égard à cette problématique également, que le regard porté par les personnes et les groupes sur les situations sociales est d'une très grande importance. Dans chacune de ces perspectives, on cherche la cause ailleurs : dans une erreur imputable à l'individu (« blâmer la victime »), un accident individuel, la stigmatisation d'une institution, les dysfonctionnements institutionnels, un accident social (événements conjoncturels) ou les structures sociales. Cette typologie repose sur deux critères. Le premier répond à la question : à quel niveau faut-il chercher la cause de la pauvreté (micro, méso ou macro) ? Le second répond à la question : la cause est-elle interne (« faute ») ou externe (« accident ») à ce niveau¹⁴ ?

Elle démontre encore une fois que la réalité sociale est beaucoup plus complexe que ce que de nombreuses personnes voudraient bien le faire croire. Agir en simplifiant cette réalité mène à une politique simpliste, qui, le plus souvent, aggrave la situation au lieu de proposer des solutions.

Notes

1. Pour plus d'informations : <http://reports.weforum.org/the-global-competitive-ness-report-2013-2014/#=>.
2. In MO*, avril 2013 : 31.
3. The secret of Special Report: The Nordic Countries). In : *The Economist*, le 2 février 2013.
4. Traduction de “*On any measure of the health of a society – from economic indicators like productivity and innovation to social ones like inequality and crime – the Nordic countries are gathered near the top.*”
5. Source : <https://www.kuleuven.be/euroforum/viewpic.php?LAN=E&TABLE=DOCS&ID=856>.
6. Pour plus d'informations : <http://improve-research.eu/>.
7. Pour plus d'informations : http://www.cebud.be/event_studiedag.php.
8. Pour plus d'informations : http://www.cebud.be/wetenschap_lopend.php.
9. Pour plus d'informations : <http://socialsecurity.fgov.be/nl/nieuws-publicaties/publicaties/btsz/nummers.htm>.
10. Source : <http://webhost.ua.ac.be/csb/index.php?q=inhoud/referentiebuddetten-voor-maatschappelijke-participatie-doctoraal-proefschrift>.
11. Le Fonds de lutte contre la pauvreté infantile est une initiative de la ministre flamande chargée de la Lutte contre la pauvreté, Ingrid Lieten. « L'objectif est de réunir tous les groupes sociaux importants dans la lutte contre la pauvreté

infantile : citoyens, organisations des classes moyennes, entreprises et autorités. Ensemble, ils mèneront des actions de sensibilisation, collecteront des fonds et mettront sur pied des projets. Les projets réussis pourront être repris plus tard dans la politique structurelle des autorités locales, flamandes et fédérales. »

12. Voir <http://www.vlor.be/advies/advies-over-kinderen-armoede>.
13. On remarque que certains auteurs veulent déjà surenchérir et remplacer le terme « superdiversité » par « hyperdiversité » (voir Vertovec, 2007).
14. Pour plus d'informations : Vranken (2013).

Chapitre 1

Dimensions régionales de la pauvreté et de l'exclusion en Belgique

Anne-Catherine Guio et Éric Marlier¹

1. Introduction

La définition d'indicateurs communs constitue un élément central de la coopération entre les pays membres de l'Union européenne (UE) et la Commission européenne dans le domaine de la protection sociale et de l'inclusion sociale. Les premiers indicateurs sociaux européens, axés sur la pauvreté monétaire et l'exclusion sociale, ont été adoptés par les chefs d'État et de gouvernement en décembre 2001 (Conseil européen de Laeken). Depuis, le développement d'indicateurs communs s'est poursuivi de façon continue et ceux-ci couvrent à présent les quatre grands domaines de la coopération européenne dans le domaine social : inclusion sociale, pensions, soins de santé et soins de longue durée².

Au niveau conceptuel, le Conseil des ministres de l'Union européenne a défini, dès 1975, les personnes pauvres comme étant : « des personnes dont les ressources sont tellement limitées qu'elles sont exclues du mode de vie minimum acceptable dans le pays dans lequel elles vivent » (Conseil des ministres de l'Union européenne, 1975, traduction libre). Dix ans plus tard, cette définition a été amendée et la notion de « ressources » étendue à des aspects culturels et sociaux, en plus de la dimension matérielle présente dès 1975 (Conseil des ministres de l'Union européenne, 1985). Cette dernière définition de la pauvreté est multidimensionnelle, relative et dynamique et s'appuie largement sur les travaux effectués par Peter Townsend (voir notamment Townsend, 1979 : 31).

Dans cet article, nous avons pris l'option de croiser certains de ces indicateurs communs couramment utilisés dans le domaine de l'inclusion sociale afin d'approcher au mieux la réalité vécue par la population belge en regard de la pauvreté monétaire et de l'exclusion sociale.

Ces indicateurs permettent de décrire de façon synthétique les performances de la Belgique et de ses trois Régions (Bruxelles-Capitale, Flandre, Wallonie) en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion. Ils permettent également de comparer ces résultats avec ceux des autres États de l'Union européenne.

Les comparaisons interrégionales sont utiles à plus d'un titre. De par l'information précieuse qu'elles fournissent sur les trois Régions, elles permettent d'identifier les particularités de chacune d'elles et de différencier les politiques à mettre en œuvre. Procéder à une comparaison régionale dans un pays comme la Belgique, où la sécurité sociale et la taxation des personnes physiques restent largement communes, permet de mettre en évidence l'importance du contexte socioéconomique et de l'histoire de chacune des Régions, mais également celle des politiques régionales, communautaires et locales.

Les indicateurs commentés dans cet article sont issus de l'enquête européenne sur le revenu et les conditions de vie (EU-SILC)³. Les chiffres relatifs à Bruxelles ne sont présentés que lorsque la taille de l'échantillon permet de fournir des chiffres bruxellois suffisamment précis. Lorsque l'on s'attache à des sous-populations au niveau régional, l'échantillon bruxellois est en effet souvent insuffisant. Seuls les chiffres portant sur la population bruxelloise dans son ensemble sont exploitables avec précision et présentés dans cet article⁴.

Par cette contribution, nous souhaitons mettre en évidence le fait que l'analyse de tels indicateurs et leur mise en perspective, à compléter par des analyses qualitatives plus approfondies et par une exploitation plus fine sur la base de données administratives, permettent une meilleure compréhension de la pauvreté et de diverses inégalités ainsi qu'un meilleur éclairage des politiques publiques à mettre en œuvre.

2. Un Belge sur six est en situation de pauvreté monétaire

L'indicateur européen de « risque de pauvreté » est un indicateur strictement monétaire, défini de manière relative et par pays. Pour qualifier une personne de « pauvre », son revenu est comparé à celui des autres habitants du pays où elle vit. L'accent est donc mis sur la pauvreté relative plutôt qu'absolue et sur un référent national plutôt qu'europeen. Le taux de risque de pauvreté est ainsi défini comme le pourcentage de la population (personnes) qui vit dans un ménage disposant d'un revenu équivalent (encadré 1) inférieur à un seuil placé à 60 % du revenu équivalent médian national⁵. C'est pour insister sur la nature conventionnelle du seuil retenu et sur le fait qu'un revenu inférieur à

ce seuil n'est ni une condition nécessaire ni une condition suffisante pour être en situation de pauvreté que l'UE a choisi de parler de « risque de pauvreté ». Dans la suite de notre analyse, lorsque nous parlons simplement de « pauvreté », il s'agit toujours de l'indicateur européen de risque de pauvreté – un indicateur qui ne prend en compte que le revenu.

Encadré 1 : Les concepts de revenu disponible et revenu équivalent

Dans les analyses liées au revenu qui sont présentées ici, ce sont les individus qui sont considérés comme unités d'analyse, et non les ménages auxquels ils appartiennent ; les pourcentages de populations qui sont présentés sont donc des pourcentages de personnes et non de ménages. Néanmoins, pour situer un individu sur l'échelle de la pauvreté, on lui attribue le revenu disponible de son ménage (1) auquel on applique une échelle d'équivalence qui permet de comparer le revenu de ménages de taille et composition différentes (2).

(1) Le revenu disponible d'un ménage s'entend comme l'ensemble des revenus monétaires nets perçus au cours de l'année précédent l'enquête (2010 dans le cas de l'enquête 2011 analysée ici) par ce ménage et les membres qui le composent au moment de l'enquête. Il comprend le revenu du travail (salaires et revenus d'activité indépendante), les revenus du capital et de la propriété, les transferts entre ménages, les pensions de retraite et de survie et les autres transferts sociaux perçus directement. Ne sont pas pris en compte : les transferts sociaux indirects, les revenus en nature (sauf la voiture de fonction), les revenus perçus au « noir » et les loyers imputés des logements occupés par leur propriétaire⁶.

(2) Le revenu du ménage est divisé par le nombre d'équivalents adultes vivant dans le ménage. Ce nombre est obtenu au départ d'une échelle d'équivalence qui, sur la base de la taille du ménage et de l'âge de ses membres, convertit la taille réelle du ménage en nombre d'équivalents adultes. L'échelle utilisée au niveau de l'UE (échelle dite « OCDE modifiée ») attribue un poids de 1 pour le premier adulte du ménage, de 0,5 pour les autres adultes (de 14 ans ou plus) et de 0,3 pour les personnes de moins de 14 ans. Cela signifie que le revenu d'un couple avec deux enfants (de moins de 14 ans) est divisé par un coefficient de 2,1 (=1+0,5+0,3+0,3) pour pouvoir être comparé au revenu d'un isolé.

En Belgique, en 2011, le seuil de pauvreté pour un isolé équivaut à un revenu mensuel net de 1 000 euros par mois. Pour un ménage composé de deux adultes et de deux enfants (de moins de 14 ans), ce seuil est de 2 100 euros nets par mois (soit 1 000 euros par mois multiplié par la « taille équivalente » de ce ménage [2,1]). Sur la base du seuil de pauvreté ainsi défini, le taux de pauvreté en Belgique est de 15,3%⁷.

Lorsque l'analyse est réalisée au niveau régional, c'est ce même seuil national (calculé sur base de la population totale de la Belgique), et non un seuil spécifique à chaque Région, qui est appliqué – ce, dans une optique de comparaison des niveaux de bien-être à un « référent national unique ». Ce référent unique se justifie pour des raisons tant statistiques que normatives. Il serait peu approprié d'utiliser des seuils de pauvreté différents dans chacune des Régions belges. En effet, par définition, ces seuils seraient établis sur la base de la distribution régionale des revenus alors qu'en Belgique, la plupart des transferts de sécurité sociale, l'établissement des salaires, l'imposition des personnes physiques, l'indexation des prix, etc. sont communs aux trois Régions. Comment, par exemple, justifier un seuil de pauvreté régional nettement inférieur (de 25 %) à Bruxelles par rapport à la Flandre ?

En termes de pauvreté, la Belgique occupe dans l'Union européenne une place intermédiaire (figure 1). Les pays qui présentent les taux les plus bas (9-11 %) sont la République tchèque et les Pays-Bas ; ceux qui occupent la situation la moins enviable sont la Bulgarie, la Roumanie, l'Espagne et la Grèce – ils cumulent à la fois un seuil de pauvreté très faible et un taux de pauvreté supérieur à 20 %.

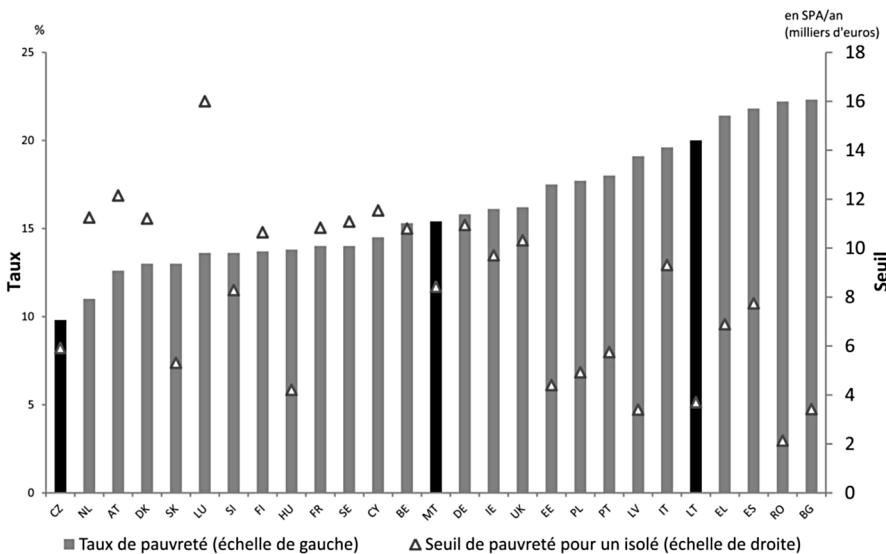
Le taux de pauvreté en Flandre (9,8 %) est proche de celui des deux pays de l'UE où il est le plus bas, Bruxelles a un taux supérieur au taux national le plus élevé de l'Union (34 %) et la Wallonie (19,2 %) se situe au même niveau que des pays comme la Lituanie, l'Italie et la Lettonie. Cette situation témoigne de l'extrême diversité régionale belge qui dépasse les écarts relevés entre les différents États de l'Union. Si l'on situe les Régions belges non plus parmi les États membres, mais au sein des 195 Régions européennes pour lesquelles l'information est disponible en 2011, on voit également que Bruxelles occupe la queue du classement, en 189^e position alors que la Flandre se situe en 22^e position. La Wallonie se situe quant à elle en 142^e position.

Compte tenu du différentiel des taux de pauvreté régionaux, il n'est pas surprenant que 63 % des personnes pauvres en Belgique vivent soit à Bruxelles, soit en Wallonie, alors que seules 37 % d'entre elles vivent en Flandre (figure 2), c'est-à-dire l'inverse de la répartition régionale de la population totale (environ 10 % pour Bruxelles, 32 % pour la Wallonie et 58 % pour la Flandre).

Même s'il est essentiel que ces indicateurs de pauvreté monétaire soient suivis et analysés de façon régulière, la logique purement relative sur laquelle ils reposent (puisque le seuil est défini au sein de chaque pays et diffère fortement au sein de l'Union) peut être utilement complétée par une approche plus « absolue ». C'est pour cette raison que, depuis 2009, la liste d'indicateurs

communs adoptés au niveau de l'UE inclut des mesures de « déprivation matérielle », cette dernière étant définie comme l'incapacité d'accéder à des biens et services et/ou de se livrer à des activités considérées comme ordinaires ou nécessaires dans la société où l'on vit (voir Guio (2009) et encadré 2 pour la définition précise de l'indicateur).

Figure 1 – Taux de pauvreté monétaire (en %) et seuil de pauvreté (en SPA/an), pays européens, 2011.

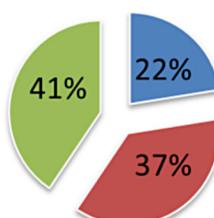


Source : EU-SILC, 2011. Les pays sont classés par ordre croissant selon leur taux de pauvreté. La liste des abréviations officielles des pays est présentée en annexe 1.

Note : Afin de pouvoir mieux comparer la valeur monétaire du seuil de pauvreté dans un contexte international, les seuils sont exprimés en « standards de pouvoir d'achat » (SPA) qui permettent de tenir compte des différences de prix à la consommation entre pays.

Figure 2 – Répartition régionale de la pauvreté monétaire en Belgique, en %, 2011.

■ Bruxelles ■ Flandre ■ Wallonie



Source : EU-SILC, 2011.

Encadré 2 : La mesure de la « déprivation matérielle »

Calculés au départ des variables disponibles dans EU-SILC, les indicateurs de déprivation matérielle se basent sur neuf *items* – le ménage a-t-il ou non la capacité financière :

- ◆ de faire face à une dépense imprévue ?
- ◆ de manger tous les deux jours un repas comprenant des protéines ?
- ◆ de chauffer correctement son logement ?
- ◆ de partir une semaine par an en vacances ?
- ◆ d'éviter les arriérés de crédit, de loyer et de paiement ?
- ◆ de disposer (s'il le souhaite) d'une voiture ?
- ◆ de disposer (s'il le souhaite) d'une télévision ?
- ◆ de disposer (s'il le souhaite) d'un téléphone ?
- ◆ de disposer (s'il le souhaite) d'une machine à laver ?

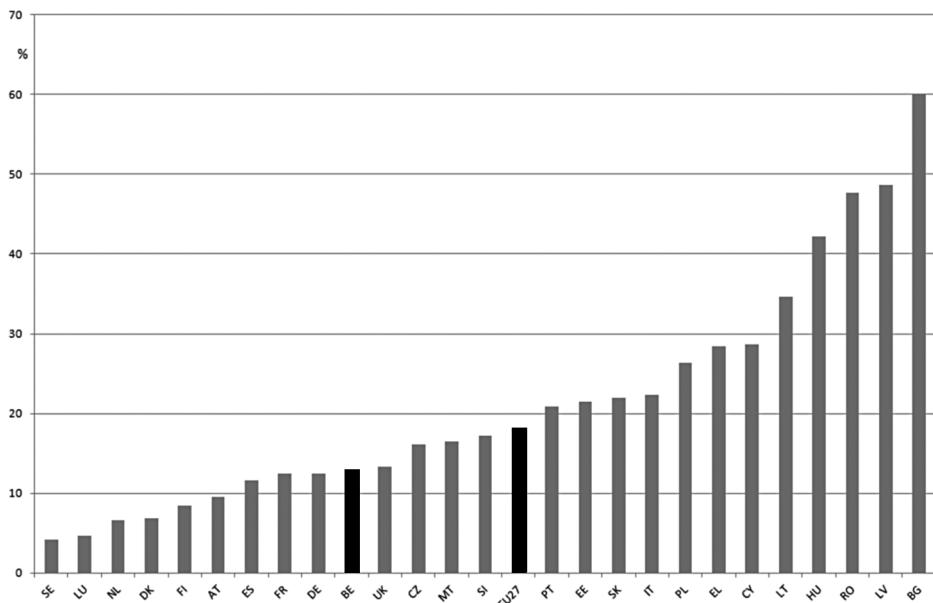
À partir de ces *items*, un score de déprivation est calculé pour chaque ménage comme la simple somme des désavantages auxquels le ménage est confronté. Ce score est ensuite attribué à l'ensemble des membres du ménage ; il varie entre 0 (absence totale de désavantages) et 9 (cumul de tous les désavantages). Le taux de déprivation est défini comme la proportion de personnes vivant dans un ménage qui n'a pas accès à au moins trois de ces neuf *items*. Il importe de préciser que ces indicateurs de déprivation ne sont pas des indicateurs de « style de vie », mais bien des indicateurs d'accès. Par exemple, une personne qui n'a pas de télévision parce qu'elle ne souhaite pas en avoir n'est pas « déprivée » au sens de cet indicateur.

Afin d'illustrer très concrètement ce que cela signifie au quotidien pour la population de chaque Région, l'annexe 2 présente la répartition régionale des personnes qui souffrent de chacun des neuf problèmes repris dans l'indicateur agrégé de déprivation matérielle. On y voit que pour la plupart des problèmes, la proportion de personnes qui en souffrent est deux fois plus importante en Wallonie qu'en Flandre. Ces chiffres illustrent très concrètement les conditions de vie de la population : 38 % des Wallons, soit plus d'une personne sur trois, ne peuvent pas faire face à une dépense imprévue de l'ordre de 1 000 euros. Comme le souligne le Réseau Wallon de Lutte contre la Pauvreté (RWLP, 2013), « l'impossibilité de construire une réserve financière (une épargne minimale) comme filet de sécurité en cas d'accident de la vie fragilise terriblement la capacité de rencontrer les besoins familiaux de base et/ou de se projeter dans la vie ». Au-delà de l'aspect purement patrimonial de pouvoir disposer d'une épargne, fût-elle réduite, c'est l'absence de sécurité face aux aléas de la vie (un problème de voiture, de santé, de facture imprévue) dont il est question et qui touche plus d'une personne sur trois en Wallonie.

Même si l'on se concentre sur des *items* de base, comme le fait de pouvoir chauffer son logement ou de manger des protéines tous les deux jours, la proportion de personnes touchées est loin d'être négligeable : il s'agit respectivement de 10 % et de 6 % de la population wallonne. De nombreuses personnes souffrent également d'endettement, que celui-ci touche le loyer ou d'autres crédits (une personne sur dix en Wallonie). D'autres indicateurs, calculés sur la base de la même enquête, témoignent du fait que l'endettement porte notamment sur des besoins de base : 6,6 % des Belges ont au moins deux arriérés de paiement pour le chauffage, le loyer, l'électricité, les soins de santé, etc.

Si l'on compare les figures 1 et 3, on note que la dispersion des taux de déprivation entre les divers pays de l'UE (de 3-4 % en Suède et au Luxembourg à 60 % en Bulgarie) est nettement plus grande que celle des taux de pauvreté monétaire (de 9 % à 22 %). Cette situation résulte du fait que les différences de standards de vie entre pays sont prises en compte dans la mesure de déprivation, en plus de leur distribution au sein des pays, contrairement à l'approche monétaire relative (Fusco et al., 2010). Une illustration de cette plus grande dispersion découlant de la prise en compte du niveau de vie dans chaque pays est fournie par la situation de la Hongrie et de la Slovaquie qui présentent un taux de pauvreté faible, mais un niveau de déprivation élevé.

Figure 3 – Taux de déprivation matérielle, en %, pays européens, 2011.

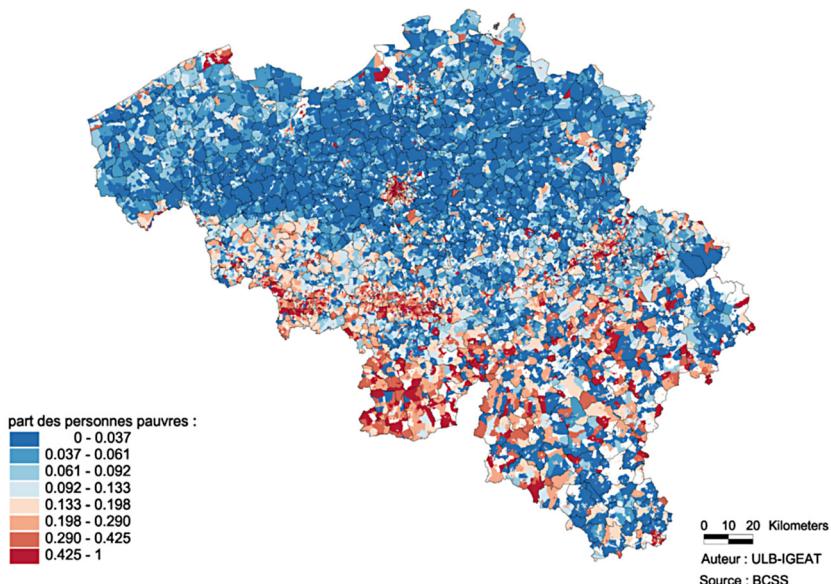


Source : EU-SILC, 2011. Les pays sont classés par ordre croissant selon leur taux de déprivation. La liste des abréviations officielles des pays est présentée en annexe 1.

En Belgique, les taux de pauvreté et de déprivation sont tous deux inférieurs à la moyenne européenne. Si l'on compare les taux de déprivation observés au niveau des Régions belges avec ceux des différents pays européens, on note que la Flandre (7,5 %) est proche des pays dont le taux est très faible (Luxembourg, pays nordiques, Autriche), la Wallonie (17,5 %) se situe juste en dessous de la moyenne européenne et Bruxelles (28,7 %) atteint un niveau proche de celui de Chypre et de la Grèce. L'écart entre la Wallonie et la Flandre est fortement marqué en ce qui concerne la déprivation matérielle (17,5 % contre 7,5 %), tout comme il l'était en ce qui concerne la pauvreté monétaire (19,2 % contre 9,8 %) : le taux wallon atteint approximativement le double du taux flamand. Quant au taux bruxellois, il atteint presque quatre fois le taux flamand.

Une estimation de la pauvreté, basée sur un indicateur synthétique de conditions de vie calculé au niveau local (Marissal, May, Lombillo, 2013) en couplant les données EU-SILC à celles de la Banque Carrefour de la Sécurité Sociale (BCSS), confirme ces écarts régionaux et permet de localiser à un niveau géographique plus fin les poches de pauvreté (figure 4). La concentration de pauvreté à Bruxelles et dans bon nombre de communes wallonnes du sillon Sambre et Meuse ou proches de la frontière française est particulièrement frappante.

Figure 4 – Répartition géographique de l'indicateur synthétique ‘Poverty in the City and the Countryside’ (POCICO⁸) par secteur statistique, 2009.

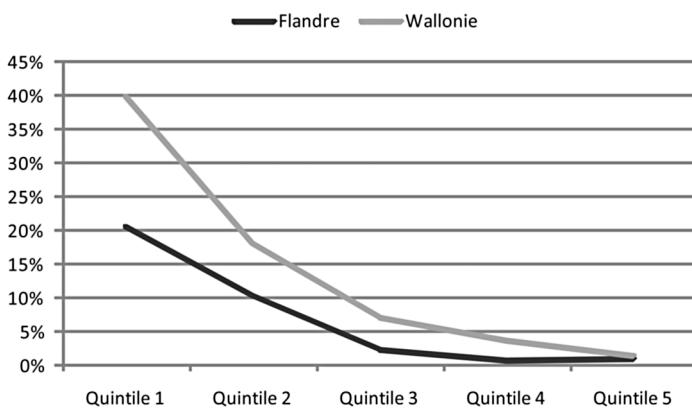


Source : Banque Carrefour de la Sécurité Sociale (Marissal, May & Lombillo, 2013).

3. Le Wallon pauvre est plus déprivé que le Flamand pauvre

De manière *a priori* surprenante, les personnes qui souffrent de pauvreté monétaire sont proportionnellement beaucoup plus nombreuses à souffrir de déprivation matérielle en Wallonie (48 %) qu'en Flandre (28,0 %)⁹. Ces résultats peuvent être interprétés comme une indication selon laquelle, à revenu égal, la pauvreté monétaire se traduit par des difficultés quotidiennes plus importantes en Wallonie qu'en Flandre. Cette hypothèse est illustrée à la figure 5 qui compare le niveau de déprivation par quintile de revenu¹⁰ entre la Flandre et la Wallonie (rappelons que ces quintiles sont définis au niveau national et que ce sont donc les mêmes limites de revenu qui sont utilisées pour chacune des Régions¹¹). Il est frappant de constater que, pour un même quintile de revenu, le niveau de déprivation est plus élevé en Wallonie qu'en Flandre (c'est surtout le cas pour les premiers quintiles, c'est-à-dire les revenus les plus bas). À revenu identique, le niveau de déprivation est donc plus faible en Flandre qu'en Wallonie¹².

Figure 5 – Taux de déprivation matérielle, en %, par quintile de revenu (défini au niveau national), Flandre et Wallonie, 2010.



Source : EU-SILC, 2010.

Note : Parmi les Wallons qui font partie du quintile inférieur (les 20 % de personnes les plus pauvres [monétaiement] dans l'ensemble de la Belgique), 40 % sont déprivés.

Cette situation pourrait s'expliquer par une combinaison de facteurs :

- la pauvreté est plus persistante en Wallonie et donc la déprivation est plus susceptible de s'installer. Comme l'indique le tableau 1, la proportion de personnes (monétaiement) pauvres qui ont passé trois ou même quatre ans dans la pauvreté durant les quatre dernières années est en effet plus élevée en Wallonie qu'en Flandre, mais cette différence est légère (cette

proportion est par contre très élevée à Bruxelles)¹³. Cette explication ne semble donc pas suffisante ;

- ◆ la pauvreté en Wallonie concerne des personnes qui souffrent davantage d'autres problèmes (absence prolongée du marché du travail des personnes pauvres ou de leur entourage, dettes, problèmes de santé, d'addiction ou autres précarités¹⁴) ;
- ◆ les personnes à bas revenu diffèrent assez fortement entre Régions. En Flandre, il s'agit plus de personnes âgées (souffrant généralement moins de déprivation), alors qu'en Wallonie, il s'agit plutôt de personnes plus jeunes, isolées avec ou sans enfant et sans emploi faisant souvent face à un risque élevé de déprivation ;
- ◆ certains coûts sont inférieurs en Flandre (coûts de mobilité, coûts de l'enseignement, etc.) ;
- ◆ des dispositifs privés ou publics permettraient, à revenu égal, d'accéder à davantage de biens et services en Flandre. L'hypothèse d'un impact différent des politiques publiques régionales ou communales reste à creuser et mérite davantage d'attention : quelles sont les différences entre les politiques sociales wallonnes et flamandes ? Y a-t-il une différence entre les montants dépensés par habitant ? Entre les domaines et les populations prioritaires ?

Tableau 1 – Répartition régionale des personnes monétairement pauvres en 2010, en %, selon le nombre d'années passées dans la pauvreté durant les quatre dernières années (2007-2010).

Pauvreté monétaire	Bruxelles	Flandre	Wallonie
Un an	12	28	22
Deux ans	30	31	32
Trois ou quatre ans	58	41	46

Source : EU-SILC, 2010.

Note : Parmi les personnes monétairement pauvres en Wallonie en 2010, près de la moitié (46 %) a passé trois ou quatre ans dans la pauvreté entre 2007 et 2010.

4. Quels sont les groupes les plus fragilisés ?

Afin d'identifier non seulement les différences régionales, mais également les éventuels facteurs de risque qui seraient plus importants en Wallonie, le tableau 2 présente le taux de pauvreté monétaire et de déprivation pour différentes catégories de personnes et compare ces chiffres entre la Belgique, la Flandre et la Wallonie.

Au sein d'un même pays, le fait que pauvreté et déprivation ne se recoupent qu'imparfaitement peut s'expliquer par différents facteurs. La notion de revenu ne prend pas nécessairement en compte toutes les ressources disponibles du ménage (épargne/dettes, erreurs et difficultés de mesure [revenu des indépendants, transferts en nature, etc.]) et les besoins et les coûts varient entre les ménages (coûts de santé, du logement, du remboursement de dettes, d'addiction, de formation, de transport, de garde d'enfants, etc.). Ainsi, pour un revenu identique, deux ménages peuvent avoir un niveau de vie très différent, selon les ressources à leur disposition ou les coûts (subsidiés ou non) auxquels ils doivent faire face (Guio et al., 2010).

Tableau 2 – Taux de pauvreté monétaire et taux de déprivation régionaux pour différentes catégories de personnes, en %, 2011.

	Belgique		Flandre		Wallonie	
	Depriv.	Pauvr.	Depriv.	Pauvr.	Depriv.	Pauvr.
Total	12,9	15,3	7,5	9,8	17,5	19,2
Genre						
Homme	12,6	14,6	6,9	9,3	17,3	17,9
Femme	13,2	16,0	8,1	10,3	17,7	20,5
Âge						
0-17 ans	17,7	18,7	10,9	10,4	23,5	24,9
18-24 ans	12,3	14,1	7,3	5,1	15,4	19,4
25-49 ans	14,0	13,1	8,5	7,9	18,1	15,8
50-64 ans	10,3	12,1	5,0	7,4	16,6	16,1
65+ ans	7,7	20,2	4,7	18,1	10,1	22,6
Type de ménage						
2 adultes de moins de 65 ans, sans enfant	7,5	9,9	3,2	5,6	13,2	14,2
2 adultes de plus de 65 ans, sans enfant	4,3	22,0	3,3	20,6	5,6	23,5
Ménages complexes sans enfant	8,2	6,1	4,6	3,6	13,7	6,0
Famille monoparentale	36,1	38,5	24,7	22,2	43,2	54,3
2 adultes, un enfant	9,7	9,2	4,8	5,5	11,5	11,3
2 adultes, deux enfants	7,4	8,5	2,3	5,0	11,8	6,7
2 adultes, au moins trois enfants	15,9	16,7	11,5	8,9	20,1	21,9
Ménages complexes avec enfants	14,6	14,6	15,9	11,6	9,9	11,4
Homme isolé de moins de 65 ans	24,8	20,8	12,4	12,5	35,3	26,1
Homme isolé de plus de 65 ans	11,0	19,1	5,9	17,6	9,1	18,0
Femme isolée de moins de 65 ans	25,2	24,0	20,1	15,8	31,2	29,2
Femme isolée de plus de 65 ans	14,1	20,6	6,1	14,8	19,9	28,3
Statut socioprofessionnel						
Indépendants	5,1	9,3	2,5	8,3	6,8	7,6
Salariés	6,6	3,5	4,4	2,5	8,3	3,9
Chômeurs	31,1	37,8	17,4	23,2	38,9	45,7

Tableau 2 – Taux de pauvreté monétaire et taux de déprivation régionaux pour différentes catégories de personnes, en %, 2011. (suite)

	Belgique		Flandre		Wallonie	
	Depriv.	Pauvr.	Depriv.	Pauvr.	Depriv.	Pauvr.
Retraités	7,8	17,3	4,6	14,9	10,9	20,2
Autres inactifs	19,9	26,4	11,0	16,4	26,5	31,2
Intensité en travail du ménage (IT)						
Vivant dans un ménage à faible IT	48,1	62,9	29,6	43,0	57,1	69,3
Ne vivant pas dans un ménage à faible IT	8,7	9,6	6,0	7,5	10,9	10,9
Nationalité						
UE-27	10,7	13,2	6,3	9,1	15,5	17,3
Non UE-27	48,2	57,3	30,7	46,6	56,3	52,1
Statut d'occupation du logement						
Propriétaires	5,1	8,8	3,0	6,8	8,6	11,3
Locataires	34,2	33,1	23,3	20,6	43,4	42,3
Éducation						
Maximum secondaire inférieur	19,1	24,8	10,9	17,9	25,1	29,5
Secondaire supérieur	10,5	11,9	5,8	7,4	14,4	15,4
Enseignement supérieur ou universitaire	5,1	6,8	2,7	4,4	7,2	7,0

Source : EU-SILC, 2011. Les chiffres relatifs à Bruxelles ne sont pas présentés vu la trop petite taille de l'échantillon bruxellois.

Notes : a) Un ménage complexe est un ménage qui comprend plus de deux adultes; b) Le statut d'activité présenté est celui que le répondant (de plus de 16 ans) a déclaré le plus fréquemment durant l'année de référence du revenu, c'est-à-dire l'année calendrier précédent l'enquête. Il a été calculé sur la base du calendrier d'activités fourni mois par mois. Les « autres inactifs » reprennent les personnes qui ne sont ni au travail, ni au chômage, ni à la retraite; c) La notion d'intensité en travail du ménage prend en compte la proportion de temps travaillé dans le total du temps qui pourrait être théoriquement presté par les personnes d'âge actif (18-59 ans) du ménage ; elle varie entre 0 et 1. Les ménages ont été regroupés en deux catégories d'intensité en travail : intensité faible (inférieure à 0,2) et autres (0,2 ou plus).

De l'analyse du tableau 2, il ressort que :

- ♦ Les taux de déprivation et de pauvreté sont au moins deux fois plus importants en Wallonie qu'en Flandre pour pratiquement toutes les catégories de personnes
- ♦ Un enfant sur quatre vit dans la pauvreté en Wallonie, un sur dix en Flandre

En Belgique, les enfants sont proportionnellement plus nombreux à être pauvres/déprivés que le reste de la population (18,7% contre 15,3%)¹⁵. Près d'un enfant sur quatre vit sous le seuil de pauvreté ou subit la déprivation en Wallonie (un sur dix en Flandre). Cette différence régionale ne résulte pas du seul différentiel de pauvreté entre la Flandre et la Wallonie. Il s'agit bel et bien d'une vulnérabilité des enfants plus importante en Wallonie : alors que sur

100 personnes pauvres en Flandre, 21 sont des enfants, cette proportion atteint 28 en Wallonie. Cette situation est d'autant plus préoccupante que la transmission intergénérationnelle de la pauvreté est largement documentée par de nombreuses études (voir notamment ‘Social Protection Committee’ (2008, 2012) et Frazer, Marlier & Nicaise (2010)). Ces études révèlent que les dégâts provoqués par la pauvreté dans l'enfance diminuent les chances d'y échapper une fois adulte. Comme le souligne Unicef-Belgique (2010) : « Cette situation est inquiétante, 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 ». C'est ce qu'illustrent également les résultats présentés dans la Section 5 qui, grâce aux données fournies par un module thématique inclus dans la vague 2009 de l'enquête européenne EU-SILC, dépeint les différentes déprivations subies par les enfants dans leur quotidien.

- ◆ La moitié des familles monoparentales est touchée par la pauvreté en Wallonie contre un cinquième en Flandre

La situation est particulièrement préoccupante pour les personnes (enfants et adultes) qui vivent en familles monoparentales, en particulier en Wallonie : plus de la moitié d'entre elles ne parvient pas à échapper à la pauvreté, ce qui est près de deux fois et demie supérieur au niveau flamand. Compte tenu de la proportion de familles monoparentales dans la population, une personne pauvre sur quatre en Wallonie vit en famille monoparentale. Agir sur les conditions de vie des familles monoparentales constitue donc un réel levier pour diminuer la pauvreté de la population wallonne, et également celle des enfants.

- ◆ Le travail ne protège pas toujours de la pauvreté

La position sur le marché du travail est l'un des éléments les plus déterminants pour expliquer la pauvreté. La proportion de « travailleurs pauvres », c'est-à-dire de personnes qui ont un emploi mais qui vivent dans un ménage dont les revenus sont situés sous le seuil de pauvreté¹⁶, est assez limitée en Belgique (environ 4%). Elle est cependant nettement plus élevée en Wallonie qu'en Flandre. Toutefois, la situation des travailleurs mérite d'être nuancée en différenciant les types de travailleurs (salariés à temps plein ou à temps partiel et indépendants), et en prenant en compte le risque de déprivation matérielle

en plus du risque de pauvreté. Guio et al. (2010) et Fusco et al. (2010) montrent en effet que la situation des travailleurs salariés à temps partiel est plus préoccupante que celles des travailleurs à temps plein (les premiers ayant davantage de risque d'être en situation de pauvreté monétaire, de déprivation ou de souffrir des deux problèmes à la fois). Ils montrent également que le risque de déprivation est plus élevé que le risque de pauvreté pour tous les salariés : certains salariés qui ont un revenu supérieur au seuil de pauvreté peuvent en effet souffrir de déprivation, en raison par exemple de la charge des frais de transport ou des coûts liés à la garde d'enfants qui sont occasionnés par le fait d'avoir un emploi. En revanche, le tableau 2 montre que la déprivation des indépendants est moins préoccupante que ne le laisse présager leur taux de pauvreté. Ce résultat est lié en partie aux difficultés de mesure du revenu des indépendants qui est souvent fortement sous-évalué lors des enquêtes. Par ailleurs, il est essentiel de garder à l'esprit que, même si les taux de pauvreté et de déprivation restent nettement moins élevés pour les personnes en emploi que pour celles ayant un autre statut d'activité, la proportion importante des premières dans la population conduit à ce qu'une part non négligeable des personnes pauvres ou déprivées ont en fait un emploi (20%). Tout ceci témoigne du fait qu'un emploi ne suffit pas toujours à éviter la pauvreté, que ce soit pour des raisons de qualité d'emploi (bas salaire, temps partiel, contrat précaire et/ou faibles qualifications) ou de charges de famille (la pauvreté et la déprivation étant mesurées au niveau du ménage, le risque est accru en l'absence d'autres adultes contributeurs et/ou en présence de personnes [enfants...] à charge).

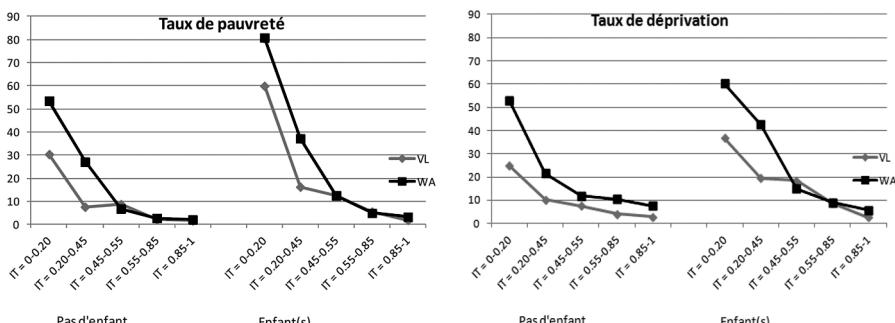
- ◆ Le non-emploi ou la faible intensité de travail du ménage constituent des facteurs de risque importants

Les chômeurs et les « autres inactifs » font face à un taux de pauvreté plus de deux fois supérieur à celui du reste de la population résidant en Belgique. En Wallonie, la pauvreté et la déprivation touchent respectivement 45 % et 39 % des chômeurs, contre 23 % et 17 % en Flandre. Le risque augmente d'autant plus que la personne sans emploi vit avec d'autres personnes également sans emploi, c'est-à-dire que le degré de « polarisation » du travail au sein du ménage est élevé. En effet, les ménages dont l'intensité en travail est faible (c'est-à-dire les ménages sans emploi ou avec très peu d'emploi) font face à un risque plus de trois fois supérieur à celui de la population totale. En comparaison avec la situation européenne, la Belgique (la Wallonie en particulier) est mal placée de ce point de vue et ce, à double titre, puisqu'elle se situe à la fois :

- parmi les pays où la proportion de la population âgée de 0 à 59 ans vivant dans des ménages à faible intensité en travail est très élevée;
- parmi les pays où le risque de pauvreté pour cette sous-population (surtout si le ménage comporte des enfants) est très élevé¹⁷.

Vandenbroucke et Vinck (2013) montrent que ces deux facteurs conjoints expliquent en grande partie la pauvreté des enfants en Wallonie. La figure 6 illustre très clairement que les différences de pauvreté et de déprivation entre la Flandre et la Wallonie se marquent surtout pour les catégories de ménages à faible intensité en travail. Non seulement la proportion de personnes vivant dans ces catégories est plus importante, mais encore ces personnes sont plus à risque de pauvreté/déprivation en Wallonie qu'en Flandre.

Figure 6 – Taux de pauvreté monétaire et de déprivation selon les niveaux d'intensité en travail et la présence ou non d'enfants dans le ménage, en %, Wallonie et Flandre, 2011.



Source : EU-SILC, 2011.

Note : VL désigne la Flandre et WA la Wallonie.

Le tableau 2 et la figure 6 montrent également que la déprivation n'est pas inéluctable, même quand on vit dans un ménage à faible intensité en travail. En effet, le taux de déprivation des personnes qui vivent dans un tel ménage est de 29,6% en Flandre, alors qu'il atteint 57,1% en Wallonie. Ceci peut s'expliquer par le fait que les ménages flamands dans cette situation sont depuis moins longtemps dans cette situation et/ou par l'impact positif de dispositifs qui diminuent le coût de certains biens et services fondamentaux et améliorent donc le quotidien des personnes en Flandre (et ainsi, diminuent leur niveau de déprivation). Cela rejoint le constat fait plus haut, à savoir que les personnes à risque de pauvreté monétaire en Flandre souffrent moins de déprivation que ces mêmes catégories en Wallonie.

- ♦ Les personnes étrangères sont quatre à cinq fois plus touchées par la pauvreté et la déprivation

La nationalité est également un facteur de risque important, surtout si la personne vient d'un pays non européen. Malgré leur proportion assez faible dans la population, les personnes de nationalité étrangère (non ressortissantes de l'Union européenne) représentent 12 % des personnes pauvres en Belgique. Elles sont proportionnellement plus nombreuses à Bruxelles, même si les chiffres précis ne peuvent pas être calculés du fait d'une taille d'échantillon beaucoup trop limitée.

- ♦ Les locataires sont sensiblement plus exposés à la pauvreté et à la déprivation

Les taux de pauvreté et de déprivation des locataires sont quatre fois plus élevés que ceux des propriétaires. Les locataires apparaissent également comme ayant le plus de difficulté pour payer leur logement (loyer, coût de l'énergie). Le logement apparaît régulièrement dans les études sur la pauvreté comme un élément essentiel et peut donc être considéré comme un levier important pour soutenir le niveau de vie des plus pauvres. En attendant l'augmentation du stock de logements sociaux, une possibilité serait de généraliser le dispositif flamand qui vise à compenser financièrement les ménages qui ont droit à un logement social, mais n'y ont pas accès par manque de places ; ceci permettrait de combler en partie l'écart entre le loyer social et le loyer « privé » effectivement payé par ces ménages. Les écarts de niveaux de vie qui se creusent parmi les personnes pauvres seraient ainsi partiellement comblés (Defeyt & Guio, 2010).

- ♦ Les personnes âgées ne sont pas nécessairement les plus à risque

Les personnes âgées (de 65 ans ou plus) font face à un taux de pauvreté plus élevé que la population totale. Ce constat n'est toutefois pas confirmé par l'indicateur de déprivation matérielle ni par des indicateurs de pauvreté subjective ou de difficultés à payer les coûts du logement (Guio, 2010). Une grande proportion des seniors sont propriétaires de leur logement et celui-ci est souvent déjà remboursé, ce qui allège leur budget et permet à revenu égal d'accéder à un niveau de vie plus élevé. Notons toutefois que les femmes âgées vivant seules encourent un risque de déprivation non négligeable en Wallonie, même si ce risque est inférieur à celui de l'ensemble des isolés de moins de 65 ans. Il faut également garder à l'esprit que l'enquête EU-SILC ne collecte pas d'information sur les personnes qui résident en institution ou en résidence pour personnes âgées, et qu'il n'est donc pas possible avec ces seules données d'offrir un portrait complet des conditions de vie des plus âgés.

5. Améliorer la mesure de la déprivation des enfants

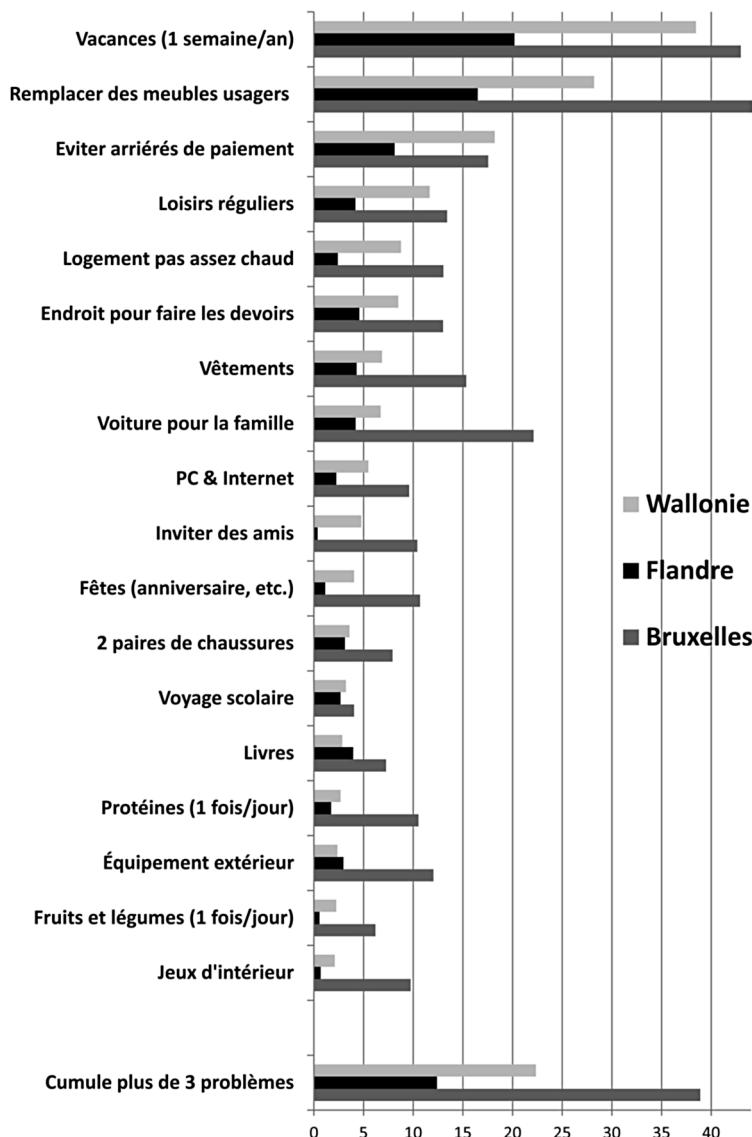
Grâce aux données collectées dans un module thématique dans l'enquête EU-SILC en 2009, un indicateur de déprivation des enfants a pu être élaboré et calculé au niveau européen (Guio, Gordon & Marlier, 2012). La figure 7 (p. 34) présente, par Région et pour chacun des 18 *items* considérés, la proportion d'enfants qui vivent dans un ménage se trouvant dans l'incapacité financière de leur offrir les différents *items* (alors que le ménage le souhaite).

Au total, 22 % des enfants en Wallonie et 39 % à Bruxelles cumulent au moins trois des dix-huit problèmes retenus dans l'indicateur.

L'incapacité financière de partir en vacances arrive en tête, ainsi que celle de remplacer des meubles usagés au sein du logement familial, d'avoir des loisirs réguliers, de disposer d'un endroit adéquat pour faire les devoirs ou d'un logement suffisamment chauffé. La proportion d'enfants privés des *items* de base liés à la nourriture et aux chaussures et (surtout) aux vêtements est heureusement plus faible, même si elle est loin d'être négligeable à Bruxelles (et aussi, mais dans une nettement moindre mesure, en Wallonie). Pour le développement de l'enfant, loisirs, vacances, livres, équipements et jeux ont également toute leur importance. Comme le soulignent les acteurs de terrain, les activités culturelles et sociales des familles sont les premières à souffrir de la précarité. « Les postes de “survie” comme le loyer, l'alimentation, les chaussures/vêtements, l'énergie, la scolarité, la mobilité, les soins de santé, les lunettes, l'orthodontie, etc. épuisent l'ensemble du budget familial. Les loisirs, les activités culturelles, le sport, les moments de bien-être pour les enfants, les moments de bien-être en famille sont sacrifiés pour pouvoir boucler le mois » (RWLP, 2013).

Ces difficultés financières n'ont pas qu'une conséquence financière sur les enfants concernés. Elles peuvent également déboucher sur un sentiment de honte, sur des difficultés à établir des relations avec autrui, sur des problèmes scolaires, etc. Comme le souligne le RWLP (2013) : « Les difficultés de paiement des familles viennent ainsi véritablement polluer les relations entre les enseignants/éducateurs, les parents et les enfants. Que ce soit les retards de paiement, les raisons des retards, la manière dont l'école réclame l'argent ou éventuellement sanctionne les enfants pour cette raison, etc., tous ces éléments interfèrent massivement dans la relation de confiance “monde scolaire parents-enfants”. » Au total, les déprivations encourues par les enfants vivant dans la pauvreté touchent l'ensemble des droits de l'enfant, comme l'a montré un rapport rédigé en 2009 sous l'égide du Délégué général aux droits de l'enfant de la Fédération Wallonie-Bruxelles.

Figure 7 – Proportion d'enfants (1-15 ans), selon la Région, qui vivent dans un ménage qui n'a pas la capacité financière d'avoir les items suivants et qui souhaiterait en disposer, 2009.



Source : EU-SILC, 2009.

6. L'intensité de la pauvreté

S'il est très important de calculer le taux de pauvreté, il est également utile d'en évaluer l'intensité ; c'est-à-dire, en d'autres termes, de mesurer le « degré de pauvreté des pauvres ». Cette mesure est fournie par l'indicateur européen

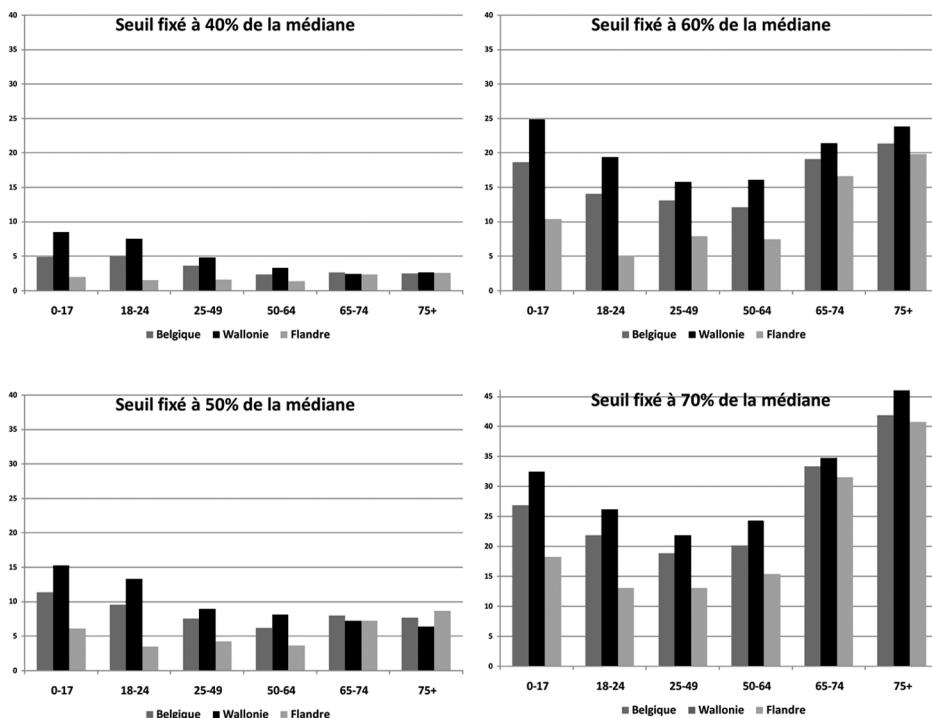
« écart médian relatif de pauvreté » qui calcule la différence entre le seuil de pauvreté et le revenu médian des personnes pauvres et l'exprime en pourcentage du seuil. En Belgique, cet écart est de 18,6 %, ce qui signifie que la moitié des pauvres disposent d'un revenu inférieur à $100 - 18,6 = 81,4$ % du seuil de pauvreté. Le niveau est similaire en Flandre (17,4 %) et en Wallonie (17,9 %), mais est plus élevé à Bruxelles (21,7 %).

À titre illustratif, si l'on souhaitait octroyer à chaque Belge un revenu au moins égal au seuil de pauvreté, il faudrait dépenser 2,1 % du revenu disponible de tous les Belges réunis (le revenu national belge). Ce chiffre atteint 2,8 % en Wallonie, 1,2 % en Flandre et 5,3 % à Bruxelles.

Une autre manière d'étudier le bas de la distribution des revenus est de faire varier le seuil de pauvreté afin d'observer l'impact d'une hausse et d'une baisse du seuil sur la proportion de personnes touchées par la pauvreté. C'est ce que nous faisons dans la figure 8, qui montre les taux de pauvreté avec des seuils placés à 70 %, 60 % (le seuil officiel adopté au niveau de l'UE), 50 % et 40 % du revenu médian. Cette figure révèle que la hiérarchie des groupes d'âge et des Régions varie sensiblement selon le seuil choisi :

- ◆ L'écart de taux de pauvreté entre la Wallonie et la Flandre est déjà présent à un niveau très bas du seuil (40 % et 50 % de la médiane) sauf parmi les personnes les plus âgées.
- ◆ Aux seuils de 40 % et 50 %, les plus âgés connaissent un taux de pauvreté plus bas que le reste de la population, assez comparable entre les Régions, du fait notamment du régime de retraite fédéral. Le risque de pauvreté des personnes âgées augmente sensiblement quand le seuil est placé à 60 % de la médiane et est très élevé (40 %) quand il est fixé à 70 %, ce qui est le signe qu'une large proportion de personnes âgées dispose de revenus très proches du seuil de 60 %.
- ◆ Certains jeunes (18-24 ans) ont un revenu très bas en Wallonie (13 % d'entre eux ont un revenu inférieur à 50 % de la médiane, 8 % un revenu inférieur à 40 % de la médiane). Cette proportion de jeunes fortement défavorisés mérite d'être épinglée d'autant plus que l'écart entre la Flandre et la Wallonie en ce qui concerne cette tranche d'âge (que l'on retrouve aussi pour le taux de déprivation ; voir tableau 2) est particulièrement important et devrait, selon nous, faire l'objet d'investigations complémentaires.

Figure 8 – Taux de pauvreté monétaire (%), seuil fixé à 40 %, 50 %, 60 % et 70 %, par âge, Belgique, Wallonie, Flandre, 2011.



Source : EU-SILC, 2011.

7. L'efficacité de la protection sociale en question

Les transferts sociaux (hors pensions de vieillesse, dont la nature est très différente et s'apparente davantage à un revenu primaire) réduisent de moitié le taux de pauvreté avant transferts. Malgré tout, de nombreux allocataires sociaux souffrent de pauvreté et de déprivation matérielle. Afin d'éclairer ce constat, le tableau 3 compare le niveau des principaux minima sociaux belges avec celui du seuil de pauvreté afin d'en apprécier l'adéquation.

Tableau 3 – Montant de divers minima sociaux, en pourcentage du seuil de pauvreté monétaire, pour différents ménages types, Belgique, 2010.

	Revenu d'intégration sociale	Invalidité	Chômage	Revenu garanti aux personnes âgées	Salaire minimum
Isolé	75	103	87	92	128
Couple avec deux enfants	64	83	69	82	88

Source : MIMOSIS, FPS Sécurité sociale dans PNR, 2013.

Note : En Belgique, en 2010, le revenu d'une personne âgée vivant seule et bénéficiant du revenu garanti aux personnes âgées se situait à 92 % du seuil de pauvreté monétaire.

On constate que la plupart des montants minima versés aux allocataires types repris en exemple au tableau 3 se situent sous le seuil de pauvreté. C'est le cas pour les deux configurations de ménage envisagées et, en particulier, pour les couples avec deux enfants. On constate également que le fait d'avoir un travail à temps plein, rémunéré au salaire minimum, ne permet pas nécessairement d'échapper à la pauvreté, ceci dépendant de la configuration familiale du travailleur. Ces résultats sont confirmés si l'on compare le montant des transferts non plus au seuil de pauvreté calculé dans l'enquête EU-SILC, mais au montant d'un budget minimal pour vivre une vie digne, qui a été récemment calculé pour la Belgique¹⁸. Dans cette approche, le seuil de pauvreté est calculé non pas sur la base de la médiane des revenus, mais sur celle du coût d'un panier de biens et services très précis – tant en quantité qu'en qualité – considérés comme nécessaires pour vivre décemment en Belgique. Ce panier dépend de critères objectifs (par exemple la présence ou pas d'enfants scolarisés) ainsi que d'appréciations normatives (par exemple le type et la quantité d'aliments consommés). Il a été défini pour un grand nombre de ménages types (propriétaires ou non de leur logement, personnes ayant ou non des enfants, étant ou non en bonne santé, résidant en Wallonie ou en Flandre, etc.). Cette étude montre que dans la grande majorité des situations, les ménages qui doivent se contenter des allocations sociales minimales ne disposent pas d'un revenu suffisant pour faire face aux dépenses nécessaires à une vie digne. C'est le cas, en particulier, pour les locataires dans le secteur privé et pour les propriétaires qui sont encore engagés dans un crédit hypothécaire.

8. Un objectif politique chiffré en matière de pauvreté et d'exclusion sociale pour 2020

En juin 2010, la nouvelle stratégie européenne Europe 2020 a succédé à la stratégie européenne de Lisbonne en place durant la période 2000-2010. Dans le cadre de cette nouvelle stratégie, cinq objectifs quantifiés à atteindre d'ici à 2020 ont été adoptés par le Conseil européen. L'un d'entre eux concerne la pauvreté et l'exclusion sociale et est défini sur la base de trois indicateurs. Il vise ainsi les personnes qui vivent dans des ménages :

1. situés sous le seuil de pauvreté ; et/ou
2. sévèrement déprivés ; et/ou
3. sans emploi ou pratiquement sans emploi (vivant dans un ménage à très faible intensité en travail, tel que défini en notes du tableau 2).

Le but est de réduire d'au moins 20 millions le nombre de personnes qui, dans l'UE, vivent dans des ménages souffrant d'au moins un de ces trois problèmes.

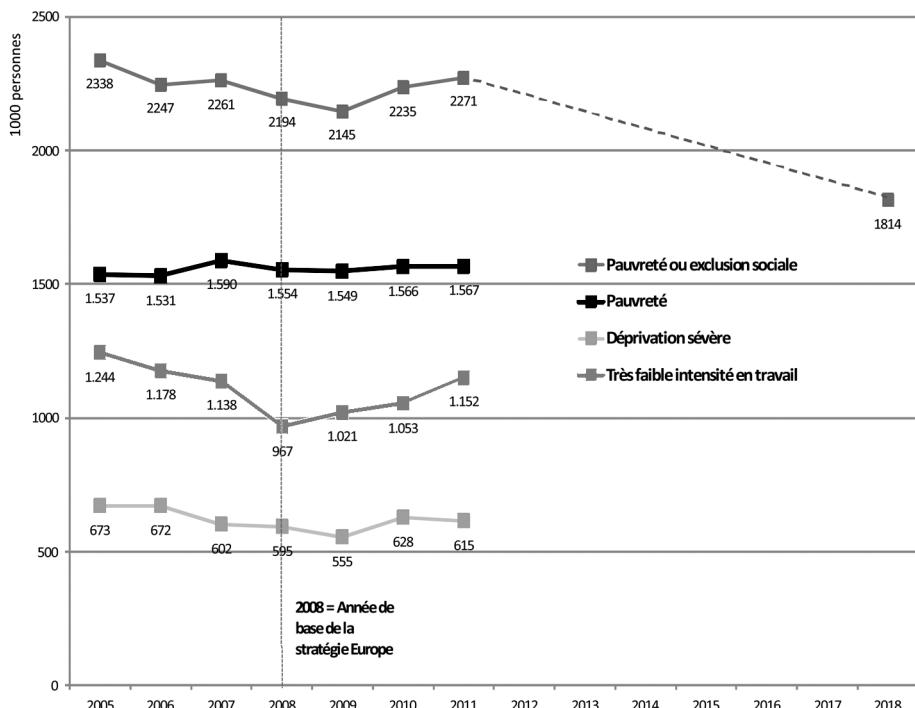
Si la pauvreté monétaire a la même signification que celle utilisée dans notre analyse, le seuil de déprivation matérielle sévère est atteint lorsque le score de quatre déprivations sur neuf (au lieu de trois, comme à la figure 3) est atteint.

Dans les Programmes nationaux de réforme (PNR) remis à la Commission européenne en avril 2011, les États membres ont défini un ou plusieurs objectifs quantifiés devant permettre de remplir cet objectif européen en matière d'inclusion sociale. La figure 8 présente la répartition des personnes ciblées pour la Belgique, ainsi que l'évolution récente des trois composantes.

En 2008 (année de référence pour la cible européenne), la population cible totale était de 2 194 000 personnes, soit 20,8 % de la population totale ; pour l'UE-27, elle était de 116 millions, soit 23,4 % de la population totale. Pour 2018 (année pour laquelle les données seront disponibles en 2020), la Belgique s'est engagée à ramener le nombre de personnes en situation de pauvreté ou d'exclusion sociale à 1 814 000 personnes, soit une diminution de 380 000 personnes par rapport à 2008.

Comme le montre la figure 9, la population cible en Belgique a connu une hausse en 2010 et 2011, non seulement dans son ensemble, mais surtout en ce qui concerne la proportion de personnes qui vivent dans des ménages à très faible intensité en travail. Cette hausse a eu pour effet de majorer sensiblement l'effort de réduction auquel la Belgique s'est engagée dans le cadre de la stratégie Europe 2020.

Figure 9 – Risque de pauvreté ou d'exclusion sociale, population ciblée totale et composantes (en milliers de personnes), Belgique, 2005-2018.



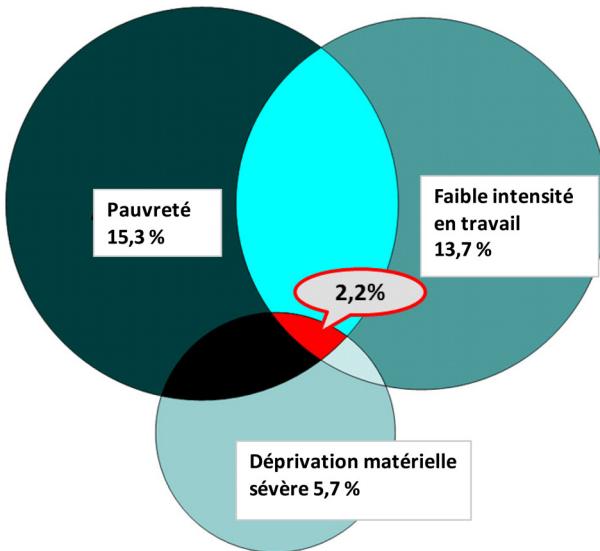
Source : EU-SILC, 2011.

Note : En Belgique, 2 194 000 personnes étaient en risque de pauvreté ou d'exclusion sociale en 2008, l'année de référence pour laquelle les données statistiques nécessaires étaient disponibles lors de l'adoption de la stratégie Europe 2020 en juin 2010. Parmi elles, 1 554 000 personnes souffraient de pauvreté monétaire, couplée ou non à une situation de déprivation sévère et/ou une situation de très faible intensité en travail du ménage. L'objectif que s'est fixé la Belgique est de ramener le nombre de personnes en risque de pauvreté ou d'exclusion sociale de 2 194 000 à 1 814 000 à l'horizon 2020 (année où les données disponibles seront alors celles collectées en 2018).

Il est à noter que le nombre total de personnes en risque de pauvreté ou d'exclusion sociale est inférieur à la somme des personnes comptabilisées dans chacune des composantes, car certaines personnes sont affectées simultanément par plus d'un de ces problèmes, comme en témoigne la figure 10 qui présente l'apport relatif des trois indicateurs à la cible totale, ainsi que leur degré d'association.

On voit que la quasi-totalité des personnes ciblées souffre de pauvreté et/ou vit dans un ménage à faible intensité en travail (90 % contre 80 % au niveau UE).

Figure 10 – Risque de pauvreté ou d'exclusion sociale, part relative des trois composantes, Belgique, 2011.



Source : EU-SILC, 2011.

Note : En Belgique, en 2011, 2,2 % de la population vivent dans un ménage qui combine pauvreté monétaire, déprivation sévère et très faible intensité en travail.

Une analyse de la composition socioéconomique de la population concernée par chacun des trois indicateurs (Guio, 2010) montre que le public cible est assez hétérogène (en termes d'âge, de statut, d'éducation, de type de ménage et de quintile de revenu) et ne souffre pas de manière égale d'autres précarités (problèmes de dettes, de logement, de pauvreté subjective)¹⁹ :

- ◆ Les groupes qui cumulent le fait d'être dans la cible avec d'autres précarités (problèmes de dettes, logement, pauvreté subjective) sont ceux qui cumulent déjà plusieurs (deux ou trois) problèmes (pauvreté et/ou déprivation sévère et/ou ménage [quasi] sans emploi).
- ◆ À ces groupes, s'ajoutent les personnes « seulement » déprivées, qui n'étaient, jusqu'ici, pas prises en compte dans la plupart des analyses de la pauvreté monétaire, mais qui méritent, à notre sens, une attention particulière.
- ◆ On retrouve, dans ces groupes les plus fragilisés, une proportion importante d'enfants, de familles monoparentales, de personnes en rupture avec le marché du travail et de personnes issues de l'immigration.
- ◆ Est également concernée une proportion non négligeable de personnes qui travaillent, mais dont le revenu total du ménage ne suffit pas à dépasser le seuil de pauvreté et/ou à éviter la déprivation matérielle sévère.

- ◆ Par ailleurs, les personnes qui souffrent « seulement » de pauvreté (et non de déprivation sévère ou du fait de vivre dans un ménage avec très peu ou pas d'emploi) souffrent généralement moins souvent d'autres précarités que les autres personnes pauvres et/ou déprivées sévèrement. Cette catégorie regroupe essentiellement des personnes âgées ou des personnes dont le revenu est difficile à observer et/ou à collecter et pour lesquelles une investigation statistique plus poussée devrait permettre de mieux approcher le niveau de vie réel (revenu négatif ou nul, revenu d'indépendant, ajustements d'impôts atypiques, transferts entre ménages importants, etc.).
- ◆ Les personnes qui vivent dans des ménages à faible intensité en travail, mais qui évitent la pauvreté et la déprivation sévère ont des caractéristiques assez différentes de celles des autres publics cibles (elles ont tendance à être plus âgées, moins défavorisées, inactives ou fortement éloignées du marché du travail, certaines font même partie des quintiles de revenu élevés).

Au niveau régional, la situation est particulièrement préoccupante à Bruxelles, et ce pour les trois indicateurs étudiés. La proportion de la population cible, c'est-à-dire vivant sous le seuil de pauvreté et/ou souffrant de déprivation sévère et/ou vivant dans un ménage à faible intensité en travail, atteint en effet 40 % à Bruxelles. Parmi ces personnes, presque la totalité (34 % sur 40 %) vit sous le seuil de pauvreté et 16 % sur 40 % souffrent de déprivation sévère. À l'autre extrême, les chiffres relatifs à la Région flamande sont plus de deux fois inférieurs à ceux de la Région bruxelloise (15 % de personnes sont ciblées, 10 % vivent sous le seuil de pauvreté, 3 % souffrent de déprivation sévère).

La situation en Région wallonne est également préoccupante. Un quart de la population wallonne est dans la cible, un cinquième vit sous le seuil de pauvreté et 7 % souffrent de déprivation sévère.

À ce jour, on constate que la tendance à la diminution attendue à l'horizon 2020 ne se marque dans aucune des trois Régions.

9. Conclusions

Le croisement de différents indicateurs présentés dans cet article a permis de décrire la situation de la population wallonne qui vit dans la pauvreté et la précarité. Des témoignages de personnes vivant ces situations illustrent les résultats présentés.

Les principales conclusions de notre analyse sont les suivantes :

- ◆ Près d'un Belge sur six est en situation de pauvreté. Comparée aux autres pays de l'Union, la Belgique se situe dans la moyenne européenne.
- ◆ L'écart régional en termes de pauvreté est très important.
- ◆ L'écart régional en termes de pauvreté est très important au niveau belge, allant de 9,8 % pour la Flandre à 34 % pour Bruxelles en passant par 17,5 % pour la Wallonie. Comparés aux autres pays européens, les scores régionaux se situent au niveau de la République tchèque et des Pays-Bas pour la Flandre, de la Lituanie, de l'Italie ou de la Lettonie pour la Wallonie et atteignent le niveau le plus élevé de l'Union pour Bruxelles. Comparées aux 195 Régions européennes pour lesquelles des données sont disponibles, la Flandre se situe en 22^e position, la Wallonie en 142^e position et la Région bruxelloise à la 189^e position.
- ◆ Le positionnement des Régions belges au sein de l'Union européenne est moins extrême quand on utilise un indicateur mesurant les conditions de vie (indicateur de déprivation matérielle), mais les écarts régionaux restent très marqués : deux (quatre) fois plus de Wallons (de Bruxellois) que de Flamands connaissent la déprivation.
- ◆ Les difficultés quotidiennes que pauvreté et déprivation occasionnent sont nombreuses et largement répandues dans la population interrogée.
- ◆ Le Wallon pauvre souffre davantage de déprivation matérielle que le Flamand pauvre. À revenu égal, la pauvreté monétaire se traduit par des difficultés quotidiennes plus importantes en Wallonie qu'en Flandre.
- ◆ Les enfants sont particulièrement touchés par la pauvreté et la déprivation, en particulier en Wallonie, quel que soit l'indicateur choisi. Cette situation est très préoccupante, car bon nombre d'études montrent que la pauvreté vécue dans l'enfance a de lourdes conséquences à moyen et long termes : les chances d'échapper à la pauvreté, une fois adulte, diminuent fortement pour ceux qui l'ont vécue dans l'enfance.
- ◆ La situation des familles monoparentales est très alarmante, en particulier en Wallonie (plus de la moitié d'entre elles vit sous le seuil de pauvreté).
- ◆ Les personnes d'origine étrangère, les personnes sans emploi ainsi que celles vivant dans des ménages à faible intensité en travail sont très vulnérables.
- ◆ Les locataires font face à la fois à un revenu moins élevé et à des coûts du logement proportionnellement plus élevés que les propriétaires.

L'ensemble de nos constats montre l'importance d'une action politique de long terme qui prenne en compte l'aspect multidimensionnel de la pauvreté. La pauvreté que connaissent aujourd'hui bon nombre de personnes en

Wallonie et à Bruxelles, en ce compris des enfants, a des conséquences sur l'avenir des deux Régions à moyen et long termes.

Vu l'importance de ces questions, il est essentiel que l'impact des différentes politiques mises en œuvre, notamment le Plan fédéral de lutte contre la pauvreté (PFLP), ainsi que le Plan national de lutte contre la pauvreté infantile soit chiffré et fasse l'objet d'un suivi rigoureux afin de pouvoir évaluer si ces politiques sont suffisantes pour relever les défis qui ressortent entre autres de notre analyse. Il est crucial d'évaluer l'impact des politiques actuellement en place, tant des politiques visant à réduire la pauvreté que de celles susceptibles d'avoir un effet (positif ou négatif, direct ou indirect) sur la pauvreté et l'exclusion sociale. Le potentiel unique des données administratives doit être pleinement mobilisé dans ces analyses d'impact. Au niveau européen, de nombreuses initiatives ont eu lieu pour encourager et guider les États membres dans l'évaluation de leurs politiques *ex ante*²⁰ (avant leur mise en place) et pourraient guider les choix politiques futurs.

Vu la répartition actuelle (et future) des compétences entre État fédéral et entités régionales, il est essentiel de mettre en place une action coordonnée entre les différents niveaux de pouvoir pour lutter le plus efficacement possible contre les multiples facettes de la pauvreté. Si l'État fédéral conserve bon nombre de compétences déterminant le niveau de revenu des personnes (la plupart des transferts sociaux et des compétences fiscales, etc.), les politiques régionales, communautaires ou locales en matière d'emploi, d'enseignement, de santé, de gestion du surendettement, d'intervention sociale au niveau local, d'intégration des personnes handicapées ont également un impact crucial sur le coût et la qualité des services offerts à ces populations fragilisées.

Une vision à long terme, prenant adéquatement en compte les conséquences néfastes de la situation sociale actuelle sur les perspectives futures en matière de développement régional, est nécessaire. Pour redynamiser l'action politique au niveau régional, on pourrait par exemple explorer les pistes proposées pour « territorialiser » les objectifs sociaux de l'Union européenne (Jouen, 2010). La récente communication de la Commission européenne sur l'investissement social des États membres (Commission européenne, 2013) constitue également une source d'inspiration importante ; la Commission y présente de nombreuses mesures cruciales dans ce domaine²¹. Cette communication inclut également une recommandation essentielle intitulée « Investir dans l'enfance pour briser le cercle vicieux de l'inégalité ». L'expérience de divers États membres en ce domaine pourrait aussi être utiles pour alimenter le débat aux niveaux fédéral, régional et local dans le cadre d'échanges struc-

turés de bonnes pratiques (les examens par les pairs [*peer reviews*], que la Commission européenne et le Comité européen de la protection sociale organisent régulièrement au niveau de l'UE, sont des outils essentiels à ce titre²²).

Annexe 1: Liste des abréviations officielles des pays.

Moyenne européenne	UE-27	Irlande	IE
Autriche	AT	Italie	IT
Belgique	BE	Lituanie	LT
Bulgarie	BG	Luxembourg	LU
Chypre	CY	Lettonie	LV
République tchèque	CZ	Malte	MT
Allemagne	DE	Pays-Bas	NL
Danemark	DK	Pologne	PL
Estonie	EE	Portugal	PT
Espagne	ES	Roumanie	RO
Finlande	FI	Suède	SE
France	FR	Slovénie	SI
Grèce	EL	Slovaquie	SK
Hongrie	HU	Royaume-Uni	UK

Annexe 2: Proportion de personnes souffrant des problèmes suivants, par Région, 2011.

Le ménage n'a pas la capacité financière :	Wallonie	Flandre	Bruxelles
◆ d'éviter les arriérés de crédit, de loyer et de paiement	11	5	13
◆ de chauffer correctement son logement	10	4	16
◆ de faire face à une dépense imprévue	38	16	47
◆ de manger tous les deux jours un repas comprenant des protéines	6	3	12
◆ de partir une semaine par an en vacances	38	20	42
◆ de disposer (s'il le souhaite) d'un téléphone	0	0	1
◆ de disposer (s'il le souhaite) d'une télévision	1	1	1
◆ de disposer (s'il le souhaite) d'une machine à laver	2	1	7
◆ de disposer (s'il le souhaite) d'une voiture	6	5	21
Au moins trois problèmes sur les neuf (déprivation)	17	8	29
Au moins quatre problèmes sur les neuf (déprivation sévère)	7	3	16

Source : EU-SILC, 2011.

Notes

1. Anne-Catherine Guio et Eric Marlier travaillent à l'institut de recherche luxembourgeois CEPS/INSTEAD. Ils tiennent à remercier Marie Castaigne (DGSIE) pour son aide statistique précieuse et Anne Deprez (IWEPS), Christine Mainguet (IWEPS), Eve Ramaekers (IWEPS) pour leurs commentaires et suggestions très utiles, mais restent bien sûr seuls responsables du contenu de ce papier. Adresse de correspondance : anne-catherine.guio@ceps.lu.
2. Pour plus d'informations sur le processus européen et la définition des indicateurs communs, voir Atkinson et al. (2002) et Marlier et al. (2007).
3. Pour plus d'informations sur l'enquête 'EU Statistics on Income and Living Conditions' (EU-SILC), voir le site d'Eurostat : http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/microdata/eu_silc ou celui de la DGSIE: http://statbel.fgov.be/fr/statistiques/collecte_donnees/enquetes/silc/. Il importe de noter que l'enquête EU-SILC collecte de l'information auprès des ménages privés (et non des ménages collectifs tels que les homes, prisons, etc.). Comme toute enquête, EU-SILC rencontre des problèmes pour collecter des données auprès des populations les plus précarisées (personnes sans-abris, personnes fortement exclues, analphabètes, personnes fortement mobiles, etc.). Voir Schockaert et al. (2012).
4. Pour plus d'informations sur la situation bruxelloise, voir les publications de l'Institut Bruxellois de Statistique et d'Analyse (IBSA) (<http://www.ibsairisnet.be/themes/revenus-et-depenses-des-menages>) et celles de l'Observatoire de la Santé et du Social de Bruxelles-Capitale (<http://www.observatbru.be/documents/home.xml?lang=fr>).
5. Le revenu médian est le revenu qui partage la population en deux parties égales : la moitié de la population dispose donc d'un revenu plus élevé que le revenu médian, l'autre moitié d'un revenu moins élevé.
6. Le loyer imputé est un revenu fictif basé sur l'estimation du loyer que les propriétaires (ou locataires à loyer réduit) devraient payer s'ils devaient louer leur habitation aux prix du marché. Étant donné la nature spécifique (non liquide) de ce revenu et la difficulté de l'estimer, son inclusion pose divers problèmes conceptuels et méthodologiques qui sont très bien analysés dans Sauli & Törmälähto (2012).
7. Comme dans toute enquête, les valeurs obtenues pour les différents indicateurs sur la base d'un échantillon ne sont qu'une approximation des valeurs réelles, relatives à la population totale. La précision des estimations dépend en particulier de la taille de l'échantillon. Dans l'enquête EU-SILC belge, la taille d'échantillon est satisfaisante au niveau national (environ 6 000 ménages ont répondu à l'enquête), mais pas toujours au niveau régional. En particulier, les résultats relatifs à la Région de Bruxelles-Capitale sont basés sur de faibles échantillons et ne sont donc pas suffisamment précis pour être commentés extensivement dans cette analyse.
8. L'indicateur synthétique défini dans l'étude 'Poverty in the City and the Countryside' (POCICO) est plus large que le concept de déprivation matérielle et englobe également des aspects liés à la qualité du cadre de vie, au logement, à la

santé, au patrimoine, à la participation sociale et culturelle, etc. (voir Marissal, May & Lombillo, 2012).

9. Le taux de déprivation des personnes pauvres monétairement n'a pu être calculé à Bruxelles, faute d'un échantillon suffisant.
10. Pour calculer les quintiles de revenu, les personnes sont classées selon leur niveau de revenu et regroupées en cinq parties égales. Ce calcul a été fait au niveau belge, de manière à pouvoir comparer entre Régions des personnes situées dans une même tranche de revenu.
11. Les quintiles de revenu sont calculés pour l'ensemble de la population belge. Vu que les niveaux de revenus sont sensiblement différents entre les trois Régions, la proportion de Flamands, Wallons et Bruxellois dans chaque quintile varie. Notons également que les quintiles peuvent également être composés de populations assez différentes en termes d'âge, d'état de santé, etc.
12. Il est peu vraisemblable que cette différence s'explique par une interprétation différente des questions de l'enquête dans les différentes Régions.
13. Ces calculs mobilisent la dimension longitudinale de l'enquête EU-SILC (cette enquête suit en effet les mêmes ménages durant quatre années consécutives).
14. Voir Direction interdépartementale de l'intégration sociale (2007).
15. Un Plan National de Lutte contre la pauvreté infantile a été adopté en Belgique en 2013 (<http://www.mi-is.be/be-fr/doc/politique-de-lutte-contre-la-pauvrete/plan-national-de-lutte-contre-la-pauvrete-infantile>).
16. La notion de « travailleur pauvre » ne doit donc pas être confondue avec celle de « bas salaire » (voir par exemple : Bardone & Guio (2005) ainsi que Lelièvre, Marlier & Pétour (2004)).
17. Le taux de pauvreté des personnes vivant dans un ménage à faible intensité en travail est de 63 % en Belgique contre 58 % au niveau EU.
18. Voir <http://www.ecosocdoc.be/static/module/bibliographyDocument/document/002/1389.pdf>.
19. Voir également Guio & Goedemé (2011).
20. Voir par exemple : <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=5543&langId=en> ou <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1024&langId=en&newsId=1417&furtherNews=yes> ou encore <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=89&newsId=935&furtherNews=yes>.
21. L'accent est mis sur l'importance des actions suivantes :
 - ♦ utiliser les dépenses publiques de manière plus efficace et plus concrète pour assurer une protection sociale adéquate et viable, en simplifiant la gestion des allocations et des services, en les ciblant mieux et en soumettant leur octroi à certaines conditions (participation à des formations, par exemple) ;
 - ♦ investir dans les compétences et les capacités des citoyens pour améliorer leurs chances de s'intégrer dans la société et de trouver du travail. Les domaines d'investissement sont notamment l'éducation, l'accueil des

- enfants, les soins de santé, la formation, l'aide à la recherche d'emploi et la réinsertion ;
- ♦ veiller à ce que les systèmes de protection sociale répondent aux besoins des citoyens à des moments critiques de leur vie, ce qui implique d'investir à un stade précoce afin d'éviter l'apparition ultérieure de difficultés et de préparer les gens aux risques de la vie plutôt que de simplement résoudre les problèmes une fois qu'ils surviennent. C'est pourquoi il est important d'investir dans l'enfance et la jeunesse.
22. Pour plus d'informations sur ces examens par les pairs, voir <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1024&langId=fr>.

Chapitre 2

La relation entre la pauvreté et la santé : une recherche exploratoire menée dans les différentes Régions belges

Alessia Romagnoli, Josephine Foubert, Ronan Van Rossem et Bernard Jacob¹

1. Introduction

De nos jours, on ne nie plus que l'inégalité sociale se traduit aussi par des différences en matière de santé. Des études aussi bien européennes que belges ont démontré que plus une personne se situe au bas de l'échelle sociale, plus elle court le risque d'être en mauvaise santé (Fondation Roi Baudouin, 2010 ; Mackenbach, 2006 ; Marmot, 2005). Cela vaut aussi bien pour la mortalité que pour divers indicateurs de santé. Le fait de vivre dans la pauvreté est souvent cité comme une des raisons majeures induisant une détérioration de la santé, *a fortiori* lorsque l'on considère son effet cumulatif sur la totalité du cycle de vie (Benzeval & Judge, 2001 ; Link & Phelan, 1995 ; Levecque, 2006).

Dans la présente contribution, nous nous concentrerons sur la relation entre la pauvreté et la santé en Belgique. Nous nous posons plus précisément la question suivante : la pauvreté et la santé sont-elles aussi étroitement liées l'une à l'autre dans la Région de Bruxelles-Capitale, en Région flamande et en Région wallonne ? Ou observons-nous de nettes différences entre les différentes Régions ? Il y a des raisons de croire que la relation entre la pauvreté et la santé varie selon les Régions.

Une première raison est le fait qu'en Belgique, le processus décisionnel et la mise en œuvre de la politique ont lieu aux niveaux supranational (UE), fédéral, régional et local, avec une répartition radicale des compétences entre les différents niveaux (Bursens & Helsen, 2003). Ce système politique à multiples niveaux a des implications, tant pour la politique de lutte contre la pauvreté que pour la politique de la santé. La réglementation concernant la sécurité sociale constitue en effet une compétence fédérale, tandis que la politique de

lutte contre la pauvreté et la politique (préventive) de la santé relèvent de la compétence des Communautés et/ou des Régions. En raison de ce cadre politique complexe et partiellement fragmenté, les problématiques de santé dues à la pauvreté et à l'exclusion sociale peuvent se manifester différemment dans chaque Région.

Un deuxième facteur de nature à modifier le lien entre la pauvreté et la santé selon les Régions est le profil socioéconomique différent des personnes vivant dans la pauvreté. Des études antérieures ont en effet révélé que la nature de la pauvreté différait dans les trois Régions du pays (Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, 2013), ce qui peut influer sur la relation entre la pauvreté et la santé. Étant donné que le profil n'est pas partout identique, on pourrait supposer que l'impact de la pauvreté sur la santé ne l'est pas non plus. En raison du mélange de différences et de similitudes entre les Régions par rapport aux problématiques liées à la pauvreté, la Belgique offre – également d'un point de vue scientifique – le contexte idéal pour procéder à une recherche comparative (Vranken, 2012).

Cette étude fait usage des données belges recueillies entre 2008 et 2010 dans le cadre de l'enquête ‘Generations and Gender Programme Survey’ (GGPS), qui contiennent aussi bien des indicateurs de pauvreté que des informations relatives à la santé. L'enquête GGPS permet également de réaliser des analyses distinctes pour les trois Régions.

Dans le prochain paragraphe, nous esquissons brièvement ce qui a déjà été révélé par des études internationales antérieures sur l'inégalité sociale, la pauvreté et la santé. Nous commentons ensuite les méthodes de recherche utilisées et les résultats obtenus, et nous proposons des points de vue possibles pouvant expliquer les inégalités dans le domaine de la santé. Nous clôturons ce chapitre par une réflexion sur les observations qui ont été faites. Nous n'essayons pas de dresser ici un aperçu aussi complet que possible de la recherche existante sur la relation entre la pauvreté et la santé. Nous voulons simplement esquisser les différences observées dans les trois Régions de la Belgique quant à l'influence de la pauvreté sur les problèmes de santé et tenter d'expliquer ces différences.

2. Inégalité sociale dans le domaine de la santé : quelques faits

La santé² est inégalement répartie dans le monde, en Belgique aussi. Cette inégalité est injuste et évitable (Demarest & Billiet, 2012). Il est en effet ressorti d'une récente étude que l'inégalité sociale en matière de santé demeure élevée

et continue même de croître, en dépit de l'amélioration, en moyenne, de l'espérance de vie et de l'état de santé (Fondation Roi Baudouin, 2010 ; Demarest & Billiet, 2012). Le gradient social indique que plus on se situe au bas de l'échelle sociale, plus la santé sera mauvaise. Les personnes vivant dans la pauvreté ne sont toutefois pas les seules à être en moins bonne santé que les autres ; les classes moyennes ont également plus de soucis de santé que les personnes de haut rang.

La différence en matière d'espérance de vie en bonne santé selon le niveau de formation illustre cette thèse : une femme de 25 ans qui possède un niveau de formation élevé a en moyenne encore 47 années de vie saine devant elle. Une femme du même âge, avec un diplôme de l'enseignement secondaire, voit déjà diminuer son espérance de vie saine de cinq à six ans, une diminution qui va jusqu'à 11 ans de moyenne pour une femme ayant seulement suivi l'enseignement primaire. La santé varie aussi en fonction du revenu d'une personne. En 2011, 6,3 % des personnes ayant un revenu supérieur au seuil de pauvreté en Flandre ont ainsi déclaré être en (très) mauvaise santé, alors que chez les personnes ayant un revenu inférieur au seuil de pauvreté, ce pourcentage était presque doublé (11,2 %) (Coene, Van Haarlem & Dierckx, 2013). Notez que l'espérance de vie (saine), la morbidité et la qualité de vie (la santé subjective, par exemple) ne constituent pas des indicateurs de santé convertibles. Pour chacune de ces caractéristiques, il est toutefois question d'un gradient social de la santé.

3. Étude des Régions en Belgique

La pauvreté peut être considérée comme l'un des facteurs déterminants de l'inégalité en matière de santé. Nous procédons ici à une comparaison entre la Région de Bruxelles-Capitale (RBC), la Région flamande et la Région wallonne³. Une telle comparaison a déjà été effectuée dans un rapport récent de l'IWEPS (voir Guio & Mahy, 2013).

3.1. Données

Nous utilisons la première vague de données issues de l'enquête 'Generations and Gender Programme Survey Belgium' (GGPS Belgium). L'enquête GGPS Belgium est un panel au sein du 'Generations and Gender Programme' international de la Commission économique des Nations Unies pour l'Europe (CEE-ONU). Ce projet est axé sur les processus démographiques et sociaux qui traversent la vie, comme l'aide intergénérationnelle et la création de liens relationnels, ainsi que sur les facteurs qui influencent ces processus. Une

grande partie du questionnaire se rapporte à la situation économique, aux circonstances de vie, au bien-être et à la santé du ménage (Gender and Generations Programme Belgium, 2013 ; Vandeschrik & De Winter, 2011). Entre 2008 et 2010, les données ont été collectées à l'aide d'interviews menées en face à face auprès de la population belge âgée de 18 à 79 ans. Les personnes qui résident dans une institution, une maison de repos et de soins ou un établissement pénitentiaire n'ont pas été incluses dans l'ensemble de données. Cela a abouti à 7 163 entrevues, avec 3 860 répondants en Flandre, 680 dans la RBC et 2 623 en Wallonie. Des procédures de pondération nous permettent d'éviter tout biais susceptible de fausser la représentativité des échantillons et de réduire au maximum le risque de distorsion.

3.2. Variables

3.2.1. Santé

Nous nous concentrons sur deux mesures de la santé: la santé générale subjective et le bien-être émotionnel. La santé générale subjective est mesurée au moyen d'une seule question : « Comment est votre état de santé général ? » Les répondants avaient le choix entre cinq catégories de réponse (« Très bon », « Bon », « Relativement bon », « Mauvais » et « Très mauvais »). Bien qu'il s'agisse d'une simple enquête sur l'état de santé général, cette mesure est fréquemment utilisée dans des recherches de niveau international (Eikemo et al., 2008 ; Olsen & Dahl, 2008) et est considérée comme un excellent pronostiqueur de mortalité (Idler & Benyamini, 1997). Dans le cadre des analyses, nous avons groupé les catégories de réponse pour former une variable dichotomique : « bon à très bon » et « relativement bon à très mauvais ». L'état de santé général est très souvent utilisé de cette manière dans la recherche sociologique médicale comparative (par exemple : Eikemo et al., 2008 ; Espelt et al., 2008).

Pour compléter cette première mesure d'ordre général, nous nous appuyons sur le bien-être émotionnel, qui inclut les dimensions de la santé mentale⁴ et sociale. Nous avons créé cette mesure en additionnant les résultats obtenus sur sept différents points : « Pouvez-vous indiquer combien de fois vous avez ressenti les sentiments suivants au cours de la semaine écoulée ? La semaine passée... je n'ai pas cessé d'être d'humeur morose, et ce en dépit de l'aide de ma famille et de mes amis... je me suis senti(e) déprimé(e)... j'avais l'impression que ma vie était un échec... j'étais angoissé(e)... je me sentais seul(e)... j'ai pleuré. » Pour chaque question, quatre réponses étaient possibles (« rarement

ou jamais », « parfois », « souvent » et « toujours ou presque toujours »). Plus le résultat obtenu était élevé sur l'échelle finale (Cronbachs $\alpha = 0.896$), plus le bien-être émotionnel était faible.

3.2.2. Pauvreté

De même qu'il existe un débat sur la définition de la pauvreté, aucun consensus n'a été atteint concernant la manière de mesurer la pauvreté. C'est pourquoi nous choisissons dans la présente étude de comprendre la réalité de la pauvreté de différentes façons. Tout d'abord, nous faisons usage d'un indicateur de pauvreté monétaire (fréquemment utilisé dans la recherche transnationale européenne (Atkinson et al., 2002 ; et voir Levecque et al., 2011), qui est un revenu équivalent inférieur à 60 % de la valeur médiane nationale. Les informations relatives au revenu ont été obtenues via l'enquête GGPS Belgium, en demandant aux répondants d'estimer le revenu global mensuel dont dispose le ménage. Nous contrôlons la dimension et la composition de la famille à l'aide de l'échelle d'équivalence modifiée de l'OCDE. Le premier adulte compte ainsi pour 1, chaque autre adulte compte ensuite pour 0,5 et une valeur de 0,3 est attribuée à toute personne de moins de 14 ans (Atkinson et al., 2002). 35 % des répondants n'ont pas répondu à la question relative au revenu mensuel du ménage. Ces valeurs manquantes ont été imputées sur la base d'autres questions se rapportant au revenu (pour plus d'informations, voir Foubert, Romagnoli & Van Rossem, 2013).

Comme deuxième indicateur de pauvreté, nous utilisons une estimation de la privation matérielle à laquelle un ménage doit faire face. La privation matérielle se réfère aux choses qu'un ménage ne peut pas (plus) se permettre ou aux activités auxquelles il ne peut pas (plus) participer en raison de contraintes financières d'ordre budgétaire. Cet indicateur a été créé à l'aide de différentes questions. La première série visait à évaluer si le ménage disposait de suffisamment de biens (notamment un téléviseur couleur, une machine à laver, une voiture pour usage personnel, un téléphone fixe ou portable, un enregistreur vidéo ou un lecteur DVD, un four à micro-ondes, un ordinateur, un lave-vaisselle, une seconde résidence, une connexion Internet) et proposait trois catégories de réponses possibles (« Oui, j'en ai un(e) », « Non, je ne peux pas me le permettre », « Non, je n'en ai pas pour d'autres raisons »). La deuxième question visait à évaluer si le revenu global du ménage lui permet de boucler son budget (six catégories de réponses allant de « très difficilement » à « très aisément ») et la troisième – une question à réponse oui/non – demandait si le ménage avait eu, au cours de l'année écoulée, des difficultés à payer une ou deux factures par manque d'argent (par exemple : le loyer, les factures

d'électricité, de gaz et d'eau). Quatrièmement, il y avait les questions à réponses oui/non qui demandaient si le ménage pouvait, s'il le désirait, se permettre un certain nombre de choses, comme « acheter des vêtements neufs, plutôt que de seconde main », « chauffer adéquatement le logement », « partir chaque année une semaine en vacances », etc. Et pour finir, il y avait la question à réponse oui/non « Votre ménage est-il en mesure, dans des circonstances normales, de mettre de l'argent de côté pour épargner ? ».

L'indice de privation matérielle a été calculé comme étant le nombre de ces 24 articles que l'on ne peut pas se permettre en raison de contraintes financières d'ordre budgétaire. Afin de faciliter l'interprétation des résultats, nous avons additionné l'indice obtenu ($N = 7146$) de privation matérielle, en tenant compte de la répartition parmi la population. Nous avons retenu trois catégories : « pas de privation » (score 0), « privation très légère à légère » (scores de 1 à 4 inclus) et « privation relative à très marquée » (scores de 5 à 19 inclus).

3.3. Analyse

En vue de découvrir le lien entre la pauvreté et la santé dans les trois Régions, nous entreprenons plusieurs démarches. Pour commencer, nous décrivons les caractéristiques de l'échantillon. Ensuite, nous testons la cohérence entre la pauvreté et la santé dans chacune des Régions. Cela se fait au moyen de tests de chi-carré (χ^2) pour les variables catégorielles, et d'ANOVA avec des tests *post-hoc* (Bonferroni) pour la combinaison de variables catégorielles et continues.

Au cours de l'étape finale, nous testons la cohérence entre la pauvreté et la santé, après avoir contrôlé l'influence de l'âge et du sexe. Nous vérifions aussi si les coefficients de régression présentent des différences significatives selon les Régions (Cohen, 1983). Comme ces résultats ne révèlent rien de nouveau, ils ne sont pas inclus dans la présente analyse.

4. Résultats

4.1. Description de l'échantillon

4.1.1. Belgique

L'échantillon global comprend 7 163 répondants âgés en moyenne de 48 ans, dont 50,3 % sont des femmes. La répartition des répondants pour les Régions est la suivante : 9,7 % de la RBC, 58,4 % de la Flandre et 32 % de la Wallonie.

Concernant la privation matérielle ($N = 7163$, 0 – 19), 32,9 % des répondants ont déclaré ne ressentir aucune privation, 42 % « une privation très légère à légère » et 18,1 % une « privation relative à très intense ». 17,9 % des répondants vivent avec un revenu global inférieur au seuil de pauvreté. 78,3 % des répondants déclarent se sentir en « bonne » à « très bonne santé », ce qui signifie que 21,7 % se dit en « moyenne » à « très mauvaise santé » ($N = 7163$). Le score moyen sur l'échelle du « bien-être émotionnel » ($N = 7133,7 - 28$) s'élève à 9,00 ($S = 3,30$).

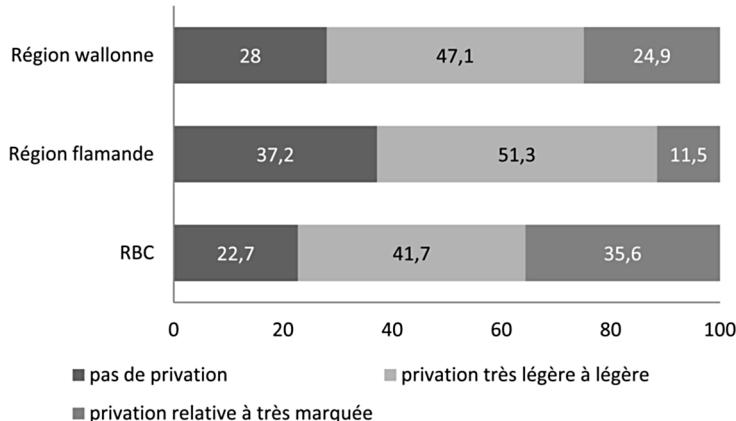
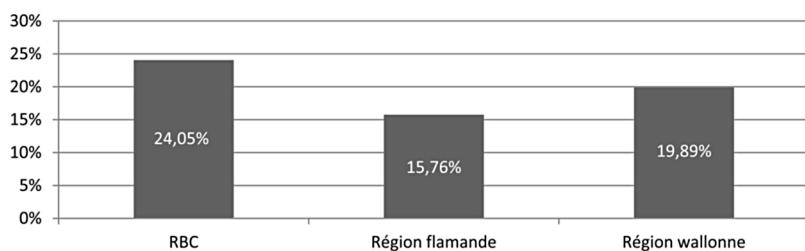
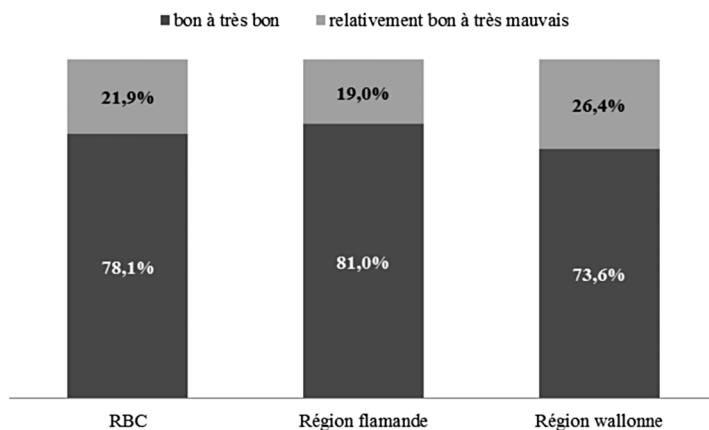
4.1.2. *Par Région*

La répartition entre les répondants masculins et féminins est pour ainsi dire identique dans toutes les Régions : la part des femmes dans la RBC, la Région flamande et la Région wallonne atteint respectivement 51,4 %, 50,2 % et 50,1 %. La moyenne d'âge dans chaque Région est de : 45 ans dans la RBC et de 48 ans aussi bien dans la Région flamande que dans la Région wallonne. Les figures de 1 à 4 incluses représentent, visuellement et par Région, la répartition des différents indicateurs de pauvreté et de santé.

Dans la figure 1 (p. 56), nous voyons que les répondants de la RBC sont, d'un point de vue relatif, les plus nombreux à dire qu'ils souffrent de privation moyenne à très intense (35,6 %) ; suivis des 24,9 % des répondants de la Région wallonne. La Flandre obtient ici le meilleur résultat, avec 11,5 % des répondants qui déclarent avoir un sentiment de privation intense. Les chiffres de l'enquête EU-SILC indiquent aussi que le taux de privation matérielle sévère est significativement plus faible en Région flamande. Les différences entre les Régions sont significatives d'un point de vue statistique, ce qui veut dire que les différences observées entre les Régions dans l'échantillon ne sont pas le fruit du hasard.

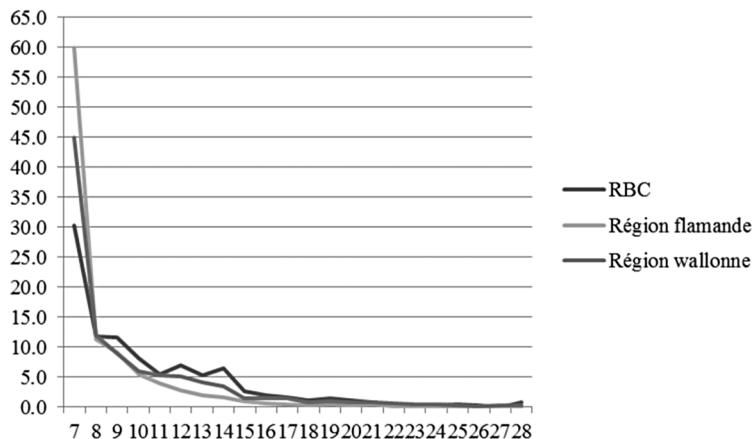
La figure 2 indique que la part des ménages vivant dans la pauvreté monétaire est la plus élevée dans la RBC (24,1 %) et la plus faible en Région flamande (15,8 %). Ici aussi, il apparaît que la pauvreté monétaire varie de façon significative selon les Régions.

Lorsque nous étudions les mesures de santé, nous voyons dans la figure 3 que la part des personnes déclarant être en mauvaise santé est la plus faible en Flandre et dans la RBC, alors qu'en Wallonie, cette part est de 26,4 %. Ces différences sont significatives d'un point de vue statistique.

Figure 1 – Privation matérielle selon la Région, en %.*Figure 2 – Proportion des ménages à risque de pauvreté, selon la Région.**Figure 3 – Santé générale subjective selon la Région.*

La figure 4 montre, par Région, la répartition des scores obtenus sur l'échelle du « bien-être émotionnel ». Elle indique aussi que la part des répondants déclarant ne pas avoir de soucis d'ordre émotionnel (score 7) est significativement plus élevée en Région flamande ($\pm 60\%$) qu'en Région wallonne ($\pm 45\%$) et deux fois plus élevée que dans la Région de Bruxelles-Capitale ($\pm 30\%$).

Figure 4 – Comparaison de la répartition du bien-être émotionnel, par Région.



4.2. Le profil socioéconomique des personnes vivant dans la pauvreté

Lorsque l'on considère l'inégalité sociale en matière de santé d'un point de vue sociologique, il est important de cartographier les caractéristiques socio-économiques, ainsi que les conditions de vie et de travail des individus. Il s'agit en effet de facteurs influents, tant au niveau individuel qu'à des niveaux sociaux plus élevés, par rapport à la (re)production des inégalités sociales. Dans la présente étude, nous pouvons le faire pour un certain nombre de caractéristiques individuelles. Les tableaux croisés ci-dessous donnent un aperçu du profil socioéconomique des personnes vivant en situation de pauvreté monétaire (voir tableau 1) et de celles qui vivent en situation de privation matérielle sévère (voir tableau 2). Les caractéristiques analysées sont les suivantes : le sexe, la nationalité actuelle, l'état civil, le niveau de formation, la position sur le marché du travail, le statut de propriété et l'âge. Les chiffres proportionnels obtenus au sein de chaque Région sont également comparés.

Tableau 1 – Comparaison des caractéristiques socioéconomiques des personnes vivant en situation de pauvreté monétaire en Belgique et dans les Régions.

	RBC	Flandre	Wallonie	Belgique
Femme^a (NS)	53,4 %	55,2 %	54,9 %	54,6 %
Nationalité^{b***}				
<i>Belge</i>	69,4 %	93,9 %	88,3 %	88,7 %
<i>non-Belge</i>	30,6 %	6,1 %	11,7 %	11,3 %
État civil^c				
<i>jamais marié(e)</i>	28,5 %	31,8 %	28,9 %	30,3 %
<i>marié(e)</i>	53,62 %	50,9 %	47,5 %	50,1 %
<i>divorcé(e)</i>	12,2 %	12,6 %	17,5 %	14,3 %
<i>veuf(ve)</i>	5,7 %	4,8 %	6,0 %	5,3 %
Niveau de formation^{d***}				
<i>enseignement primaire</i>	27,2 %	19,1 %	24,8 %	22,2 %
<i>enseignement secondaire inférieur</i>	24,1 %	18,9 %	31,9 %	24,2 %
<i>enseignement secondaire supérieur</i>	25,4 %	40,7 %	28,6 %	34,4 %
<i>enseignement supérieur non universitaire</i>	13,0 %	15,4 %	9,5 %	13,0 %
<i>enseignement universitaire</i>	10,3 %	5,9 %	5,2 %	6,2 %
Position sur le marché de l'emploi^{e***}				
<i>travailleur(se)</i>	29,1 %	40,9 %	30,8 %	35,9 %
<i>demandeur(se) d'emploi/chômeur(se)</i>	27,7 %	7,0 %	17,4 %	13,3 %
<i>étudiant(e) ou élève en stage</i>	12,8 %	13,3 %	8,6 %	11,6 %
<i>pensionné(e)</i>	11,2 %	23,5 %	21,5 %	21,2 %
<i>bénéficiaire d'une allocation de maladie</i>	5,3 %	4,6 %	6,6 %	5,4 %
<i>femme/homme au foyer</i>	13,3 %	10,6 %	14,9 %	12,4 %
Statut de propriété^{f***}				
<i>propriétaire</i>	41,3 %	70,0 %	61,5 %	63,3 %
<i>locataire</i>	55,1 %	23,4 %	34,4 %	31,4 %
<i>autre</i>	3,6 %	6,5 %	4,1 %	5,3 %
Âge^{a,b***}	43	47	47	47

*p<0,010 ; **p<0,05 ; ***p<0,001

a) $F = 14.630$, $df = 2$

b) moyenne d'âge (en années) des répondants.

Note: les pourcentages représentent les proportions de la population vivant en situation de privation matérielle sévère, dans chacune des Régions.

Le tableau 1 montre que le profil socioéconomique des personnes vivant en situation de pauvreté monétaire n'est pas parfaitement identique dans chaque Région⁵. Dans la Région de Bruxelles-Capitale, la part des personnes de nationalité étrangère vivant en situation de pauvreté monétaire est bien plus élevée que dans les autres Régions. Une autre caractéristique frappante des personnes vivant en situation de pauvreté monétaire dans la RBC est le fait que bon nombre d'entre elles présentent un niveau de formation très faible, mais qu'une part relativement importante présente aussi un niveau de

formation très élevé. Par ailleurs, et en comparaison avec les autres Régions, il s'agit en moyenne de personnes plus jeunes, souvent locataires et à la recherche d'un emploi. D'autre part, il est frappant de constater que la population à risque de pauvreté en Flandre compte considérablement plus de travailleurs, de pensionnés et de propriétaires de leur propre logement. Par rapport aux autres Régions, la Wallonie compte plus de personnes peu qualifiées, de personnes divorcées, de mères/pères au foyer, de chômeurs et de pensionnés vivant en situation de pauvreté monétaire.

Tableau 2 – Comparaison des caractéristiques socioéconomiques des personnes vivant en situation de privation matérielle sévère en Belgique et dans les Régions.

	RBC	Flandre	Wallonie	Belgique
Femme***	54,6 %	58,5 %	57,5 %	57,3 %
Nationalité***				
Belge	72,2 %	91,8 %	89,7 %	87,2 %
non-Belge	27,8 %	8,2 %	10,3 %	12,8 %
État civil***				
jamais marié(e)	30,9 %	22,2 %	29,2 %	26,9 %
marié(e)	46,7 %	45,8 %	41,7 %	44,2 %
divorcé(e)	15,8 %	25,8 %	22,0 %	22,3 %
veuf(ve)	6,6 %	6,3 %	7,1 %	6,7 %
Niveau de formation***				
enseignement primaire	20,2 %	18,6 %	24,2 %	21,4 %
enseignement secondaire inférieur	26,7 %	24,3 %	27,8 %	26,3 %
enseignement secondaire supérieur	23,8 %	36,9 %	30,9 %	31,8 %
enseignement supérieur non universitaire	16,8 %	13,9 %	12,6 %	13,9 %
enseignement universitaire	12,6 %	6,3 %	4,5 %	6,7 %
Position sur le marché de l'emploi***				
travailleur(se)	40,0 %	48,4 %	41,8 %	43,9 %
demandeur(se) d'emploi/chômeur(se)	27,3 %	8,3 %	17,6 %	15,9 %
étudiant(e) ou élève en stage	6,4 %	4,8 %	2,9 %	4,3 %
pensionné(e)	8,9 %	22,3 %	18,6 %	18,1 %
bénéficiaire d'une allocation de maladie	6,2 %	9,2 %	8,1 %	8,1 %
femme/homme au foyer	10,8 %	6,9 %	10,9 %	9,4 %
Statut de propriété***				
propriétaire	35,5 %	53,5 %	54,9 %	50,7 %
locataire	62,1 %	43,8 %	40,9 %	46,0 %
autre	2,5 %	2,7 %	4,2 %	3,3 %
Âge^{a,b***}	43	49	48	47

*p<0,010 ; **p<0,05 ; ***p<0,001

a) $F = 1460,90, df = 2$

b) moyenne d'âge (en années) des répondants.

Note : les pourcentages représentent les proportions de la population vivant en situation de privation matérielle sévère, dans chacune des Régions.

Le tableau 2 montre que le profil socioéconomique des personnes souffrant de privation matérielle sévère varie également selon les Régions. Dans la RBC, la privation matérielle sévère touche bien plus que dans les autres Régions une population en moyenne plus jeune, les non-Belges, les chômeurs, les étudiants, les personnes ayant un niveau de formation élevé et les locataires, alors qu'en Flandre, ce groupe est plutôt composé de personnes divorcées et pensionnées et en Wallonie, de chômeurs et de personnes ayant un faible niveau de formation.

Si l'on remarque au-delà des Régions un certain nombre de parallèles dans le profil des personnes qui vivent en situation de pauvreté monétaire et de privation matérielle sévère, il est également vrai que ces parallèles ne coïncident pas toujours, ce qui confirme que les deux indicateurs de pauvreté ne saisissent pas la même réalité de la pauvreté.

4.3. Le lien entre la pauvreté et la santé générale

Dans toutes les Régions, on observe une cohérence significative entre la privation matérielle sévère et la santé subjective (voir tableau 3). La part des répondants qui ne souffrent d'aucune privation matérielle, mais qui se déclarent en mauvaise santé est pour ainsi dire la même partout (entre 14,4 % et 16,9 %). La part des personnes vivant en situation de privation matérielle sévère qui se disent en mauvaise santé varie selon les Régions : 30,1 % dans la Région de Bruxelles-Capitale, 35,89 % en Flandre et 37,7 % en Wallonie. La part des répondants qui déclarent à la fois vivre en situation de privation légère et avoir des problèmes de santé est considérablement plus élevée en Wallonie (26,2 %) qu'en Flandre et dans la RBC ($\pm 18,0\%$).

La pauvreté monétaire et la santé subjective sont fortement liées dans les trois Régions (voir tableau 3). Le nombre relatif de répondants ayant des problèmes de santé et vivant dans un ménage dont le revenu global est supérieur au seuil de pauvreté varie selon les Régions : 19,2 % dans la RBC, 18,3 % en Flandre et 24,1 % en Wallonie. Le pourcentage de la RBC et de la Flandre est donc considérablement plus bas que celui de la Wallonie. Lorsque nous considérons les revenus globaux qui se situent en dessous du seuil de pauvreté, les différences interrégionales sont nettement plus grandes. La part des répondants vivant sous le seuil de la pauvreté et se disant en mauvaise santé s'élève à 22,5 % en Flandre, à 30,0 % dans la RBC et à 35,6 % en Wallonie. Le pourcentage en Wallonie est considérablement plus élevé que dans les autres Régions, et singulièrement par rapport à la Flandre.

Tableau 3 – Répartition, par Région, de la bonne et de la mauvaise santé, selon le risque de pauvreté et de privation matérielle (en %).

	RBC		Flandre		Wallonie	
	Mauvaise santé	Bonne santé	Mauvaise santé	Bonne santé	Mauvaise santé	Bonne santé
<i>Privation matérielle</i>						
Pas de privation	14,7	85,3	14,4	85,6	16,9	83,1
Privation très légère à légère	18,7	81,3	18,5	81,5	26,2	73,8
Privation moyenne à très sévère	30,1	69,9	35,9	64,1	37,7	62,4
<i>Risque de pauvreté</i>						
Revenu inférieur au seuil de pauvreté	30,0	70,0	22,5	77,5	35,6	64,4
Revenu supérieur au seuil de pauvreté	19,2	80,8	18,3	81,7	24,1	76,0

test χ^2 _privation matérielle : df=2 ; RBC : $\chi^2= 16,069$ ($p<0,000$) ; Région flamande : $\chi^2=111,034$ ($p<0,000$) ; Région wallonne : $\chi^2=67,078$ ($p<0,000$)

test χ^2 _risque de pauvreté : df=1 ; RBC : χ^2 (min-max) = 3,88 – 14,84 ($p<0,050$ – $p<0,000$) ; Région flamande : χ^2 (min-max) = 1,809 – 13,37 ($p=0,179$ – $p<0,000$) ; Région wallonne : χ^2 (min-max) = 13,96 – 36,01 ($p<0,000$ – $p<0,000$)

4.4. Le lien entre la pauvreté et le bien-être émotionnel

Les analyses ont révélé que la pauvreté monétaire est fortement liée au bien-être émotionnel des répondants, et ce dans toutes les Régions (voir tableau 4). Les personnes vivant dans un ménage dont le revenu global est inférieur au seuil de pauvreté ont sur l'échelle un score moyen toujours plus élevé et par conséquent un bien-être émotionnel plus faible que celles qui se situent au-dessus de ce seuil. La différence entre la Flandre et la Région de Bruxelles-Capitale est relativement importante, et les moyennes wallonnes s'inscrivent précisément au milieu. Il est également frappant de constater que la différence entre les scores moyens liés au bien-être émotionnel des personnes vivant au-dessus et en dessous du seuil de pauvreté en Flandre ($\Delta=0,54$) est bien plus petite qu'en Wallonie ($\Delta=0,65$) et en RBC ($\Delta=1,38$).

Tableau 4 – Moyenne, par Région, du bien-être émotionnel selon le risque de pauvreté et de privation matérielle.

	RBC	Région flamande	Région wallonne
<i>Risque de pauvreté^a</i>			
Revenu inférieur au seuil de pauvreté	11,5	8,9	10,2
Revenu supérieur au seuil de pauvreté	10,2	8,3	9,5
<i>Privation matérielle^b</i>			
Pas de privation	9,6	8,0	8,6
Privation très légère à légère	9,9	8,3	9,5
Privation moyenne à très sévère	11,7	9,8	11,1
F (df)	18,858 (2)***	98,266(2)***	63,377(2)***

=p<0,01 ; *=p<0,001

a : test ANOVA, risque de pauvreté : df(1); RBC : F (min)=8,551, (p=0,004) ; Flandre : F (min)=11,748, (p=0,001) ; Wallonie : F (min)=4,758, (p=0,029)

b : Bonferroni_privation matérielle : RBC : Δsévère-pas= 2,11***, Δsévère-légère=1,83***, Δlégère-pas= 0,29 ; Région flamande : Δsévère-pas= 1,82***, Δsévère-légère=1,51***, Δlégère-pas=0,30** ;

Région wallonne : Δsévère-pas= 2,46***, Δsévère-légère=1,57***, Δlégère-pas=0,88***.

Dans les trois Régions, la privation matérielle est liée de façon significative au bien-être émotionnel (voir tableau 4). Nous constatons en général que les personnes souffrant de privation matérielle moyenne à sévère ressentent un moindre bien-être émotionnel que les personnes qui ne souffrent pas ou peu de privation matérielle. La différence entre les personnes qui souffrent de privation matérielle sévère et celles qui n'en souffrent absolument pas est la plus marquée en Wallonie, suivie de la RBC. Au niveau des Régions, on remarque également des différences ; lorsque l'on considère les répondants qui souffrent de privation matérielle sévère, on obtient le résultat suivant : les Flamands ($\bar{x} = 9,8$) indiquent jouir d'un bien-être émotionnel significativement plus élevé que les Wallons ($\bar{x} = 11,1$) ou que les habitants de la RBC ($\bar{x} = 11,7$).

4.5. Résumé

Une comparaison entre les Régions du profil socioéconomique des personnes vivant en situation de pauvreté monétaire et de celles qui souffrent de privation matérielle sévère nous permet de tirer une première conclusion, à savoir que la réalité de la pauvreté n'est pas perçue partout de la même manière et qu'à l'inverse de la privation matérielle, la pauvreté monétaire ne touche pas exactement les mêmes personnes. Cette diversité dans la situation de la pauvreté va également de pair, dans chacune des Régions, avec d'autres profils de santé.

Les analyses montrent que l'intensité du lien entre la privation matérielle et la santé générale d'une part, et le bien-être émotionnel d'autre part, varie selon les Régions. D'un point de vue relatif, les habitants de la Région wallonne dont le revenu est inférieur au seuil de pauvreté jouissent d'une moins bonne santé générale que les habitants de la Région flamande et de la RBC. Les habitants de la Région de Bruxelles-Capitale vivant en situation de pauvreté monétaire n'éprouvent qu'un faible sentiment de bien-être émotionnel, bien plus faible que celui qui est ressenti par ce groupe de population en Wallonie et en Flandre.

La part des personnes vivant en situation de privation matérielle sévère et indiquant être en mauvaise santé est relativement la plus élevée en Wallonie et la plus faible en RBC. Pour ce qui est du bien-être émotionnel des personnes souffrant de privation matérielle sévère, la moyenne des scores s'avère la plus mauvaise en RBC et la meilleure en Flandre. Bien que la mesure de la « santé générale » se rapporte aussi bien à la santé physique que mentale, il ressort de ces chiffres que la vie en situation de privation matérielle dans la RBC a surtout une incidence sur le bien-être émotionnel. Que l'accent soit posé sur la privation matérielle ou sur la pauvreté monétaire, la pauvreté semble moins influer sur la santé générale et le bien-être émotionnel en Flandre qu'en Wallonie ou en RBC. Il semblerait donc que les habitants de chaque Région réagissent différemment à l'égard de l'une ou l'autre situation de pauvreté.

5. Interprétation de l'inégalité en matière de santé : sélection et/ou causalité ?

Dans ce paragraphe, nous esquissons brièvement les principaux mécanismes avancés dans la littérature pour comprendre le gradient social. Si le but de la présente recherche n'était pas de fournir du matériel supplémentaire pour soutenir certaines causalités, les résultats obtenus peuvent toutefois venir compléter les hypothèses ci-dessous.

Comment se créent les inégalités en matière de santé ? La présente contribution est axée sur les conditions et mécanismes sociaux et non pas sur les prédispositions génétiques et les processus biologiques qui créent des différences en matière de santé. L'OMS considère l'inégalité sociale en matière de santé comme les différences évitables entre les groupes de personnes dans et entre les pays. Les déterminants sociaux potentiels des inégalités en matière de santé ont déjà été étudiés de manière exhaustive à différents niveaux scientifiques (Link & Phelan, 1995).

Cela fait déjà quelques décennies qu'une discussion bat son plein dans la sociologie de la santé, comme dans d'autres domaines de recherche, sur la direction causale entre les conditions sociales et la santé (Oakes & Rossi, 2003 ; Mackenbach, 2006). Le lien entre la santé (mentale) et la précarité socioéconomique comporte également deux dimensions. Les interactions entre la santé (mentale) et la précarité, ici entendue en lien plus spécifique avec la pauvreté, sont donc complexes. Ces interactions semblent très idiosyncrasiques, liées aux individus et aux situations spécifiques : en effet, elles ne font pas l'objet d'un consensus. Nous décrivons brièvement ci-dessous ce que signifient précisément les deux dimensions.

5.1. Les processus sociaux de sélection

Les problèmes de santé peuvent avoir des conséquences négatives sur les conditions sociales de l'individu, et ce dans le domaine économique (comme le revenu et le statut professionnel), dans le domaine social (comme la participation et l'aide sociale) et dans d'autres domaines sociaux. Autrement dit, l'idée clé de l'approche de sélection est que les différences en matière de santé engendrent des différences dans les positions socioéconomiques. Les personnes ayant une mauvaise santé sont moins susceptibles d'obtenir un diplôme de l'enseignement supérieur ou de trouver un emploi bien rémunéré, et plus susceptibles d'avoir un travail à statut précaire et d'être touchées par la pauvreté. L'explication relative à la sélection se rapporte donc au fait qu'au cours du processus de mobilité sociale (modification de la position socioéconomique), une sélection est opérée sur la base de la santé (Mackenbach, 2006). Les personnes ayant une mauvaise santé seraient donc plus exposées au risque de mobilité descendante. Si nous poursuivons ce raisonnement, la part plus élevée des maladies (comme les troubles psychiatriques) auprès des classes sociales inférieures serait la conséquence (in)directe de la mobilité descendante causée par l'existence d'une maladie ou par la présence de facteurs de risque y afférents (Levecque, 2006).

Si cette approche a trouvé une application particulière dans les années 1970 et 1980 concernant l'impact des maladies mentales graves, comme la schizophrénie, sur la mobilité sociale (entre autres Eaton, 1980), elle a également fait l'objet de nombreuses critiques dans diverses études en raison de l'inconsistance de ses résultats (entre autres Fox, 1990 ; Levecque, 2006). Il faut considérer que le trouble mental ou les troubles de la personnalité participent à la précarisation des individus, et par l'altération que ces pathologies mentales peuvent amener sur le plan des compétences sociales, relationnelles, économi-

ques et d'intégration personnelle au contexte de vie, ainsi qu'aux exigences de base de ce dernier.

5.2. Les processus sociaux de causalité

L'hypothèse de causalité sociale inverse l'ordre de l'hypothèse de sélection : les conditions sociales ont un impact important sur la santé et la maladie des individus. Ce processus se déroule à plusieurs niveaux : micro (par ex. le sexe, le statut professionnel), méso (par ex. l'aide sociale au sein de la communauté, la disponibilité des services de soin) et macro (par ex. les régulations de la sécurité sociale). Lorsque nous reprenons l'exemple utilisé plus haut, nous pouvons voir une dépression de longue durée comme une conséquence de l'accumulation de facteurs de stress social (tels que des circonstances de travail instables, des soucis financiers, un accès difficile à la prévention sanitaire). La sociologie de la santé et l'épidémiologie sociale ont réuni au fil des ans de nombreuses données témoignant du rôle initiateur majeur des circonstances sociales par rapport à la maladie et à la santé (Link & Phelan, 1995 ; Mackenbach, 2006).

5.2.1. *La pauvreté en tant que « cause fondamentale »*

La théorie de la « cause fondamentale » de Link et Phelan (1995) apporte une contribution essentielle à la compréhension des mécanismes de la causalité sociale. Link et Phelan sont d'avis que certaines conditions sociales sont longuement associées aux résultats de santé, et ce même lorsque les mécanismes sous-jacents changent. Ces causes fondamentales présentent la caractéristique essentielle qu'elles donnent, ou pas, accès aux ressources qui peuvent contribuer à l'évitement des risques pour la santé ou à la limitation des conséquences de la maladie. Ces ressources sont, entre autres, l'argent, la connaissance, le pouvoir, le prestige et le réseau social solidement ancré (De Boyser & Levecque, 2007).

Selon la définition de la pauvreté définie dans le présent Annuaire, à savoir en tant que « réseau d'exclusions sociales qui s'étend sur plusieurs domaines de l'existence individuelle et collective » (Vranken & Geldof, 1996), la pauvreté peut également être considérée comme une cause fondamentale de santé. Cette exclusion sociale multiple a pour effet que les personnes vivant dans la pauvreté doivent souvent faire face à la pénurie de ces ressources qui peuvent justement contribuer à une bonne santé. Nous pensons ici, entre autres, à un manque d'argent, un mauvais habitat, un manque de connaissances en matière d'alimentation saine.

5.2.2. *La santé (mentale) et l'hypothèse de la fragilité sociale*

Selon l'hypothèse de « la victimisation ou de la fragilité sociale », les groupes sociaux les plus pauvres génèrent davantage de troubles de nature psychiatrique (Fortin, 1989). Notons également que cette hypothèse considère que, si les classes dites défavorisées produisent davantage de personnes affectées par les difficultés psychologiques, c'est avant tout à mettre en dynamique avec les conditions de vie particulièrement difficiles et inconfortables, et ce au sens des besoins de base recouverts par ceux-là. Parmi les éléments caractérisant ces conditions de vie, plusieurs semblent particulièrement prégnants au sein des équipes de recherches : ces éléments étant le stress (dans le sens de stress-seurs majeurs et/ou répétitifs), un faible soutien social et du groupe de pairs, et enfin l'absence de pouvoir ou d'influence sur son contexte de vie. Évoquons successivement ces trois éléments.

Pour évoquer le premier élément, rappelons qu'il est admis de longue date que les classes socialement défavorisées développent davantage de pathologies dans la mesure où les conditions de vie sont difficiles, les amenant à être susceptibles de vivre un plus grand nombre d'événements tragiques ou de stress majeurs, alors qu'elles apparaissent moins bien armées sur le plan social et personnel pour les affronter et les assimiler.

Le manque de soutien social est donc le second élément faisant partie de ces conditions de vie en situation de pauvreté. Un certain nombre de recherches ont montré que les gens des milieux défavorisés ont un entourage qui apparaît peu présent. Les relations familiales et de proximité tendent à être vécues de manière moins soutenues, voire plus négative, au sein des classes paupérisées. L'étendue du réseau personnel dans le cadre du soutien social varie selon le niveau de revenus, dans le sens où le réseau se voit maximisé (en termes de quantité et de qualité des liens de support) au sein de classes plus aisées. Cette perte de réseau et de lien social engendre non seulement une plus grande précarité, et par conséquent une vulnérabilité de santé accentuée en général, mais aussi une solitude qui altère la santé mentale.

Le dernier élément qui fait part de cette hypothèse concerne le sentiment d'impuissance et d'infériorité tendant à « coller à la peau » des personnes à faible revenu. Comparés aux autres classes, les groupes sociaux les plus pauvres sont ceux qui ont le moins d'influence et de pouvoir dans la société, maîtrisant finalement peu les données du quotidien et présentant une possibilité d'intervention extrêmement réduite. En lien avec ce qui précède, les membres de ces classes sociales pauvres présentent et/ou développent souvent des caractéristiques de fonctionnement personnel, faisant en sorte qu'ils sont

moins habiles à composer avec des situations de stress, qu'ils soient quotidiens ou majeurs.

Nous pouvons associer les mécanismes susmentionnés, qui influent au niveau individuel sur les résultats de santé, au profil socioéconomique des personnes vivant dans la pauvreté. L'aide sociale et la connaissance (et donc, le pouvoir) auxquelles un immigré de fraîche date peut faire appel seront différentes de celles offertes à une mère récemment divorcée et sans emploi. Leur réalité de la pauvreté arbore un visage différent et leur santé réagira donc aussi d'une autre façon aux événements stressants qui surviennent dans leur vie. Toutefois, il convient de remarquer que dans ce contexte, les processus ne sont pas les seuls à avoir une incidence sur le plan individuel. Deux autres processus sont abordés et expliqués dans le paragraphe suivant.

5.2.3. L'hypothèse de l'accès inégal à la qualité et aux soins

Il semble utile d'évoquer une autre hypothèse, celle des « soins inégaux », qui souligne qu'une des raisons pour lesquelles il existe davantage de problématiques de santé chez des individus en situation de pauvreté est due au fait qu'ils reçoivent moins de soins ou que les soins qu'ils reçoivent sont moins adéquats. Cet aspect peut donner lieu à une question : les populations paupérisées font-elles moins appel aux soins ou l'accès aux soins apparaît-il complexifié ou limité pour celles-ci⁶ ?

Pour ce qui est de l'hypothèse, des données viennent l'étayer, avec des recherches qui ont montré que les niveaux socioéconomiques sont en corrélation directe avec la probabilité d'être admis en traitement. Nous sommes donc face à un accès aux soins difficile. Cette inégalité face aux soins entraîne des difficultés pour l'individu : en effet, il tend à allonger la période de rétablissement et à accroître les risques de rechute. Le fait que les faibles revenus font partie des sujets étant au centre de cette inégalité pourrait venir expliquer l'installation d'une chronicité des problématiques de santé physique telle que mentale.

Étant donné que le présent chapitre est entièrement axé sur les résultats des trois différentes Régions, il est important de situer ce dernier mécanisme – l'accès à la qualité de la prestation de services – dans un contexte socioéconomique et politique plus vaste.

5.3. Le contexte politique

Les processus contextuels jouent également un rôle pertinent dans le cadre des interprétations de la causalité sociale. Ce « contexte » comprend un éventail de caractéristiques structurelles, culturelles et fonctionnelles de la société

qui jouent un rôle essentiel dans la (re)production des modèles de stratification sociale et par conséquent aussi des inégalités en matière de santé (OMS, 2007). Les déterminants sociaux de la santé dépendent de la manière dont la politique (re)distribue les rares ressources disponibles.

Le caractère multicouche de notre système politique a déjà été évoqué dans l'introduction. La politique de la santé est majoritairement intégrée dans la politique de la lutte contre la pauvreté, et ce au niveau tant fédéral que régional et local⁷. Étant donné qu'en Belgique, la politique de la santé constitue une compétence régionale, alors que les mesures de la sécurité sociale sont déterminées au niveau fédéral, cette subdivision pourrait engendrer des différences interrégionales quant à l'impact des réalités de la pauvreté sur les résultats de santé.

6. Conclusion et quelques questions en attente de réponse

Les derniers rapports régionaux et fédéraux sur la prospérité et le bien-être en Belgique font tous état d'une situation alarmante : l'inégalité sociale ne cesse de croître et pas seulement au niveau du revenu (voir entre autres Coene et al., 2013). Le lien entre la pauvreté et la santé a été étudié de façon approfondie dans la littérature internationale. En Belgique aussi, l'inégalité sociale en matière de santé fait l'objet d'une attention de plus en plus soutenue (voir par exemple Vranken, De Boyser & Dierckx, 2006). En termes de politique, le droit à la santé constitue l'un des six objectifs du Plan fédéral de lutte contre la pauvreté 2012⁸.

L'objectif du présent chapitre était de comparer le lien entre la pauvreté et la santé en RBC, en Flandre et en Wallonie. Nous avons utilisé à cet effet les données issues de l'enquête 'Gender and Generations Survey Belgium' qui ont été collectées entre 2008 et 2010. Vu la complexité de la notion de pauvreté et la nature multidimensionnelle de ce phénomène, nous avons choisi de ne pas limiter notre approche au risque de la pauvreté monétaire. C'est pourquoi nous avons créé, outre le risque de pauvreté monétaire, un indice de privation matérielle. Ce dernier est associé à deux résultats de santé : la santé générale et le bien-être émotionnel.

Nous avons établi une comparaison interrégionale du profil socioéconomique des personnes qui vivent sous le seuil de la pauvreté et qui souffrent de privation matérielle sévère. La majorité de ces caractéristiques individuelles sont mesurées au moyen des indicateurs sociaux pour les inégalités en matière de santé. La comparaison a révélé de manière frappante que les personnes

vivant dans la pauvreté présentent certes d'autres caractéristiques spécifiques dans chaque Région, mais qu'il existe également de nombreux parallèles. L'IWEPS a également souligné ce fait dans son « Rapport sur la Pauvreté 2013 » (Guio & Mahy, 2013). Le profil socioéconomique des personnes vivant sous le seuil de la pauvreté et celui des personnes qui souffrent de privation matérielle sévère ne se chevauchent pas entièrement. Cette constatation souligne la pertinence de la mesure des multiples dimensions de la pauvreté, et pas uniquement de la pauvreté monétaire, en vue de favoriser une compréhension plus large de la réalité de la pauvreté et du lien existant avec les résultats de santé.

Il n'y a rien de nouveau dans le fait de constater que dans toute la Belgique, la pauvreté monétaire aussi bien que la privation matérielle exercent une influence négative sur la santé générale et le bien-être émotionnel. Il est ressorti de la présente étude que la pauvreté et la santé ne sont pas liées de façon identique dans toutes les Régions. Pour ce qui est de la santé générale, la pauvreté monétaire a un impact considérablement plus négatif sur la santé générale en RBC et en Wallonie, qu'en Flandre. La cohérence entre le ressenti d'une privation matérielle sévère et une mauvaise santé est la plus marquée en Wallonie et la plus faible en RBC. L'influence de la pauvreté sur le bien-être émotionnel dans l'ensemble des Régions ne correspond pas aux résultats liés à la santé générale. Les personnes vivant sous le seuil de pauvreté en RBC font état d'un bien-être émotionnel bien plus faible que ce n'est le cas en Wallonie ou en Flandre. Lorsque nous nous concentrons sur le ressenti d'une privation matérielle sévère, ce sont les habitants de la RBC qui enregistrent les plus mauvais scores.

Nous pouvons conclure qu'en Belgique, les différentes réalités de la pauvreté engendrent d'autres résultats de santé, selon le lieu de résidence. Vivre en situation de pauvreté dans la Région de Bruxelles-Capitale semble avoir principalement des répercussions sur la santé mentale et sociale, alors que les personnes vivant dans la pauvreté en Wallonie sont nombreuses à indiquer avoir une mauvaise santé générale. La Flandre affiche toujours les meilleurs scores.

Cette étude présente néanmoins quelques défauts d'ordre méthodologique. Comme nous l'avions déjà indiqué dans la partie théorique, il est également impossible ici de parler avec certitude de causalité. Pour expliquer la relation existant dans les trois Régions, nous avons choisi de signaler surtout les corrélations. Notre compte-rendu des perspectives possibles sur les inégalités en matière de santé et sur les mécanismes spécifiques indique qu'il n'est pas évident de procéder à des interprétations globales. L'adage « la pauvreté rend malade, la maladie rend pauvre » n'est certainement pas sans fondement.

Les résultats de cette recherche nous incitent toutefois à formuler quelques questions. Pour mieux comprendre l'explication des différences interrégionales, il convient tout d'abord de se poser la question si – et dans quelle mesure – la relation entre la pauvreté et la santé est due à des effets de composition, c'est-à-dire des effets liés à la composition des caractéristiques des individus partageant un même environnement de vie, ou à des influences contextuelles, c'est-à-dire les caractéristiques de l'environnement de vie, quels que soient les individus. Dans la réalité, il est généralement question d'une interaction entre les deux. Dans les deux cas, nous pouvons renvoyer à ce que les résultats de l'étude et les explications des inégalités en matière de santé ont déjà révélé : les effets de composition se rapportent au profil socioéconomique, qui varie selon l'indicateur de pauvreté de chaque Région ; l'influence contextuelle indique le contexte politique, notamment la politique axée sur la diminution de cette inégalité. La complexité de la répartition des compétences en cette matière en Belgique aura une incidence substantielle sur les conséquences de la pauvreté sur la santé dans les différentes Régions.

Un second point d'attention est lié à l'horizon temporel (voir par ex. Benzeval & Judge, 2001). Nous pouvons acquérir d'autres informations si nous arrivons à établir une comparaison entre les effets de la pauvreté aiguë et de longue durée sur les divers résultats de santé. Les dimensions de santé physique, mentale et sociale pourraient être influencées différemment par la pauvreté aiguë, temporaire ou chronique.

Notes

1. Bernard Jacob a contribué dans ce chapitre en tant que personne-ressource pour la partie théorique, particulièrement en ce qui concerne la santé mentale et son lien avec la précarité.
2. D'un point de vue sociologique, nous utilisons la définition de la santé de l'OMS (1946), c'est-à-dire : « La santé est un état de complet bien-être physique, mental et social et ne consiste pas seulement en une absence de maladie ».
3. Pour faciliter la lisibilité, les Régions sont ci-après abrégées de la façon suivante : RBC (Région de Bruxelles-Capitale), Flandre et Wallonie.
4. D'après l'OMS, la santé mentale ne consiste pas seulement en une absence de troubles mentaux. Elle est davantage à concevoir comme un état de bien-être par le biais duquel l'individu reconnaît ses capacités, est capable de faire face au stress normal de la vie, travaille de manière productive et fructueuse et apporte une contribution à sa communauté.
5. Ces parts relatives dépendent des relations proportionnelles de ces caractéristiques dans l'ensemble de la population. En raison de l'économie de ce chapitre, nous avons choisi de ne présenter que les chiffres proportionnels relatifs à la

population vivant en situation de pauvreté monétaire ou de privation matérielle sévère.

6. Les données issues de l'enquête GGPS ne nous permettent pas d'étudier le rôle spécifique que joue dans chaque Région l'accès aux soins (de santé) par rapport à l'influence de la pauvreté sur la santé. Les Enquêtes nationales de Santé contiennent des informations détaillées sur l'utilisation des services de santé spécifiques.
7. Fédéral : voir par exemple le « Plan fédéral de Lutte contre la Pauvreté 2008-2012 ». Régional : voir par exemple le Plan d'Action flamand de Lutte contre la Pauvreté 2010-2014; la Note politique bruxelloise de Lutte contre la Pauvreté 2009-2014; l'organisation Réseau wallon de Lutte contre la Pauvreté, créée en 2003.
8. Pour plus d'informations, veuillez consulter le site Web du SPP Intégration Sociale : Politique de Lutte contre la Pauvreté, www.mi-is.be/sites/default/files/doc/fpa_2012_fr.pdf.

Chapitre 3

La pauvreté chez les indépendants : aperçu

Ronan Van Rossem, Josephine Foubert et Didier Van Caillie

1. Introduction

Affirmer que la Belgique est un pays de PME est devenu un lieu commun. En effet, notre économie est dominée par de petites et de moyennes entreprises. D'après les données de l'Union des entrepreneurs indépendants (UNIZO), la Belgique comptait, en 2009, 879 355 PME, dont 414 534 entreprises unipersonnelles (soit 47,1 %). Selon la Commission européenne, les PME représentent 99,8 % des entreprises dans l'économie industrielle (Commission européenne, 2012). Cela ne signifie toutefois pas que toutes ces entreprises sont saines. Entre juin 2012 et 2013, les PME ont été responsables de 99,5 % des faillites, et plus de 90 % de ces faillites concernaient de petites entreprises (moins de cinq travailleurs). La crise économique a entraîné une augmentation rapide du nombre de faillites : entre 2007 et 2012, le nombre de faillites a augmenté de 38 %, passant de 7 680 à 10 587 (DGSIE, 2013).

Ces dernières années, les groupements d'intérêts pour les indépendants (UNIZO et SNI) ont pointé un problème de pauvreté « cachée » parmi les indépendants (De Ley, 2012 ; UNIZO, 2012). Les estimations de la pauvreté parmi les indépendants qui sont utilisées par les médias varient beaucoup, allant d'un sur neuf à un sur cinq ('De Standaard', 13/08/2012 ; 'Het Laatste Nieuws', 16/10/2010 ; UNIZO, 2012 ; SNI, 2013). Bien que le nombre exact d'indépendants en situation de pauvreté reste un sujet controversé, la pauvreté parmi les indépendants est bel et bien reconnue comme un problème par leurs groupements d'intérêts. Ce n'est pas tant que la pauvreté parmi les indépendants soit un problème plus important que la pauvreté parmi d'autres groupes de la société, mais bien qu'il s'agit d'un problème spécifique, qui est non seulement reconnu, mais pour lequel les mesures existantes sont moins efficaces. Plusieurs groupements d'intérêts demandent aux pouvoirs publics de prendre des mesures pour lutter contre la pauvreté parmi les indépendants.

Une telle campagne est peut-être indispensable, puisque la pauvreté parmi les indépendants est jusqu'à présent largement restée hors radar, tant au niveau de l'opinion publique que parmi les décideurs politiques et les scientifiques. Cette situation peut, du moins partiellement, être imputée à l'image de l'indépendant, tant l'image qu'ils ont et donnent que l'idée qu'a d'eux la population. Les indépendants se considèrent tout d'abord comme des entrepreneurs autonomes, habitués à prendre des risques et à s'occuper d'eux-mêmes, qui n'abandonnent pas facilement et qui ne se tournent pas rapidement vers les pouvoirs publics pour demander de l'aide. Il existe d'autre part, dans une grande partie de la population, des préjugés sur les indépendants, selon lesquels il s'agit d'éternels insatisfaits, qui tirent une grande partie de leurs revenus du travail au noir, et dont les plaintes en ce qui concerne la pauvreté sont excessivement exagérées.

Comme pour d'autres personnes qui vivent dans la précarité, la pauvreté chez les indépendants est souvent due à des causes complexes, où plusieurs facteurs coïncident et se renforcent mutuellement. On ne peut généralement pas épingler une cause unique, et chaque indépendant confronté à la pauvreté présente un parcours qui lui est propre. Outre les problèmes personnels (maladie, séparation, etc.), les facteurs économiques industriels jouent un rôle. Nous pensons non seulement à la mauvaise gestion et aux décisions qui se sont *a posteriori* révélées peu judicieuses, mais aussi à des facteurs externes, comme la concurrence accrue, la crise économique, les travaux publics qui s'éternisent, les mauvais payeurs et les coûts élevés du travail. Ces facteurs sont encore renforcés par l'absence partielle d'un filet de sécurité sociale pour ce groupe. Si les salariés peuvent généralement compter sur un revenu de remplacement en cas de perte de revenus, ce n'est pas le cas pour les indépendants (ou dans une moindre mesure). Les deux derniers groupes de facteurs sont spécifiques aux indépendants et c'est donc justement de ceux-là que traitent les recommandations politiques en ce qui concerne les indépendants confrontés à des difficultés et/ou à la pauvreté (Lambrechts & Van Caillie, 2012).

Vu l'imprécision qui règne autour de la prévalence de la pauvreté parmi les indépendants et l'absence de données chiffrées univoques à ce propos, cet ouvrage vise à dresser un aperçu de la pauvreté parmi les indépendants. Il ne s'agit toutefois que d'un aperçu. Une étude approfondie du phénomène n'a pas été possible, car nous utilisons les données d'une étude menée sur la population en général, ne reprenant que des informations limitées sur les indépendants et leur entreprise.

1.1. Étude existante sur la pauvreté parmi les indépendants en Belgique

À ce jour, peu d'études ont été réalisées sur la pauvreté parmi les indépendants. Les signaux d'alarme susmentionnés sur la pauvreté des indépendants reposent surtout sur le rapport de Lambrecht et Broekaert (2011) pour l'UNIZO. Dans ce rapport, les chercheurs évaluent, tout comme dans leur étude précédente (Lambrecht & Beens, 2003; 2005), la pauvreté parmi les indépendants à titre principal sur la base des données de l'Institut national d'assurances sociales pour travailleurs indépendants (INASTI). Ils estiment qu'en 2006, 33,1 % des indépendants vivaient dans la pauvreté, mais indiquent que cette image est trop pessimiste, car elle ne tient pas compte des avantages fiscaux individuels complémentaires. Cette surévaluation s'explique encore plus par le fait que l'on ne se penche que sur les revenus individuels que l'indépendant tire de ses activités professionnelles et non sur les revenus perçus par d'autres membres du ménage ou tirés d'autres sources. La pauvreté n'est en effet pas une caractéristique individuelle, mais une caractéristique du ménage. Plusieurs membres du ménage peuvent contribuer aux revenus de celui-ci et les revenus insuffisants d'un membre peuvent donc être compensés par ceux des autres membres, qui tirent ainsi le ménage au-dessus du seuil de pauvreté. Une autre possibilité consiste à ce que l'indépendant ait d'autres sources de revenus issus d'une activité complémentaire, d'investissements, d'une pension et/ou d'une pension alimentaire. Lambrecht et Broekaert (2011) ne tiennent pas compte de ces sources non plus.

1.2. Définir la pauvreté

La pauvreté est, dans une certaine mesure, un terme générique que les auteurs et les institutions utilisent selon leurs besoins, de sorte qu'il existe toute une série de définitions et de conceptualisations, non seulement au niveau des cercles politiques, mais aussi parmi les économistes et les scientifiques sociaux. La définition la plus classique, mais aussi la plus limitée, de la pauvreté consiste à disposer d'un revenu insuffisant pour assurer les frais de subsistance (de soi-même ou du ménage) (Towsend, 1979 ; Hagenaars & de Vos, 1988). Une vision alternative considère plutôt la pauvreté comme une limitation des possibilités d'une personne à participer aux différents domaines de la vie sociale (Sen, 1999). Cela implique que les gens ont droit à un certain mode de vie et niveau de vie. La pauvreté est donc assortie d'un aspect subjectif et ne peut pas simplement être considérée comme un problème de revenus, mais comme un problème d'exclusion sociale, de sorte que les individus ne sont pas en mesure de participer pleinement à la vie

sociale, économique, politique et culturelle. Cette vision s'exprime de la manière la plus marquée dans le modèle multidimensionnel de la pauvreté, dans lequel la pauvreté est considérée comme un réseau d'exclusions sociales qui se renforcent (Levecque, 2003 ; Vranken, 1997 ; Dewilde & Raeymaeckers, 2008). Cette définition est d'ailleurs reprise par les instances officielles, comme la Communauté flamande.

Bien que la pauvreté revête une notion plus large que des revenus insuffisants, les revenus du ménage sont souvent utilisés comme indicateur (proxy) de la pauvreté. Les ménages dont le revenu est inférieur à une certaine limite sont considérés comme pauvres. La logique sous-jacente est qu'un certain revenu est nécessaire pour éviter la privation matérielle et pour assurer un certain niveau de vie et de participation sociale. Un revenu trop faible signifie que l'on n'est plus en mesure de participer pleinement à la vie sociale et que l'on ne pourra plus se permettre certaines choses, nécessaires ou non. L'utilisation des revenus en tant que variable proxy pour la privation matérielle suppose que la relation entre les deux est universelle, que cet aspect est équivalent pour tous les groupes de la société. Certains points indiquent à présent que cette relation ne se situe pas au même niveau chez les indépendants et dans d'autres groupes. Bradbury (1996) a constaté qu'en Australie, les indépendants bénéficiant d'un faible revenu présentaient une privation matérielle moins importante que les ménages de salariés disposant d'un même revenu. Cela s'explique par le fait que chez les indépendants, le revenu rapporté est souvent considérablement inférieur au revenu disponible, car certaines dépenses à double emploi (logement, voiture, informatique, énergie, etc.) sont davantage payées avec les revenus de l'entreprise qu'avec les revenus du ménage.

2. Sources de données

2.1. Échantillon

Le ‘Generations and Gender Project Survey – Belgium’ (GGPS) est utilisée pour cette analyse. Elle a été appliquée par la Direction générale Statistique et Information économique (DGSIE) entre 2008 et 2010 sur un échantillon représentatif composé de 7 163 habitants individuels âgés de 18 à 79 ans. Les sujets suivants étaient abordés dans ce questionnaire: composition du ménage, enfants, partenaire, organisation du ménage et caractéristiques du couple, fertilité, parents et domicile parental, santé et bien-être, activités et revenus du sondé et de l'éventuel partenaire, avoirs, revenus et héritages, valeurs et conceptions. Des coefficients de pondération ont été utilisés pour

corriger la stratification de l'échantillonnage et les non-réponses. Puisque les analyses sont effectuées au niveau du ménage, les coefficients de pondération ont été adaptés au nombre de membres dans le ménage qui faisaient partie de la population étudiée.

2.2. Unité d'analyse

L'unité d'analyse est, dans ce cas, le ménage. La pauvreté est une caractéristique du ménage : soit tous les membres du ménage sont pauvres, soit aucun ne l'est. L'accent est mis sur les ménages dont au moins un membre est indépendant à titre principal. Si le sondé a indiqué que lui-même ou son partenaire cohabitant était indépendant à titre principal, le ménage a été considéré comme un ménage avec un indépendant. Sans pondération, l'échantillon comprenait 869 ménages avec indépendant. Après pondération, il en restait 815. Les autres ménages ont été répartis en fonction de l'activité ou non du sondé et/ou de son partenaire. Si l'un des deux était encore actif, le ménage était considéré comme un ménage avec une autre personne active ; sinon, comme un ménage sans personne active. Les sondés ou les partenaires percevant un revenu de remplacement ont été considérés comme non actifs. Il est procédé à cette distinction entre les ménages comptant des membres actifs et uniquement des membres non actifs parce que la littérature indique que le fait d'être non actif accroît sensiblement le risque de pauvreté.

2.3. Opérationnalisation de la pauvreté

2.3.1. *Imputation des données sur les revenus*

La base de l'opérationnalisation de la pauvreté est le revenu mensuel rapporté du ménage en euro. L'enquête GGPS comprend, outre cet indicateur continu, un indicateur catégorique dans lequel le revenu mensuel du ménage est présenté en tranches, ainsi que des questions sur différents types de revenus du sondé et de son partenaire. On les a utilisés pour imputer le revenu mensuel du ménage pour les ménages dans lesquels cet élément était absent. L'imputation multiple a été utilisée pour compenser l'incertitude associée à ces évaluations du revenu mensuel du ménage. Pour une description plus détaillée du processus d'imputation multiple, nous renvoyons à Foubert, Romagnoli et Van Rossem (2013). Tous les résultats de l'indicateur du risque de pauvreté sont basés sur cette imputation multiple du revenu du ménage (Little & Rubin, 1987).

2.3.2. Risque de pauvreté

Eurostat définit la valeur-seuil pour le risque de pauvreté à 60 % du revenu disponible équivalent (RDE) médian. Le RDE corrige le revenu net disponible du ménage pour la composition du ménage. Chaque adulte supplémentaire (plus de 14 ans) est comptabilisé pour 0,5 et chaque enfant (14 ans ou moins) pour 0,3. Le RDE médian du ménage variait dans les différentes imputations entre 1 440 et 1 467 euros par mois. Cela signifie que le seuil de risque de pauvreté, qui est fixé à 60 % de ce RDE médian, se situe autour de 873 euros par mois. C'est un peu plus bas que le seuil de risque de pauvreté de 2008, estimé sur la base du SILC, qui était de 899 euros par mois (Eurostat, 2013).

2.3.3. Privation matérielle

Une opérationnalisation alternative de la pauvreté consiste à se pencher sur la privation matérielle du ménage, soit sur les choses qu'un ménage ne peut pas (plus) se permettre ou les activités auxquelles on ne peut pas (plus) participer en raison de limitations financières. Un tel indice de privation matérielle a été développé sur la base de 24 éléments dans l'enquête GGPS. Une première série de onze éléments vise à savoir si l'on ne possède pas un certain produit parce que l'on ne peut pas se le permettre : télévision, vidéo/DVD, lave-linge, micro-ondes, ordinateur, lave-vaisselle, téléphone fixe/GSM, voiture ou camionnette pour un usage privé, seconde voiture, seconde résidence, et connexion à Internet. On a ensuite visé à savoir si l'on rencontrait des difficultés pour payer ses factures : loyer, hypothèque, énergie, remboursements ou prêts personnels, et si l'on rencontrait des difficultés pour nouer les deux bouts. On a également vérifié si le ménage était en mesure de manger un repas complet au moins tous les deux jours, d'acheter de nouveaux vêtements, de chauffer suffisamment le logement, de remplacer des meubles délabrés, de partir en vacances une semaine par an, de payer des activités extrascolaires de plus d'un jour et de mettre de l'argent de côté. L'indice de privation matérielle a été calculé comme étant le nombre de ces 24 choses que l'on ne pouvait pas se permettre en raison d'obstacles de nature financière. Cet indice va donc de 0 à 24.

2.4. Variables de contrôle

Structure du ménage. Étant donné que la pauvreté est une caractéristique du ménage, on doit également tenir compte de la structure de revenus du ménage. Une des limitations de l'étude de Lambrecht et Broekaert (2011) était justement que l'on ne tenait compte que du revenu gagné en tant qu'indépen-

dant, et pas de toutes les sources de revenus du ménage. Cinq catégories différentes portant sur la structure de revenus du ménage ont été distinguées : un indépendant isolé, un couple indépendant (si les deux partenaires ont indiqué être indépendants à titre principal), un indépendant avec un salarié, un indépendant avec une personne percevant un revenu de remplacement, et un indépendant avec une personne sans revenus.

Région. La Région du ménage (Bruxelles, Flandre, Wallonie) est définie par le domicile du sondé.

Secteur. Le secteur dans lequel l'indépendant est actif est défini sur la base de la section « Nomenclature européenne des activités économiques » (NACE-BEL) rapportée. Étant donné que le nombre de ménages dans certaines sections était assez réduit, ils ont été rassemblés dans l'analyse. On distingue les catégories suivantes : AB (agriculture, chasse et sylviculture, et pêche), CDE (extraction de minéraux, industrie, et production et distribution d'électricité, de gaz et d'eau), F (industrie du bâtiment), G (commerce de gros et de détail ; réparation de voitures, de motos et articles de consommation) ; H (hôtels et restaurants), IJK (transport, stockage et communication, institutions financières, et biens immobiliers, location et services aux entreprises), N (soins de santé et services sociaux), LMO (administration publique et défense ; assurances sociales obligatoires, enseignement, et autres infrastructures communautaires, services socioculturels et personnels) et Autres (y compris aucune réponse). Les couples d'indépendants peuvent être repris dans plusieurs secteurs.

Âge. L'âge de l'indépendant dans le ménage en années au 01/01/2009. Pour les couples d'indépendants, c'est l'âge le plus élevé qui a été obtenu.

Taille de l'entreprise. La taille de l'entreprise a été mesurée à l'aide du nombre de travailleurs employés. Pour les couples d'indépendants, le nombre maximum de travailleurs des deux entreprises a été pris en compte.

3. Résultats

Étant donné que les résultats que nous rapportons ici sont basés sur un échantillon, une certaine incertitude règne toujours quant à la précision des estimations. Par exemple, ce n'est pas parce que l'on estime le risque de pauvreté à 15 % dans un échantillon que 15 % de la population d'où l'échantillon a été tiré vit dans la pauvreté. Le véritable risque de pauvreté peut être un peu plus faible ou un peu plus élevé. En raison des fluctuations fortuites dans l'échantillon, les estimations de celui-ci correspondent rarement aux

véritables valeurs dans la population. C'est pourquoi nous avons choisi, outre l'évaluation sur la base de l'échantillon (l'estimation ponctuelle), d'illustrer également l'intervalle de fiabilité pour l'estimation. Imaginons que nous ayons une estimation ponctuelle pour un pourcentage de pauvreté de 15 %, mais avec un intervalle de fiabilité de 95 % allant de 12 % à 18 %, on pourrait dire avec 95 % de certitude que le « véritable » pourcentage de personnes qui vivent dans la pauvreté dans la population se situe entre 12 % et 18 %, 15 % étant notre meilleure estimation possible. La largeur de l'intervalle de fiabilité dépend principalement de deux facteurs : 1) l'ampleur de l'échantillon, plus il y a d'observations, moins l'intervalle de fiabilité sera grand et plus on pourra être sûr de la valeur estimée ; et 2) l'étalement de la variable ; si une variable présente un plus grand étalement, l'intervalle de fiabilité sera plus grand. Dans le chapitre suivant, nous avons donc toujours tenu compte dans la communication de nos résultats des intervalles de fiabilité et de l'incertitude que nous avons par rapport aux valeurs « véritables ». Cela atténue bon nombre de nos constatations : ce n'est pas parce que nous constatons que le groupe A présente un risque de pauvreté supérieur au groupe B que nous devons en conclure que tel est le cas dans la réalité. Nous devons en effet tenir compte de l'incertitude relative aux valeurs du groupe A et du groupe B.

3.1. Comparaison des ménages avec et sans indépendants

La figure 1 illustre le pourcentage estimé de ménages courant un risque de pauvreté. Vu que nous sommes confrontés à des estimations basées sur un échantillon, l'intervalle de fiabilité pour cette estimation est aussi présenté. En règle générale, on estime que 16,9 % des ménages courrent un risque de pauvreté, ce qui signifie qu'ils ont un RDE inférieur à 60 % du RDE médian. L'intervalle de fiabilité correspondant va de 15,9 à 17,9 %. Sur la base de cet échantillon, nous pouvons donc dire avec 95 % de certitude que le « véritable » risque de pauvreté se trouve entre ces deux valeurs. Dans les ménages sans membres actifs, le risque de pauvreté ($26,4\% \pm 1,9\%$) est clairement supérieur à celui des ménages avec membres actifs. Plus d'un quart des ménages sans membres actifs court un risque de pauvreté, tandis que ce même taux pour les ménages avec membres actifs n'atteint pas la moitié de ce chiffre. Dans les ménages avec un indépendant, le risque de pauvreté était en moyenne de 12,7 % ($\pm 2,9\%$), tandis que dans les ménages avec un autre membre actif, il était de 10,3 % ($\pm 1,1\%$). Ces résultats ne nous permettent toutefois pas de conclure que les ménages comptant des indépendants courrent un plus grand risque de pauvreté que les ménages avec d'autres membres actifs, puisque les résultats pour les deux groupes ne diffèrent pas de manière significative.

Figure 1 – Risque de pauvreté suivant les types de ménage.

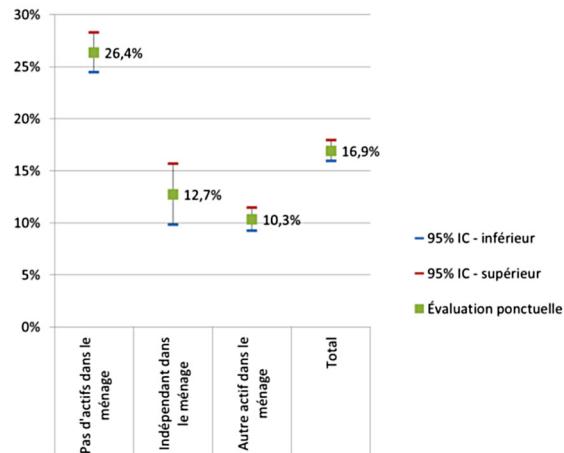
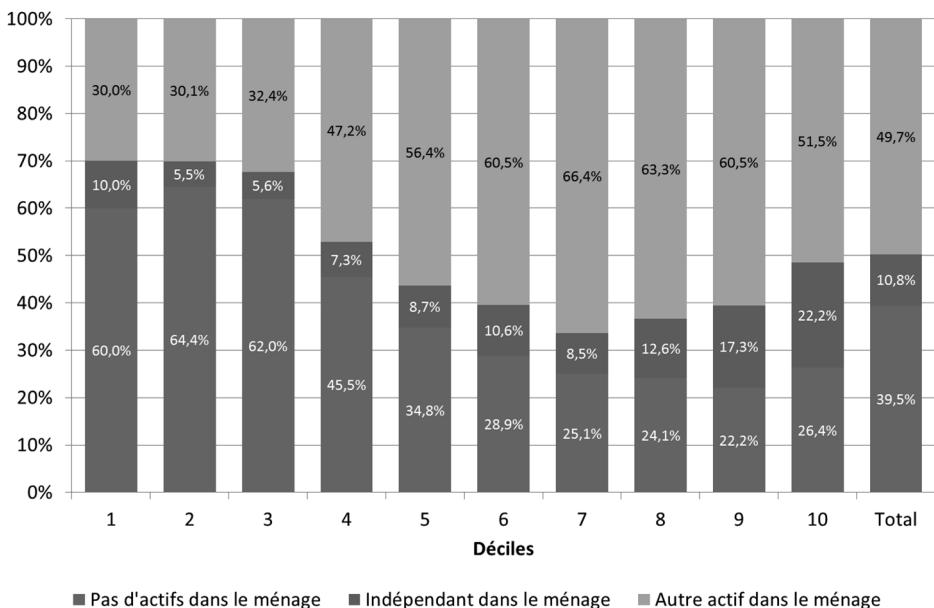


Figure 2 – Ventilation des types de ménage sur les déciles du revenu disponible équivalent.



La figure 2 illustre la ventilation des types de ménage sur les déciles du RDE. Les ménages avec indépendants constituent 11 % des ménages, contre 50 % pour ceux avec d'autres membres actifs et 40 % pour les ménages sans membres actifs. La figure indique clairement que les ménages avec indépendants sont sous-représentés dans les déciles inférieurs du RDE, sauf dans le premier décile, et qu'ils sont fortement surreprésentés dans les déciles les plus

élevés. Les ménages sans membres actifs sont fortement surreprésentés dans les déciles inférieurs, tandis que les ménages avec d'autres membres actifs sont surreprésentés dans les déciles moyens et clairement sous-représentés dans les déciles les plus faibles. Il ressort des deux figures que les ménages comptant des indépendants ne sont pas en plus mauvaise posture que les ménages comptant d'autres membres actifs. Il subsiste néanmoins une minorité substantielle d'indépendants exposés au risque de pauvreté.

Les résultats de l'indice de privation matérielle confirment ces constatations. Le résultat moyen à cet indice est de 2,55 ($\pm 0,07$) (voir figure 3). Les ménages sans membres actifs enregistrent toutefois un score bien plus élevé ($3,18 \pm 0,13$) pour cet indice que les deux autres types. Les ménages avec un indépendant atteignent un résultat sensiblement inférieur que les ménages comptant un autre membre actif en termes de privation matérielle. Parmi les trois types de ménage, c'est celui avec indépendant qui est clairement moins confronté à la privation matérielle que les autres types, et ce sont principalement les ménages sans membres actifs qui souffrent le plus de privation matérielle. Cela est encore confirmé dans la figure 4, qui illustre la ventilation des résultats de privation matérielle entre les différents types de ménage. Pratiquement la moitié des ménages avec indépendants (46 %) enregistre le minimum sur cet indice et n'est donc confronté à aucune privation matérielle, tandis que ce taux est de 30 % pour les ménages avec un autre membre actif et de 25 % seulement pour les ménages sans membres actifs. Même résultat pour ce qui est de la proportion de ménages confrontés à une privation matérielle élevée (résultat > 5). Parmi les trois types de ménage, 16,7 % enregistrent une privation matérielle élevée. Ce taux n'est que de 8,5 % pour les ménages avec un indépendant, en comparaison avec 13,9 % pour les ménages avec un autre membre actif et 22,9 % pour les ménages sans membres actifs.

Ces résultats démontrent que la relation qui existe entre les revenus rapportés du ménage et la privation matérielle ne se situe pas au même niveau dans les ménages avec indépendants que dans les autres types de ménage. Dans la figure 5, les résultats moyens à l'indice de privation sont comparés entre les ménages avec et sans risque de pauvreté, et ce en fonction du type de ménage. Dans les trois types de ménage, les ménages avec risque de pauvreté présentent un taux de privation matérielle bien plus élevé que les ménages sans risque de pauvreté. La différence est toutefois la plus faible pour les ménages avec indépendants. Les indépendants sans risque de pauvreté présentent en moyenne le taux de privation matérielle le plus faible de tous les groupes, tandis que les indépendants avec risque de pauvreté enregistrent en moyenne des scores considérablement plus élevés, mais pas nettement supérieurs aux ménages sans risque de pauvreté dans les deux autres types de ménage.

Figure 3 – Privation matérielle des ménages selon la présence d'indépendants.

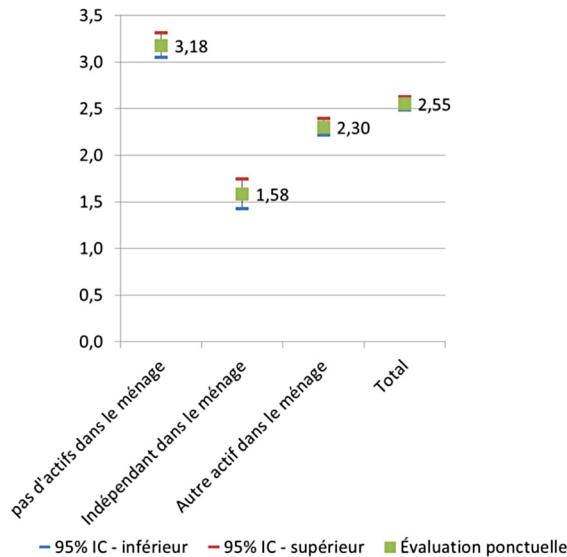


Figure 4 – Privation matérielle dans les ménages avec indépendants, en fonction de caractéristiques contextuelles.

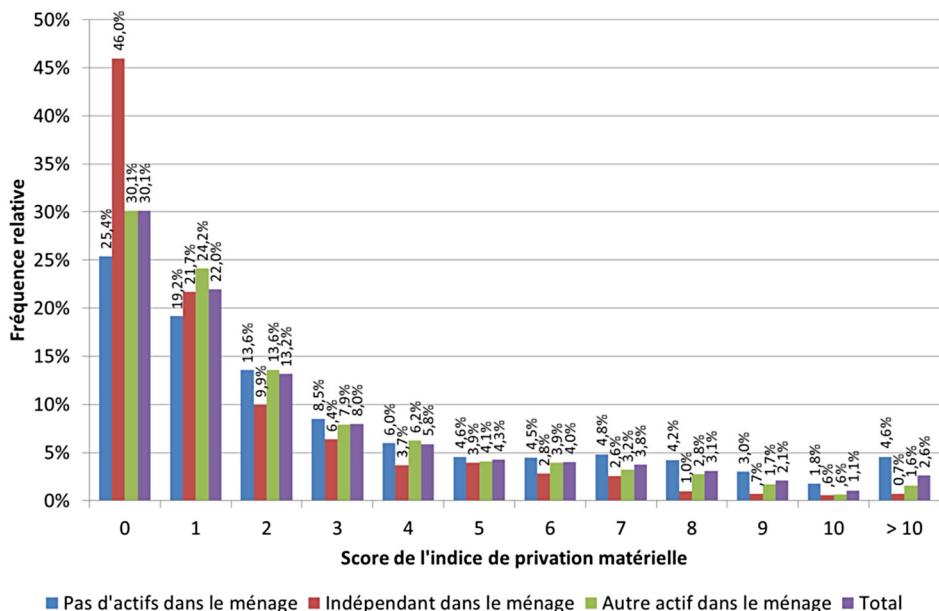
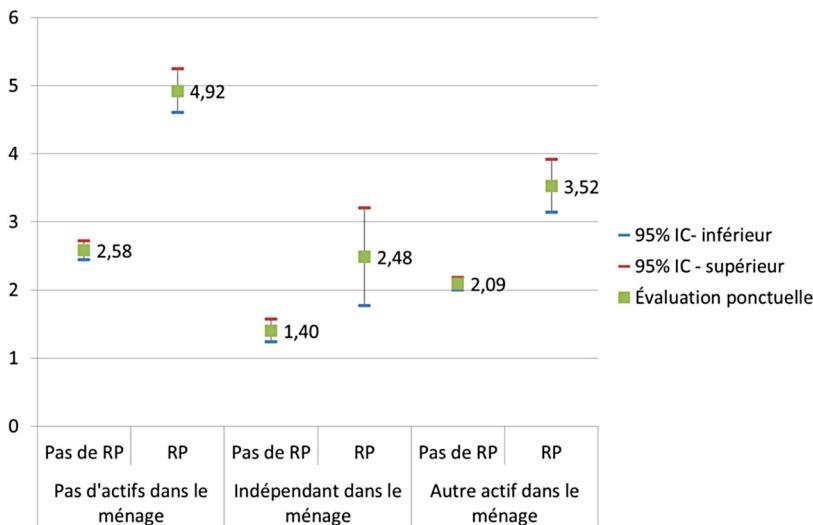


Figure 5 – Précision matérielle en fonction du risque de pauvreté.

3.2. Profil des indépendants en situation de pauvreté

Dans cette section, nous esquissons un profil de la pauvreté parmi les ménages avec indépendants. En ce qui concerne les résultats pour le risque de pauvreté, ce profil ne doit pas être pris à la lettre. Pratiquement toutes les différences observées à la figure 6 ne semblent pas significatives, ou seulement de façon marginale ($\alpha = 10\%$). Les différences relatives à la privation matérielle sont, quant à elles, significatives et vont dans la même direction.

3.2.1. Région

Il existe des différences claires en termes de pauvreté parmi les indépendants dans les trois Régions. Comme l'illustrent les figures 6 et 7, c'est à Bruxelles que le risque de pauvreté est le plus élevé et en Flandre le plus faible. Les risques de pauvreté ne varient pas considérablement dans les trois Régions, contrairement au taux de privation matérielle. Si le taux de privation matérielle moyen en Flandre est de $1,26 (\pm 0,17)$, il est de $1,90 (\pm 0,33)$ en Wallonie et de $2,68 (\pm 0,65)$ à Bruxelles. Les différences entre les trois Régions sont toutes significatives ($\alpha = 5\%$).

3.2.2. Structure de revenus

Il existe aussi de nettes différences en ce qui concerne la pauvreté en fonction de la structure de revenus. Le risque de pauvreté varie sensiblement parmi les différentes catégories. Les ménages comptant un indépendant et un membre

Figure 6 – Risque de pauvreté dans les ménages avec indépendants, en fonction de caractéristiques contextuelles.

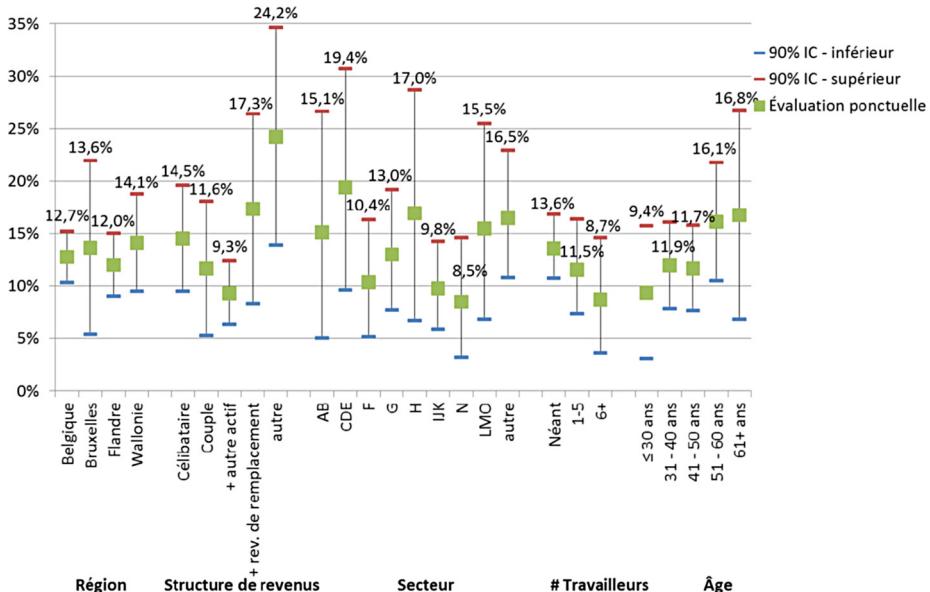
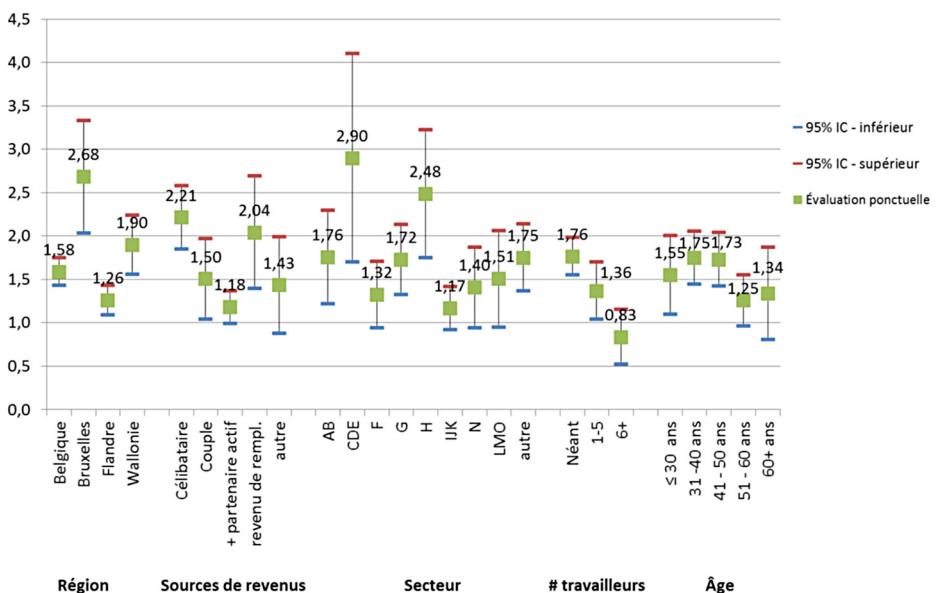


Figure 7 – Privation matérielle dans les ménages avec indépendants, en fonction de caractéristiques contextuelles.



non actif courrent un risque de pauvreté bien plus élevé que les ménages avec un couple d'indépendants ou un indépendant et un salarié. Le taux de privation matérielle varie aussi sensiblement en fonction de la structure de revenus. Les indépendants isolés enregistrent des taux de privation matérielle bien plus élevés que les ménages comptant un indépendant et un salarié. Les autres groupes se situent entre les deux extrêmes.

3.2.3. Secteur

Nous constatons aussi de nettes différences entre les divers secteurs au niveau de la privation matérielle, mais pas en ce qui concerne le risque de pauvreté. Le secteur dans lequel on travaille en tant qu'indépendant a bien un effet sur la situation matérielle du ménage. Les indépendants actifs dans les sections H (hôtels et restaurants) et CDE (extraction de minéraux, industrie et production et distribution d'électricité, de gaz et d'eau) sont en moyenne ceux qui sont les plus touchés par la privation matérielle, tandis que ceux actifs dans les sections IJK (transport, stockage et communication, institutions financières et biens immobiliers, location et services aux entreprises), N (soins de santé et services sociaux) et F (industrie de la construction) sont en moyenne les moins touchés par la privation matérielle.

3.2.4. Nombre de travailleurs

En ce qui concerne la taille de l'entreprise (mesurée selon le nombre de travailleurs), nous ne constatons pas, une fois de plus, de lien significatif avec le risque de pauvreté, mais bien avec le taux de privation matérielle. Les différences relevées au niveau des deux indicateurs vont toutefois dans la même direction ; plus l'entreprise est grande, plus le risque de pauvreté est réduit et plus le taux de privation matérielle est faible. Les ménages comptant des indépendants sans travailleurs présentent en moyenne les taux de privation matérielle les plus élevés ($1,76 \pm 0,21$), tandis que les indépendants comptant plus de cinq travailleurs enregistrent en moyenne les taux de privation matérielle les plus faibles ($0,83 \pm 0,32$).

3.2.5. Âge

L'âge de l'indépendant n'a par contre aucun effet significatif, ni sur le risque de pauvreté ni sur le taux de privation matérielle.

3.2.6. Analyse récapitulative

Afin de résumer ces conclusions, une analyse en arbre de régression a été réalisée au niveau de la privation matérielle. Il est ressorti de cette analyse que le principal facteur prédictif de la privation matérielle était la Région dans laquelle vivait l'indépendant, les indépendants de Bruxelles ayant rapporté le taux de privation matérielle le plus élevé et ceux de Flandre, le taux le plus faible. En ce qui concerne les indépendants flamands, la taille de l'entreprise était ensuite la principale caractéristique, les indépendants comptant plus de cinq travailleurs faisant état d'un taux de privation matérielle clairement inférieur à ceux occupant cinq travailleurs ou moins. Pour cette dernière catégorie, l'âge de l'indépendant était aussi important : les indépendants de plus de 50 ans ont fait état d'un taux de privation matérielle nettement inférieur à celui des plus jeunes. Pour ce qui est des indépendants wallons, la structure des revenus est par contre un élément déterminant clé pour la privation matérielle. Les indépendants isolés ou les ménages avec un indépendant et une personne percevant un revenu de remplacement enregistrent en moyenne des taux de privation matérielle supérieurs aux autres.

4. Les raisons de l'entrée dans la spirale de la précarité : pleins feux sur le terrain

Appréhender le phénomène de la précarité parmi les indépendants au départ de données d'enquête ou de données statistiques externes ne permet pas nécessairement de bien cerner toute la réalité de la vie quotidienne de ces indépendants en situation de précarité et, notamment, de comprendre les raisons qui les ont amenés à entrer progressivement dans une spirale d'évolution vers une situation de précarité.

Dès lors, nous complétons la vision précédemment présentée par une analyse plus qualitative, menée au départ de 15 entretiens ouverts non directifs, menés auprès d'indépendants en situation de précarité entre juin 2011 et septembre 2013. Elle porte sur une analyse rétrospective (*ex post*) des causes et erreurs qui ont plongé l'indépendant concerné dans une situation de précarité. Les enseignements tirés de ces entretiens sont ensuite comparés aux enseignements de l'étude proposée par Lambrecht et Van Caillie (2013) et aux enseignements issus de l'étude proposée par Crutzen et Van Caillie (2009) et obtenus au terme d'une analyse de contenu menée au départ des informations reprises dans une trentaine de dossiers relatifs à des indépendants en situation de faillite, tenus par la chambre d'enquête commerciale du tribunal de commerce de Liège en 2008 et 2009.

Un état de fait caractérise indubitablement la situation de tous les indépendants en situation de précarité ; une situation de crise de trésorerie aigüe et chronique, qui a de sérieuses répercussions sur le niveau de vie de l'indépendant au quotidien et de sa famille proche. Une telle situation induit une situation de mal-être non seulement financier, mais aussi social et mental pour celui ou celle qui doit alors, jour après jour, lutter de plus en plus pour parvenir à dégager ne fût-ce que les quelques dizaines d'euros nécessaires à une vie décente.

Au-delà de ce constat *a priori* évident, les raisons qui poussent insidieusement un indépendant dans une spirale de précarité relèvent plus fondamentalement des dimensions suivantes.

Les principales raisons sont celles liées aux circonstances entrepreneuriales à la base du lancement de l'activité d'indépendant. En effet, de nombreux indépendants en situation de précarité ont lancé leur activité en premier lieu pour sortir d'une situation de chômage ou d'assistance par un CPAS et non pas en fonction d'une réelle opportunité de marché, objective et adaptée à leurs compétences et savoir-faire. Plus marginalement, on retrouve aussi parmi les indépendants en situation de précarité des indépendants à temps partiel qui ont lancé une activité complémentaire dans l'espoir de compléter un revenu professionnel de base insuffisant, sans véritable réflexion à moyen terme sur l'intérêt, les coûts, la rentabilité finale et donc sur la pertinence d'une activité complémentaire qui s'avère alors trop souvent destructrice de revenus et de bien-être. Le résultat atteint est alors totalement opposé à l'objectif initial poursuivi.

Une autre raison pouvant expliquer une situation de précarité est l'amour de son métier et de son savoir-faire. Les indépendants de cette catégorie sont généralement des artisans ou des techniciens spécialisés, voire des professionnels de la santé (infirmiers, kinés), essentiellement préoccupés par l'exercice de leur métier et très peu préoccupés par les activités de gestion pure (comptabilité, formalités administratives) pourtant nécessaires à l'exercice de leur métier de base : souvent englués dans l'urgence du quotidien et incapables de dire « non » à de nouveaux clients/patients, trop peu préoccupés par la question de la rentabilité économique de leur activité, ils accumulent les erreurs ou retards administratifs, s'embourbant peu à peu dans les difficultés sans plus dégager les revenus suffisants à une vie décente.

Une autre raison explicative fondamentale d'une situation de précarité parmi les indépendants est l'absence de différenciation ou d'originalité de l'activité exercée, créée souvent par effet d'imitation après avoir vu une activité semblable bien réussir dans une zone proche. Cette raison est notamment très

présente dans le secteur de l'Horeca, du petit commerce ou des soins de bien-être à la personne (solarium, onglerie ; activités souvent exercées à titre complémentaire).

Enfin, une dernière raison réellement fondamentale d'une situation de précarité parmi les indépendants s'avère la difficulté d'accès aux ressources qui seraient normalement nécessaires pour bien réussir son activité. On retrouve dans ce groupe des individus ne disposant pas, à la base, des compétences (notamment en gestion), du savoir-faire et de l'expérience nécessaires à l'exercice de leur activité (souvent les jeunes indépendants ou ceux qui se lancent à la sortie des études) et rechignant à se faire conseiller ou à se faire entourer (pas de comptable ou comptable utilisé au minimum parce que trop cher, refus de s'associer à d'autres). On y retrouve aussi des individus ne disposant pas, à la base (lors de leur passage sous statut d'indépendant), des moyens financiers indispensables pour acquérir les outils, les machines, les infrastructures nécessaires à l'exercice de leur activité et s'endettant auprès des amis (voire des banques) pour les acquérir, d'où une pression morale et financière forte (d'abord, payer les intérêts et rembourser ses dettes avant de se rémunérer, d'où une situation de précarité financière familiale qui s'installe rapidement).

De plus, des raisons de nature plus opérationnelle viennent souvent renforcer ces raisons fondamentales et expliquer la situation de précarité d'un indépendant. Parmi elles, nous souhaitons mettre en exergue notamment les indépendants ayant du mal à estimer leurs coûts réels, car ils ne disposent pas de comptabilité des coûts et « oublient » de se rémunérer, d'où une offre et des prix attractifs qui génèrent de la clientèle (donc du travail), mais ne permettent pas de dégager un revenu suffisant pour faire vivre au moins au niveau du revenu minimal d'intégration l'indépendant et sa famille, d'où des tensions familiales fortes. Soulignons aussi la situation des indépendants totalement au service de leur client, qui ne savent pas dire « non » et accumulent les prestations, d'où une pression du temps énorme et un sentiment d'urgence permanente, qui les empêche de prendre du recul et du repos : cette situation est tenable un moment, mais finit par provoquer des accidents de la vie (maladie, dépression) ou des accidents familiaux (divorce, séparation, tensions familiales constantes). N'oublions pas la situation des indépendants souvent dotés d'une très grande expérience et d'un savoir-faire important (souvent issu d'une longue tradition familiale), mais qui ne se rendent pas compte (volontairement ou pas) que les technologies et les techniques ont évolué et que leur façon de faire ne répond plus aux attentes de leur client (d'où un chiffre d'affaires en baisse) ou aux exigences du marché (ils mettent beaucoup plus de temps que leurs concurrents pour atteindre un même

niveau de qualité de leur prestation). Enfin, terminons par le cas de ces indépendants qui sont bien conscients de l'évolution technologique, qui ont souvent des idées originales à développer, mais qui reportent continuellement à « plus tard » les efforts de formation ou de recherche nécessaires pour se perfectionner ou finaliser leurs idées, sous la pression du temps, mais aussi parce que leur activité indépendante n'est pas exercée à titre principal.

5. Conclusions et discussions

Cette étude confirme que la pauvreté est également un problème touchant les indépendants, mais qu'il est beaucoup moins grave que ce que suggère l'étude de Lambrecht et Broeckaert (2011), qui qualifiait de pauvres environ un tiers des indépendants en 2006. L'étude actuelle estime le pourcentage de ménages comptant un indépendant à titre principal sous le seuil de pauvreté (dont le revenu est inférieur à 60 % du revenu disponible équivalent médian) à environ 12,7 % ($\pm 1,9 \%$), soit environ un sur huit. Cette estimation est inférieure à celle de Lambrecht et Broeckaert (2011), car ceux-ci n'ont pas tenu compte des revenus d'autres membres du ménage ni d'autres sources de revenus pour l'indépendant. Notre étude a conclu que le pourcentage de ménages pauvres comptant un indépendant ne différait pas sensiblement de celui des ménages sans indépendants, mais avec au moins un salarié, et qu'il était considérablement inférieur à celui des ménages sans membres actifs, soit dont les membres n'ont pas de revenus ou perçoivent un revenu de remplacement. Au niveau des résultats relatifs à la privation matérielle aussi, les ménages avec indépendants s'en sortent relativement bien par rapport aux autres ménages. Le taux de privation matérielle chez les ménages avec indépendants était clairement inférieur à celui d'autres types de ménage ; les ménages avec indépendants courant un risque de pauvreté ont même enregistré, en termes de privation matérielle, le niveau d'autres ménages ne courant pas de risque de pauvreté.

Cela ne signifie toutefois pas que la problématique de la pauvreté doit être minimisée chez les indépendants. En comparaison avec certains autres groupes de la société, les indépendants s'en sortent en effet relativement bien en tant que groupe, mais il n'empêche que la pauvreté reste un réel problème chez les indépendants aussi et que des mesures spécifiques sont nécessaires.

Cette étude a toutefois dû se limiter à un premier aperçu superficiel de la problématique de la pauvreté parmi les indépendants. La base de données utilisée n'a pas permis de dresser un profil plus large ou de réaliser une étude plus approfondie. Une étude plus approfondie est nécessaire pour pouvoir

esquisser une image plus complète des indépendants en situation de pauvreté et pour identifier les principaux facteurs de risque. De l'attention doit également être accordée aux parcours spécifiques des indépendants qui se retrouvent en situation de pauvreté.

Les données de cette étude datent de la période 2008-2010, ce qui correspond au début de l'actuelle crise économique. Il est donc fort probable que la pauvreté parmi les indépendants ait depuis lors fortement augmenté. Contrairement à la situation de nombreux salariés, les revenus des indépendants sont beaucoup plus sensibles aux fluctuations économiques ; ils peuvent aussi moins compter sur les allocations sociales en cas de perte de revenus. Cela laisse supposer que la crise économique peut avoir un impact plus grand sur la pauvreté chez les indépendants que dans d'autres groupes. La question de savoir dans quelle mesure d'autres sources de revenus du ménage peuvent compenser une éventuelle diminution du revenu de l'indépendant et éviter que le ménage ne tombe dans la pauvreté reste une question empirique.

Le décalage observé dans cette étude entre le risque de pauvreté et la privation matérielle des indépendants soulève des questions au niveau de l'utilité des indicateurs de risques de pauvreté traditionnels dans ce groupe. La relation entre le risque de pauvreté et la privation matérielle ne se situe clairement pas au même niveau chez les indépendants et dans les autres groupes. Les indépendants courant un risque de pauvreté sont d'une part clairement moins touchés par la privation matérielle que d'autres ménages courant un risque de pauvreté, mais la différence au niveau du taux de privation matérielle entre les indépendants courant et ne courant pas de risque de pauvreté est aussi beaucoup plus petite que dans les autres ménages. Ces éléments plaident pour une autre approche, peut-être plus différenciée, de la mesure de la pauvreté, où l'on tiendrait compte non seulement des revenus officiels des ménages, mais aussi d'autres avantages dont les ménages peuvent profiter, et ce aussi bien pour les indépendants que pour les salariés et les non actifs.

Dans la politique aussi, il convient de mieux tenir compte des problèmes spécifiques aux indépendants. Lambrecht et Van Caillie (2012) indiquent dans un récent rapport rédigé pour la Fondation Roi Baudouin sept recommandations politiques concrètes pour prévenir et lutter contre la pauvreté chez les indépendants. Il est temps, en effet, d'organiser un débat sur des mesures permettant d'éviter que des PME viables soient menées à la faillite suite à des problèmes temporaires, mais aussi sur le statut (social) de l'indépendant.

Enfin, plus qualitativement, soulignons que de nombreux indépendants tombent dans une situation de précarité parce qu'ils ont accumulé des erreurs de gestion trop longtemps. Il s'agit d'erreurs de gestion stratégiques : indépendants par « accident » ou qui perdent de vue que leur activité doit leur permettre de dégager un revenu suffisant pour vivre, eux et leur famille, indépendants par effet d'imitation (« si cela marche pour un tel, cela marchera pour moi ») et d'erreurs de gestion opérationnelles : engluement dans l'exercice de l'activité quotidienne, manque d'attention accordée aux données comptables et financières, négligences graves dans le respect des obligations administratives (TVA, ONSS, permis divers), incapacité à dire « non » et à accepter de se faire aider.

Chapitre 4

Les familles monoparentales en Belgique : une approche par les trajectoires professionnelles

Martin Wagener, Christine Defever et Dimitri Mortelmans

1. Introduction

La mutation des valeurs – conséquence de l'individualisation et de la mondialisation – a profondément changé aussi bien la composition que la signification des familles (Pasteels, Lodewijckx & Mortelmans, 2013). L'évolution qui nous intéresse le plus dans ce chapitre est le nombre croissant de ruptures relationnelles. Elles sont également une conséquence de la mutation des valeurs (Deboosere, Mortelmans & Marquet, 2011) qui laisse apparaître un paysage démographique profondément modifié. La Belgique est à cet égard un pays particulier. Ces trente dernières années, le taux de divorce y a quadruplié et il continue d'augmenter (Corijn, 2005 ; Mortelmans et al., 2011). En comparaison avec les autres pays, le taux de divorce belge figure parmi les plus élevés de l'Union européenne. En un demi-siècle, la Belgique, qui se présentait comme un pays fidèle au mariage et comptait peu de divorces, s'est hissée à la tête du peloton des pays où l'on divorce le plus (voir aussi : Mortelmans, Snoeckx & Raeymaekers, 2009).

Étant donné que le nombre de ruptures relationnelles ne cesse d'augmenter, les enfants grandissent de plus en plus souvent dans une famille où seul le père ou la mère est présent. Des études menées dans le cadre de différentes disciplines révèlent que les parents isolés sont bien plus vulnérables au stress, aux soucis de santé, au chômage, à la pauvreté et à l'exclusion sociale (Mortelmans & Dewilde, 2008 ; Mortelmans & Verheyen, 2011 ; Verheyen & Mortelmans, 2007, 2008), *a fortiori* après un divorce ou une rupture relationnelle (Symoens & Bracke, 2012). La fréquence des situations de pauvreté chez les familles monoparentales (près d'un tiers des familles monoparentales connaît un risque accru de pauvreté) (Casman et al., 2006) tiendrait à l'existence d'un vaste espace social de vulnérabilité situé à l'intersection de trois dimensions : familiale, économique et spatiale (Leray, 2010 ; Sechet et al., 2003). Les princip-

pales difficultés socioéconomiques des familles monoparentales relèveraient de trois facteurs : l’insuffisance de la couverture du coût des enfants (allocations familiales, déductions fiscales, équipements collectifs), l’insuffisance des revenus professionnels (comme le salaire minimum garanti), les carences dans l’évaluation et le versement des créances alimentaires pour les enfants (Plateforme pour les familles monoparentales, 2007). En fait, c’est au moment de la rupture que la situation de précarité, préexistante au sein du couple, se révèle dans toute sa dureté (David & Sechet, 2004). Les familles monoparentales ne constituent pas une catégorie homogène et elles ne connaissent pas toutes les mêmes conditions de vie ni des moyens comparables pour faire face aux épreuves de la vie monoparentale (Algava et al., 2005). Si la plupart des études permettent d’identifier l’ampleur du phénomène, elles ne sont guère explicites en ce qui concerne les différences entre familles monoparentales ; qui plus est, très peu d’études s’intéressent aux différentes formes d’évolution des situations.

Ce chapitre commence par une description du nombre de familles monoparentales en Belgique. Nous n’examinons pas seulement les différences entre les Régions flamande, bruxelloise et wallonne, mais nous comparons aussi ces chiffres avec l’existence et les caractéristiques des autres formes familiales. Nous utilisons à cet effet les données du Datawarehouse marché du travail et protection sociale de la Banque Carrefour de la Sécurité Sociale (BCSS) et du programme « Générations et Genre » de la Commission économique des Nations Unies pour l’Europe (CEE-ONU) (Vikat et al., 2007).

Nous nous concentrerons ensuite sur la composition socioprofessionnelle des familles monoparentales et nous examinons si ces dernières présentent, selon les Régions (flamande, bruxelloise et wallonne), des différences quant au type de travail, à la répartition du travail à temps partiel et à temps plein, au nombre de demandeurs d’emploi, d’ayants droit aux allocations de chômage et de bénéficiaires d’un revenu d’intégration, par rapport aux autres formes familiales existantes. Nous nous basons également pour cela sur les données géospatiales (GGP) et celles de la BCSS.

Enfin, nous examinons de façon approfondie la situation des mères isolées et, au moyen d’une analyse séquentielle, nous étudions leurs transitions socio-professionnelles. Étant donné que cette analyse requiert des données longitudinales spécifiques, elle peut seulement être réalisée pour la Flandre et pour la Région de Bruxelles-Capitale. Ces données longitudinales ont été demandées auprès du Datawarehouse de la BCSS¹.

Nous clôturons ce chapitre par un résumé général des recommandations pertinentes au niveau de la gestion.

2. Les familles monoparentales en Belgique

Afin de présenter des statistiques représentatives du nombre réel des familles monoparentales, il est nécessaire de recourir aux statistiques qui respectent la typologie ‘LIfestyle-PROjections’ (LIPRO) en ce qu’elle permet une comparaison plus fine des situations réelles des ménages en intégrant le statut de cohabitant (Van Imhoff & Keilmann, 1993 ; Lodewijkckx & Deboosere, 2008). Les données issues d’un croisement de plusieurs sources administratives des institutions de la sécurité sociale et du registre national du Datawarehouse marché du travail et protection sociale de la BCSS et du programme « Générations et Genre » de la CEE-ONU (GGP) (Vikat et al., 2007) respectent cette condition. Les données de l’enquête GGP réalisée entre 2008 et 2010 auprès de plus de 7 000 personnes vivant en Belgique et ayant entre 18 et 79 ans nous permettent d’établir des estimations au niveau de la Belgique et par rapport aux différences interrégionales concernant trois formes familiales retenues : familles monoparentales, familles duoparentales « classiques » et familles recomposées. Nous avons réévalué les formes familiales telles que présentées dans l’étude réalisée par Sylvie Petit et Marie-Thérèse Casman (Fondation Roi Baudouin, 2008 ; Casman et al., 2006). Les familles recomposées se différencient par la présence dans le ménage d’enfants issus d’unions précédentes. Autrement dit, s’il y a la présence d’enfants non biologiques de l’un ou de l’autre côté, et que les partenaires habitent le même logement, il s’agit d’une famille recomposée.

Le tableau suivant représente, sur la base de données administratives de la BCSS, la répartition des formes familiales par Région. Nous retrouvons dans la Région de Bruxelles-Capitale un nombre proportionnellement plus élevé de familles monoparentales par rapport aux deux autres Régions du pays. Fin 2009, les familles monoparentales y représentaient 56 762 ménages et les familles duoparentales 115 052. Cela veut dire que dans la Région de Bruxelles-Capitale, une famille sur trois est une famille monoparentale. Dans 86,6 % des cas, le chef de ménage est une femme. Par rapport aux ménages avec enfants, nous voyons que la monoparentalité est plus importante dans la Région bruxelloise, suivie par la Wallonie et puis la Flandre. C'est d'ailleurs aussi dans cette Région que la proportion des femmes élevant seules leur(s) enfant(s) est légèrement plus importante que dans les deux autres Régions. Les proportions entre familles duo- et monoparentales en Région wallonne sont fort proches de celles de la Région de Bruxelles-Capitale, en ce que les chiffres démontrent que 30 % des familles avec enfants sont monoparentales. En Flandre, la proportion est un peu moins importante avec 20,9 %. Globalement, en Belgique, une famille avec enfants sur quatre est une famille monoparentale et dans 82,5 % des cas, c'est une femme qui est chef de ménage monoparental.

Tableau 1 – Proportion de familles monoparentales parmi les ménages avec enfants et par Région en 2009.

	Région bruxelloise		Région wallonne		Région flamande		Belgique	
	N	%	N	%	N	%	N	%
Familles monoparentales	56 762	33,0	183 364	30,0	211 393	20,5	451 519	24,9
Proportion de femmes	49 183	86,6	153 149	83,5	170 128	80,5	372 460	82,5
Familles duoparentales	115 052	67,0	428 648	70,0	820 855	79,5	1 364 555	75,1
Ménages avec enfants	171 814	100,0	612 012	100,0	1 032 248	100	1 816 074	100,0

Source : BCSS-Datawarehouse, Appl. 11, données 2009 (31.12.) ; propres calculs.

Nous tenons à ajouter que la comparaison entre Régions tient peu compte du caractère plus urbain de la monoparentalité (Francq & Wagener, 2012). Les données du GGP nous apprennent que 49 % des familles monoparentales vivent en milieu urbain, tandis que ce chiffre ne s'élève qu'à 32,1 % pour les familles duoparentales « classiques » et à 36,2 % pour les familles recomposées. Les territoires urbains gardent donc une certaine attractivité pour les ménages monoparentaux (De Corte et al., 2003) tout en représentant des problématiques spécifiques d'accès aux services et au logement (Bernard, 2007 ; Wagener, 2013).

Les données du GPP nous donnent une distribution régionale de formes familiales en intégrant les familles recomposées dans le tableau :

Tableau 2 – Distribution des types de ménage par Région en 2010.

	Région bruxelloise	Région wallonne	Région flamande	Total
Familles monoparentales	56	20,9 %	145	15,3 %
Familles duoparentales	196	73,1 %	698	73,7 %
Familles recomposées	16	6,0 %	104	11,0 %
Total	268	100,0 %	947	100,0 %
			1 637	100,0 %
			2 852	100,0 %

Source : GGP – CEE-ONU, Vague 1, N=2852, p< 0,000 ; propres calculs.

C'est dans la Région bruxelloise que la proportion de ménages monoparentaux est la plus importante (20,9 %). Généralement, les données issues du GGP retiennent un nombre plus faible de familles monoparentales par rapport aux autres formes de ménages avec enfants. Il est difficile de dire, à partir d'une comparaison des données, s'il y a une sous-représentation des ménages monoparentaux dans les données du GGP ou s'il s'agit d'une surreprésentation dans les données de la BCSS à partir du Registre National.

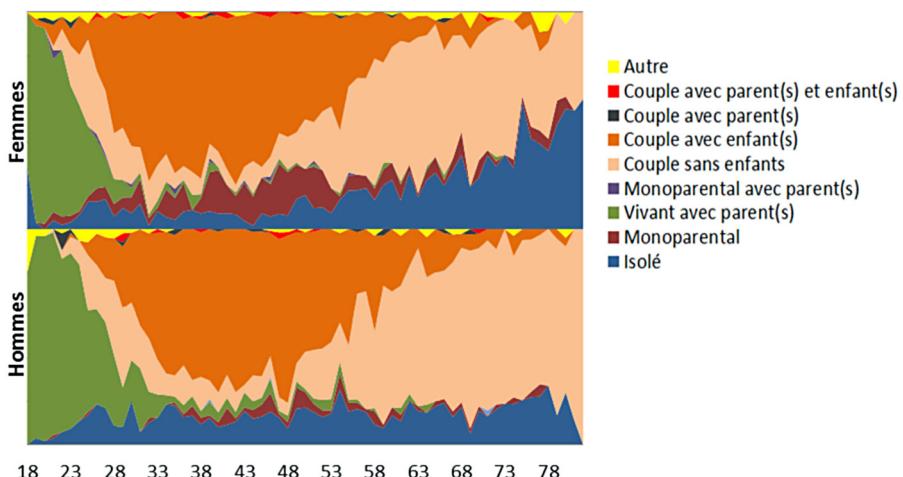
Au total, nous trouvons 78 % de femmes et 22 % d'hommes à la tête d'un ménage monoparental belge (non représenté ici ; voir aussi : Valgaeren, 2008). La grande majorité des enfants vivant avec un seul parent habite donc chez leur mère (Lodewijckx & Deboosere, 2008). Il est difficile d'identifier dans ces

chiffres la part de la coparentalité. On trouve quelques indications dans une étude de l'Office national d'allocations familiales pour travailleurs salariés (ONAFTS), qui a publié, en 2011, des chiffres concernant le nombre d'ayants droit aux allocations familiales en cas de coparentalité. En 2011, 89 164 hommes ont perçu des allocations familiales dans le cadre d'un accord de coparentalité (ce qui représente une hausse de 25 % par rapport à 2005) contre 40 046 femmes (soit une hausse de 33 % par rapport à 2005) (ONAFTS, 2011). Dans l'étude « Divorce » en Flandre (Mortelmans et al., 2011), le pourcentage des coparents est estimé à 21,4 %. Ici aussi, une forte augmentation a été constatée au fil des ans, probablement due à la modification de la législation. Si la part de coparentalité résidentielle lors de ruptures ne représentait en 1995 que 6,8 %, elle atteint 27,1 % dans la période ultérieure au mois d'août 2006 (Sodermans, Vanassche & Matthijs, 2011).

Les familles recomposées représentent une plus faible proportion dans la Région de Bruxelles-Capitale (6,0 %) qu'en Wallonie (11 %) ou en Flandre (8,6 %). Ces résultats sont proches des chiffres obtenus lors des analyses à partir des données de l'enquête 'Panel Study on Belgian Households' (PSBH) datant de 2001, tout en montrant une légère augmentation de 2 à 3 % de familles recomposées et monoparentales par rapport aux ménages duoparentaux classiques (Fondation Roi Baudoin, 2008 : 76).

La figure suivante reprend l'évolution des types de ménages par genre et par âge. Elle indique l'évolution des types familiaux selon l'âge et le sexe :

Figure 1 – Types de ménages détaillés par âge et par genre en 2010 en Belgique.



Source : GGP — CEE-ONU, Vague 1, N=3614, p< 0,000 ; propres calculs.

Précisons tout d'abord que les différentes « dents » du graphique ne reflètent pas l'évolution, mais sont dues à la taille de l'échantillon. Avec une chance de 99,9 % selon le test de probabilité basée sur le chi-carré de Pearson, nous pouvons garder l'hypothèse selon laquelle ce graphique retient une différence qui existe dans la population. Cela veut dire que les « dents » doivent plutôt être vues comme une ligne plus continue qui montre l'évolution dans la population.

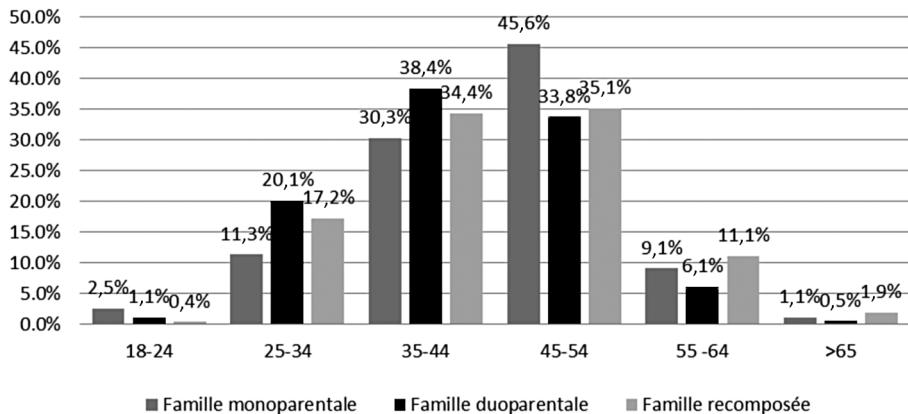
La monoparentalité commence lentement à croître à partir de l'âge de 19 ans pour les femmes, la proportion augmentant continuellement jusqu'aux environs de 50 ans. C'est à ce moment-là qu'augmente aussi la proportion des femmes habitant seules. Gardons l'hypothèse qui veut que cette diminution aille de pair avec le départ des enfants du foyer. Une moindre proportion de femmes en situation monoparentale persiste d'ailleurs jusqu'à un âge avancé (nous allons voir plus bas que ce sont des femmes qui vivent avec un ou plusieurs de leurs enfants adultes). Dans la suite de l'analyse, nous n'allons prendre en compte que les ménages qui ont des enfants de moins de 25 ans pour distinguer les familles composées d'adultes cohabitants des parents dont les enfants n'ont pas encore pris leur indépendance.

Chez les hommes, la monoparentalité apparaît plus dans les catégories d'âge entre 35 et 55 ans. Les hommes en foyers monoparentaux ont des enfants moyennement plus âgés que les femmes. La part des femmes vivant en situation monoparentale augmente en parallèle avec l'augmentation des couples avec enfants. Chez les hommes, cette augmentation suit un peu plus tard : ici encore, cela renvoie aux pères monoparentaux qui ont des enfants plus âgés que les femmes.

Dans la figure 2, nous avons intégré une différenciation qui tient compte des familles recomposées.

Tandis que les situations de monoparentalité sont très légèrement plus représentées chez les plus jeunes parents (2,5 % contre 1,1 % et 0,4 %), les « duoparents » sont un peu plus fréquents dans les catégories d'âges entre 25 et 44 ans. À partir de 45 ans, les familles monoparentales sont un peu plus représentées. Les familles recomposées augmentent continuellement pour être comparativement plus nombreuses dans les catégories au-dessus de 45 ans. En somme, tandis que la répartition de l'âge des parents suit à peu près la même courbe, nous trouvons une toute légère surreprésentation chez les jeunes parents (< 24 ans) et chez les parents au-dessus de 45 ans. C'est également vers cet âge que les recompositions familiales deviennent plus importantes. Comme les familles recomposées ont connu d'autres unions avant, il paraît clair que les familles recomposées sont moyennement plus âgées que les autres formes familiales.

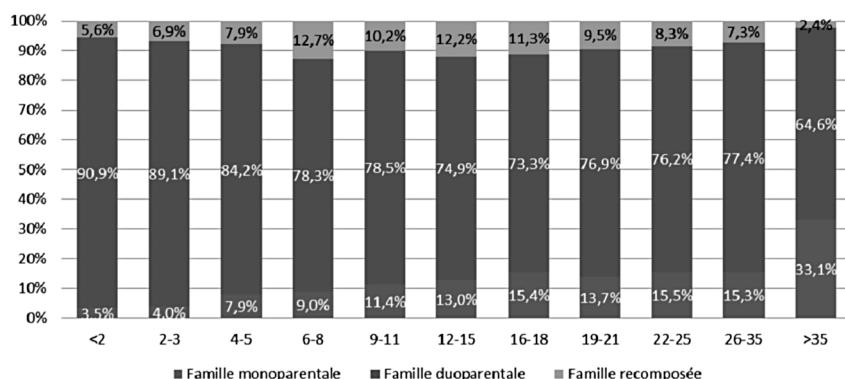
Figure 2 – Types de ménages par catégorie d'âge et par genre en 2010 en Belgique.



Source : GGP — CEE-ONU, Vague 1, N=3614, p< 0.001 ; propres calculs.

La figure suivante représente, au niveau belge, la proportion d'enfants grandissant dans des familles recomposées.

Figure 3 – Proportion des enfants par tranche d'âge selon la forme familiale en 2010 en Belgique (%).



Source : GGP — CEE-ONU, Vague 1, N=2855 (5856 enfants), n.s. ; propres calculs.

Globalement, nous pouvons constater la même augmentation de la proportion d'enfants grandissant dans des ménages monoparentaux dans les trois Régions (même si des différences régionales restent de mise). La proportion d'enfants grandissant dans des familles recomposées augmente lentement avec l'âge jusqu'à 6-8 ans, les moyennes présentent ensuite une fluctuation plus au moins stable autour des 10 %, qui diminue avec l'arrivée à la majorité légale des enfants. À côté de nouvelles formes de recomposition familiale, nous constatons que la monoparentalité, le plus souvent avec une femme comme chef de ménage, reste une catégorie importante.

3. Les situations socioprofessionnelles

Le tableau 3 présente les différentes situations officielles repérées dans les statistiques du Datawarehouse pour les familles monoparentales et duoparentales par Région. La position d'inactif (hors revenu d'intégration sociale [RIS]/Aide financ.) renvoie plutôt à une incapacité de travail ou à une pension sans emploi, mais ce statut regroupe des positions différentes que nous ne pouvons pas généraliser. La majorité des statuts « autre » est composée de personnes qui sont conjoints aidants et regroupe des femmes/hommes qui vivent en couple et qui s'occupent du foyer.

Tableau 3 – Ventilation de la position socioéconomique selon le statut de ménage en Belgique en 2009.

		Salarié	Indépend.	Demand. d'emploi	Inactif (hors RIS/aide financ.)	RIS/Aide financ.	Autre	Total
Famille monoparentale								
Région bruxelloise	N	21 294	3 301	10 196	8 084	5 365	8 522	56 762
	%	37,5 %	5,8 %	18,0 %	14,2 %	9,5 %	15,0 %	100,0 %
Région wallonne	N	75 196	9 369	29 565	39 837	8 108	21 289	183 364
	%	41,0 %	5,1 %	16,1 %	21,7 %	4,4 %	11,6 %	100,0 %
Région flamande	N	108 997	15 107	13 747	50 720	4 634	18 188	211 393
	%	51,6 %	7,1 %	6,5 %	24,0 %	2,2 %	8,6 %	100,0 %
Cohabitants avec enfants								
Région bruxelloise	N	102 783	26 314	20 315	13 988	3 151	63 553	230 104
	%	44,7 %	11,4 %	8,8 %	6,1 %	1,4 %	27,6 %	100,0 %
Région wallonne	N	503 849	90 332	46 998	62 438	3 653	150 026	857 296
	%	58,8 %	10,5 %	5,5 %	7,3 %	0,4 %	17,5 %	100,0 %
Région flamande	N	1 066 479	206 175	43 695	113 766	3 288	208 307	1 641 710
	%	65,0 %	12,6 %	2,7 %	6,9 %	0,2 %	12,7 %	100,0 %

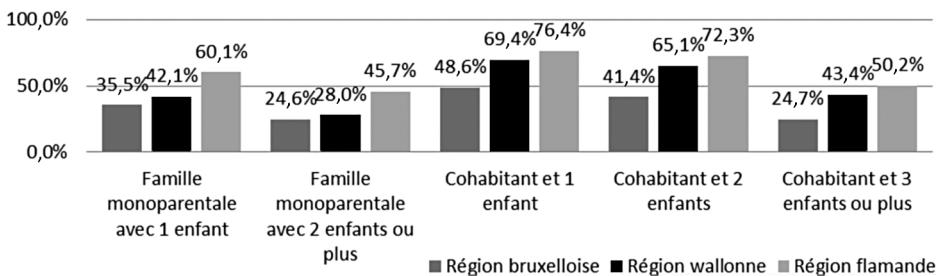
Source : BCSS-Datawarehouse, Appl. 11, données 2009 (31.12.); propres calculs.

Ces données confirment les résultats des enquêtes sur la situation de l'emploi (Casman et al., 2006; Geurts, 2006; Observatoire bruxellois de l'emploi, 2010) : les familles duoparentales sont davantage présentes dans la catégorie des salariés que les familles monoparentales. Ces dernières ont des taux significativement plus bas pour les variables qui se réfèrent à l'emploi, et significativement plus haut pour toutes les positions de « non-emploi ». Les familles monoparentales wallonnes affichent des taux d'activité un peu plus avantageux que les bruxelloises (41 % contre 37,5 %), mais c'est en Flandre que se trouvent les situations les plus marquées par l'emploi : 51,6 % des familles monoparentales travaillent.

La comparaison entre le taux d'emploi des familles monoparentales et celui des familles duoparentales montre que le taux d'emploi des parents qui élèvent seuls leur(s) enfant(s) est significativement plus bas dans les trois Régions. Les familles monoparentales sont surreprésentées par rapport aux duoparentales dans les catégories demandeurs d'emploi, « inactif – hors revenu d'intégration sociale (RIS)/aide financière », et « RIS/Aide financière ». À l'inverse, elles sont moins représentées chez les salariés.

Une comparaison régionale des différents taux d'emploi des femmes entre 25 et 49 ans avec enfants de moins de trois ans montre des valeurs particulièrement faibles pour la Région bruxelloise, et ceci pour tous les types de ménages confondus (voir page suivante). Dans les trois Régions, nous constatons une diminution du taux d'emploi en fonction du nombre d'enfants. Cet effet est encore plus contraignant pour les familles monoparentales : dans la Région de Bruxelles-Capitale, le taux d'emploi des familles monoparentales avec un enfant est de 35,5 %, et ne dépasse pas les 24,6 % pour deux enfants et plus. Les écarts pour les familles monoparentales sont importants entre Bruxelles et la Flandre (avec la Wallonie entre les deux). En Flandre, 60,1 % des femmes monoparentales avec un enfant en dessous de trois ans travaillent, et seulement 45,7 % de celles qui ont plusieurs enfants (dont le plus jeune a moins de trois ans). En somme, la présence d'enfants génère des changements dans la vie d'un ménage, notamment au niveau professionnel en réduisant les possibilités du parent de participer au marché de l'emploi. La diminution du taux d'emploi en fonction de la présence des enfants n'est constatée que pour les femmes (Wagener, 2012 : 38).

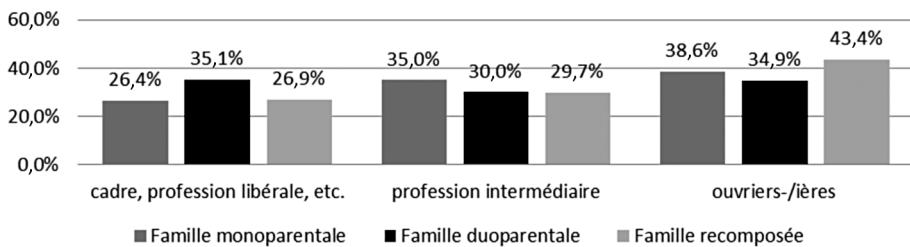
Figure 4 – Taux d'emploi des femmes entre 25 et 44 ans dont l'enfant le plus jeune a moins de 3 ans, en fonction du type de ménage dans les trois Régions en 2009.



Source : BCSS-Datawarehouse, Appl. 11, données 2009 (31.12.) ; propres calculs.

La situation professionnelle peut aussi être appréhendée au niveau de la Belgique en établissant trois différentes classes de métiers allant des ouvriers/-ières, en passant par les professions intermédiaires pour repartir dans la troisième classe, à savoir les cadres ou les professions libérales.

Figure 5 – Répartition des métiers en fonction des classes sociales par type familial en 2010 en Belgique (%)



Source : GGP — CEE-ONU, Vague1, N=2335, P< 0,008 ; propres calculs.

Les familles recomposées sont surreprésentées parmi les ouvriers/-ières (43,4 %) ; suivies des familles monoparentales. Les familles duoparentales classiques ont les plus forts pourcentages parmi les cadres ou professions libérales (35,1 %) alors que c'est dans la même catégorie que se trouvent le moins de familles monoparentales (26,4 %). Globalement, nous pouvons retenir que les différents types familiaux ne sont pas répartis de manière égale selon les classes socioprofessionnelles en Belgique. Les différences selon le genre ne sont pas significatives pour cet indicateur.

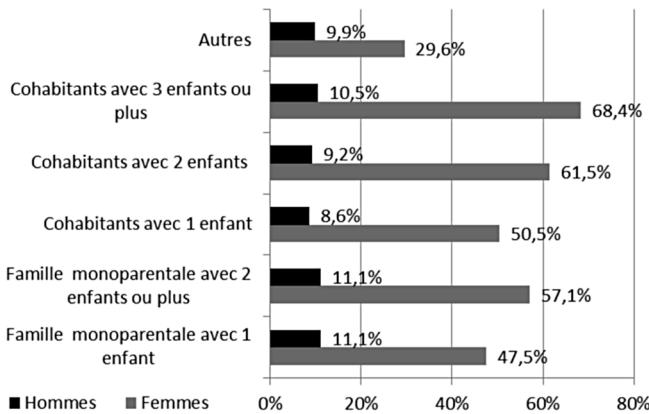
Les secteurs d'activité qui regroupent le plus de femmes vivant en situation monoparentale dans la Région bruxelloise sont aussi les secteurs où les cohabitantes avec enfant(s) travaillent (Wagener, 2012). L'enseignement, l'action sociale, le commerce de détail et l'administration publique sont les quatre secteurs les plus importants.

3.1. Temps plein et temps partiel

Le type d'emploi occupé est un facteur de différenciation : globalement, parmi les salariés en situation monoparentale et âgés entre 25 et 44 ans, 41,4 % des mères et 16,9 % des pères occupent un emploi à temps partiel².

La proportion de travail à temps partiel chez les hommes salariés reste assez stable selon les différents types de ménage. La fluctuation varie entre 8,6 % et 11,1 %. Le travail à temps plein étant majoritaire, peu importe le type de ménage dans lequel ils vivent. Le tableau est tout autre chez les femmes : tandis que les femmes monoparentales avec un enfant représentent une proportion de 47,5 %, ce chiffre est de 68,4 % pour les mères avec trois enfants (ou plus) et cohabitantes. Le travail à temps partiel semble donc plus constituer soit un « choix » soit un état de fait pour les femmes, afin de pouvoir s'occuper de l'éducation de leurs enfants.

Figure 6 – Proportion du travail à temps partiel chez les salariés âgés de 25 à 44 ans selon le type de ménage et par genre en Belgique en 2009.



Source : BCSS-Datawarehouse, Appl. 11, données 2009 (31.12.) ; propres calculs.

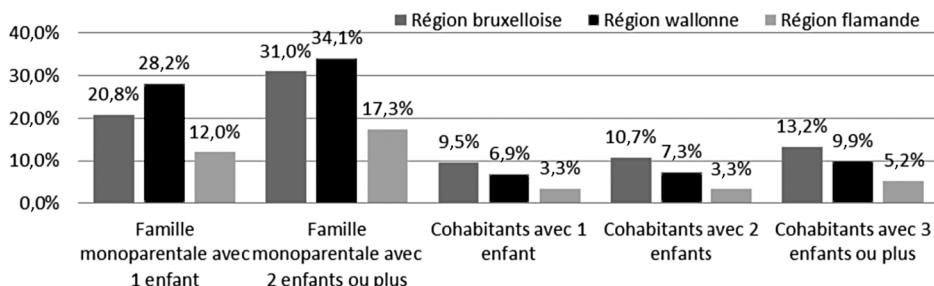
Parmi les personnes qui travaillent à temps partiel, une autre lecture des données permet de dire que les emplois à temps partiel des parents belges âgés de 25 à 44 ans concernent les femmes dans 88,5 % des cas. Reste à déterminer si le temps partiel est occupé par contrainte ou s'il s'agit d'un « choix » dans un contexte de manque de places d'accueil des enfants et de difficultés d'articulation travail-famille. En effet, un salaire à temps partiel est souvent insuffisant pour subvenir aux besoins du ménage et le travail à temps partiel ne peut être une option que si le revenu est complété d'une allocation supplémentaire, comme la pension alimentaire ou une allocation de garantie de revenus (ces dernières sont d'ailleurs perçues à 64 % par des parents isolés) (Pacte Territorial pour l'Emploi, 2010: 22). Par ailleurs, les interruptions de carrière – crédit-temps à temps partiel – sont plus élevées chez les femmes vivant en couple que chez les femmes en situation monoparentale : cinq fois plus pour les interruptions complètes et trois fois plus pour les partielles, car le revenu ne leur suffit pas pour leur permettre de ne pas travailler. Pour les hommes, c'est différent. Les interruptions de carrière sont plus répandues chez les hommes en couple et dans les familles avec revenus élevés en particulier.

3.2. Taux de chômage

Un autre indicateur qui permet d'estimer la participation des ménages au marché du travail est le taux de chômage : celui-ci augmente proportionnellement avec le nombre d'enfants dans les ménages, et ce surtout chez les femmes, le taux de chômage des femmes monoparentales étant systématiquement plus élevé que dans les ménages des cohabitantes avec enfants, comme il

ressort de la figure suivante. La Région de Bruxelles-Capitale occupe une position intermédiaire entre les deux autres Régions. La Flandre affiche des taux de chômage inférieurs.

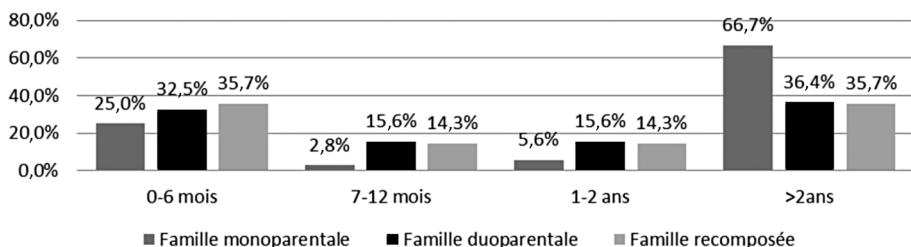
Figure 7 – Taux de chômage des femmes de 25 à 44 ans dont l'enfant le plus jeune a moins de 3 ans, en fonction du type de ménage dans les trois Régions en 2009.



Source : BCSS-Datawarehouse, Appl. 11, données 2009 (31.12.) ; propres calculs.

La figure qui suit nous informe de la durée du chômage à partir des données issues du GGP.

Figure 8 – Durée de chômage par type familial en 2010 en Belgique (%).



Source : GGP — CEE-ONU, Vague 1, N=127, p< 0,07 ; propres calculs.

En Belgique, parmi les familles monoparentales en recherche d'emploi, près de deux tiers sont au chômage depuis plus de deux ans. Elles sont par ailleurs dans une position de chômage de courte ou de longue durée, mais se retrouvent très faiblement représentées parmi les catégories moyennes. Les familles duoparentales classiques ou recomposées présentent des proportions très similaires.

En ce qui concerne les rentrées sur le marché du travail, une étude a montré que pour les femmes peu diplômées demandeuses d'emploi, la solution qui semble rencontrer leurs attentes tant qu'elles ont des enfants sous leur responsabilité est celle qui consiste à garder leurs allocations de chômage tout en effectuant quelques heures de travail leur permettant de gagner un peu

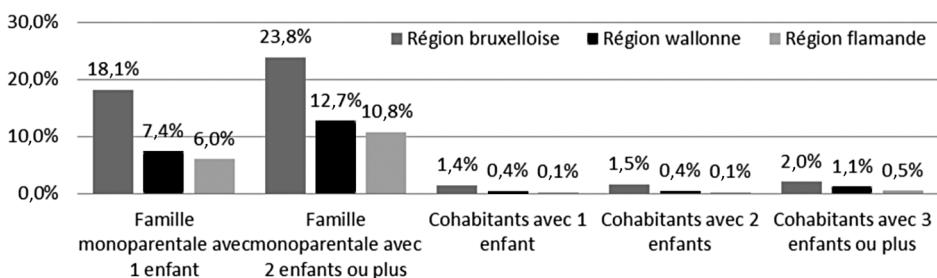
plus et d'avoir une activité professionnelle (Dieu et al., 2008). Travailler pour quelques heures de prestations permet de s'organiser progressivement, si possible en augmentant petit à petit le nombre d'heures prestées jusqu'à atteindre un horaire complet lorsque les enfants sont plus grands (souvent lorsque les enfants sont sortis de l'adolescence).

Notons cependant que la législation ne favorise guère les modalités de reprise progressive de l'emploi des mères seules, car quelques heures ouvrées déclarées ne peuvent être additionnées à des allocations de chômage (sauf pour les chèques ALE). Il en va de même pour le statut d'indépendante à titre complémentaire.

3.3. Proportion des bénéficiaires du RIS ou d'une aide financière

Comme l'indique la figure qui suit, les différences entre les familles monoparentales et les autres types de ménages apparaissent de manière relativement claire. La proportion des bénéficiaires du revenu d'intégration sociale ou d'une autre aide financière de la part des CPAS varie de 0,1 % (cohabitants avec moins de trois enfants en Flandre) à 2 % (cohabitants avec plus de trois enfants à Bruxelles). La proportion des personnes bénéficiaires du RIS ou d'une autre aide du CPAS est de 18,1 % pour celles avec un enfant et de 23,8 % pour celles qui ont au moins deux enfants.

Figure 9 – Proportion de bénéficiaires du RIS ou d'une aide financière parmi les femmes entre 25 et 44 ans dont l'enfant le plus jeune a moins de 3 ans, en fonction du type de ménage dans les trois Régions en 2009.



Source : BCSS-Datawarehouse, Appl. 11, données 2009 (31.12.) ; propres calculs.

L'effet d'un plus faible accès à l'emploi est confirmé dans les trois Régions et suit fortement les indicateurs liés à l'âge des enfants et à la forme familiale. Ce sont surtout les femmes qui sont plus fortement touchées par les situations de précarité.

4. Une approche par les trajectoires socioprofessionnelles

Nous abordons, dans ce point, l'évolution des trajectoires socioprofessionnelles des femmes monoparentales âgées entre 25 et 44 ans³ résidant en Flandre et dans la Région de Bruxelles-Capitale à partir de deux échantillons différents (mais fort comparables). Nous avons effectué un traitement statistique à partir d'une approche actualisée de l'Optimal Matching Analysis (OMA)⁴ qui nous permet de montrer, sur la base de deux typologies, les spécificités régionales des trajectoires socioprofessionnelles monoparentales, ainsi que de conclure à plusieurs résultats partagés entre les deux Régions.

4.1. Flandre

Grâce au Datawarehouse marché du travail et protection sociale, géré par la BCSS, nous disposons des données administratives provenant d'un échantillon aléatoire de personnes habitant en Région flamande, mariées ou en cohabitation au 31 décembre 2003 (T-1), mais qui, à la suite d'une séparation, ne l'étaient plus le 31 décembre 2004 (T). Ces personnes (= personnes de l'échantillon) ont été suivies de 2003 à 2008 inclus.

Afin d'étudier quelles sont les transitions socioprofessionnelles suivies par les mères isolées, nous avons sélectionné, pour le présent chapitre, la catégorie de femmes âgées de 25 à 44 ans, qui se trouvaient à la tête d'une famille monoparentale de 2004 à 2008 inclus (en fonction du code LIPRO) et dont les enfants cohabitants n'avaient pas plus de 25 ans. Cela nous a procuré un échantillon de 887 mères isolées.

Nous avons, pour chacune d'elles, des données concernant leur état socioprofessionnel, et ce par trimestre. Dans ce contexte, nous distinguons les catégories suivantes : emploi à temps plein (plus de 80 %), emploi à temps partiel, demandeuses d'emploi bénéficiant des allocations de chômage, bénéficiaires d'un revenu d'intégration ou d'une aide financière du CPAS, personnes inactives bénéficiant d'une allocation (par ex. invalidité, retraite anticipée, interruption de carrière) et une catégorie résiduelle « autres » (par ex. les mères au foyer et les étudiantes).

Grâce aux méthodes d'appariement optimal ('Optimal Matching Analysis' – OMA) (Abbott, 2001), nous pouvons nous faire une idée des changements qu'apportent ces mères isolées à leur statut socioprofessionnel, aussi bien avant qu'après la séparation.

Le tableau 4 montre les différents groupes qui ont été sélectionnés à partir des analyses. Le groupe principal (type 2 : 40,7 %) travaille à temps plein pendant toute la période ou passe après la séparation d'un emploi à temps partiel à un emploi à temps plein. Près d'un quart du groupe (type 4 : 24,6 %) ne trouve cependant pas le chemin du marché du travail et demeure inactif, au chômage ou dépendant d'un revenu d'intégration ou d'une autre aide financière. Les périodes au cours desquelles elles travaillent à temps plein ou à temps partiel, sont de courte durée et alternent avec des périodes d'inactivité ou de chômage. Ensuite, il y a un groupe de mères isolées qui alterne des périodes de travail à temps partiel avec des périodes de travail à temps plein (type 3 : 19,4 %). Enfin, il y a les femmes qui, pendant toute la période, travaillent pour ainsi dire exclusivement à temps partiel (type 1 : 15,33 %).

Tableau 4 – Répartition selon différentes variables de l'échantillon par type.

Type	Description	N	%
1	Travaille à temps partiel	136	15,3 %
2	Travaille à temps plein	361	40,7 %
3	Périodes de travail à temps partiel – travail à temps plein	172	19,4 %
4	Non actif sur le marché du travail ou brèves périodes de travail	218	24,6 %
		887	100,0 %

Source : BCSS-Datawarehouse, données demandées, période 2003-2008, propres calculs.

Pour mieux cerner la composition de ces quatre types (tableau 4), le tableau 5 reproduit les répartitions liées à différentes variables. Nous considérons l'âge de la mère (en date du 31 décembre 2003), le revenu brut global (la moyenne des années suivant le divorce, de 2004 à 2008), l'âge et le nombre des enfants cohabitant au moment de la séparation (2004). Le revenu brut global est le revenu brut global de la mère isolée provenant d'un emploi, d'allocations, de pensions et de revenus d'intégration⁵. Étant donné que la BCSS ne dispose pas de données fiables concernant les revenus (générés par le travail) des personnes ayant un statut de travailleur indépendant, les mères isolées qui avaient ce statut n'ont pas été incluses dans cette analyse.

En comparaison avec les types 3 et 4, le type 1 comprend des femmes légèrement plus âgées ; c'est également le cas pour le type 2. La plupart d'entre elles (54,4 %) ont deux enfants cohabitants et 83,6 % ont un enfant entre 3 et 11 ans. Les revenus bruts de ces mères isolées sont plus épars que pour les autres types, mais plus de 40 % doivent vivre avec un revenu brut de moins de 1 250 euros par mois.

Dans le type 2, on trouve clairement plus de mères isolées qui se situent dans une tranche de revenus plus élevés, ce qui n'a rien de surprenant puisqu'elles ont majoritairement un emploi à plein temps. Pour ainsi dire, la moitié d'entre elles (47 %) ont par ailleurs un seul enfant cohabitant à charge.

Figure 10 – Représentation des dix trajectoires les plus représentatives des *clusters* obtenus par l'OMA sur le statut professionnel simplifié des femmes monoparentales flamandes âgées entre 25 et 44 ans qui ont connu une séparation en 2003.



Source : BCSS-Datawarehouse, données obtenues, période 2003-2008, propres calculs.

Dans le type 3, on trouve les mères isolées qui alternent des périodes de travail à temps plein avec des périodes de travail à temps partiel. Par rapport aux types 1 et 2, ces mères sont un peu plus jeunes et ont également des enfants (généralement deux) qui sont plus jeunes que ceux des autres types (20,4 % moins de 3 ans et 82 % entre 3 et 11 ans). L'alternance entre le travail à temps plein et le travail à temps partiel est probablement due aux soins supplémentaires que requièrent les jeunes enfants. Le salaire brut se révèle plus problématique que pour les deux types précédents : presque 70 % doivent vivre avec un revenu brut mensuel inférieur à 1 250 euros par mois.

Enfin, le type 4 semble regrouper les situations les plus précaires. Il s'agit généralement de jeunes mères pour qui il est difficile de s'insérer sur le marché du travail. Elles sont très dépendantes d'allocations (chômage, revenu d'intégration, allocations d'inactivité), avec pour effet que leurs revenus figurent parmi les plus bas des quatre types : 96 % d'entre elles ont un revenu brut mensuel inférieur à 1 250 euros. Pour plus de 67 % de ces mères, ce dernier est même inférieur à 874 euros. Bien que les enfants de ce groupe soient générale-

ment plus âgés que ceux du type 3, la majorité d'entre eux sont quand même mineurs. On remarque de surcroît que 25,5 % de ces mères ont trois enfants ou plus, ce qui constitue, compte tenu des faibles revenus, une charge supplémentaire considérable. N'oublions pas non plus que ces personnes représentent près d'un quart des mères isolées en Flandre.

Tableau 5 – Répartition des différentes variables en fonction du type.

Type	1	2	3	4	Total
Âge moyen des mères isolées en 2003					
26-35 ans	55,9 %	55,4 %	62,8 %	69,3 %	60,3 %
36-45 ans	44,1 %	44,6 %	37,2 %	30,7 %	39,7 %
Revenus bruts mensuels (moyenne des années 2004-2008)					
<=874 €	8,1 %	5,8 %	27,3 %	67,0 %	25,4 %
875-1249 €	33,1 %	7,5 %	32,0 %	29,0 %	21,4 %
1250-1624 €	24,3 %	17,5 %	16,9 %	4,1 %	15,1 %
1625-2374 €	22,8 %	36,8 %	12,8 %	0,0 %	21,0 %
>= 2375 €	11,8 %	32,4 %	11,1 %	0,0 %	17,1 %
Proportions des mères avec enfants					
Moins de 3 ans	10,3 %	13,6 %	20,4 %	18,8 %	15,7 %
3-11 ans	81,6 %	74,8 %	82,0 %	78,7 %	78,1 %
12-17 ans	36,0 %	31,3 %	23,8 %	33,9 %	31,2 %
18-25 ans	3,7 %	3,9 %	4,7 %	2,3 %	3,6 %
Nombre d'enfants de moins de 25 ans					
1 enfant	30,9 %	46,8 %	34,9 %	38,2 %	39,9 %
2 enfants	54,4 %	41,1 %	47,3 %	36,3 %	43,2 %
3 enfants ou plus	14,7 %	12,1 %	17,8 %	25,5 %	16,9 %

Source : BCSS-Datawarehouse, données obtenues, période 2003-2008, propres calculs.

4.2. Région de Bruxelles-Capitale

Nous avons obtenu auprès de la BCSS des données longitudinales anonymisées à caractère individuel sur un échantillon de 60 000 personnes de la Région de Bruxelles-Capitale en 2003. Les données traduisent les situations familiales, le travail ainsi que le lieu de résidence au niveau du quartier (ou leur éventuelle émigration) par année au 31 décembre, et ce jusqu'en 2010. Ces huit années consécutives de données permettent d'analyser, dans le présent article, les trajectoires socioprofessionnelles suivies. L'analyse regroupe les trajectoires de 1 398 femmes en situation monoparentale de 25 à 44 ans qui sont restées seules avec leur(s) enfant(s) pendant les huit années consécutives. Nous montrons l'évolution des statuts professionnels. Pour la présentation, nous avons choisi de retenir cinq types différents.

Tableau 6 – Description des 11 types obtenus lors de l'OMA sur les statuts socio-professionnels des femmes monoparentales bruxelloises âgées entre 25 et 44 ans.

Type	Description	N	%
1	Temps partiel	277	19,8 %
2	RIS/Aide financière constante et accès partiel et temporaire à l'emploi	108	7,7 %
3	Chômage	434	31,0 %
4	Inactif (hors RIS)	37	2,6 %
5	Temps plein	542	38,8 %
		1 398	100,0 %

Source : BCSS-Datawarehouse, demande de données, données 2003-2010 (31.12.) ; propres calculs.

Une première conclusion qui ressort de l'approche longitudinale est une relative stabilité des situations socioprofessionnelles. Pour les femmes qui sont restées monoparentales pendant huit ans, les positions socioéconomiques ont aussi tendance à rester assez stables. Les types retiennent respectivement le temps partiel, les bénéficiaires d'un revenu d'intégration sociale ou d'une aide financière, le chômage, les personnes « inactives » et ensuite les personnes travaillant à temps plein. En regardant de plus près aux différents types dans la figure suivante, nous pouvons tout de même remarquer différentes formes d'évolutivité.

Les types 1 et 5 regroupent les situations socioprofessionnelles les plus stables de travail à temps partiel (19,8 %) et à temps plein (38,8 %). Les femmes qui travaillent à temps plein (type 5) sont en moyenne des femmes plus âgées et ont, le plus souvent, un seul enfant ; et celles qui ont deux enfants (ou plus) sont davantage à mi-temps. Cette situation pose la question de la conciliation entre travail et vie familiale qui est moins tendue en n'ayant qu'un seul enfant.

Le type 1 montre qu'un tiers des femmes de ce groupe est resté à mi-temps. Pour d'autres, nous constatons à la fois une diminution du temps plein au profit du mi-temps en début de période et pour d'autres, une augmentation en fin de période. Certains parcours montrent le passage du chômage à un emploi à temps partiel. L'autre moitié des trajectoires non représentées dans le tableau sont formées par des parcours professionnels assez entrecoupés entre périodes de chômage, de travail à temps partiel et, parfois, à temps plein. Même si nous trouvons une distribution assez variée des revenus mensuels provenant du travail, il n'en reste pas moins que près d'un tiers de ces femmes doit (sur-)vivre avec un salaire de moins de 874 euros par mois. Nous n'avons, à travers nos données, pas accès aux autres sources de revenus, mais il n'en demeure pas moins que les situations financières de ces femmes semblent être particulièrement précaires.

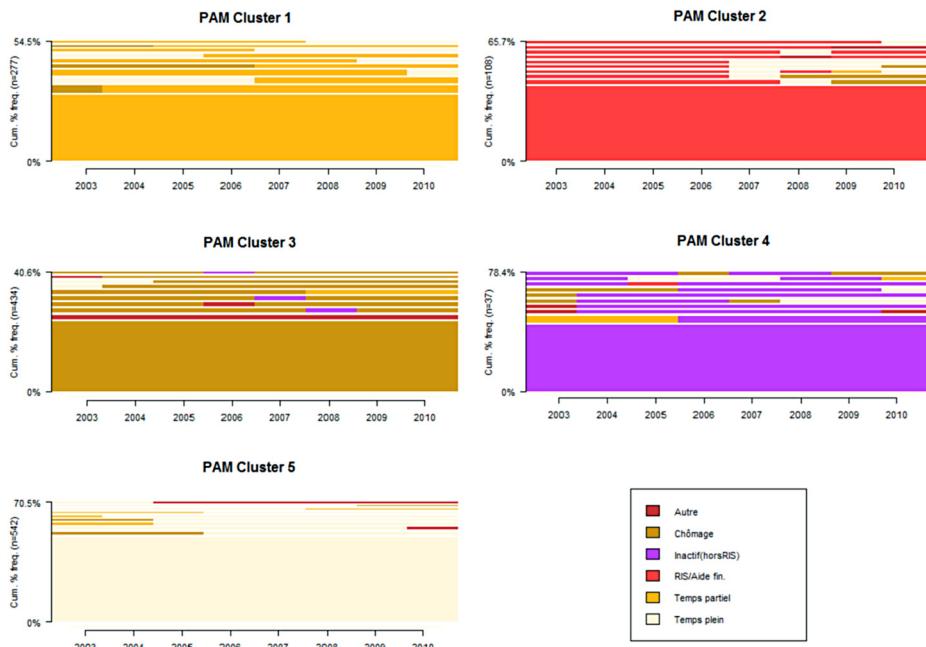
Le deuxième type rassemble majoritairement des femmes qui sont en grande partie bénéficiaires d'un RIS. Les quelques exemples positifs de l'accès à l'emploi à temps plein dans ce groupe se soldent souvent, au fil du temps, par l'accès au statut de demandeuse d'emploi. Ces femmes sont majoritairement plus jeunes que la moyenne, dépendent à 100 % d'une aide de la part d'un RIS en 2003 (avec une légère augmentation des revenus en fin de période d'observation qui touche environ une femme sur dix). Les enfants sont moyennement plus jeunes et les femmes ont plus souvent plusieurs enfants.

Même si l'inactivité professionnelle reste assez persistante et partagée dans le type 3, qui regroupe 31 % des femmes de notre échantillon, c'est aussi le groupe qui connaît le plus de changements entre les périodes d'activité et de retour au chômage. Environ un cinquième des femmes de ce groupe travaille à temps partiel ou à temps plein en fin de période. La distribution de l'âge des enfants reste légèrement en dessous de la moyenne avec une surreprésentation des enfants en dessous de trois ans.

Dans le type 4, nous retrouvons des femmes avec le statut «inactif» (en dehors du chômage et du RIS) qui représentent 2,6 % de notre échantillon⁶. Ce sont majoritairement des personnes qui reçoivent une allocation de maladie ou d'incapacité de travail. Elles sont plus âgées, ont plus d'enfants qui sont, par ailleurs, eux aussi, plus âgés que la moyenne. Les revenus professionnels des femmes de ce groupe se situent dans les plus bas segments.

Précisons encore qu'environ un tiers des femmes en situation monoparentale sont restées dépendantes des revenus de remplacement pendant huit années consécutives (la plus grande partie des trajectoires regroupées au sein des types 2, 3 et 4). Concernant l'accès à l'emploi, nous trouvons quelques exemples positifs dans tous les types : plusieurs personnes qui étaient inscrites au chômage ou qui travaillaient à temps partiel ont commencé à travailler à temps plein (mais d'autres le perdent aussi). Nous ne savons pas dire si ces personnes ont bénéficié d'une mesure de l'aide à l'emploi, mais leur stabilité professionnelle ne semble pas acquise sur une période de plusieurs années. De manière plus générale, on peut dire que les situations d'accès à l'emploi sont assez incertaines (ou précaires) ; la lecture des *clusters* donne une image de trajectoires entrecoupées par différents passages entre le travail et l'inactivité. Les mesures d'aide à l'emploi peinent donc à proposer des pistes adéquates pour aider ces parents à trouver une plus grande stabilité. Les autres travaux descriptifs (Wagener, 2012) nous ont montré que ce sont souvent les problèmes liés à la conciliation emploi-famille, ainsi que la difficulté d'accès aux différentes formes de garde qui renforcent les difficultés liées à la recherche d'un emploi (voir tableau 7, p. 113).

Figure 11 – Représentation des dix trajectoires les plus représentatives des clusters obtenus par l'OMA sur le statut professionnel simplifié des femmes monoparentales bruxelloises âgées entre 25 et 44 ans de 2003 à 2010.



Source : BCSS-Datawarehouse, Demande de données, données 2003-2010 (31.12.) ; propres calculs.

Même si les situations globales sur le marché de l'emploi diffèrent entre Bruxelles et la Flandre, nous avons trouvé, outre une précarité socioprofessionnelle plus marquée en Région de Bruxelles-Capitale, plusieurs parallèles dans nos résultats. L'effet du nombre des enfants et de leur âge empreint fortement les trajectoires professionnelles. Le mi-temps est certes une chance d'accéder au marché de l'emploi, mais les situations économiques sont souvent marquées par une pauvreté économique assez partagée. L'effet de la relative stabilité des situations socioprofessionnelles des femmes en situation monoparentale a également été observé dans d'autres contextes. Par exemple, Ott et al. (2011) trouvent également, dans le cas de l'Allemagne, à partir des données longitudinales sur 22 années, et avec une approche comparable à la nôtre, cette relative stabilité des situations. Si cela veut dire, d'un côté, que bon nombre de femmes parviennent malgré toutes les difficultés à garder leur emploi, cela signifie aussi que celles qui se trouvent à l'extérieur du marché de l'emploi ont très peu de chances d'améliorer leur situation socioprofessionnelle.

Tableau 7 – Répartition selon différentes variables de l'échantillon par type.

	1	2	3	4	5	Total
Proportion de femmes âgées entre						
26-35	28,9 %	50,9 %	45,9 %	13,5 %	29,5 %	35,7 %
36-45	71,1 %	49,1 %	54,1 %	86,5 %	70,5 %	64,3 %
Revenus mensuels bruts (salaires annuels bruts selon l'ONSS)						
<=874 €	34,3 %	100,0 %	68,6 %	42,9 %	11,0 %	30,1 %
875-1 249 €	16,9 %	0,0 %	8,6 %	42,9 %	3,6 %	8,5 %
1 250-1 624 €	16,5 %	0,0 %	8,6 %	0,0 %	10,8 %	11,7 %
1 625-2 374 €	15,3 %	0,0 %	7,1 %	14,3 %	33,0 %	22,5 %
>= 2 375 €	16,9 %	0,0 %	7,1 %	0,0 %	41,6 %	27,2 %
Proportion de mères avec enfants						
en dessous de 3 ans	16,2 %	30,6 %	26,0 %	8,1 %	11,6 %	18,4 %
3-11 ans	68,2 %	76,9 %	72,6 %	64,9 %	67,7 %	70,0 %
12-17 ans	40,8 %	35,2 %	33,6 %	64,9 %	40,0 %	38,5 %
18-25 ans	13,0 %	13,9 %	9,9 %	29,7 %	10,9 %	11,7 %
Nombre d'enfants au total en dessous de 25 ans						
1 enfant	52,8 %	40,7 %	43,0 %	37,1 %	57,3 %	50,1 %
2 enfants	32,3 %	34,3 %	37,4 %	28,6 %	31,8 %	33,8 %
3 ou plus	14,9 %	25,0 %	19,5 %	34,3 %	10,9 %	16,1 %

Source : BCSS-Datawarehouse, Demande de données, données 2003-2010 (31.12.) ; propres calculs.

5. Conclusions

Au niveau européen, c'est la centralité du modèle du *welfare to work* (ou *work-fare*), c'est-à-dire de l'activation vers, ou à travers, le travail qui est l'objectif le plus courant afin d'améliorer la situation économique des femmes sur le marché de l'emploi (Martin & Millar, 2004). Il s'agit là d'un « objectif noble », et si « le travail salarié est le vecteur quasi exclusif de l'intégration sociale et d'acquisition des droits sociaux » (Dang & Letablier, 2008 : 3), « sans un investissement massif dans ces politiques de conciliation vie familiale – vie professionnelle, le retour à l'emploi pour les mères seules a toute chance d'être un leurre, qui ne pourrait servir que l'objectif d'imposer une contrepartie à des femmes pour obtenir une protection minimale » (Martin & Millar, 2004 : 71). Le système du « salaire maternel » n'existe pas vraiment en tant que tel comme politique spécifique, et l'aide offerte par le revenu d'intégration sociale est (encore) une protection de base plus ou moins garantie. Concernant les allocations de chômage, nous risquons de voir une autre évolution dans les prochaines années avec l'instauration de la dégressivité du chômage et le renforcement des logiques d'activation (ONEM, 2012). Il est clair que pour les femmes qui sont restées longtemps au chômage, cela ira dans le sens d'une

plus grande précarisation de leurs revenus. La relative inaccessibilité des crèches et d'autres milieux d'accueil extrascolaires (Wagener, 2013 ; Vandebroeck & Geens, 2011) compromet fortement les projets pour mieux protéger les trajectoires par le travail. De ce côté-là, la Belgique est plutôt un mauvais élève dans le contexte européen : « Dans certains pays, les mères isolées peuvent se trouver dans une position très difficile, étant à la fois incitées (ou sommées) d'avoir un emploi rémunéré, mais sans avoir les services et soutiens nécessaires, ni le niveau de salaire requis pour assumer ces contraintes » (Martin & Millar, 2004 : 70).

Nous savons que la monoparentalité renforce les difficultés d'articulation des sphères d'activité, non seulement parce que les personnes sont seules, mais aussi du fait de la confrontation à l'emploi précaire ou à des horaires atypiques (Milewski, 2005). Les enjeux des politiques publiques consistent donc à la fois à soutenir les familles qui sont – temporairement – en dehors de l'emploi, et à favoriser leur retour à l'emploi par des aides adaptées et une offre de formation adéquate. Le problème majeur de l'articulation travail-famille et des inégalités entre femmes et hommes reste cependant l'accueil des enfants et des adolescents (Meulders et al., 2010 ; Casman et al., 2007). Les milieux d'accueil permettent non seulement de travailler, mais ils constituent aussi un soutien essentiel dans les démarches quotidiennes et sont nécessaires pour trouver un travail.

Les politiques d'activation sont censées véhiculer et soutenir la nouvelle conception du citoyen qui « agit activement » dans un monde où les anciennes sécurités sont plus incertaines (Giddens, 2001). Face à nos résultats, nous voyons à la fois des aboutissements positifs en termes d'accès à l'emploi, mais nous saisissons de manière plus claire que l'État n'investit pas assez dans la contrepartie nécessaire (Seynaeve et al., 2004), à savoir les supports institutionnels qui permettent la reprise d'un travail, ce qui laisse les femmes monoparentales dans un rapport incertain à l'emploi tout en brandissant la menace de l'exclusion. Répétons-nous, sans investir massivement dans les structures d'accueil des enfants et adolescents tout en favorisant l'accès à des formations qualifiantes, la politique de l'activation reste vide de son sens initial, à savoir renforcer les capacités des citoyens à faire face à une économie flexible (Beck, 2007).

Notes

1. Ces données ont été demandées indépendamment les unes des autres, puisqu'elles se réfèrent à deux projets différents. C'est pour cette raison que les séries de données présentent plusieurs différences essentielles qui seront expliquées plus loin dans la partie y afférente.

2. Source : BCSS-Datawarehouse, Appl. 11, données 2009 (31.12.) ; propres calculs.
3. Comme nous n'avons pas pu intégrer le statut d'étudiant(e) et comme nous n'avons pas d'information supplémentaire sur les situations « inactives » et « autre » dans les données de la BCSS, nous avons préféré considérer les trajectoires des femmes à partir de 25 ans et jusqu'à 45 ans (en 2003) pour avoir une présentation plus adéquate de l'évolution des situations socioprofessionnelles.
4. Abbott, 2001 ; Macindoe & Abbott, 2004 ; Robette, 2011.
5. Les montants provenant d'un emploi, d'allocations et de pensions ont été fournis par la BCSS ; les montants des revenus d'intégration ont été estimés sur la base de la catégorie familiale à laquelle la personne concernée appartenait.
6. Rappelons que nous avons privilégié un échantillon des femmes âgées de 25 à 44 ans, d'autres calculs nous ont montré que les femmes avec le statut « inactif » sont majoritairement plus âgées.

Réflexion

Combattre l'isolement des parents : une pierre angulaire de la lutte contre la précarité infantile pour l'Office de la Naissance et de l'Enfance et 'Kind en Gezin'.

*Samuel Ndame, Anne-Françoise Bouvy, Delphine Jouret et Geneviève Bazier
(ONE)
et
Rudy De Cock (K&G)*

L'isolement social des familles et des enfants en situation de pauvreté : le point de vue de l'ONE

1. Offrir un Service universel et prendre en compte les contextes de vie

L'Office de la Naissance et de l'Enfance (ONE) est compétent en Communauté française pour deux grandes missions : l'accompagnement de l'enfant dans son milieu familial et son environnement social d'une part et, d'autre part, l'accueil de l'enfant en dehors de son milieu familial. Des compétences assez similaires sont assumées en Flandre par 'Kind en Gezin' (K&G) et par 'Dienst für Kind und Familie' (DKF) en Communauté germanophone.

L'accompagnement concerne essentiellement le suivi de la grossesse de la future mère dans les consultations prénatales et le suivi préventif médico-social de l'enfant de moins de six ans, dans le cadre des consultations pour enfants ainsi qu'à l'occasion de visites à domicile par les Travailleurs Médico-Sociaux (TMS). Le suivi des équipes SOS dans le champ de la maltraitance infantile et l'organisation du Service Adoption font aussi partie de cette mission d'accompagnement.

Dans le secteur de l'accompagnement, l'accès aux services est gratuit et la fréquentation s'effectue sur base volontaire. Les visites à domicile sont proposées aux familles qui sont libres de les accepter ou de les refuser. L'information sur ces services a lieu le plus souvent à la maternité lors d'un premier contact avec la maman. Ce premier contact peut également avoir lieu à domicile en cas de sortie précoce de la maternité.

Dans le secteur de l'accueil des jeunes enfants, l'ONE possède une compétence en matière d'autorisation, d'agrément et d'octroi de subside des milieux d'accueil ainsi qu'une responsabilité en matière de contrôle et d'accompagnement du secteur. Il assure également un suivi médical préventif dans les milieux d'accueil collectifs.

Des missions transversales d'information des parents, d'éducation à la santé, de soutien à la parentalité, de formation et d'accompagnement des acteurs de terrain ainsi que des missions à caractère scientifique (récolte de données socio-sanitaires, recherches-actions, analyse des besoins, etc.) sont également assignées à l'ONE.

« Au-delà du caractère universel de ses missions prônant une accessibilité à tous les parents, l'ONE met en œuvre des actions de discrimination positive à l'égard de certaines situations de vulnérabilités psychosociales et d'inégalités de santé. L'isolement et la diversité des familles nécessitent que l'on prenne des initiatives plus particulières visant à soutenir les compétences socio-sanitaires et éducatives des familles en vue d'assurer l'égalité des chances. » (extrait du Contrat de gestion de l'ONE 2013-2017)

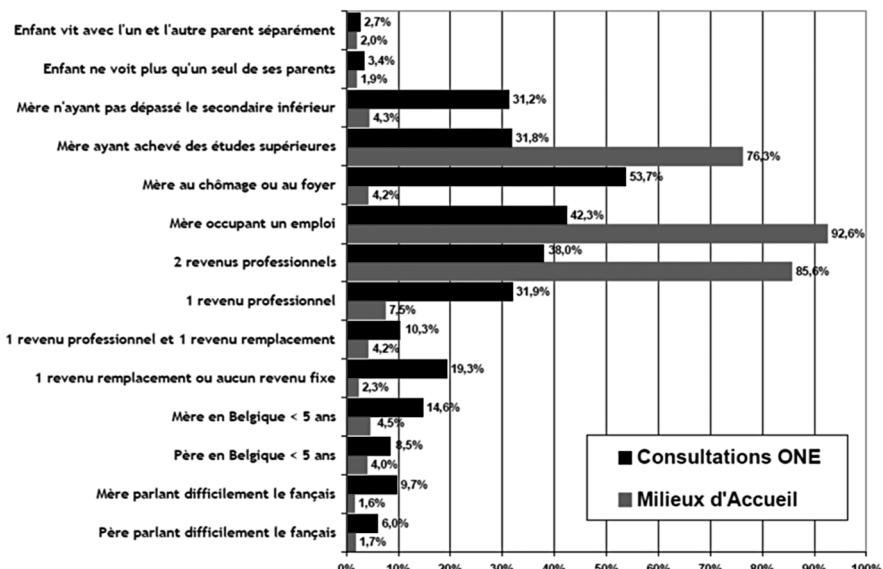
2. L'ONE face à la pauvreté

La pauvreté est une notion relative et le phénomène prend aujourd'hui de multiples visages. À côté de la pauvreté intergénérationnelle, on constate également que la pauvreté et l'exclusion croisent une multiplicité de parcours de vie. En assurant, à tous les moments charnières de la vie du jeune enfant, un service universel qui s'adresse à toutes les familles, l'ONE est régulièrement confronté à la pauvreté des familles et tente de répondre aux difficultés qu'elle soulève aujourd'hui. L'ONE renforce son action vis-à-vis des enfants les plus vulnérables et de leurs familles dans le cadre des visites à domicile, mais également dans le cadre d'actions de soutien à la parentalité et de promotion de la santé adaptées aux contextes de vie des familles.

On remarque que dans les consultations prénatales et les consultations pour enfants de l'ONE, les familles socialement défavorisées sont surreprésentées par rapport à la population générale. À l'opposé, les milieux d'accueil sont davantage fréquentés par des enfants de milieux sociaux plus favorisés. Le tableau ci-dessous est assez révélateur à ce sujet. Il compare le profil des mères dont les enfants fréquentent les consultations pour enfants de l'ONE à celui des mères dont les enfants fréquentent les milieux d'accueil. On remarque que ces dernières présentent un profil social contrasté par rapport à celles dont les

enfants fréquentent les consultations de l'ONE. Elles possèdent plus fréquemment un emploi (plus de 90 % d'entre elles) et un niveau de scolarisation plus élevé ; leur réseau familial et social est plus élargi ; elles font plus souvent partie d'un ménage bénéficiant de deux revenus professionnels et sont moins susceptibles d'avoir des difficultés avec la langue française. À l'inverse, celles qui fréquentent les consultations de quartier de l'ONE cumulent les critères de risques de pauvreté et de précarité. Ces données interpellent d'autant plus qu'il y a aujourd'hui un consensus scientifique pour soutenir que la fréquentation d'un milieu d'accueil de qualité par les enfants, dès le plus jeune âge, constitue un facteur clé de réussite scolaire.

Figure 1 – Populations d'enfants qui fréquentent les milieux d'accueil et les consultations pour enfants lors du « Bilan de santé » à neuf mois.



Source : données BDMS 2010-2011.

3. L'isolement : un marchepied vers la pauvreté pour les mères

Les mères isolées sur le plan familial, seules pour prendre soin de leur enfant, et dont l'isolement familial se conjugue avec d'autres facteurs de risques de pauvreté et/ou d'exclusion sont deux fois moins nombreuses à avoir recours à un milieu d'accueil. Ajoutons que, comme dans tout cercle vicieux, les difficultés d'accès à un milieu d'accueil renforcent l'isolement social.

C'est particulièrement cette question de l'accompagnement des mères en situation d'isolement au moment de l'accouchement et dans les premiers mois de vie de l'enfant que nous traiterons dans le présent chapitre en nous

appuyant sur quelques constats et résultats de recherches et actions menées au sein de l'Office de la Naissance et de l'Enfance.

Les constats qui suivent se fondent notamment sur la Banque de Données Médico-Sociales (BDMS) qui rassemble, depuis 1983, des indicateurs sanitaires et sociaux sur la population utilisatrice des services de l'ONE. Quatre types d'information sont récoltés. À titre indicatif, le rapport 2010 (édité en 2012) de la BDMS rapporte des informations sur le « volet prénatal » (concerne 30 % des futures mères en Communauté française), sur l'« avis de naissance » (informations relatives à l'accouchement pour 95 % des naissances de droit en Communauté française), sur le « premier contact » (informations qui font suite au retour de la maternité pour 80 % des naissances en Communauté française) et sur les « bilans de santé à 9, 18 et 30 mois ».

Précisons encore que le concept d'isolement est utilisé ici comme une situation où le parent (en l'occurrence la mère) se retrouve seul à prendre en charge les soins de son enfant. La « situation relationnelle » de la mère est un indicateur clé permettant de mesurer l'isolement. Il importe également de prendre en compte les femmes qui vivent en maison d'accueil.

L'isolement, tel qu'analysé dans le cadre du présent article, est la photographie, en Communauté française, des femmes qui se retrouvent seules à devoir gérer un nouveau-né, selon les informations récoltées auprès de ces mères et confirmées par les visites à domicile des travailleurs médico-sociaux (TMS).

4. Les mères isolées suivies par l'ONE

Après analyse des données de la BDMS (2012), il ressort que la proportion de femmes vivant dans l'isolement durant la grossesse représente 8 % de l'ensemble des femmes enceintes suivies par l'ONE.

On peut observer qu'au sein des consultations pour enfants (0-6 ans) de l'ONE, la proportion d'enfants âgés de neuf mois vivant avec un seul parent représente le double de ceux du même âge fréquentant les milieux d'accueil. La proportion de mères isolées dans chacun de ces deux groupes était respectivement de 6,3 % et de 3,3 % en 2010.

L'Office de la Naissance et de l'Enfance offre, dans les consultations prénatales, un suivi médico-social de qualité pour les futures mères. Ce service se veut accessible à tous les futurs parents, avec une attention particulière accordée à la place du père, mais aussi à des situations particulières.

Le contrat de gestion 2013-2017 de l'ONE mentionne clairement que : « L'Office accorde une attention soutenue aux futures mères ne disposant pas

de couverture sociale ou de moyens financiers suffisants pour assurer le suivi de leur grossesse, ainsi qu'aux futures mères confrontées à une vulnérabilité particulière, tout en tenant compte de leurs attentes. En effet, la grande majorité des consultations prénatales (CPN) de l'ONE se situent dans des zones précarisées. Elles sont fréquentées en grande partie par des populations en situation difficile ainsi que par des personnes ne disposant d'aucune couverture sociale ou encore par des mères adolescentes. De 2008 (15 517 futures mères) à 2012 (16 398 futures mères), l'activité des CPN de l'ONE a augmenté de 5,7% pour atteindre un taux de couverture de près de 30% par rapport aux naissances en Communauté française. D'une manière générale, les situations rencontrées deviennent plus lourdes et les populations prises en charge semblent être plus isolées et confrontées à des situations de précarité complexes et multiformes».

Selon l'Agence Intermutualiste, dans certaines Régions de Belgique, le suivi prénatal s'avère encore insuffisant (4,8% des futures mères en Belgique, à savoir 4,2% en Région wallonne et 9% en Région de Bruxelles-Capitale, sont insuffisamment suivies), voire inexistant (1,5% des femmes enceintes en Belgique, à savoir 1,2% en Région wallonne et 2,1% en Région de Bruxelles-Capitale, ne bénéficient d'aucun suivi).

On peut également observer, d'après les données «avis de naissance» de la BDMS, que chaque année, 0,3% des naissances sont issues de mères n'ayant pas eu de contact avec un professionnel spécialisé dans l'accompagnement de la grossesse, soit environ 150 naissances de mères francophones.

Une recherche menée par 'SA Dedicated Research' (2012) à la demande de l'ONE met en avant que les femmes qui effectuent un suivi prénatal inadéquat (suivi tardif, irrégulier, voire absence de suivi) sont le plus souvent jeunes (âge inférieur à 20 ans), avec des revenus faibles ou irréguliers, multipares, d'origine étrangère (souvent primo-arrivantes), célibataires, isolées et avec un niveau d'éducation faible et dont la grossesse n'est souvent pas planifiée.

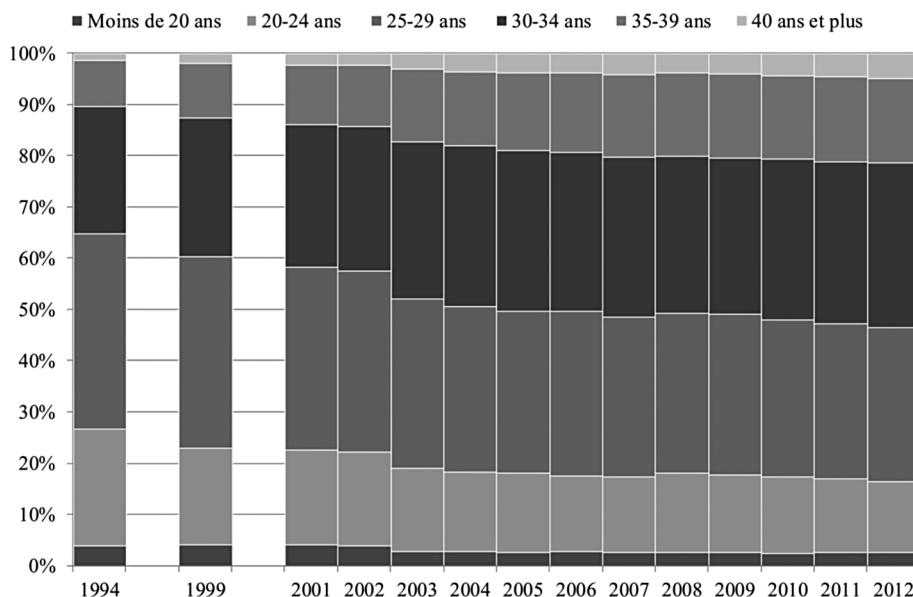
L'action prénatale et périnatale vise, d'une part, à promouvoir la santé maternelle et infantile pendant et après la grossesse, à lutter, notamment, contre la mortalité et la morbidité, à prévenir les risques de prématurité et les complications de la grossesse, à préparer les futures mères à l'accouchement et, pour celles qui le souhaitent, à l'allaitement maternel. Elle vise, d'autre part, à accompagner sur les plans psychologiques et sociaux les futurs parents et à les préparer à leur futur rôle. Cette action participe de manière importante à la promotion de la bientraitance.

Compte tenu de ces données, l'ONE propose un accompagnement renforcé pour les mères se retrouvant seules en période périnatale.

5. Caractéristiques des mères isolées

De manière générale, nous pouvons remarquer une arrivée plus tardive du premier enfant au sein des familles. Les variations longitudinales par catégorie d'âge des mères sont reprises dans le graphique ci-dessous et montrent des croisements de classes d'âge sur les deux dernières décennies, reflétant une évolution globale de l'âge de la maternité. Cette évolution traduit une diminution des naissances chez les femmes de moins de trente ans en faveur des femmes plus âgées.

Figure 2 – Évolution des naissances selon la catégorie d'âge des mères.



Source : données « avis de naissance » BDMS-ONE 1994-2012.

Les accouchements à un âge relativement jeune (mères de moins de 20 ans) ont diminué ces dernières années et se sont stabilisés aux alentours de 2,5 %. Cependant, des proportions très élevées demeurent dans certaines Régions.

La recherche menée par ‘SA Dedicated Research’ (2012) montre que parmi les mères qui vivent seules, 2,4 % ont moins de vingt ans. Elles cumulent souvent plusieurs facteurs de risque, sont parfois étudiantes et/ou ont vécu une grossesse « clandestine », ou encore un déni de grossesse.

Nous pouvons remarquer également que les mères d'origine étrangère sont davantage confrontées à la situation d'isolement. Parmi celles-ci, les femmes originaires d'Afrique noire sont 17,7 % à vivre seules, suivies de 5,5 % chez les

mères originaires d'Amérique latine. Enfin viennent les femmes d'Europe de l'Est (4,6 %).

Dans le cadre de la recherche menée par 'SA Dedicated Research' (2012), les analyses montrent que les mères vivant seules travaillent moins souvent que les mamans qui vivent en couple. En effet, avant l'accouchement, 76 % des mamans vivant seules ne travaillaient pas contre 45 % des mamans en couple. Le taux d'inactivité chez ces mamans augmente encore, même s'il augmente également chez les mamans vivant en couple après l'accouchement (respectivement 81 % et 54 %). Ce sont les mamans vivant seules qui changent également le plus fréquemment d'employeur lors de la reprise d'une activité professionnelle (15 % contre 3 % pour les mamans en couple).

6. Une répartition territoriale inégale

La problématique de l'isolement se répartit de manière différente selon le territoire. L'isolement des mères à la sortie de la maternité reste une particularité des grandes villes. Les données issues de l'« avis de naissance » (BDMS, 2012) qui concernent 95 % des naissances enregistrées en Communauté française attestent ces différences territoriales. Pour un taux de 3,9 % de mères isolées en Communauté française, le Hainaut (4,9 %) et Bruxelles (4,6 %) connaissent les proportions les plus importantes de femmes vivant seules avec un nouveau-né.

Dans les grandes villes, la question de l'isolement se conjugue avec d'autres facteurs susceptibles d'accentuer la pauvreté, tels que la qualité du logement, le mode d'habitat, le statut de l'occupant selon qu'il est propriétaire ou locataire, le type d'environnement et l'incontournable question des revenus (absence de revenus, faiblesse des revenus, revenus d'emploi ou revenus de remplacement, etc.).

L'ensemble de ces facteurs conjugués avec l'isolement des mères est déterminant dans le cadre de la venue d'un enfant et touche aux droits fondamentaux de l'individu.

7. Le nouveau-né et le suivi post-natal des mères isolées

Les données obstétricales sont défavorables dans la population de mères vivant isolées si l'on se fie par exemple aux scores d'« apgar » à la première comme à la cinquième minute de vie de l'enfant. Il en est de même pour la différence en ce qui concerne le recours à la césarienne (23,6 % de césariennes chez les femmes vivant isolées et 20,5 % chez les femmes vivant entourées).

La proportion de petits poids chez les femmes isolées est de 12,7 % alors qu'elle est de 7,5 % chez les mères ne vivant pas seules (en couple et en

famille). La part de prématurés chez les mères isolées représente 12,3 % des naissances contre 8,3 % parmi celles vivant d'autres situations relationnelles.

L'allaitement maternel est peu courant chez les mères qui vivent isolées au moment de l'accouchement. Il va de soi que l'acte consistant à allaiter son enfant et à maintenir dans la durée ce mode d'allaitement est lié à un soutien de l'entourage maternel. La proportion de mères qui allaient bénéficiant d'un réseau familial et vivant en couple est de 83 % contre 74,5 % chez les femmes qui vivent de manière isolée.

Compte tenu de la durée de plus en plus courte des séjours en maternité, il n'est pas toujours aisément d'établir la relation de confiance qui donne lieu à un accompagnement adéquat et bienveillant. Cet accompagnement est plus automatique pour les femmes qui ont déjà eu un contact avec l'ONE durant la grossesse ou à la suite d'un accompagnement pour un enfant précédent.

Toujours selon la recherche menée par 'SA Dedicated Research' (2012), le niveau d'éducation est lié à la durée du séjour en maternité, les femmes avec un niveau d'instruction équivalent au primaire restant significativement moins longtemps en maternité après l'accouchement. Avec un niveau d'éducation plus modeste, les mères isolées ont également tendance à sortir plus précoce-ment de la maternité.

Bien après l'accouchement, les bilans de santé établis par l'ONE chez les enfants âgés de neuf mois estiment à 3,6 % la part des enfants qui ne voient plus que l'un des deux parents.

8. En guise de conclusion : rompre l'isolement, soutenir la parentalité

La pauvreté des familles est multifactorielle et l'ONE ne peut avoir la prétention de maîtriser seul l'ensemble de ces facteurs, encore moins d'apporter des remèdes à tout. Cependant, en tant qu'acteur dans le domaine de la petite enfance, l'ONE déploie son énergie à répondre de façon efficiente à des éléments mesurables visant d'abord l'accessibilité aux services et la qualité de ceux-ci. Cette question d'accessibilité reste un défi majeur dans le champ de la petite enfance. L'accompagnement par des professionnels de premier niveau et proches de la population tend à apporter du soutien aux familles, à renforcer leurs actions et à viser le bien-être de l'individu qui commence par le bien naître, l'enfant étant au cœur des missions de l'ONE.

La lutte contre l'exclusion des familles, portée par les bénévoles des consultations, les travailleurs médicaux sociaux, les sages-femmes et les médecins a pour enjeux, entre autres, la resocialisation, la rupture de l'isolement, le main-

tien du lien, etc. Bien au-delà de l'accompagnement médical, la réduction des inégalités sociales et des inégalités en matière de santé reste un défi permanent pour tous les professionnels de l'enfance. C'est là l'un des enjeux du soutien à la parentalité, terme polysémique et terreau de toutes les actions de l'ONE.

Dans cette perspective et à titre illustratif, le « Référentiel de soutien à la parentalité », réalisé en 2012 par l'ONE, le Délégué Général aux Droits de l'Enfant et la Direction Générale de l'Aide à la Jeunesse, vise à fournir un document de référence qui pose des balises éthiques et des repères pédagogiques aux professionnels de l'enfance, afin de leur permettre de développer un langage commun et de promouvoir des pratiques professionnelles respectueuses de l'enfant et de sa famille. Il rappelle également que les parents ne sont pas seuls responsables des difficultés qu'ils rencontrent pour assumer pleinement leur rôle parental : il s'agit de prendre en compte l'impact essentiel des causes sociales sur les difficultés individuelles, dont celle liée à l'isolement des parents.

Outre la mobilisation d'un réseau de professionnels lorsque c'est nécessaire, il importe de garder à l'esprit que le premier maillon de la lutte contre l'exclusion et l'isolement des familles est le réseau familial. Dans ce contexte, il est donc primordial de penser à réactiver les solidarités (intra)familiales.

L'isolement social des familles et des enfants en situation de pauvreté : le point de vue de 'Kind en Gezin'

Lorsqu'on évoque la problématique des parents avec jeunes enfants vivant en situation de pauvreté ou d'exclusion sociale ou celle de familles monoparentales, on pointe souvent du doigt l'isolement social dans lequel vivent ces familles. Il s'agit de l'un des éléments qui hypothèquent les chances de ces enfants et est donc, entre autres facteurs, à la base de l'inégalité des chances. Cet isolement se manifeste alors de différentes manières. Dans le contexte de 'Kind en Gezin' (K&G) et du soutien préventif aux familles, nous voyons le coupable dans l'absence de réseau d'aide informel de la part de la famille, des amis et des voisins.

Cette donnée constituait, dans le passé, un point d'attention important dans les services offerts par K&G. Ce point était prévu principalement dans la mission des membres de l'équipe régionale et des équipes d'accueil, afin d'apporter un soutien aux parents ou de créer des opportunités d'élargir ce réseau. C'est ainsi que le renforcement de ce réseau constituait l'un des objectifs des équipes d'accueil, visant les familles socialement vulnérables. Pour

cela, les activités de soutien à l'éducation orientées vers le groupe constituaient l'instrument le plus important (Kind en Gezin, 2008).

Le renforcement de la cohésion sociale forme l'un des trois piliers de la récente réforme du soutien préventif aux familles en Flandre, telle que prévue dans le décret relatif à l'organisation du soutien préventif aux familles. En premier lieu, l'attention portée aux réseaux d'aide aux familles dans ce contexte est étendue à toutes les familles. D'une part, ce choix peut se comprendre par l'intérêt croissant pour la socialisation des soins. D'autre part, K&G souscrit au besoin d'une attention ciblée du niveau politique pour suffisamment de réseaux informels d'aide pour toutes les familles avec (jeunes) enfants, en tant que source importante d'aide.

1. Isolement social

L'isolement social peut se voir comme la disparition des contacts et réseaux informels. Il se traduit par un manque de contacts sociaux avec les voisins, amis et famille. Ce phénomène se profile en Flandre comme une donnée sociale relativement répandue. Les résultats VRIND – 2013 pour la Flandre montrent ainsi que près d'un Flamand sur sept entretient peu ou aucun contact avec ses voisins, sa famille ou ses amis. Deux sur trois entretiennent cependant un contact hebdomadaire avec les voisins ; plus de la moitié voit chaque semaine sa famille ne vivant pas sous le même toit. Le nombre de contacts sociaux est toutefois sensiblement plus réduit pour les parents isolés.

Les données montrent également que le type de famille est à la source de différences importantes pour la qualité des contacts. Les parents isolés semblent avoir des contacts de moindre qualité. Les différences entre les groupes de revenus sont cependant moins prononcées en matière de contacts sociaux avec voisins, famille et amis. Le niveau d'instruction joue toutefois un rôle à cet égard. Les personnes bénéficiant d'un haut niveau d'instruction ont des contacts sociaux beaucoup plus intenses.

L'isolement social peut également être compris comme un manque de chances de participation sociale. C'est ici qu'apparaît la connexité avec les groupes à bas revenus. Ces groupes ont une vie culturelle moins riche, font moins de sport, s'intègrent moins activement à la vie associative et utilisent moins l'Internet (VRIND, 2013).

La participation au travail peut également être vue comme un indicateur de la participation sociale et comme une source possible de contacts sociaux. Le manque de participation au travail constitue dès lors un indicateur possible de l'augmentation des risques d'isolement social (Steenssens et al., 2009).

Il ressort de ce qui précède que les risques d'isolement social sont fonction de différents facteurs tels que l'âge, le niveau d'instruction, les revenus, l'emploi et le type de famille. Le processus d'individualisation, où le fait d'entretenir des relations sociales est considéré comme un choix délibéré, renforce indubitablement ces risques (Komter, 2000).

Sur la base des données précédentes, deux groupes émergent au sein du contexte de K&G et du soutien préventif aux familles, pour qui les risques d'isolement social et les conséquences qui en découlent sont sans doute supérieurs à la moyenne. Il s'agit des familles monoparentales et des familles avec jeunes enfants en situation de pauvreté ou d'exclusion sociale. Toutes semblent souligner le lien entre le statut social et l'isolement social ; les risques d'isolement social augmentent à mesure que l'on se situe plus bas sur l'échelle sociale. De cette manière, le caractère d'inégalité sociale est conféré à l'isolement social (Stegeman & Costongs, 2012).

2. Importance

Les chiffres relatifs aux familles monoparentales et aux familles avec jeunes enfants vivant en situation de pauvreté donnent un aperçu de l'importance de ces deux groupes.

Les chiffres du service d'études flamand (2011) révèlent que 11,6 % des enfants grandissent dans une famille monoparentale. Des différences se manifestent toutefois en fonction de l'âge des enfants. La proportion d'enfants en dessous de trois ans grandissant au sein d'une famille monoparentale atteignait 7,1 %. Pour les enfants de trois à six ans, ce chiffre était de 10,5 % et pour les enfants en bas âge scolaire, il était de 14,6 %.

Ces chiffres n'ont que peu évolué au cours de ces dernières années. La proportion d'enfants de trois à six ans vivant au sein d'une famille monoparentale est restée stable ; la proportion d'enfants entre six et douze ans vivant au sein d'une famille monoparentale a très faiblement augmenté depuis 2008.

Il apparaît également que 93,9 % des enfants grandissant auprès d'un couple de parents possèdent au moins un parent qui travaille ; en d'autres termes, 6,1 % de ces enfants grandissent au sein d'une famille où aucun des parents ne travaille. Ce chiffre est beaucoup plus élevé pour les enfants vivant auprès d'un père ou d'une mère isolé(e). On parle, dans ce cas, respectivement de 21,8 % et de 34,2 % des enfants vivant auprès d'un parent isolé non actif.

Steenssens et al. (2008) mentionnent l'augmentation du risque de pauvreté des enfants dans les familles monoparentales. Selon l'enquête EU-SILC, près

d'un quart (22,2%) des enfants de famille monoparentale (c'est-à-dire un parent et au moins un enfant dépendant) ont connu une augmentation du risque de pauvreté en 2011 en Flandre, alors que cette proportion n'est que de 5,4% pour les familles biparentales à un enfant.

Pour les chiffres relatifs aux jeunes enfants vivant en situation de pauvreté et d'exclusion sociale, l'indice de pauvreté de K&G donne un aperçu de l'importance de ce groupe en Flandre¹. L'évaluation de la situation d'un enfant né ou non dans une famille défavorisée est faite au cours des contacts avec les familles. C'est à ce moment que les infirmières régionales et les personnes chargées du soutien aux familles au sein de K&G sont sensibles aux signaux de situation de pauvreté. La situation de pauvreté se définit comme une situation durable dans laquelle les personnes sont limitées dans leurs chances de participer de manière suffisante aux biens sociaux de valeur importante, tels que l'enseignement, le travail et le logement. Six critères ont été établis à partir de cette définition qui permettent de vérifier si un enfant est à considérer comme vivant dans une famille en situation de pauvreté. Ce sont le revenu mensuel de la famille, le degré d'instruction des parents, la situation en matière d'emploi, le développement des enfants, le logement et la santé. Lorsqu'une famille obtient un faible score pour trois ou plus de ces critères, on parle d'enfants vivant dans une famille en situation de pauvreté et d'exclusion sociale. En Flandre, l'indice de pauvreté des jeunes enfants était de 10,4% en 2012, soit une augmentation de 4,4% par rapport à 2001. Les données de 2012 révèlent également que pour 58,9% des enfants nés dans une famille vivant en situation de pauvreté, cette famille obtenait un faible score conjointement pour les critères revenu, emploi et instruction. Si l'on examine ces critères de manière séparée pour ces familles, on s'aperçoit qu'elles satisfont à chacun de ces critères individuels dans huit cas sur dix.

Il résulte du constat selon lequel plus d'un enfant sur trois est né en Flandre en 2012 au sein d'une famille vivant en situation de pauvreté et d'exclusion sociale et court donc un risque accru de vivre, avec ses parents, dans l'isolement social, que le renforcement, de manière encore plus urgente et plus impérative, des réseaux sociaux des familles doit être l'un des éléments de la lutte contre la pauvreté infantile (Eeman & Nicaise, 2012).

3. Importance de l'aide sociale

L'importance d'une aide sociale de qualité, basée sur le réseau de la famille, des amis, des voisins et des membres de la communauté, qui soit disposé à offrir une aide psychologique, matérielle et financière lorsque nécessaire, peut difficilement être sous-estimée (Ozbay, 2007).

Dans ce cadre, McKeown (2008) a montré que la parentalité est plus durablement ressentie par les parents isolés ou bénéficiant d'un faible réseau d'aide. Vandenbroecke et al. (2010) mentionnent l'importance d'une aide dans l'éducation des enfants, dans laquelle les parents peuvent s'appuyer sur différentes sources d'aide formelles et informelles se recouvrant les unes les autres. Ils constatent cependant que celles-ci sont inégalement réparties. Une autre enquête révèle l'importance de l'aide sociale comme tampon contre le stress et facteur codéterminant de la santé mentale et du climat d'éducation (Ozbay, 2007 ; Huyghen & de Meere, 2008).

Vanhee et al. (2001) constatent que de nombreux parents défavorisés ne peuvent pas recourir à l'aide sociale en matière d'éducation. Beaucoup de parents souffrent d'expériences d'isolement et de solitude, ce qui conduit à une mauvaise insertion dans le réseau social de soutien. Des parents ne disposent souvent que d'un nombre restreint de contacts ou les relations proches sont sous pression : le contact avec les parents, frères ou sœurs a conduit dans le passé à une rupture, à des lacunes dans l'histoire familiale commune et à des difficultés à renouer le contact. Le partage des (petits-)enfants par les parents et grands-parents rappelle éventuellement des aspects de la dynamique transgénérationnelle de manière pénible. Certains mécanismes (ragots, contrôle social, méfiance réciproque) au sein du réseau social ont pour effet qu'il n'existe pas de climat de confiance au sein duquel les thèmes d'éducation pourraient être discutés.

Bien qu'un certain nombre de parents aient, dans leur entourage immédiat, quelqu'un à qui ils peuvent s'adresser, les parents bénéficiant d'une ou plusieurs figures d'aide constituent une exception (Vanhee et al., 2001). Le nombre de parents pouvant compter sur leur famille ou leurs connaissances pour obtenir une aide pratique, telle que les tâches ménagères, les soins ou la garde d'enfants, constituent également une minorité. Et cela, alors que l'on constate bien l'existence d'un besoin d'aide pratique, essentiellement dans les familles monoparentales. Les sources formelles d'aide sont en principe bien disponibles, mais elles sont rarement réellement perçues en tant que telles, parce que la confiance nécessaire manque.

D'autres (Roets & Bonte, 2013; Huyghen & de Meere, 2008) sont d'avis que les parents tombent dans des conditions de vie difficiles en raison du manque de réseaux sociaux naturels et de la disparition de ces réseaux. Leur isolement ainsi que leur impuissance à le briser provoquent l'érosion de leur réseau social ; et ce qu'il en reste n'est pas, souvent pour les mêmes raisons, en mesure de les soutenir.

4. Inégalité sociale et égalité des chances

À partir du constat selon lequel l'isolement social découle de l'inégalité sociale, celle-ci ne se limite toutefois pas à une opposition entre les pauvres et les autres. Cette vue dichotomique est malgré tout souvent utilisée. L'isolement social semble plutôt se dessiner au sein d'une différentiation sociale, ou «gradient social», dans la population. C'est le résultat d'une répartition inégale des possibilités matérielles et immatérielles et du pouvoir dans la société (Van Oyen et al., 2011). Et comme ce gradient s'exerce sur l'ensemble des couches sociales, l'action doit être dirigée vers la totalité de la population, et non uniquement vers les groupes les plus défavorisés (Stegeman & Costongs, 2012).

Dans cette optique, une conception universelle progressive ou proportionnelle des services de base constitue une (l'une des) réponse(s) pour résorber les inégalités sociales ou contribuer à instaurer l'égalité des chances. Cette conception part de l'idée que les services de base doivent être universels, mais varier en importance et en intensité lors de leur exécution, en proportion de la mesure des inégalités sociales (Marmot Review, 2010).

Aux yeux de K&G et du développement du soutien préventif aux familles, cela signifie que les services doivent être conçus de manière à être disponibles, accessibles et chargés de sens pour toutes les familles. Ce sont donc des services pour lesquels il faut tenir compte tant des circonstances dans lesquelles les familles vivent que des demandes de soutien que celles-ci formulent. La réorganisation du soutien préventif aux familles dans les «Maisons de l'Enfant» ('Huizen van het Kind') offre par excellence une telle occasion.

5. Maisons de l'Enfant et cohésion sociale

Le Gouvernement flamand a approuvé le décret relatif à l'organisation du soutien préventif aux familles en 2013. Ce décret regroupe dans des réseaux locaux l'ensemble des initiatives permettant aux parents d'adresser leurs questions relatives au développement, à l'éducation et à la santé de leur enfant. Une offre variée est ainsi créée au sein des Maisons de l'Enfant, à la disposition de toutes les familles. Cette offre variée doit comporter au moins trois piliers. Ce sont : une offre relative aux soins médicaux préventifs, une offre relative au soutien éducatif et des activités favorisant les rencontres et la cohésion sociale. Ces piliers reposent sur la conviction qu'ils sont fondamentaux dans le soutien aux familles et que leur offre intégrée assure leur renforcement mutuel (Decreet Preventieve Gezinsondersteuning, 2013).

L'évolution du soutien préventif aux familles en Flandre s'inscrit de cette manière dans la tendance internationale de collaboration entre les acteurs s'occupant des (futures) familles avec enfants. Ces structures et initiatives sont regroupées sous le dénominateur 'Family Centres'. On trouve des 'Family Centres' opérationnels entre autres en Australie, en France, en Grèce, en Nouvelle-Zélande, en Irlande et aux USA (Warren-Adamson, 2011). Les pays nordiques (Suède, Norvège, Danemark et Finlande) sont également des précurseurs européens en la matière ; dès les années 1990, ils ont initié un mouvement de collaboration intégrée sous le pavillon de 'Family Centres' (Kekkonen, Montonen & Viitala, 2012). Plus récemment et plus près de chez nous, une évolution vers les 'Family Centres' est également visible aux Pays-Bas. On les y appelle 'Centra voor Jeugd en Gezin' (Centres pour la Jeunesse et la Famille) (Memorie Van Toelichting Decreet Preventieve gezinsondersteuning, 2013).

La caractéristique commune des 'Family Centres' de faciliter les réseaux inter-familiaux est prévue à l'article 5, paragraphe 2, du décret relatif à l'organisation du soutien préventif aux familles. Il y est prévu que le soutien préventif aux familles doit promouvoir le bien-être de tous les futurs parents, familles avec enfants et jeunes, en favorisant et en soutenant également les réseaux sociaux informels s'articulant autour des familles, de leurs enfants et des jeunes.

Le but est de créer une cohésion et une cohérence entre les familles au-delà des frontières socioéconomiques et ethnoculturelles. Ceci implique que chaque Maison de l'Enfant doit se profiler de manière telle qu'il soit clair pour toutes les familles, quels que soient leurs contextes socioéconomique et ethnoculturel, que l'offre est disponible pour tous. De cette manière, les familles peuvent, l'une auprès de l'autre, trouver aide et reconnaissance, par l'intermédiaire de la Maison de l'Enfant.

La mise en œuvre pratique de cet objectif décrétal est reprise dans les arrêtés d'exécution, qui décrivent l'offre des Maisons de l'Enfant de manière plus détaillée. L'une des possibilités est de créer une offre de jeux et de rencontre, de faible seuil d'accès. Les expériences et enquêtes relatives aux lieux de rencontre en Flandre peuvent servir d'inspiration. C'est ainsi que l'enquête 'Ontmoetingsplaatsen voor kinderen en ouders. Kansen voor iedereen' établit que tous les lieux de rencontre possèdent un certain nombre de caractéristiques communes. Ces caractéristiques sont : présence de collaborateurs, enfants et parents ensemble, organisation informelle ; de cette manière il ne faut pas s'inscrire à l'avance et on y va ou on en vient librement. Au centre du concept, l'« absence d'obligation » : la possibilité y est offerte de faire de petites rencontres occasionnelles et spontanées. C'est un endroit de *bridging*,

par référence aux concepts de *bridging* et de *bonding* de Putnam (Vervaet et al., 2013).

Cette même enquête établit que le pas vers les lieux de rencontre n'est pas évident pour les familles en situation de pauvreté et que le besoin de groupes spécifiques pour ces familles est réel. Le soutien supplémentaire et l'*empowering* depuis ces groupes homogènes sont nécessaires à certaines familles pour pouvoir, à terme, évoluer vers le *bridging* vers des familles d'un autre statut social. Des efforts et du temps sont nécessaires pour restaurer la confiance des familles en situation de pauvreté dans les structures et services. Dans ce contexte, leur vulnérabilité sociale, définie comme le «risque de subir essentiellement et de manière répétitive les aspects négatifs (contrôle, sanctions) dans leur contact avec les institutions sociales, et de bénéficier dans une moindre mesure de l'offre positive», joue indubitablement un rôle important (Vettenburg, 1989).

6. En conclusion

Le renforcement des réseaux informels d'aide à toutes les familles, à partir d'une approche proportionnelle universelle, est loin d'être une évidence. Il est cependant possible, en Flandre, de s'appuyer sur différentes bonnes pratiques et méthodes, qui peuvent contribuer à rendre les Maisons de l'Enfant chargées de sens pour les familles socialement vulnérables. L'implication des familles dans des processus participatifs, l'intégration d'experts du vécu en matière de pauvreté, les initiatives d'aide sociale et la collaboration avec des associations au sein desquelles les pauvres prennent la parole peuvent avoir une influence favorable tant sur l'orientation de ces familles que sur la mise en lumière de seuils potentiels. Il faudra donc rester vigilant à la manière d'approcher les familles socialement vulnérables au sein du nouveau soutien préventif aux familles tout en étant, en même temps, présent pour l'ensemble des familles.

Note

1. Le calcul pour l'année X s'effectue comme suit : le nombre d'enfants nés dans les années X, X-1 et X-2 dans une famille vivant en situation de pauvreté et habitant en Région flamande le 31 décembre de l'année X, divisé par le nombre total d'enfants nés au cours de ces 3 années et habitant en Région flamande le 31 décembre de l'année X (en pourcentage).

Partie II

La gouvernance multi-niveaux des politiques sociales depuis l'Europe jusqu'au citoyen

Introduction

La politique de lutte contre la pauvreté sur le « Boulevard des rêves brisés » ?

Jan Vranken et Sophie Saffre

Au cours des vingt-cinq dernières années, nous avons naturellement vu fleurir plusieurs initiatives intéressantes et parfois innovantes. Il y a ainsi le développement d'un ensemble cohérent d'instruments, qui permettent aux personnes en situation de pauvreté de se faire entendre, et parfois même de participer au processus décisionnel : la méthode du dialogue, les associations où les pauvres prennent la parole et les réseaux y afférents, les experts du vécu qui ont trouvé leur place en divers endroits, le Service fédéral de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, le service flamand d'études relatives à la pauvreté (VLAS), la Plateforme belge de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale et – pourquoi pas ? – cet Annuaire fédéral. Des mesures qui ont indubitablement amélioré la qualité de vie des personnes en situation de pauvreté ont été prises, comme récemment la réalisation prudente de l'attribution automatique des droits (pour le droit à la GRAPA pour les préretraités au niveau fédéral) et auparavant des mesures en vue de maîtriser l'endettement ou de prévoir une fourniture minimale d'énergie.

Au niveau national, deux notes rédigées par la Secrétaire d'État, Maggie De Block, en 2012, constituent la base de la lutte contre la pauvreté en Belgique. Dans ces notes, la Secrétaire entend principalement mettre l'accent sur l'intégration sociale et la lutte contre l'exclusion sociale au moyen de plusieurs actions concrètes.

Dans la première note, déposée auprès de la Chambre des représentants le 17 janvier 2012, la Secrétaire d'État souhaite améliorer trois points en particulier : l'activation sociale, la lutte contre la pauvreté infantile et l'amélioration des pratiques au sein des CPAS. En effet, ces institutions jouent un rôle central dans l'accompagnement des personnes vulnérables, c'est-à-dire les familles monoparentales, les personnes sans emploi et les enfants. C'est pourquoi les travailleurs sociaux doivent pouvoir travailler dans des conditions

optimales et développer des partenariats efficaces avec plusieurs acteurs via des accords de collaboration. Une simplification de leurs tâches est également primordiale, en recourant par exemple à des procédures informatisées, ce qui permettrait aux travailleurs sociaux de se concentrer davantage sur les tâches sociales. Un travail de soutien et une modernisation sont également nécessaires de la part du Gouvernement afin que les CPAS puissent atteindre les objectifs fixés en la matière.

Avec le second Plan (une version révisée de la note, présentée quelques mois plus tard), le Gouvernement souhaite atteindre six objectifs, à savoir: la garantie de la protection sociale de la population, la diminution de la pauvreté infantile, le renforcement de l'accès au travail via l'activation sociale et professionnelle, un logement à chacun en luttant contre les mauvaises conditions de logement et le sans-abrisme, la garantie du droit à la santé et l'accessibilité des services publics à tout à chacun, et en particulier aux personnes les plus vulnérables. Tout comme la date butoir de l'actuel Plan Stratégique Européen, le délai fixé afin d'atteindre ces objectifs est prévu pour 2020.

Pourtant, la base la plus solide pour une politique efficace en matière de pauvreté date toujours des années 1970, notamment la réforme de l'ancienne « assistance publique » (CAP) en un centre qui, du moins dans ses objectifs et sa conception initiaux, pouvait devenir un instrument unique pour la lutte contre la pauvreté au niveau local – ce qu'il est d'ailleurs devenu dans de nombreux cas et pendant plusieurs décennies. Notre inquiétude quant à des mesures récentes, à cause desquelles la focalisation du CPAS sur la lutte contre la pauvreté contextuelle risque de se troubler, voire même de disparaître, a été mise par écrit avec force détails dans le précédent Annuaire fédéral sur la pauvreté en Belgique 2013 (Lahaye et al., 2013).

En Europe

Alors qu'autrefois, la préoccupation européenne en matière de pauvreté et d'exclusion sociale se limitait nécessairement – en raison de l'absence de volonté politique et de réglementation juridique – à la mise sur pied de plusieurs programmes européens comportant un mélange (changeant) de recherche et de projets, on a actuellement développé, au niveau européen, un cadre qui inspire de plus en plus la politique au sein des États membres – en bien ou en mal. Les seuils de pauvreté européens en sont l'expression la plus visible et la plus utilisée, et sont (ou peuvent être) en outre utilisés comme pierre de touche afin d'évaluer l'efficacité des dispositions nationales minimales.

Mais ce n'est pas tout : le Traité de Lisbonne et la stratégie Europe 2020 vont franchir un pas supplémentaire parce qu'ils contiennent tous deux des directives sur le plan du contenu ; la stratégie d'inclusion active nous semble plus cohérente et efficace.

Le Traité comporte une « clause sociale horizontale », qui dispose que l'Union « tiendra compte, lors de la définition et de la mise en œuvre de sa politique et de ses actions, des exigences liées à la promotion d'un niveau d'emploi élevé, à la garantie d'une protection sociale adéquate, à la lutte contre l'exclusion sociale et à un haut niveau d'enseignement, de formation et de protection de la santé publique »¹.

La stratégie Europe 2020 pour une « croissance intelligente, durable et inclusive », dans laquelle un objectif européen en matière de lutte contre la pauvreté a été formulé pour la première fois, a été lancée en juin 2010 : d'ici 2020, 20 millions de personnes seraient sorties de la pauvreté. Les efforts dans ce domaine obtiendraient le même statut que les objectifs économiques et écologiques, et les lignes politiques économiques, d'emploi, sociales et écologiques seraient développées de façon à se renforcer mutuellement. On reconnaît ainsi que la politique en matière de pauvreté ne peut pas être séparée de la politique de domaines centraux qui déterminent, directement ou indirectement, l'ampleur et la nature de la pauvreté et le sort des personnes en situation de pauvreté. Mais tout n'est pas rose. Ainsi, il est évident que l'objectif quantitatif ne sera pas atteint, loin s'en faut.

Le socle potentiellement plus solide d'une politique ciblée de lutte contre la pauvreté à l'échelon européen réside dans la « recommandation de la Commission du 3 octobre 2008 relative à l'inclusion active des personnes exclues du marché du travail »², soutenue par le Conseil dans sa décision du 17 décembre 2008 et confirmée une nouvelle fois par le Parlement européen dans une résolution du 6 mai 2009 relative à l'inclusion active des personnes exclues du marché du travail. Il s'agit de :

« ... l'inclusion active des personnes exclues du marché du travail (exige) de concevoir et d'appliquer une stratégie globale et intégrée (...), combinant un complément de ressources adéquat, des marchés du travail favorisant l'insertion et l'accès à des services de qualité. Lors de l'élaboration globale des politiques définissant l'importance relative à accorder aux trois volets de la stratégie d'inclusion active, compte tenu des effets conjoints de ces volets sur l'insertion sociale et économique des personnes défavorisées et de leurs éventuels liens réciproques, y compris les synergies et les corrélations négatives. »

En effet, ces trois volets recouvrent presque l'entièreté du domaine de la pauvreté et de l'exclusion sociale. Premièrement, les États membres doivent reconnaître le droit de la personne à des ressources et prestations suffisantes et l'appliquer dans le cadre d'un dispositif global et cohérent de lutte contre l'exclusion sociale. Deuxièmement, les États membres doivent aider efficacement les personnes aptes à travailler à trouver, retrouver et conserver un emploi correspondant à leurs capacités professionnelles. Troisièmement, les États membres doivent garantir un soutien social approprié aux personnes qui en ont besoin afin de promouvoir leur inclusion économique et sociale. En outre, il apparaît clairement que ces trois principes ne sont pas indépendants les uns des autres, mais qu'ils doivent faire l'objet d'une stratégie combinée ainsi que d'une mise en œuvre intégrée.

Hugh Frazer, membre du Réseau européen d'experts indépendants³ qui doit évaluer la mesure dans laquelle les intentions relatives à l'exclusion sociale de la stratégie Europe 2020 sont effectivement mises en œuvre, confronte la réalité aux attentes qui ont été créées. Dans le premier chapitre de cette partie II, il commence par décrire ce qui se passe effectivement dans le domaine de la pauvreté et de l'exclusion sociale dans l'UE, puis il examine si les initiatives qui sont prises dans le cadre de la stratégie Europe 2020 contribuent à la réalisation de ces intentions. Il propose 26 manières d'utiliser les dispositions du Traité de Lisbonne et de la stratégie Europe 2020 afin de pouvoir enregistrer des progrès en matière d'inclusion sociale.

Cela vaut la peine de mentionner brièvement ses conclusions dans cette introduction. Du côté positif de la balance, il signale qu'il semble que la Commission européenne (re)commence à prendre conscience du fait que des systèmes de sécurité sociale efficaces revêtent une importance vitale et il invoque à cet égard le discours sur l'État de l'Union 2012 du Président de la Commission, M. Barroso. Plusieurs signes indiquent également que la DG Emploi et Affaires sociales intensifie les efforts en vue d'utiliser efficacement les nouveaux instruments mis à disposition par Lisbonne et Europe 2020. Il y a ainsi l'introduction du 'Social Inclusion Performance Monitor' et l'initiative de la Commission relative aux Fonds structurels, dans le cadre de laquelle 25 % seraient réservés au Fonds social européen (FSE) lors du prochain cycle et 20 % de ce FSE à la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Il prévoit également une impulsion supplémentaire de la part du paquet investissements sociaux. De l'autre côté de la balance, il est indiqué que d'autres Directions générales (DG), et en particulier la DG Affaires économiques et financières (ECFIN) et la DG Secrétariat général, doivent encore se laisser convaincre qu'il faut attribuer à la politique sociale et aux objectifs en matière d'inclusion sociale autant d'importance et de poids que la politique économique et

d'emploi, et que ceux-ci peuvent et doivent se renforcer réciproquement. Les auteurs *Ides Nicaise et Wouter Schepers* approfondissent le PIS dans le chapitre 2 ; nous plaçons ce point en premier lieu dans l'idée d'un État d'investissement social.

L'État d'investissement social : la nouvelle formule magique ?

Il arrive de temps à autre qu'une nouvelle formule apparaisse comme par enchantement, et il s'agit aujourd'hui de l'État d'investissement social. L'idée de base est saine et adhère à une expression chinoise quelque peu éculée : donne un poisson à un homme, il mangera un jour. Apprends-lui à pêcher, il mangera toute sa vie. En y regardant de plus près, l'État d'investissement social est un terme plus attrayant que l'État social actif, surtout parce qu'au fond, celui-ci est resté limité à l'activation sur le marché du travail dans sa forme de contrôle la plus simple. Le remplacement du principe directeur de « protection » par celui d'*empowerment* a plutôt un effet de dissimulation. On part notamment de l'idée d'égalité des chances, de l'illusion qui en découle qu'il peut être question de réciprocité (entre des individus dans des positions dominantes très différentes) et de la nécessité d'individualiser les risques sociaux et d'assumer une responsabilité personnelle. La solidarité se limite ici aux personnes qui peuvent prendre ces responsabilités et saisir les chances offertes – et les personnes en situation de pauvreté ne se trouvent pas dans la position rêvée à cet égard.

Outre le résultat de l'étude d'Elchardus et Spruyt (2013) déjà cité concernant les soins de santé, les exemples sont légion. Les plus marquants concernent la dégressivité des allocations de chômage en guise de stimulant financier pour se mettre au travail, les appels visant à supprimer l'allocation scolaire des élèves qui font régulièrement l'école buissonnière, à lier le droit aux allocations familiales à la scolarité ou à ne plus donner d'allocations aux jeunes qui quittent prématurément l'école. Il n'est pas tenu compte de la position sociale des intéressés dans la société directe ou plus large, ni des moyens financiers, et autres, limités dont disposent les intéressés.

Lorsqu'il veut le bien des gens, l'État d'investissement social investit sur le long terme, donc dans la scolarisation, l'emploi durable et la protection sociale – qui sont d'emblée les manières les plus efficaces de lutter contre la pauvreté infantile.

Le paquet investissements sociaux (PIS)⁴ peut contribuer à cette société d'investissement social, du moins si certaines conditions sont remplies. Un

point positif est en tout cas le fait que la stratégie d'inclusion active est appliquée comme contexte, surtout en ce qui concerne la dimension de la pauvreté infantile. Pour récapituler (Vranken, 2012), cela implique la réalisation simultanée de trois piliers, notamment l'accès aux ressources adéquates, l'accès abordable à des services qualitatifs et des marchés du travail inclusifs. Mais la route est jonchée d'obstacles. *Ides Nicaise et Wouter Schepers*, les auteurs de la contribution sur le PIS mentionnent : le discours néolibéral toujours prédominant dans la politique de l'UE où les économies et l'idéologie du libre marché priment la logique sociale, le dévouement non garanti des États membres et les inconsistances et visions contradictoires, surtout en ce qui concerne le rôle de la protection sociale, qui sont présents dans les textes en question. Une fois ceux-ci vaincus, on reconnaîtra – de nouveau – qu'une politique sociale solide est un investissement qui procurera un grand rendement – économique – à l'avenir (Commission européenne, 2013).

Dans ce cadre, l'attribution automatique des droits forme une piste importante (chapitre 3). Le point de départ est la grande ampleur du *non take-up* des allocations sociales – des études étrangères fiables mentionnent souvent des ratios de non-usage de plus de 40 %, auxquels on prête beaucoup moins attention qu'à la fraude sociale, bien qu'il s'agisse là d'un problème plus grave pour qui est concerné par la lutte contre la pauvreté et par la justice sociale en général. En effet, le *non take-up* de droits (sociaux) touche en particulier les groupes les plus vulnérables de la population.

Il y a une multitude de facteurs qui expliquent le *non take-up* : la complexité de la législation, l'ignorance du côté de l'ayant droit, la crainte de la stigmatisation, toutes sortes de seuils dans l'organisation d'assistance, les conditions d'octroi restrictives et un budget limité. C'est peut-être pour cela qu'il y a autant de variation dans l'interprétation de la notion d'« attribution automatique des droits ». La forme la plus pure concerne l'« ouverture automatique d'un droit », où l'autorité concernée examine automatiquement si quelqu'un entre en ligne de compte ou non pour un droit donné. De l'autre côté du spectre, on trouve des mesures afin que les procédures de demande se déroulent plus simplement. Dans leur conclusion, les auteurs – *Françoise De Boe et Henk Van Hoogtem* – signalent à juste titre que cette solution n'en est une que si les intéressés sont... intéressés à la mise en œuvre.

« Seule une meilleure compréhension des raisons du non take-up permettra d'identifier les pistes que nous devons suivre pour y remédier, ce qui va plus loin que la question de l'attribution automatique des droits proprement dite. »

Des mesures adaptées pour des situations spécifiques ?

Loin d'apporter un plus à la politique directe générale en matière de pauvreté et aux effets (indirects) de lutte contre la pauvreté de la politique globale, il semble que les mesures spécifiques relatives au marché du travail, à l'enseignement, à la protection sociale ou au logement ne fassent qu'enfoncer un peu plus les personnes en situation de pauvreté. Nous avons mentionné à l'instant des mesures ou propositions relevant de la sphère du chômage et de la scolarité, mais il y a encore d'autres illustrations. Des initiatives ciblées sont pourtant indispensables pour répondre à la situation et aux besoins spécifiques de certains groupes en situation de pauvreté.

La pauvreté arbore par exemple un profil particulier en milieu rural et les personnes vivant dans la pauvreté y sont en proie à des problèmes spécifiques, c'est pourquoi, selon Maarten Loopmans et Xavier May (partie III, chapitre 1), il est impossible de résoudre la situation à l'aide d'une politique générique de lutte contre la pauvreté. L'activation vers un emploi n'aura que peu de valeur pour les personnes âgées vivant dans la pauvreté ; en effet, celles-ci sont généralement en prépension ou en incapacité de travail. De plus, ces personnes âgées vivant dans la pauvreté ont souvent des problèmes de santé, de sorte qu'il faut œuvrer – entre autres – à l'accessibilité des soins de santé pour les groupes socialement plus faibles ; ce qui, selon l'étude précitée d'Elchardus et Spruyt (2013), n'inquiète pas beaucoup la plupart des Flamands. Pour les familles monoparentales également, une politique générique de lutte contre la pauvreté doit s'accompagner de mesures pour leurs problèmes spécifiques, comme l'accès à la mobilité et des services abordables de garde d'enfants.

Le CPAS est l'instance par excellence pour combiner l'exécution d'une politique générique de lutte contre la pauvreté (attribution du DIS) avec des mesures qui sont axées sur des problèmes et groupes de population spécifiques. Il s'agit dans une mesure croissante de « ressortissants de pays tiers » ou de « personnes d'origine non belge ». La diversité fortement accrue de la population qui s'adresse au CPAS, également nommée « superdiversité » (Vertovec, 2007), entraîne sa propre série de défis.

Comme *Ramón Peña-Casas, Dalila Ghailani et Johan Wets* le font remarquer à juste titre dans le chapitre 4 de cette partie, de plus en plus de personnes d'origine étrangère font, depuis plusieurs années, appel aux CPAS. Selon les prévisions d'Eurostat (2011), la population belge devrait, principalement en raison de la migration, augmenter de 24 % d'ici 2060⁵ alors que les ressortissants de pays tiers constituent un groupe cible de plus en plus important en matière de politique d'activation des CPAS. Les CPAS belges doivent ainsi fournir des efforts considérables afin de favoriser « l'intégration sociale » de ce public.

Si la gamme d'instruments dont disposent les CPAS apparaît généralement suffisante, ce sont principalement les problèmes de communication liés à la maîtrise de la langue et aux différences culturelles que rencontrent les CPAS, ainsi qu'un manque de moyens humains et financiers, couplés à un manque de concertation et d'échange.

La diversité de plus en plus importante de la population ayant recours aux CPAS représente un défi pour l'avenir car ils assurent un rôle fondamental pour l'intégration sociale des personnes d'origine étrangère, *a fortiori* si elles se trouvent menacées par la pauvreté et/ou l'exclusion sociale. Comme le soulignent les auteurs, la différence de traitement dont nécessitent ces populations et les répercussions que cela peut avoir sur l'action des CPAS doivent faire l'objet d'une plus grande attention. Ils devraient être en mesure de jouer un rôle plus important dans l'intégration de personnes d'origine étrangère.

En même temps, les CPAS doivent placer leur approche sur un plan plus large au niveau régional ou national ; ils disposent à cet effet, à leur niveau, d'une marge de manœuvre assez grande. Si les prévisions d'Eurostat se confirment et que la diversité de la population belge continue d'augmenter, il faudra travailler sur une politique d'intégration et de migration intégrée, dans laquelle les activités et la politique de différents domaines de compétence et niveaux politiques s'accorderont dans un cycle politique intégré.

Véronique Degraef, présente également, dans le chapitre 5, les défis et enjeux actuels des CPAS. S'appuyant sur les résultats d'une recherche participative sur l'accompagnement des personnes menée en 2012 dans les CPAS bruxellois, l'article illustre la situation paradoxale des CPAS contraints d'assurer, dans un contexte de fortes contraintes budgétaires, un nombre grandissant de missions de plus en plus diversifiées pour rencontrer les besoins d'aide sociale d'un public sans cesse croissant et hétérogène. Pour y faire face, les CPAS s'engagent dans des mutations organisationnelles dont l'impact sur les pratiques d'accompagnement des travailleurs sociaux comme sur le parcours des usagers peut être considérable. Les tensions, pressions, contradictions engendrées par les nouveaux modes de gestion managériale, et les outils qui y sont associés, mettent ainsi à rude épreuve tant les responsables des services que les travailleurs sociaux et les personnes aidées, tous confrontés aux défis majeurs du changement organisationnel que sont la transversalité et la temporalité. Est aussi mise en lumière l'étroite imbrication d'enjeux de « connaissance » et de « reconnaissance » de l'institution CPAS en tant que telle et de toutes les personnes concernées, dans un souci de renforcement des compétences professionnelles comme des capacités politiques.

Notes

1. Article 9 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.
2. Référence C (2008) 5737. Voir <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUri-Serv.do?uri=CELEX:32008H0867:FR:HTML>.
3. Le réseau remet à la Commission européenne des informations, des conseils, des analyses et une expertise actuels, qualitatifs et indépendants sur la situation et la politique en matière d'affaires sociales et d'inclusion sociale dans les 34 pays qu'il couvre (28 États membres plus l'ancienne République yougoslave de Macédoine, l'Islande, le Liechtenstein, la Norvège, la Serbie et la Turquie) et il offre un soutien à la Commission pour le contrôle des progrès enregistrés dans la réalisation des objectifs sociaux de l'UE. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32008H0867:EN:HTML>.
4. Towards Social Investment for Growth and Cohesion – including implementing the European Social Fund 2014-2020, COM(2013) 83. Voir <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1044&langId=fr>.
5. Eurostat Newsrelease 80/2011 – 8 juin 2011.

Chapitre 1

Lutter efficacement contre la pauvreté et l'exclusion sociale en Europe : une nouvelle approche

Hugh Frazer

1. Introduction

La lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale au sein de l'Union européenne a dernièrement connu deux moments d'optimisme : le Traité de Lisbonne et l'annonce de la stratégie Europe 2020. Le Traité de Lisbonne a grandement encouragé les efforts de l'UE en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale lorsqu'il est entré en vigueur le 1^{er} décembre 2009. Le Traité reprend une « clause sociale horizontale » stipulant que « dans la définition et la mise en œuvre de ses politiques et actions, l'Union prend en compte les exigences liées à la promotion d'un niveau d'emploi élevé, à la garantie d'une protection sociale adéquate, à la lutte contre l'exclusion sociale ainsi qu'à un niveau élevé d'éducation, de formation et de protection de la santé humaine »¹. En d'autres termes, la pauvreté et l'exclusion sociale sont à présent censées être au cœur de l'élaboration des politiques de l'UE.

La seconde raison ayant poussé à l'optimisme était le lancement en juin 2010 de la stratégie Europe 2020 pour une « croissance intelligente, durable et inclusive », et en particulier l'adoption pour la première fois d'un objectif européen de réduction de la pauvreté et de l'exclusion sociale de 20 millions de personnes d'ici 2020. La stratégie Europe 2020 avait donc, du moins sur papier, créé de nouvelles opportunités pour poursuivre le renforcement de l'agenda social de l'UE en général et pour lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale en particulier. On s'attendait dès lors à ce que, finalement, la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale ainsi que la construction d'une Europe plus inclusive soient au centre de l'élaboration des politiques de l'UE. On pensait que ces thèmes bénéficieraient du même statut que les objectifs économiques et environnementaux et que les politiques économiques, sociales, environnementales et en matière d'emploi seraient élaborées de manière à se renforcer mutuellement.

Le premier chapitre pose la question suivante : cet optimisme était-il justifié ? Afin d'y répondre, j'étudie d'abord brièvement la situation de la pauvreté et de l'exclusion sociale dans l'UE. Je me penche ensuite sur l'efficacité des initiatives entreprises pour traiter la pauvreté et l'exclusion sociale dans la stratégie Europe 2020. Pour ce faire, je me suis basé sur le travail du Réseau d'experts indépendants de l'UE² afin d'évaluer dans quelle mesure l'application de la stratégie Europe 2020 avait augmenté les efforts d'inclusion sociale. Je propose ensuite 26 façons d'améliorer l'action du Traité de Lisbonne et de la stratégie Europe 2020 pour l'avenir de l'inclusion sociale.

2. Augmentation de la pauvreté et de l'exclusion sociale

La situation de la pauvreté et de l'exclusion sociale empire. Les derniers chiffres d'Eurostat³ indiquent qu'en 2011, 119,6 millions de personnes vivant au sein de l'UE (soit 24,2 % de la population de l'UE) courraient un risque de pauvreté ou d'exclusion sociale, ce qui représente une augmentation d'un peu plus de quatre millions par rapport à 2008. Cette proportion a augmenté de 1,1 % (ce qui équivaut à 5,8 millions de personnes) entre 2009 et 2011. Cette lente dégradation s'est probablement poursuivie au cours des deux années qui ont suivi l'enregistrement de ces données et les chiffres devraient à présent être encore plus médiocres. Les chiffres généraux ne dépeignent toutefois qu'une partie de la situation. L'impact de la crise a été bien plus sévère dans certains pays et sur certains groupes. Les chiffres ont non seulement augmenté, mais, pour certains, la gravité ou le niveau de pauvreté s'est considérablement aggravé.

À la demande de la Commission européenne, nous avons suivi, au sein du Réseau d'experts indépendants de l'UE sur l'exclusion sociale, l'impact de la crise et des mesures d'austérité sur la pauvreté et l'exclusion sociale ces dernières années. Bien que ce suivi ait été compliqué par le manque de données à jour et actuelles sur la pauvreté et l'exclusion sociale, et aussi en raison d'un décalage au niveau de l'impact, nous avons pu dégager une image assez claire de la situation. Voici un résumé des principales conclusions des experts. D'abord et surtout, la pauvreté et l'exclusion sociale ont augmenté dans pratiquement la moitié des États membres. L'augmentation de la pauvreté ou de l'exclusion sociale a toutefois été beaucoup plus importante dans certains pays que dans d'autres (particulièrement dans les États membres méridionaux et orientaux). Notons que l'augmentation a été relativement modeste en Belgique (nous sommes passés de 20,8 % en 2008 à 21 % en 2011). L'augmentation du chômage, et surtout du chômage à long terme et du chômage des

jeunes, a été un facteur clé dans l'augmentation de la pauvreté ou de l'exclusion sociale. Ce fait est illustré par l'augmentation du nombre de bénéficiaires des services d'assistance sociale et par une croissance considérable du nombre de demandes d'aide urgente au niveau des services de première ligne et des organisations non gouvernementales (ONG). Les difficultés rencontrées pour le paiement des factures et l'augmentation de l'endettement sont également de plus en plus marquées. Ces éléments sont souvent liés à des problèmes de remboursement de prêts hypothécaires et à l'augmentation plus rapide que la moyenne du prix des biens et services de base. Plusieurs experts ont également souligné l'augmentation du nombre de personnes vivant dans des ménages présentant une intensité de travail très faible, niveau auquel la Belgique se distingue particulièrement puisqu'elle est passée de 12,3 % en 2008 à 13,7 % en 2011 – les chiffres relatifs à l'UE-27 indiquent un passage de 9,0 % en 2008 à 10,3 % en 2011. Tout comme le chômage, la diminution significative des salaires ainsi que la croissance du nombre d'emplois précaires et à temps partiel entraînent une augmentation de la pauvreté des travailleurs dans de nombreux pays.

De même, dans plusieurs des pays présentant des diminutions des taux d'exclusion sociale ou de risque de pauvreté, plusieurs experts avancent que ces chiffres cachent une dégradation de la situation, car dans certains pays, une tendance baissière du seuil national de risque de pauvreté découle de la diminution du revenu médian national des ménages, mais, parallèlement, la charge de cette réduction retombe plus sur les personnes bénéficiant de faibles revenus. Cela pourrait bien être le cas en Belgique. Ce point est renforcé par l'augmentation du taux de privation matérielle dans de nombreux pays, d'autant plus que dans certains cas, les experts pointent une intensification de la gravité ou du niveau de la pauvreté. Notons qu'en Belgique, le taux de privation matérielle a sensiblement augmenté entre 2008 et 2011 (il est passé de 11,6 % à 12,9 %).

La plupart des experts soulignent que l'impact de la crise n'a pas été réparti uniformément et qu'il a été particulièrement important pour certains groupes. Les enfants (surtout ceux vivant dans des familles monoparentales et dans des familles nombreuses) constituent un groupe enregistrant des augmentations particulièrement élevées des taux de pauvreté et d'exclusion sociale en Estonie et en Hongrie, en Bulgarie, en Irlande et en Lettonie. Le groupe des jeunes adultes a présenté une augmentation très élevée du taux de risque de pauvreté ou d'exclusion dans les pays tels que la Bulgarie, le Danemark, l'Estonie, la Grèce, l'Irlande, la Lettonie, la Lituanie, Malte et l'Espagne. Les immigrants et les personnes issues d'un contexte de migration et de minorités ethniques (surtout les Roms) présentent un risque très élevé dans de

nombreux pays. Plusieurs pays ont enregistré une augmentation du sans-abrisme ainsi qu'une croissance de la pauvreté au niveau des personnes handicapées et de certaines catégories de personnes âgées. Des experts soulignent par ailleurs un risque accru pour certaines catégories de femmes.

L'impact de la crise varie aussi sensiblement au sein des pays, certaines régions ou localités étant plus affectées que d'autres. Cela reflète souvent des déséquilibres structurels existants, que la crise ne fait qu'accentuer. Plusieurs experts avancent que la crise actuelle a renforcé les tendances à long terme d'augmentation de l'inégalité dans la société et que, même lorsque l'on a observé une certaine relance économique, les bénéfices ne sont souvent pas équitablement partagés. De manière générale, il est évident que nous sommes confrontés à une conjugaison de divers facteurs qui détériorent les niveaux des revenus et font augmenter les taux de privation, de pauvreté et d'endettement : l'augmentation du chômage, la segmentation accrue du marché du travail, l'augmentation du coût de la vie, les réductions ou les restrictions accrues au niveau des systèmes d'aide au revenu, et les réductions opérées dans les services publics.

Les données EU-SILC pour 2011 et le rapport de la Commission européenne 'Employment and Social Developments in Europe 2012' (Commission européenne, 2012) nous fournissent de plus amples informations sur ces tendances. Il convient particulièrement de souligner certaines conclusions mettant en avant la gravité accrue de la situation. Tout d'abord, en 2010, 8,5 % des personnes en âge de travailler ont présenté un risque de pauvreté dans au moins trois des quatre dernières années (dont la dernière), ce qui revient à une pauvreté persistante. Ensuite, nous observons dans de nombreux États membres de nettes augmentations de l'écart de pauvreté. Dans l'ensemble de l'UE, l'augmentation atteint 1,2 %. Soulignons les augmentations notables du taux de pauvreté et de l'écart de pauvreté au Danemark, en France, en Grèce, en Slovaquie et en Espagne. Il est aussi frappant de constater que les chiffres relatifs au pourcentage de la population présentant un revenu disponible équivalent inférieur à 40 %, 50 %, 60 % et 70 % respectivement du revenu disponible équivalent médian national indiquent que la plus grande augmentation enregistrée entre 2008 et 2011 concernait les groupes affichant un revenu disponible équivalent inférieur à 40 % et 50 % du revenu médian. De plus, de nombreuses personnes se trouvent en bas de l'échelle de distribution des revenus depuis le début de la crise. Ensuite, la privation matérielle grave a affiché une tendance à la hausse entre 2008 et 2011 (de 8,4 % à 8,8 %). Les derniers chiffres indiquent en outre que les désavantages multiples (les personnes confrontées à la fois à la pauvreté des revenus et à la privation) augmentent aussi. Ce sont surtout les personnes peu qualifiées, les personnes qui vivent

dans des ménages monoparentaux, les hommes qui vivent seuls, les migrants de pays tiers et, dans une certaine mesure, les enfants, qui sont confrontés à des risques sensiblement plus élevés de désavantages multiples ; par ailleurs, outre les ménages monoparentaux, les risques auxquels ces personnes sont confrontées ont généralement empiré, surtout depuis le début de la crise.

Trois conclusions clés tirées des tendances récentes

La première conclusion que je tirerai des faits susmentionnés est que l'austérité ne fonctionne pas et frappe les plus pauvres et les plus vulnérables. Dans son avant-propos à ‘Employment and Social Development in Europe 2012’ (Commission européenne, 2012), le Commissaire Andors a reconnu que «Après cinq années de crise économique, la récession est de retour, le chômage a atteint des niveaux sans précédent depuis près de deux décennies et la situation sociale est également en train de se détériorer»⁴. La réalité est la suivante : les sévères programmes d'austérité idéologiques appliqués dans de nombreux pays ont débouché sur une diminution de la demande, une augmentation du chômage et une détérioration de la situation sociale. Nous constatons par conséquent que la crise sociale et financière s'intensifie dans l'UE, que la divergence entre les différentes régions de l'UE est plus marquée (avec un cercle vicieux à tendance baissière, surtout dans de nombreux États membres méridionaux et orientaux), que la polarisation sociale augmente, que le risque de chômage à long terme et d'exclusion s'accroît, et que certains groupes de population sont particulièrement touchés.

Ma seconde conclusion est la suivante : l'objectif de la stratégie Europe 2020 visant à sortir 20 millions de citoyens de la pauvreté et de l'exclusion sociale est menacé. Les données de 2011 indiquent que la majorité des États membres n'enregistrent aucun progrès vis-à-vis de leur objectif national de pauvreté et d'exclusion sociale d'ici 2020 et que, au contraire, ils accusent des augmentations du nombre de personnes en situation de pauvreté ou d'exclusion sociale par rapport à 2008. Cette constatation est particulièrement préoccupante, car les objectifs fixés par de nombreux États membres n'étaient pas suffisamment ambitieux. Cumulativement, ils restent environ de 5 à 8 millions sous l'objectif de 20 millions de la stratégie Europe 2020. Une action urgente s'impose donc pour remettre sur les rails l'objectif de pauvreté et d'exclusion sociale de l'UE.

Ma troisième conclusion est que l'importance des systèmes de protection sociale a été légitimée. L'impact différent qu'a eu la crise au sein de l'UE et la divergence croissante entre les États membres ont souligné que, en général, mais avec divers niveaux d'efficacité, les États membres qui présentaient les

systèmes de protection sociale les plus développés s'en sont le mieux tirés. Leurs systèmes se sont avérés d'importants stabilisateurs économiques et un moyen de protection crucial pour les plus vulnérables, sauvant plus de personnes de la pauvreté et de l'exclusion sociale. Il est donc primordial de ne pas abandonner les systèmes de protection sociale en faveur de mesures d'allègement à court terme, comme c'est le cas dans certains États membres, et d'étudier comment nous pouvons développer des systèmes de protection sociale plus forts dans l'ensemble de l'UE. Poumons-nous trouver des manières de mieux exprimer la solidarité européenne en veillant à ce que les pays plus riches et plus développés soutiennent les États membres plus faibles dans le développement de leurs systèmes, afin qu'il existe une véritable solidarité et une protection sociale efficace dans l'ensemble de l'UE ?

3. Europe 2020 ne rime pas avec inclusion sociale

Vu la gravité de la crise et les tendances préoccupantes de la pauvreté et de l'exclusion sociale, on pourrait imaginer que l'on s'efforcerait d'inscrire la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale au cœur de la mise en œuvre de la stratégie Europe 2020, afin d'aboutir à une intégration plus proche et renforcée entre les politiques économiques, environnementales, sociales et en matière d'emploi. L'analyse des trois premières années du « Semestre européen »⁵ démontre toutefois que tel n'a pas été le cas.

Le Semestre européen commence chaque année lorsque le Conseil européen identifie les principaux défis économiques et sociaux et donne des avis stratégiques sur les politiques sur la base d'un rapport de la Commission, « Examen annuel de la croissance ». Les États membres sont alors invités à réviser et à définir chaque année dans des programmes nationaux de réforme (PNR) leurs projets en vue d'atteindre les cinq objectifs de l'UE pour la stratégie Europe 2020. C'est en 2011 que les États membres de l'UE ont pour la première fois dû soumettre leurs PNR Europe 2020 à la Commission européenne, opération qu'ils ont dû réitérer en 2012 et en 2013. La Commission évalue ensuite ces plans, ce qui débouche sur des recommandations spécifiques par pays (RSP) qui sont transmises aux États membres. L'année suivante, la Commission établit un rapport sur la mesure dans laquelle ses conseils ont été suivis.

Alors, où en est l'inclusion sociale dans ce processus ? Nous avons évalué au sein du Réseau d'experts indépendants sur l'inclusion sociale de l'UE les principaux points forts et points faibles des PNR et des rapports sociaux nationaux (RSN) au niveau de l'inclusion sociale (voir par exemple Frazer & Marlier,

2012). Les experts se sont concentrés en particulier sur la mesure dans laquelle les actions décrites dans les PNR et les RSN devaient permettre de progresser vers la réalisation des objectifs d'inclusion sociale d'Europe 2020. Nous estimons que la dimension sociale de la stratégie Europe 2020 a été reléguée à un rôle mineur en 2011, car la Commission et les États membres se sont concentrés sur des mesures visant à traiter la crise économique et financière et à équilibrer les budgets. Très peu d'améliorations ont été relevées en 2012 et 2013, bien que la Commission, le Conseil Emploi, Politique sociale, Santé et Consommateurs (EPSCO) et le Conseil européen aient encouragé les pays à faire de « la lutte contre le chômage et les conséquences sociales de la crise » l'une des cinq priorités dans la préparation de leurs PNR. Par ailleurs, en 2012, la dimension sociale de la stratégie Europe 2020 devait potentiellement être renforcée par la décision du Conseil EPSCO de juin 2011 visant à l'appuyer par une « méthode ouverte de coordination (MOC) sociale renouvelée » soutenue par des RSN annuels couvrant les trois volets de la coopération de l'UE dans le domaine social (inclusion sociale, pensions et soins de santé et soins à long terme). Ils devaient être soumis en même temps que les PNR et le but était que les RSN permettent de se concentrer beaucoup plus et de manière plus détaillée sur des politiques visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale en général, et contre la pauvreté infantile et l'exclusion sociale en particulier. Le premier tour des RSN (2012) a toutefois été décevant, très peu de rapports ayant été soumis à temps et un tiers d'entre eux manquant toujours à l'appel quatre mois plus tard. En ce qui concerne les recommandations spécifiques par pays (RSP), en 2011, les questions liées à l'inclusion sociale étaient très peu nombreuses, et, même s'il y a eu un peu plus de RSP présentant une dimension sur l'inclusion sociale en 2012 et qu'elles ont été encore plus nombreuses en 2013, elles restent insuffisantes au regard de la gravité de la crise.

En réalité, la plupart des PNR ont été dominés par des mesures d'austérité et de rigueur financière aux dépens des politiques d'inclusion sociale et une attention insuffisante a été accordée à l'impact social négatif de ces mesures. Les systèmes de protection sociale ont reçu une attention limitée, tandis que l'accès aux services n'a bénéficié que d'une couverture très limitée. Nous constatons également une tendance préoccupante au niveau de certains États membres, qui déplacent l'accent des programmes et politiques à long terme traitant la nature structurelle de la pauvreté et de l'exclusion sociale, pour se concentrer sur les réponses à court terme à l'impact de la crise. Cela peut aussi déboucher sur une tendance à individualiser les problèmes de la pauvreté et de l'exclusion sociale, et à blâmer les individus pour leur situation de pauvreté et d'exclusion sociale. Par conséquent, l'accent est davantage mis sur les

programmes qui ciblent le changement de comportement des individus plutôt que le traitement des causes structurelles de la pauvreté et de l'exclusion sociale. Cette approche risque de miner les programmes et politiques à long terme basés sur la solidarité sociale et les droits sociaux fondamentaux des citoyens. Dans la mesure où la pauvreté et l'exclusion sociale sont traitées, l'accent est souvent mis presque exclusivement sur l'amélioration de l'accès à l'emploi, mais même à ce niveau, il s'agit souvent d'une approche assez limitée, qui ne permet pas de traiter suffisamment toute la série d'aides nécessaires pour aider les personnes les plus éloignées du marché du travail. Rien d'étonnant dès lors à ce que dans bon nombre de PNR, les synergies entre les objectifs d'inclusion sociale de la stratégie Europe 2020 et d'autres objectifs de cette même stratégie ne soient pas explicitement développées. Lorsqu'elles existent, c'est plus souvent dans les domaines de l'emploi et des désavantages éducationnels.

De nombreux experts ont aussi pointé les faiblesses dans la gouvernance de l'inclusion sociale et ont souligné le besoin de poursuivre le développement dans ce domaine, particulièrement au niveau de l'intégration⁶ des objectifs d'inclusion sociale, des évaluations de l'impact social et de l'implication des parties prenantes. En effet, il est frappant de constater qu'en ce qui concerne l'implication des parties prenantes, de nombreux experts considèrent qu'il y a eu un déclin depuis la préparation des plans d'action nationaux sur la pauvreté et l'exclusion sociale et des rapports nationaux sur les stratégies de protection sociale et d'inclusion sociale (RNSPSIS) qui, avant 2010, étaient soumis dans le cadre de la méthode ouverte de coordination sociale. La Belgique semble toutefois mieux s'en tirer que la plupart des États membres avec l'établissement de la Plateforme belge contre la pauvreté et l'exclusion sociale, qui rassemble deux ou trois fois par an tous les acteurs impliqués dans la lutte contre la pauvreté dans le contexte belge : les représentants des administrations nationales et sous-nationales, la société civile, les partenaires sociaux et les académiciens, même si la qualité et l'opportunité des consultations sur les PNR et les RSN doivent encore être améliorées. La soumission tardive de la plupart des RSN suggérait également que la MOC sociale renouvelée, convenue par le Conseil EPSCO en juin 2011, et son outil de mise en œuvre clé, les RSN, doivent encore être effectivement opérationnalisés et intégrés dans le cycle de gouvernance Europe 2020. D'autre part, l'attention limitée accordée aux questions liées à l'inclusion sociale et à la protection sociale dans la plupart des PNR, ainsi que leur approche très limitée des questions liées à la pauvreté et à l'exclusion sociale, renforcent l'argument suivant lequel les RSN devraient être développés en vue de soutenir la dimension sociale des PNR.

L'accent très limité mis sur l'inclusion sociale dans le Semestre européen a aussi été souligné par de nombreuses parties prenantes de la lutte européenne contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Le « Réseau européen anti-pauvreté » (EAPN)⁷ a par exemple fait part de « ses grandes préoccupations en ce qui concerne l'absence flagrante de progrès dans la réduction de la pauvreté, la visibilité minimale de la stratégie Europe 2020 dans les PNR et les RSP, et, de manière générale, dans le Semestre européen, ainsi que le déficit démocratique et participatif inacceptable »⁸ (EAPN, 2013 : 8). Eurochild en a conclu que « Dans l'ensemble, les Programmes nationaux de réforme 2013 (PNR) montrent, par rapport aux PNR de 2012, quelques légères améliorations en ce qui concerne la pauvreté infantile et le bien-être. Cependant, dans la plupart des PNR, l'attention accordée à la lutte contre la pauvreté infantile et à l'exclusion sociale est encore bien loin de ce qui est nécessaire pour atteindre à la fois l'objectif Europe 2020, à savoir sortir 20 millions de personnes de la pauvreté et de l'exclusion sociale d'ici 2020, et réagir aux conséquences graves et croissantes de la crise économique et des mesures d'austérité sur les enfants et leurs familles »⁹ (Eurochild, 2013 : 1). La Plateforme des ONG sociales européennes, en se réjouissant de l'augmentation en 2013 du nombre de RSP sur « la pauvreté, l'emploi, l'éducation et les services de soins de santé », ainsi que des nouvelles propositions individuelles positives pour certains pays en ce qui concerne les groupes cibles clés tels que les jeunes, les enfants, les migrants et les Roms, a déclaré que « le message prépondérant des RSP est de réduire les déficits et la dette publics, en s'attaquant tout d'abord aux dépenses publiques, avec comme conséquences probables une augmentation de la pauvreté et de l'exclusion sociale, ainsi qu'une moins grande cohérence des RSP sociaux et une baisse de leur potentiel à donner des résultats concrets. Pour aider à s'assurer que les RSP renforcent les objectifs sociaux et les objectifs en matière d'égalité, s'impose au minimum une évaluation efficace de l'égalité sociale et de l'égalité entre les femmes et les hommes »¹⁰ (Social Platform, 2013).

L'impact limité à ce jour de la définition d'un objectif de réduction de la pauvreté et de l'exclusion sociale dans le cadre de la stratégie Europe 2020 sur la politique sociale européenne ne surprendra pas certains analystes, qui ont émis des réserves quant à la manière dont l'objectif a été défini et quant à la volonté politique derrière celui-ci. Copeland et Daly ont par exemple affirmé que, si la cible était ambitieuse et innovante dans un contexte européen, son objectif était trop spécifique et la cible présentait elle-même certaines faiblesses : « Premièrement, l'objectif résultait davantage d'une opportunité politique saisie par plusieurs acteurs de la politique pro-sociale (certains au sein de la Commission européenne, du Parlement, de certains États membres

ainsi que des ONG) que d'un accord visant l'européanisation accrue de la politique sociale. Deuxièmement, l'objectif est un compromis dans le sens où il est constitué de façon très diverse pour ce qui est de savoir s'il parviendra à résoudre les problèmes de pauvreté des revenus, de privation matérielle sévère et/ou des ménages sans-emploi. Troisièmement, l'objectif laisse aux États membres une certaine latitude pour ce qui est de leur réaction quant à la définition qu'ils utiliseront et au niveau d'ambition qu'ils fixeront pour atteindre cet objectif. Ainsi, l'objectif risque à la fois d'être incohérent en tant qu'approche en matière de politique sociale et d'être inefficace en tant qu'action d'envergure précipitée par les États membres pour lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale »¹¹ (Copeland & Daly, 2012).

4. Que faut-il changer ?

Cette analyse assez pessimiste nous amène à nous demander s'il est possible de redynamiser le processus Europe 2020 et de concrétiser les nouveaux objectifs sociaux du Traité de Lisbonne. En me basant fondamentalement sur le travail du Réseau d'experts de l'UE, je proposerais 26 démarches pratiques qui peuvent et devraient être entreprises. Elles couvrent quatre domaines clés, à savoir : l'amélioration de la gouvernance de l'inclusion sociale de la stratégie Europe 2020 via l'application efficace du paquet investissements sociaux (PIS), la concrétisation de l'inclusion active, le lancement d'une initiative forte sur la pauvreté infantile et le bien-être des enfants, et l'activation de la clause sociale horizontale du Traité de Lisbonne.

4.1. Amélioration de la gouvernance de l'inclusion sociale de la stratégie Europe 2020

Afin d'améliorer la gouvernance de l'inclusion sociale d'Europe 2020, l'objectif d'une économie inclusive doit être complètement intégré avec ceux d'une économie intelligente et durable, comme convenu par le Conseil européen de juin 2010. Les PNR doivent donc devenir un mécanisme de mise en œuvre intégré et (plus) équilibré pour ces trois objectifs qui se renforcent mutuellement, et ils doivent être soutenus par des RSN soigneusement développés. Cette probabilité a été renforcée par le lancement du PIS de la Commission européenne (soit la communication de la Commission sur l'investissement social pour la croissance et la cohésion, la recommandation annexée sur l'investissement en faveur des enfants, et les divers documents de travail du personnel) en février 2013. Il s'agit d'une initiative potentiellement importante pour renforcer la dimension sociale de la stratégie Europe 2020. Bien qu'il soit arrivé trop tard pour avoir un effet significatif sur les PNR de

2013, il contribue probablement à expliquer les RSP sur l'inclusion sociale un peu plus strictes en 2013. Le PIS crée un cadre rassemblant des initiatives dans toute une série de questions clés sur l'inclusion sociale et la protection sociale, et il définit un agenda clair pour la suite. La mise en œuvre du PIS implique que les États membres accordent une plus grande attention à l'engagement de dépenses plus efficaces et efficientes afin d'assurer une protection sociale durable et adéquate ; à la réalisation de plus gros investissements dans le développement des compétences et des capacités des individus pour améliorer leurs chances d'intégration dans la société et le marché du travail ; et à la prise de mesures pour que les systèmes de protection sociale répondent de façon adéquate aux besoins des personnes à des moments cruciaux de leur vie.

Une partie clé du contexte consistera donc à veiller à ce que l'agenda défini dans le PIS soit effectivement intégré dans le processus de gouvernance Europe 2020 et à suivre sa mise en œuvre. À cet effet, les points suivants devraient être prioritaires pour la Commission européenne et les États membres :

1. Les objectifs d'inclusion sociale du PIS devraient être intégrés dans la stratégie Europe 2020 et complètement repris dans le développement des politiques macro-économiques de l'UE. Cela sera beaucoup plus facile si, à la suite des discussions actuellement menées sur l'Union économique et monétaire (UEM), un accord était dégagé sur une « dimension sociale forte de l'UEM », requérant que les politiques monétaires et économiques contribuent à la réalisation des objectifs sociaux de l'UE et à la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. À cet égard, il sera important d'adopter un ensemble d'indicateurs pour suivre régulièrement les progrès réalisés au niveau de la dimension sociale de l'UEM, ce qui compléterait et améliorera le suivi important que la Commission et le Comité de protection sociale (CPS) assurent déjà via le développement du mécanisme de suivi des résultats dans le domaine de la protection sociale (Comité de la protection sociale, 2012). Il sera également vital que le suivi plus large des politiques économiques des États membres en vertu du *six-pack* et du *two-pack*¹² reprenne intégralement les objectifs de protection sociale et d'inclusion sociale. Par exemple, les dispositions communes pour l'évaluation des projets de plans budgétaires nationaux en vertu du *two-pack* devraient être utilisées pour veiller à ce qu'ils soient étudiés pour leur contribution aux objectifs d'inclusion sociale et pas uniquement sous l'angle de la stabilité macro-économique.
2. La couverture des questions liées à l'inclusion sociale devrait être étendue dans l'examen annuel de la croissance (EAC) afin de mieux refléter le PIS,

avec différentes sous-sections sur le caractère adéquat des systèmes de protection sociale, l'inclusion active, la pauvreté infantile, l'exclusion sociale et le sans-abrisme. Un accent plus marqué devrait aussi être mis sur le rôle crucial joué par les services sociaux dans la prévention de l'exclusion sociale et la réaction à l'impact de la crise économique et financière. Cela permettrait la publication de directives plus spécifiques et plus strictes pour les États membres par rapport à leur couverture des questions liées à l'inclusion sociale dans leurs PNR.

3. En vue de « renforcer la dimension de l'inclusion sociale dans les PNR », les États membres devraient : réaliser beaucoup plus systématiquement des évaluations de l'impact social des mesures reprises dans leurs PNR (dont les mesures économiques) ; mieux identifier et accorder une plus grande priorité dans leurs PNR/RSN aux mesures visant à protéger les groupes particulièrement vulnérables, comme les migrants, les Roms, les personnes sans-abri et les personnes handicapées ; réviser leurs dispositions liées à l'implication effective des parties prenantes.
4. L'implication actuellement très limitée des parties prenantes de l'inclusion sociale (dont les personnes confrontées à la pauvreté, les organisations qui travaillent avec elles, ainsi que les autorités locales et régionales) dans le développement, la mise en œuvre et le suivi des PNR doit être corrigée. À cet égard, le CPS et la Commission européenne devraient « convenir de directives pour l'implication des parties prenantes », qui seraient utilisées pour suivre et dresser des rapports sur l'implication des parties prenantes dans le processus de la stratégie Europe 2020, particulièrement les PNR.
5. Les États membres devraient soutenir les aspects liés à l'inclusion sociale de leurs futurs PNR avec des rapports sociaux nationaux bien conçus (RSN) adoptant une approche globale et pluridimensionnelle par rapport aux questions relatives à la pauvreté et à l'exclusion sociale.
6. Au niveau du développement des recommandations spécifiques par pays (RSP), la Commission européenne devrait, à l'avenir, veiller à ce que les questions liées à l'inclusion sociale soient traitées plus systématiquement et bénéficient d'une attention équivalente à celle dont jouissent les questions économiques. Chaque pays devrait être évalué pour les progrès qu'il réalise par rapport à chacun des domaines du PIS. Si les performances d'un pays sont particulièrement faibles ou qu'il n'est pas en mesure d'assurer sa contribution à l'objectif d'inclusion sociale Europe 2020, un RSP approprié devrait être envisagé.

7. Traiter «l'inégalité» croissante devrait devenir un souci majeur du processus de la stratégie Europe 2020 et des réponses à la crise économique et financière.

4.2. Concrétisation de l'inclusion active

En octobre 2008, la Commission européenne a adopté une recommandation sur l'inclusion active des personnes les plus exclues du marché du travail, promouvant une stratégie globale¹³ basée sur l'intégration de trois piliers de politique sociale, tous aussi importants les uns que les autres, à savoir : une aide au revenu adéquate, des marchés du travail favorisant l'insertion et l'accès à des services de qualité. L'évaluation de la mise en œuvre assurée par le Réseau des experts indépendants en inclusion sociale de l'UE a conclu que la mise en œuvre a été assez limitée dans la plupart des États membres et, en particulier, qu'elle n'avait pour l'instant pas permis d'assurer l'accès à des revenus adéquats ou à des services de qualité. Les experts belges affirment par exemple que «la combinaison d'un durcissement des conditions et de la décision de réduire les ressources allouées à la revalorisation des allocations sociales en 2013-2014 semble indiquer un estompement de la norme minimale des prestations sociales dans le sens du niveau de l'aide sociale, plutôt qu'une mise à niveau destinée à atteindre le seuil de risque de pauvreté européen¹⁴ (Schepers & Nicaise, 2012).

De nombreux experts soulignent toutefois aussi le potentiel de l'approche d'inclusion active lorsqu'elle est mise en œuvre (voir Vranken, 2012: 205-212; Frazer & Marlier, 2013). On obtient une évaluation très similaire dans l'évaluation de la Commission, publiée dans le cadre du PIS (Commission européenne, 2013). Par conséquent, alors que la mise en œuvre de l'inclusion active a pour l'instant échoué, si la crise économique, financière et sociale (et, peut-être, la crise politique) de l'UE doit être traitée avec succès et si les objectifs de la stratégie Europe 2020 doivent être atteints, la mise en œuvre effective de la recommandation reste nécessaire. L'inclusion active doit être assurée en l'inscrivant au centre des processus politiques de l'UE, en améliorant le suivi et l'établissement de rapports, en augmentant les ressources, en améliorant l'échange et l'apprentissage, et en intensifiant l'implication des parties prenantes. Le PIS est un pas dans cette direction.

Pour inscrire l'inclusion active au centre des processus politiques de l'UE :

8. Il faut un «rappel politique de haut niveau» de l'engagement de la Commission européenne et du Conseil des ministres de l'UE à exécuter la recommandation relative à l'inclusion active. Ils doivent réaffirmer que

garantir à tous un revenu adéquat et un accès à des services de qualité sont des objectifs aussi importants qu'assurer l'accès au marché du travail à tous les individus aptes à travailler.

9. L'inclusion active devrait être reprise de manière plus intégrale dans le « cycle de gouvernance Europe 2020 ». L'examen annuel de la croissance (EAC) devrait donc fixer des priorités chaque année par rapport à l'inclusion active et les États membres devraient être invités à dresser des rapports sur le développement de stratégies globales et intégrées dans leurs programmes nationaux de réforme et leurs rapports sociaux nationaux.
10. Une stratégie d'inclusion active globale et intégrée devrait faire partie intégrante des plans « de sauvetage »¹⁵ convenus entre la Troïka¹⁶ et les États membres concernés.
11. La Commission et le Comité de la protection sociale (CPS) devraient convenir d'un « ensemble d'indicateurs » pour assurer un suivi et un compte rendu réguliers de la mise en œuvre par les États membres de la recommandation relative à l'inclusion active en tant que partie intégrante de leur suivi des PNR et des RSN. À la lumière de cet exercice de suivi et de compte rendu, la Commission devrait, le cas échéant, proposer des recommandations spécifiques par pays (RSP) pour renforcer les stratégies et les mesures d'inclusion active.
12. Il conviendrait de recourir davantage aux « Fonds structurels » pour soutenir des stratégies d'inclusion active globales et intégrées. Plutôt que de soutenir des actions individuelles dans les différents volets, les ressources devraient d'abord être consacrées au soutien des États membres dans le développement de stratégies globales, puis être utilisées pour soutenir des mesures particulières qui font partie intégrante de la stratégie globale.
13. Vu la faiblesse particulière du « volet sur les revenus adéquats », des efforts devraient être fournis pour convenir de critères en vue de la définition d'un revenu minimum adéquat pouvant être utilisé pour suivre et évaluer la performance des États membres à cet égard. L'engagement repris dans le PIS pour le développement de budgets de référence peut être utile à ce niveau.
14. À la lumière de la centralisation accrue de la gouvernance économique et financière au sein de l'UE, il convient d'étudier comment trouver un équilibre entre celle-ci et « un soutien au niveau de l'UE pour les systèmes de protection sociale ». Un tel développement pourrait aider les États

membres plus pauvres à fournir un niveau d'aide au revenu adéquat et pourrait aussi contribuer à renforcer le rôle clé des systèmes de protection sociale en tant que stabilisateurs économiques. Dans le premier exemple, l'accent pourrait être mis sur le soutien aux États membres pour qu'ils puissent assurer des allocations de chômage adéquates et un revenu minimum pour tous les enfants.

15. Le CPS et la Commission européenne devraient mettre au point un programme systématique pour accroître la sensibilisation à l'approche de l'inclusion active et sa compréhension parmi les décideurs politiques.
16. Le CPS et la Commission européenne devraient convenir de « critères » qui pourraient être utilisés pour suivre et dresser des rapports sur l'implémentation des parties prenantes dans le développement, la mise en œuvre et le suivi des stratégies d'inclusion active.

4.3. Obtenir des résultats au niveau de la pauvreté infantile et du bien-être des enfants

Ces dernières années, on a beaucoup œuvré à l'inscription de la pauvreté infantile et du bien-être des enfants au cœur du débat politique de l'UE, notamment lors de la présidence belge de l'UE en 2010 (voir par exemple Frazer, 2010). Les parties prenantes et les décideurs politiques s'accordent largement à vanter les mérites d'une approche développée autour de trois piliers capitaux: l'accès à des revenus adéquats, l'accès à des services de qualité, et des opportunités de participation des enfants dans tous les domaines qui les touchent. Le fait que ce point ait été reflété dans la recommandation de la Commission intitulée « Investir dans l'enfance pour briser le cercle vicieux de l'inégalité »¹⁷ (Commission européenne, 2013), qui a été lancée en février en tant qu'élément du paquet investissements sociaux, est particulièrement encourageant. Sa mise en œuvre énergique sera à présent cruciale. Les points suivants seront essentiels pour assurer une mise en œuvre efficace et l'intégration effective du bien-être des enfants dans l'élaboration des politiques de l'UE :

17. Veiller à ce que la pauvreté infantile et le bien-être des enfants soient des questions centrales dans la stratégie Europe 2020, surtout dans les PNR et les RSN ainsi que dans le suivi de la mise en œuvre de la stratégie et dans les recommandations spécifiques par pays adressées aux États membres.
18. Convenir de sous-objectif(s) quantifié(s) généraux pour l'UE par rapport à la réduction de la pauvreté infantile et de l'exclusion sociale des enfants,

- soutenus par des objectifs nationaux, et encourager plus d'États membres à définir des objectifs nationaux.
19. Veiller à ce que les questions de la pauvreté infantile et du bien-être des enfants soient au cœur des politiques d'austérité et des plans de sauvetage, et que les évaluations de l'impact social *ex ante* soient utilisées lors du développement et de la mise en œuvre des politiques pertinentes (dont les politiques économiques) afin que les enfants soient protégés contre les pires effets.
 20. Promouvoir et suivre activement l'implication des enfants, de leurs parents et des organisations qui travaillent avec eux dans le développement, la mise en œuvre et le suivi des politiques et des programmes en vue d'atteindre les objectifs de l'Europe en matière de pauvreté et d'exclusion sociale.
 21. Augmenter les ressources disponibles sur les Fonds structurels de l'UE afin de soutenir les efforts des États membres visant à lutter contre la pauvreté infantile et à promouvoir le bien-être des enfants.
 22. Renforcer l'approche de l'UE pour la promotion des droits des enfants afin qu'une plus grande attention soit accordée à la question de la pauvreté et du bien-être, et promouvoir l'idée de définir des normes minimales dans des domaines clés touchant au bien-être des enfants (par exemple par rapport aux revenus adéquats, à l'accès aux soins pédiatriques, à l'accès aux services de santé et autres).

4.4. Activation de la clause sociale horizontale du Traité de Lisbonne

La clause sociale horizontale (CSH) du Traité de Lisbonne est capable d'intégrer les objectifs d'inclusion sociale et de protection sociale de l'UE dans tous les domaines politiques pertinents, et donc d'atteindre un bien meilleur niveau de coordination politique dans la sphère sociale afin de veiller à ce que les domaines politiques se renforcent mutuellement. Ce potentiel a été reconnu dans l'important avis du Conseil économique et social, datant d'octobre 2011, « Renforcer la cohésion de l'UE et la coordination de la politique sociale de l'Union au moyen de la nouvelle clause sociale horizontale prévue à l'article 9 du TFUE »¹⁸.

Toutefois, comme nous l'avons vu, le potentiel de la CSH pour le développement d'une approche plus équilibrée de l'élaboration de politiques et pour redynamiser l'Europe sociale doit encore passer par un changement signifi-

catif au niveau de l'élaboration des politiques européennes. Des efforts doivent à présent être fournis en vue de l'opérationnalisation de la CSH. Les points suivants sont des pistes relatives aux éléments nécessaires :

23. Un réel *leadership* politique est nécessaire pour activer la CSH et l'inscrire au cœur de l'élaboration des politiques européennes. La Commission ou la présidence de l'UE doit initier une consultation de haut niveau, qui se concentrerait sur la manière dont la CSH peut devenir effective dans la pratique (en d'autres termes, comment les objectifs sociaux de l'UE peuvent-ils être intégrés dans tous les domaines politiques [dont le domaine économique] et comment la plus grande coordination politique requise peut-elle être assurée ?). Cela devrait déboucher sur des messages politiques clés adoptés par le Conseil européen.
24. La Commission européenne doit veiller à ce que l'on fasse référence à la CSH et à ce qu'on en tienne pleinement compte dans tous les documents et textes juridiques pertinents, mais aussi à ce qu'elle joue un rôle clé dans la réalisation des nouveaux objectifs du Traité par les institutions de l'UE et les États membres. Elle doit donc être appliquée dans toutes les activités et politiques pertinentes de l'Union, dont celles de nature économique.
25. Par conséquent, la CSH doit être appliquée aux vastes domaines et à l'architecture générale de la nouvelle gouvernance socioéconomique de l'UE Europe 2020. L'EAC doit, par exemple, dresser chaque année un rapport sur les progrès réalisés au niveau de la mise en œuvre de la CSH dans chacune des trois priorités de la stratégie Europe 2020 (croissance intelligente, durable et inclusive) ainsi qu'au niveau du suivi des progrès vis-à-vis des cinq grands objectifs de l'UE.
26. Les évaluations de l'impact social (EIS) constituent un outil clé pour l'intégration de la CSH. Par conséquent :
 - a. Des EIS *ex ante* et *ex post* systématiques de toutes les politiques pertinentes (sociales et non sociales) aux niveaux national **et** européen doivent être menées pour veiller à ce que les objectifs sociaux de l'UE soient respectés.
 - b. Le Comité de la protection sociale devrait, dans le cadre de la mise en œuvre de la MOC sociale renouvelée, accorder une priorité absolue à l'approfondissement du travail existant à ce sujet, et il devrait régulièrement suivre et dresser des rapports sur l'utilisation des évaluations de l'impact social par les États membres dans le cadre du développement des PNR et des RSN.
 - c. Lorsqu'ils envisagent des mesures d'austérité, tous les États membres devraient d'abord avoir recours aux évaluations de l'impact social

pour les aider à veiller à ce que les personnes courant le plus grand risque de pauvreté et d'exclusion sociale soient protégées. L'utilisation des EIS devrait faire partie intégrante des plans « de sauvetage » convenus entre la Troïka et les États membres concernés.

5. Conclusion

Je ne suis pas un rêveur. Je pense que bon nombre des suggestions que j'ai émises peuvent être réalisées. J'avancerais même que des signes indiquent que certaines d'entre elles se réaliseront, dans une plus ou moins grande mesure. La Commission européenne reconnaît de plus en plus l'absence de l'inclusion sociale dans la mise en œuvre de la stratégie Europe 2020. Il semble qu'il y ait une nouvelle reconnaissance de l'importance vitale des systèmes de protection sociale efficaces. Le président Barroso a par exemple affirmé dans son discours sur l'état de l'Union de 2012 « qu'un système de protection sociale efficace qui aide les personnes dans le besoin ne constitue pas un obstacle à la prospérité. Il en est de fait un élément indispensable. En effet, ce sont précisément les pays européens qui disposent des meilleurs systèmes de protection sociale et au sein desquels la concertation sociale est la plus développée qui figurent parmi les économies les plus performantes et les plus compétitives du monde. »

Nous avons observé l'an dernier des signes importants indiquant que la direction générale (DG) de l'emploi et des affaires sociales redoublait d'efforts pour utiliser les nouveaux outils mis à disposition en vertu du Traité de Lisbonne et de la stratégie Europe 2020. Il y a à présent un suivi beaucoup plus strict des développements au niveau de l'inclusion sociale avec, par exemple, l'introduction du mécanisme de suivi des résultats en matière d'inclusion sociale. L'initiative de la Commission par rapport aux Fonds structurels, proposant de réservier 25 % du prochain cycle des Fonds structurels pour le Fonds social européen (FSE) et 20 % du FSE pour lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale, est très importante. Le paquet investissements sociaux donnera, nous l'espérons, un nouvel élan à des domaines tels que l'inclusion active, la pauvreté infantile ou le bien-être des enfants, à la concentration des Fonds structurels sur les priorités de l'inclusion sociale, à une meilleure orientation vers les individus les plus exclus, par exemple via une mise en œuvre plus active des stratégies nationales d'intégration des Roms, mais aussi à l'intensification des efforts visant à lutter contre le sans-abrisme.

Nous ne devons toutefois pas en attendre trop. Je sais, de mon expérience professionnelle au sein de la Commission et, plus récemment, à partir d'entre-

tiens avec des personnes très engagées y travaillant sur des questions d'inclusion sociale, à quel point il peut être frustrant d'essayer de convaincre d'autres DG, notamment la DG Affaires économiques et financières (ECFIN) et le Secrétariat général, que les objectifs d'inclusion sociale et la politique sociale devraient bénéficier de la même importance que les politiques économiques et d'emploi, et qu'elles se renforcent et devraient se renforcer mutuellement. Il s'agit au mieux d'un dur combat et au pire, souvent, d'une cause perdue.

Un nouveau modèle économique et social

Par ailleurs, même si nous observons des progrès et une mise en œuvre effective dans tous les domaines que j'ai abordés, cela ne suffira pas si nous ne nous débarrassons pas de cette obsession actuelle pour l'austérité et que nous ne nous écartons pas de l'idéologie économique libérale. Ce modèle génère de l'inégalité, de la pauvreté et de l'exclusion sociale plus vite que ce que les efforts positifs ne peuvent contrer. Il convient donc de développer au sein de l'Union européenne une campagne impliquant toute la société civile, qui insistera sur le fait qu'il existe une meilleure méthode et qui défiera le mensonge suivant lequel il n'existe aucune autre alternative. Ce mouvement doit exiger une Europe dans laquelle l'intégration sociale et les idéaux sociaux sont aussi importants que les objectifs économiques. Nous devons réclamer un modèle économique et social basé sur des principes d'égalité, de respect de l'environnement, de durabilité, de responsabilité, de participation et de solidarité. Je participe à un mouvement de société civile en Irlande, 'Claiming Our Future'¹⁹ qui se bat pour cette cause. Mais aujourd'hui, les efforts nationaux ne suffisent plus, vu l'importante partie du programme économique et budgétaire relevant du niveau européen. Par conséquent, les actions que l'on peut entreprendre aux niveaux national et sous-national par rapport aux questions sociales sont de plus en plus limitées par les décisions économiques et budgétaires prises au niveau européen et par l'accent que l'on met sur une plus grande concurrence et une plus grande privatisation. Nous devons développer un mouvement à l'échelle européenne afin de renouveler et de protéger une Europe sociale.

On parle beaucoup d'intégration budgétaire et économique de plus en plus étroite au sein de l'UE. Si nous avons, à terme, un nouvel accord budgétaire et économique, nous devons insister pour qu'il soit compensé par un accord social qui protègera et développera nos systèmes de protection sociale, qui garantira une justice fiscale qui restaurera une distribution égale des revenus et de la richesse, qui protègera et développera nos services publics universels, qui investira dans l'inclusion sociale de tous, qui accordera un soutien spécial et de l'attention à l'inclusion des plus vulnérables, et qui promouvra une plus

grande solidarité sociale entre les États membres. Une plus grande intégration économique et budgétaire est uniquement acceptable s'il y a une plus grande intégration sociale et si les idéaux sociaux de l'Europe ont le même poids que ses objectifs économiques.

Si tel n'est pas le cas, je crains pour l'avenir de toutes les personnes à risque de pauvreté et d'exclusion sociale. Je crains pour l'avenir de l'Union européenne.

Notes

1. Article 9 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. Traduction de “[i]n defining and implementing its policies and activities, the Union shall take into account requirements linked to the promotion of a high level of employment, the guarantee of adequate social protection, the fight against social exclusion, and a high level of education, training and protection of human health.”
2. Le réseau fournit à la Commission européenne des informations, des avis, des analyses et des expertises indépendants, actuels et de grande qualité sur les politiques et la situation sociales (de l'inclusion sociale) dans les 34 pays qu'il couvre (28 États membres plus l'ancienne République yougoslave de Macédoine (ARYM), l'Islande, le Liechtenstein, la Norvège, la Serbie et la Turquie). Il aide la Commission dans le suivi des progrès réalisés par rapport aux objectifs sociaux de l'UE.
3. Voir Eurostat (2013), European social statistics, 2013 edition, Luxembourg: Bureau des publications de l'Union européenne.
4. Traduction libre de “[a]fter five years of economic crisis, recession has returned, unemployment has reached levels not experienced in nearly two decades and the social situation is also deteriorating” (Commission européenne, 2012).
5. Le « Semestre européen » est un cycle de coordination des politiques économiques et budgétaires au sein de l'Union. Il se concentre sur les six premiers mois de chaque année, d'où son nom « semestre ». Dans le cadre du Semestre européen, les États membres alignent leurs politiques économiques et budgétaires sur les règles et les objectifs arrêtés au niveau de l'UE.
6. Par « intégration systématique » (*mainstreaming* en anglais), on entend la prise en compte systématique, lors de la préparation, de l'élaboration et de l'exécution d'une politique (dans quelque domaine que ce soit), de l'effet de cette politique sur la situation, par exemple, d'un groupe cible donné – telle que par exemple l'égalité des chances entre les femmes et les hommes, ou encore la position des personnes en situation de pauvreté.
7. ‘European Anti-Poverty Network’.
8. Traduction libre de “deep concern about the shocking lack of progress on the poverty target; the minimal visibility of the Europe 2020 strategy in the NRPs/CSRs and generally in the European Semester, and the unacceptable democratic and participative deficit” (EAPN, 2013 : 8).
9. Traduction libre de “[o]verall the 2013 National Reform Programmes (NRPs) show some modest improvements from a child poverty and well-being perspective compared to

the 2012 NRPs. However, in most NRPs the attention given to tackling child poverty and social exclusion still falls far short of what is necessary both to achieve the Europe 2020 goal of reducing poverty and social exclusion by 20 million by 2020 and to respond to the severe and growing impact of the economic crisis and austerity measures on children and their families” (Eurochild 2013 : 1).

10. Traduction libre de “*the overriding message from the CSRs is about reducing public deficits and debt, primarily through reducing public expenditure. This will very likely generate increased poverty and social exclusion and undermine the coherence of the social CSRs and their potential for delivery. To help ensure that the CSRs enhance social and equality objectives, at the very least an effective social and gender equality assessment is required*” (Social Platform, 2013).
11. Traduction libre de “[f]irst, the target was the result of a political opportunity seized upon by a number of pro-social policy actors (some in the European Commission, the Parliament, certain Member States as well as non-governmental organizations), rather than an agreement to further Europeanize social policy. Second, the target is a compromise in that it is constituted quite diversely in terms of whether it will succeed by addressing income poverty, severe material deprivation and/or household joblessness. Third, the target allows much leeway in response by the Member States, in terms of both which definition they will use and what level of ambition they set for their target. As such, the target risks both incoherence as an approach to social policy and ineffectiveness in terms of precipitating significant action by the Member States to address poverty and social exclusion” (Copeland & Daly, 2012).
12. Le *six-pack* est constitué de six mesures législatives européennes (cinq règlements et une directive) relatives à la réforme du « pacte de stabilité et de croissance » et au nouveau processus de surveillance macroéconomique. Le *six-pack* est entré en vigueur dans tous les États membres de l’UE le 13 décembre 2011. L’accent est placé sur la réduction des déficits publics au regard de valeurs de référence établies pour le déficit public annuel et le ratio de la dette brute.
Le *two-pack* se compose de deux règlements, complétant le *six-pack*, qui sont entrés en vigueur dans la zone euro au printemps 2013 dans le but de renforcer les mécanismes de contrôle financier. Concrètement, ces mesures renforcent la coordination économique et le suivi du respect des objectifs budgétaires fixés dans le « pacte de stabilité et de croissance ».
13. Pour plus d’informations, voir Vranken, J., Lahaye, W. & Charlier, E. (2013 : 139-159).
14. Traduction libre de “*the combination of stricter conditionality and the decision to reduce the allocated resources for upgrading of the benefits in 2013-2014 seems to indicate an erosion of the minimum norm for social benefits in the direction of the social assistance level instead of an upgrade to meet the European at-risk-of-poverty threshold*” (Schepers & Nicaise, 2012).
15. Plan de sauvetage (*bailout* en anglais) : une mesure qu’introduit l’Union européenne si un État membre est empêtré dans de graves difficultés financières, en lui proposant un prêt.
16. Le terme « troïka » renvoie aux trois parties qui doivent déterminer si les États membres de l’UE en proie à des difficultés financières entreprennent les économies et les réformes convenues, qui conditionnent l’obtention d’une aide finan-

cière. Les trois parties sont : la Commission européenne, le Fonds monétaire international (FMI) et la Banque centrale européenne (BCE). C'est sur la base des conclusions de la Troïka que les décideurs déterminent si les pays nécessiteux enregistrent des progrès suffisants sur le chemin des économies et restent en lice pour l'obtention d'une aide financière. Outre cette Troïka de nature économico-financière, il existe également la Troïka au sens des trois présidences successives de l'UE.

17. ‘Investing in children : breaking the cycle of disadvantage’.
18. Traduction libre de « [s]trengthening EU cohesion and EU social policy coordination through the new horizontal social clause in Article 9 TFEU».
19. Pour de plus amples informations sur ‘Claiming our Future’ : www.claiminourfuture.ie.

Chapitre 2

Investissements sociaux : un nouveau modèle pour les États-providence européens ?

Ides Nicaise et Wouter Schepers

Un des nouveaux accents de la politique européenne se caractérise par un puissant plaidoyer pour les « investissements sociaux ». Au printemps 2013, la Commission européenne a lancé un pack politique bien étoffé, appelé « paquet investissements sociaux » (PIS). Les investissements sociaux y soutiennent les dépenses sociales, qui ont, outre un effet de redistribution, un effet d'amélioration du bien-être à plus long terme. Ces investissements se situent par exemple aux niveaux de l'enseignement et de la formation, de la politique active du marché du travail, des soins de santé et de la lutte contre la pauvreté (infantile). C'est surtout lorsque ces services sont spécifiquement axés sur les groupes cibles défavorisés qu'ils peuvent surmonter l'opposition trop souvent supposée entre croissance et redistribution. Si vous investissez par exemple dans l'enseignement pour les jeunes en situation de pauvreté, vous évitez qu'ils deviennent à terme dépendants des allocations et des aides diverses et vous augmentez leur disponibilité sur le marché du travail. Si vous investissez dans les soins de santé préventifs, vous évitez des dépenses de santé plus lourdes et vous maintenez les gens actifs plus longtemps. Les investissements dans la lutte contre la pauvreté impliquent surtout un glissement d'une redistribution de remédiation des revenus vers un renforcement préventif du capital social et humain des groupes en situation de pauvreté. La redistribution intelligente peut servir l'intérêt public : c'est le message implicite du discours d'investissement social. Le PIS comprend tant un ensemble d'arguments basés sur des faits scientifiques que des pistes politiques, et même une nouvelle recommandation (sur la lutte contre la pauvreté infantile).

Dans ce chapitre, nous plaçons d'abord ce tournant dans le discours politique européen, dans le contexte général de la crise économique et du déclin social – qui est en partie imputable à une politique de mauvaise qualité. Nous développons ensuite trois exemples des avantages des investissements sociaux sur

la base des recherches scientifiques existantes. Nous étudions ensuite de manière critique les conditions connexes pour une stratégie d’investissement social réussie. Nous estimons que ces conditions connexes sont encore loin d’être remplies.

1. L’échec de la politique socioéconomique de l’UE

Les dommages sociaux que cause la crise en Europe sont parfois dissimulés par des statistiques compliquées. Le « risque de pauvreté ou d’exclusion sociale » (AROPE) n’aurait ainsi augmenté que de 1,3 % entre 2008 et 2012. Bien qu’il s’agisse en chiffres absolus de 6,5 millions de personnes, le chiffre est à peine significatif d’un point de vue statistique¹. Cette observation contre-intuitive peut s’expliquer (mais cela ne suffit pas) par le fait que le seuil de pauvreté a diminué dans certains États membres avec le revenu moyen par habitant. Si l’on utilise un seuil de pauvreté « fixe », ancré en 2008, on parle d’environ 14 millions de pauvres en plus². D’autres indicateurs sociaux indiquent une augmentation préoccupante du sans-abrisme, du chômage des jeunes, de la charge de travail de l’assistance sociale, des ONG sociales et des banques alimentaires, du nombre de suicides, de la méfiance envers la politique, du racisme et de la violence (Nicaise & Wouters, 2014).

Tout avait pourtant bien commencé en 2010, lorsque la stratégie Europe 2020 a été lancée. Elle reprenait entre autres des objectifs visant une diminution de 20 millions du nombre de personnes pauvres au sein de l’UE, le recul du taux d’abandon anticipé de l’école et l’augmentation du taux d’emploi pour atteindre 70 %. Avec l’arrivée de la crise de l’euro et la menace de faillite de certains États membres au sud, ces objectifs sociaux ont été gelés et une politique d’austérité très stricte a été imposée, ce qui a débouché sur un déclin social (Commission européenne, 2012). Les plus faibles États membres (la Grèce, le Portugal, l’Espagne, l’Italie, l’Irlande et Chypre), qui ne sont plus en mesure, depuis leur entrée dans la zone euro de compenser les chocs macro-économiques par des dévaluations monétaires, ont été poussés par l’UE à effectuer des « dévaluations internes » : une combinaison d’économies radicales et de réductions des salaires minimums, des allocations et d’autres dépenses sociales.

La tendance baissière est encore ravivée par une politique de libéralisation stricte, surtout menée dans les secteurs des services depuis le début du millénaire : d’abord par la Directive des Services controversée, ensuite par la mise systématique sur le marché de services publics comme les télécommunications, l’énergie, la poste, les transports publics, et même les services sociaux

tels que les soins aux personnes âgées, la garde d'enfants et la politique du marché du travail. Les grandes différences de rémunération, de protection sociale et de pression fiscale entre les États-providence d'Europe occidentale et les nouveaux États membres ont entraîné une incroyable concurrence sociale et fiscale, de sorte que le célèbre Modèle social européen est progressivement érodé (Nicaise & Wouters, 2014).

Indépendamment des dommages sociaux provoqués, cette politique n'a pour l'instant pas beaucoup fait avancer les choses sur le plan économique. Au contraire, les économies drastiques ont entraîné une diminution de la consommation, et donc une plus grande réduction du PIB (produit intérieur brut), de sorte que le rapport de la dette des pays concernés n'a pas (suffisamment) baissé et que la pression sur l'épargne a continué d'augmenter (Erixon & Truger, 2012). Même le Fonds monétaire international avait mis en garde en 2003 contre de tels effets inverses, sur la base d'une méta-analyse de 133 programmes d'épargne qu'il avait lui-même initiée au niveau mondial (IMF Independent Evaluation Office, 2003). La « stratégie non coopérative », dans le cadre de laquelle les partenaires commerciaux se concurrencent dans un marché européen relativement fermé avec modération salariale et dumping fiscal et social, entraîne elle aussi irrémédiablement un effritement collectif du pouvoir d'achat et du bien-être (De Grauwe, 2012 ; Stockhammer, 2007, 2012).

Il ne faut donc pas s'étonner que la confiance vis-à-vis des pouvoirs publics, et de la Commission européenne en particulier, diminue de plus en plus (Edelman, 2012). La protestation dans les rues continue quant à elle de s'intensifier, surtout dans le sud de l'Europe.

2. Investissements sociaux : l'État-providence social réinventé

Tandis que les coupures dans les dépenses sociales ont généralement été accueillies par des sentiments mitigés, de nombreux acteurs clés non gouvernementaux et institutionnels ont émis d'importantes critiques au sujet des économies prévues dans des secteurs tels que l'enseignement et les soins de santé. Le Réseau européen de Lutte contre la Pauvreté (EAPN) est convaincu qu'un programme à grande échelle pour des investissements sociaux dans l'enseignement, la santé et la prestation de services sociaux, et une meilleure protection sociale sont essentiels pour restaurer la confiance des entrepreneurs et des consommateurs à court et moyen termes (Duffy, 2012). L'OCDE confirme que les investissements dans le capital humain sont nécessaires

pour faire fléchir l'inégalité croissante résultant de la crise. Grâce à une politique de perfectionnement ciblée, les travailleurs (surtout peu formés) peuvent augmenter leurs revenus (futurs) et leur potentiel de productivité (OCDE, 2011a). D'après Eurochild (2012), de nombreux États membres ont déjà formulé des promesses concrètes, mais n'ont pas encore réussi à améliorer la qualité et l'accessibilité des services pour les jeunes enfants. D'autres ONG et syndicats, comme la Fédération des syndicats allemands en 2012, se sont rangés derrière ces exigences.

Afin d'affronter la crise, la Commission pour l'Emploi et les Affaires sociales du Parlement européen a plaidé pour le développement d'un Pacte d'investissements sociaux pour des investissements sociaux dans une stratégie européenne. La Commission estime qu'une meilleure mise en œuvre des objectifs sociaux et des objectifs en matière d'emploi et d'enseignement est nécessaire pour assurer un meilleur équilibre de la stratégie Europe 2020. La raison pour laquelle l'accent est précisément mis sur ces investissements sociaux est liée au fait qu'ils peuvent intrinsèquement concilier les objectifs économiques et sociaux. Ils ne doivent donc pas simplement être considérés comme une charge budgétaire, mais plutôt comme un investissement qui générera à l'avenir un important rendement (Commission de l'Emploi et des Affaires sociales, 2012).

La Commission européenne a enchaîné sur ce rapport en février 2013 avec sa Communication sur le paquet investissements sociaux. Se souvenant de la dimension inclusive de la stratégie de croissance européenne, la Commission plaide pour plus d'investissements dans le capital humain via l'éducation préscolaire, l'agenda pour les nouvelles compétences (*New Skills Agenda*), une politique active du marché du travail (avec entre autres des programmes de garantie pour la jeunesse), l'économie sociale, une politique de santé préventive et la revalidation, un vieillissement actif et une utilisation plus ciblée et plus intelligente des fonds sociaux. La Communication renvoie expressément à la « recommandation sur l'inclusion active » de 2008 comme élément de l'agenda d'investissement social. La CE encourage les États membres à maintenir leurs dépenses sociales à niveau et promet de consacrer 25 % de toute l'aide des Fonds structurels aux investissements sociaux et 20 % des budgets du Fonds social européen à la lutte contre la pauvreté.

En octobre 2013, la Commission européenne a publié une Communication (2013), où elle annonçait qu'elle accorderait à l'avenir plus d'attention à la dimension sociale de l'Union économique monétaire (UEM), entre autres en reprenant des indicateurs sociaux supplémentaires dans les données du tableau de bord du Semestre européen, en se concertant davantage avec les

partenaires sociaux, en utilisant plus les Fonds structurels pour la lutte contre la pauvreté, et en promouvant la mobilité des demandeurs d'emploi au sein de l'UE.

Le paquet investissements sociaux a rassemblé diverses initiatives anciennes et nouvelles de la CE en un seul cadre cohérent. Nous allons (à titre d'exemple) aborder ci-dessous trois domaines politiques importants où les synergies entre les effets d'inclusion sociale et économique sont les plus clairs : l'éducation préscolaire, la formation et une politique active du marché du travail. Nous allons nous concentrer à ce niveau sur la preuve scientifique étayant l'efficacité de ces stratégies.

2.1. Lutte contre la pauvreté infantile

La très attendue « recommandation de l'UE sur la pauvreté infantile » a été reprise en 2013 dans le paquet investissements sociaux (Commission européenne, 2013). La recommandation repose sur trois piliers, dont deux se chevauchent avec la « recommandation sur l'inclusion active » de 2008 :

- ◆ accès à des moyens suffisants ;
- ◆ accès abordable à des services de qualité ;
- ◆ le troisième pilier, le droit des enfants à la participation, peut être considéré comme un pendant du pilier « marchés du travail inclusifs » de la « recommandation sur l'inclusion active ».

Un passage intéressant de l'introduction, outre les références aux droits des enfants et aux valeurs de l'UE, est un renvoi explicite aux arguments liés aux coûts et aux bénéfices : « L'intervention précoce et la prévention sont essentielles à l'élaboration de stratégies à la fois plus efficaces et plus efficientes ; en effet, les dépenses publiques nécessaires pour pallier les conséquences de la pauvreté et de l'exclusion sociale des enfants sont généralement plus importantes que celles que requièrent les interventions à un âge précoce » (Commission européenne, 2013: 2). Puisque la politique (sociale) a souvent un effet de remédiation, de telles interventions réactives dans le processus de développement humain complexe sont souvent moins efficaces. Il convient par contre de déplacer l'accent sur les mesures proactives visant à aborder la pauvreté, l'inégalité et le déclin social dès le plus jeune âge. Des recherches menées dans plusieurs disciplines scientifiques (psychologie de développement, neurologie, pédagogie, sociologie et économie) ont prouvé que de meilleurs résultats pouvaient être obtenus en déplaçant, dès le plus jeune âge possible, le curseur vers les interventions préventives, au lieu de la placer sur les mesures curatives.

Même chez de très jeunes enfants qui ne vont pas encore à l'école, nous constatons de grandes différences au niveau des compétences cognitives et socioémotionnelles en fonction de leur environnement social. Dans le cadre d'une étude longitudinale (Alava et al., 2011), on a pointé les différences au niveau du développement cognitif des groupes de jeunes enfants présentant un statut socioéconomique (SSE) faible, moyen et élevé. À partir de l'âge de deux ans, une corrélation a pu être observée entre leur position dans la répartition globale et le statut socioéconomique de leur famille. Le fossé entre les trois groupes semble se creuser au fil du temps. Les enfants issus de familles présentant un SSE élevé qui enregistraient de moins bons résultats à l'âge de 22 mois réussissent à rattraper leur retard, tandis que les enfants issus de familles affichant un SSE faible et présentant de moins bons résultats disposaient de nettement moins de possibilités d'améliorer leur position. Les observations susmentionnées soulignent l'importance des conditions de vie favorables pour le développement des enfants. Cela implique aussi que les investissements visant à soutenir le développement des enfants dès le plus jeune âge peuvent faire une différence à long terme. Il est ressorti d'évaluations des programmes d'intervention pour les jeunes enfants qu'une approche intégrale, avec une combinaison de stimulation linguistique et cognitive et d'aide socioéconomique, fournissait les meilleurs résultats.

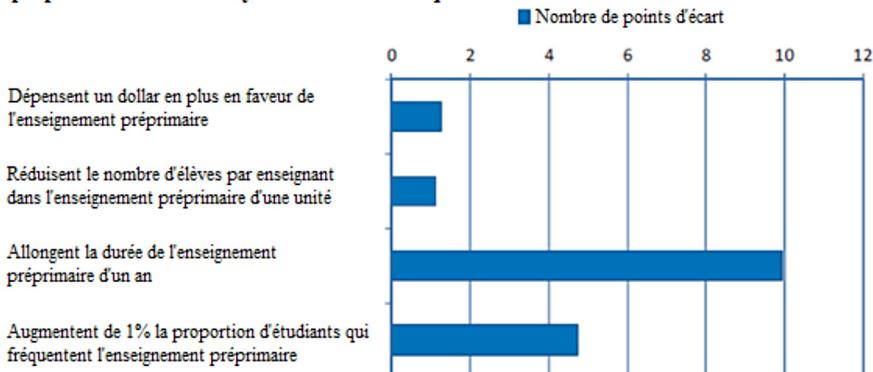
Les évaluations longitudinaires de différents programmes d'éducation préscolaire et scolaire précoce (PEPSP) ont démontré de manière convaincante que des services de qualité pouvaient avoir un impact important sur le développement socioémotionnel et cognitif des jeunes enfants. De tels programmes ont également aplani les effets du déclin social. Les principaux avantages des PEPSP sont une meilleure image de soi, de meilleurs résultats à l'école, une meilleure santé, une intégration plus rapide au travail, des revenus supérieurs et une moindre dépendance vis-à-vis des allocations sociales. Ces interventions entraînent donc d'importantes économies pour l'État-providence, grâce à une meilleure productivité et à une réduction des dépenses publiques. Des estimations détaillées des coûts-bénéfices du *best practice case* aux États-Unis, le 'Perry Preschool Programme', ont démontré que les bénéfices sociaux étaient 6 à 13 fois supérieurs aux coûts du programme (Belfield, 2006). Dans le cadre de l'étude PISA 2009, l'OCDE (2011b) a estimé l'impact de la participation à l'éducation préscolaire sur les compétences des étudiants d'une quinzaine d'années, qui a été exprimé en gain d'apprentissage (différences dans les résultats des tests). Pour estimer l'ampleur de ces effets, nous nous basons sur le fait qu'une différence de 39 points correspond à une année complète de formation formelle. Malgré les données brutes, l'analyse a indiqué des effets favorables notables, illustrés à la figure 1. Nous notons cependant aussi que la

qualité joue un rôle clé et que la garderie commerciale « bon marché » peut même avoir un impact négatif sur le développement des enfants (Penn, 2009).

Figure 1 – Effets de la participation à l'enseignement préscolaire et de la qualité de ce dernier sur les compétences à l'âge de 15 ans.

Sur la base des résultats PISA 2009

Nombre de points d'écart, en moyenne, lié à la fréquentation de l'enseignement pré primaire dans des systèmes scolaires qui :



Source : OCDE, 2011.

2.2. Formation

Puisque le capital humain joue un rôle central dans la stratégie Europe 2020, la Commission européenne a lancé l'initiative « Nouvelles Compétences pour de Nouveaux Emplois » ('New Skills for New Jobs'). Ce document politique vise une meilleure anticipation des compétences qui seront nécessaires à l'avenir et une meilleure adéquation entre les compétences et les besoins du marché du travail (Schmid & Keraudren, 2012). L'initiative a été reprise dans une Communication de la DG Enseignement et Culture sur une nouvelle vision des compétences (Repenser les compétences), associée à une impressionnante analyse des tendances et des défis au niveau de l'enseignement et la formation tout au long de la vie (Commission européenne, 2012).

Les changements technologiques, la mondialisation, une demande changeante, le vieillissement de la population active, la polarisation entre les segments hautement formés et faiblement formés du marché du travail demandent un glissement au niveau de l'offre des compétences :

- ◆ plus de diplômés de l'enseignement secondaire et supérieur ;
- ◆ un glissement des compétences industrielles vers les compétences pour le secteur des services ;

- ◆ des compétences plus générales (au lieu de compétences spécifiques au travail) ;
- ◆ plus de diplômés issus d'orientations scientifiques, technologiques, techniques ou mathématiques (STEM) ;
- ◆ plus de formation continue ;
- ◆ plus d'apprentissage collectif (organisations/villes/régions qui apprennent) ;
- ◆ plus d'apprentissage sur le lieu de travail.

Bien que l'analyse des nouvelles compétences soit vaste, elle met fortement l'accent sur l'acquisition de compétences de base, tant pour les jeunes que pour les adultes. Cela reprend entre autres la définition de stratégies pour prévenir le décrochage scolaire, mais aussi la réforme des programmes scolaires. À ce niveau, le développement de compétences générales, comme la communication, les capacités de résolution des problèmes, les langues et les compétences TIC sont stimulées. On accorde aussi une plus grande attention à la lecture et à l'écriture, aux connaissances mathématiques de base, et aux formations TIC pour les adultes. Il est évident que ces priorités se chevauchent largement avec l'agenda d'inclusion sociale.

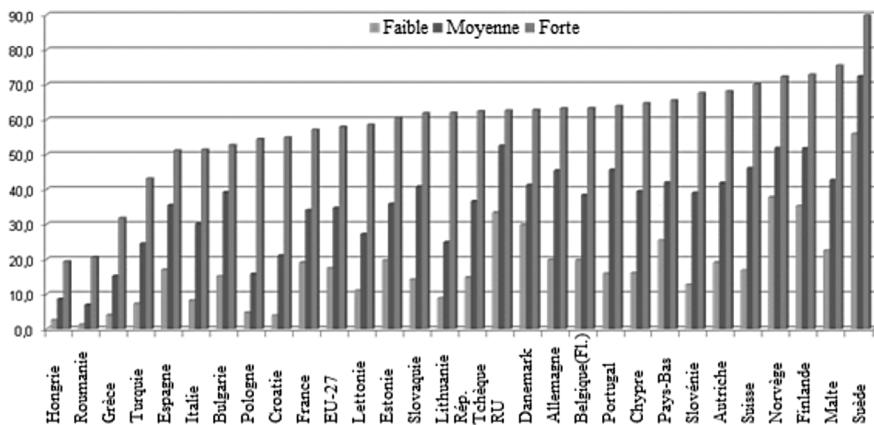
L'enseignement est probablement aussi le domaine dans lequel les intérêts économiques et sociaux se chevauchent le plus. De la Fuente et Jimeno (2005) ont estimé le rendement de l'enseignement dans 14 pays européens, pour en conclure que le rendement personnel était dans la plupart des cas compris entre 7,5 et 10 %, tandis que le rendement social (en tenant compte des revenus et des subventions publiques ainsi que des effets de *spill-over* sur les tiers) variait entre 8,5 et 11,5 % (de la Fuente, 2003). La théorie de croissance endogène a récemment démontré que l'enseignement débouchait non seulement sur une augmentation du niveau de bien-être, mais qu'il donnait aussi lieu à une croissance accélérée grâce à un renforcement de la capacité d'innovation et d'apprentissage de la population active. À l'aide d'un modèle économétrique qui illustre l'impact des compétences (au lieu du nombre d'années de formation) sur la croissance économique dans le passé (contrôle pour d'autres éléments déterminants) et en combinant de nombreuses sources de données, Hanushek et Woessmann (2010) ont pu estimer l'impact des compétences accrues de la population active européenne sur la croissance économique. Les effets ne sont visibles qu'à long terme, puisqu'il faut environ 60 ans pour qu'une nouvelle cohorte d'enfants ait parcouru une carrière professionnelle complète. À mesure que les petits effets s'accumulent au fil des ans sur les cohortes successives, le gain cumulatif en termes de PIB en Europe peut fortement augmenter sur la période d'ici à 2090. Si l'on applique ce raisonne-

ment à l'objectif européen visant à limiter d'ici 2020 à (maximum) 15 % la part des jeunes de 15 ans présentant un retard d'apprentissage dans tous les États membres, les auteurs estiment le gain sur le bien-être à 23 trillions d'euros, soit 177 % de l'actuel PIB européen. Puisque la réalisation de cet objectif exige des actions ciblées pour les groupes présentant les prestations les plus faibles, cela signifie aussi que l'impact sera supérieur dans les pays européens dans lesquels le système d'enseignement est à la traîne (Bulgarie, Roumanie, Chypre et Malte).

L'impact des stratégies d'enseignement sur mesure pour les jeunes ne se fait sentir qu'à plus long terme. C'est pourquoi il est intéressant de développer de telles campagnes pour affiner les compétences de base des *adultes*. Cette dernière approche peut plus rapidement fournir des résultats et a, de plus, un plus grand impact potentiel puisqu'en principe, toute la population active peut être atteinte. Le programme portugais 'Novas Oportunidades' était un remarquable exemple d'un tel plan global. Il a associé cours de rattrapage pour adultes à un accompagnement et à des instruments ciblés pour la reconnaissance de compétences acquises ailleurs (CAA). À la suite de la crise et du changement de gouvernement, ce programme a malheureusement été négligé. Au niveau européen, l'Agenda européen innovant pour l'enseignement pour adultes pour la période 2012-2014 et pour après a fortement mis l'accent sur les possibilités d'apprentissage pour les adultes peu qualifiés. Un plus grand engagement politique est toutefois nécessaire pour assurer la bonne exécution de cet agenda. Les objectifs de l'agenda doivent être coulés dans des critères quantitatifs, qui vont plus loin que le pourcentage global visé de 15 % de participation à l'enseignement pour adultes : par exemple, à l'aide de chiffres cibles nationaux concrets liés à la participation des adultes *non qualifiés* à l'enseignement pour adultes, ainsi que de chiffres cibles par rapport aux résultats. Comme l'illustre la figure 2, les personnes peu qualifiées sont fortement sous-représentées dans le groupe des élèves adultes³. Chaque plan national doit en outre prévoir des mesures concrètes et les moyens financiers nécessaires pour encourager l'offre et la demande et accroître l'efficacité de l'enseignement pour adultes.

Définir des objectifs chiffrés européens pour une réduction du décrochage scolaire et du retard d'apprentissage ou pour la participation aux cours de rattrapage est une chose ; leur bonne réalisation en est une autre, qui dépend d'une assise politique suffisante. Il convient de réagir à la tendance à accorder la priorité aux étudiants favorisés, qui affichent de bons résultats. Une telle approche exige en outre des investissements constants sur une plus longue période. Cela ne signifie toutefois pas que cette approche serait moins efficace. Les avantages au niveau du bien-être et de l'inclusion sociale se font en

Figure 2 – Participation à l’enseignement pour adultes selon le niveau scolaire de base.



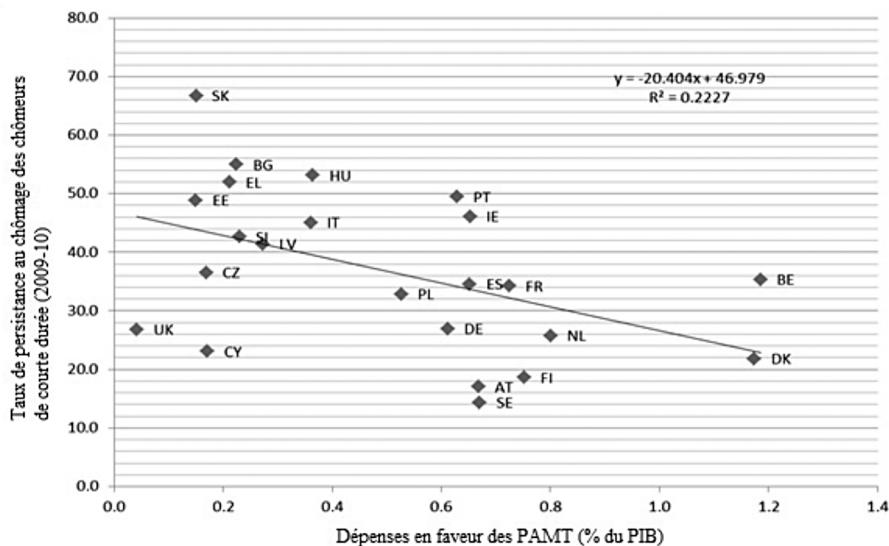
Source : estimations réalisées sur la base de l’enquête sur l’enseignement pour adultes ‘Adult Education Survey’, 2009.

effet ressentir sur plusieurs générations. Il est à ce niveau décevant de constater que pas moins de vingt pays ou régions ont réduit leurs budgets enseignement au cours de la période 2011-2012 (Eurydice, 2012).

2.3. Politique active du marché de l’emploi

Une politique active du marché du travail peut être considérée comme un investissement en faveur de la disponibilité des travailleurs, en ce sens qu’ils peuvent poursuivre le développement de leur capital humain et social. Nous faisons à ce niveau une distinction entre une simple « activation » (où les demandeurs d’emploi sont mis sous pression ou peuvent tout au plus bénéficier d’une courte période d’expérience professionnelle) et les véritables investissements qui combinent une bonne carrière à une formation, un accompagnement et d’autres services. La figure 3 indique une corrélation négative entre les dépenses pour une politique active du marché du travail en général et le risque que le chômage de courte durée devienne du chômage de longue durée dans tous les États membres européens. En ce qui concerne les prestations relatives des différents types de politique active du marché du travail, Kluwe (2006) a examiné un grand nombre d’études d’évaluation. Il en a conclu que les programmes d’embauche (subventionnés) directs avaient souvent un effet négatif, tandis que les subventions d’embauche et les services comme la formation et l’accompagnement pour les demandeurs d’emploi augmentaient effectivement leurs chances de réinsertion.

Figure 3 – Politique active du marché du travail et risques de tomber dans le chômage de longue durée.



Source : Commission européenne, 2012.

L’Initiative « Opportunités pour les Jeunes » (‘Youth Opportunities Initiative’) est une pierre angulaire du paquet investissements sociaux de la CE. Il s’agit d’une série de mesures qui abordent le chômage chez les jeunes de manière ciblée. On travaille principalement à ce niveau sur le décrochage scolaire et la transition de l’école au travail. La Commission participe dans huit pays dans lesquels le taux de chômage des jeunes est supérieur à 30 % (en 2011 : Grèce, Irlande, Italie, Lettonie, Lituanie, Portugal, Slovaquie et Espagne) aux équipes d’action pour la jeunesse, qui émettent des avis politiques et des recommandations sur l’utilisation des moyens non encore utilisés des Fonds structurels. Sept autres pays dans lesquels le taux de chômage des jeunes est supérieur à la moyenne européenne bénéficient du soutien de la CE. D’autres États membres promeuvent activement l’idée de programmes de garantie pour la jeunesse. L’objectif de ces programmes de garantie est de veiller à ce que chaque jeune se voit offrir un emploi, une formation, un stage ou une combinaison de ces solutions dans les quatre mois suivant le début de son statut de demandeur d’emploi (Commission européenne, 2012).

Le concept des programmes de garantie pour les jeunes (ou d’autres groupes cibles, comme les chômeurs de longue durée) n’est pas neuf. Les pays scandinaves et le Royaume-Uni ont développé de tels programmes dans les années 1980 et 1990, tandis que l’Autriche, l’Allemagne, les Pays-Bas et la Pologne ont récemment entrepris les premières démarches allant dans ce sens. Bien

qu'il s'agisse de différentes initiatives, elles visent toutes le même objectif: éviter que les jeunes se retrouvent dans une spirale de chômage et d'inactivité. Dans les programmes scandinaves, les Services publics de l'emploi jouent un rôle central. Ils évaluent les besoins des jeunes demandeurs d'emploi et définissent un parcours d'emploi, complété par un ensemble de services garantis sur mesure.

Une délimitation précise du (des) groupe(s) cible(s) est essentielle, car la rentabilité dépend de la prévention des effets de substitution et de *deadweight*. L'effet du *deadweight* apparaît lorsque des bénéficiaires du programme auraient trouvé du travail par eux-mêmes, donc sans subventions ni soutien. Étant donné que *toutes* les personnes qui quittent l'école entrent sur le marché du travail en tant que demandeurs d'emploi, il n'est pas simple de soutenir davantage les jeunes qui ont le moins de chances de trouver du travail sans tomber dans la discrimination. Des effets de substitution apparaissent lorsque le soutien pour un groupe cible en particulier entraîne un glissement dans la file d'attente des demandeurs d'emploi, et ce au détriment d'autres groupes de demandeurs d'emploi ; par exemple si la priorité est accordée aux jeunes au détriment d'autres groupes aussi (voire plus) défavorisés (comme les personnes handicapées, les migrants, les demandeurs d'emploi peu formés). Les recherches menées démontrent que le risque d'effets de substitution et de *deadweight* est plus grand pour les programmes actifs du marché du travail qui ciblent spécifiquement les jeunes.

Les évaluations des premières garanties pour la jeunesse, comme le 'Youth Training Scheme' et la loi danoise sur une politique active du marché de l'emploi, ont indiqué un effet négatif sur les chances d'emploi des participants, principalement en raison du manque de flexibilité et de la qualité de la prestation de services. Lors de réformes ultérieures, des leçons ont été tirées de ces évaluations. L'accent a davantage été mis sur des parcours sur mesure, avec un mélange de différents services et un plus large choix (Nicaise, 2001 ; Mascherini, 2012). Avant la crise de 2008, les programmes scandinaves de Garantie pour la jeunesse se sont avérés être un franc succès pour les jeunes demandeurs d'emploi, qui ont effectivement pu trouver un travail plus rapidement que les chômeurs plus âgés. Avec la crise économique, les Services publics de l'emploi n'ont toutefois plus été en mesure de garantir les services promis dans les délais presupposés et la charge de travail des services d'accompagnement est pour ainsi dire devenue ingérable. À présent que la demande de leurs services est devenue moins pressante, ils peuvent à nouveau suivre le rythme (Mascherini, 2012).

De manière tout aussi importante, les estimations coûts-bénéfices économiques des programmes de garantie pour les chômeurs de longue durée ont démontré qu'avec les programmes de garantie d'emploi bien pensés (où l'expérience professionnelle est combinée à une formation et à un accompagnement sur mesure), le supplément initial pour les pouvoirs publics était rentabilisé après une période de trois à quatre ans, grâce aux économies réalisées au niveau des allocations de chômage et aux revenus plus élevés des impôts et des cotisations de sécurité sociale. Le bilan des coûts-bénéfices au niveau *social* (dans lequel les coûts et les bénéfices pour toutes les parties prenantes sont pris en considération) est positif après deux à trois ans, même après qu'ont été réglés les problèmes et les effets de substitution et de *dead-weight* (Layard & Philpott, 1997 ; Nicaise, 1999).

3. Limitation de la stratégie d'investissement social

De manière générale, le paquet investissements sociaux peut être considéré comme un jalon dans le développement des États-providence européens. Hemerijck (2013) voit les investissements sociaux comme un nouveau modèle politique social, où l'accent glisse de la « compensation de l'inégalité des revenus » (Rawls) vers l'équité par la promotion des chances (Sen/Dworkin). Bien que la politique diverge dans les différents pays, il semble que la crise financière mondiale encourage partout l'adoption de réformes allant dans ce sens.

Nous devons admettre que le nouvel accent est pour l'instant uniquement observable dans le *discours* politique, plutôt que dans la politique sur le terrain, comme les choix budgétaires doivent le refléter. L'UE dispose d'un budget si marginal (1 % du PIB européen) qu'il lui est impossible de financer les investissements ardemment défendus de manière autonome. L'Union ne peut pas non plus exercer la moindre pression sur les États membres au niveau des dépenses sociales en raison du principe de subsidiarité. Ce n'est que dans la mesure où les États membres sont convaincus par le nouveau discours qu'il existe une possibilité de réel glissement du paradigme.

Dans quelle mesure le discours d'investissement social est-il transmis de manière convaincante ? Nos trois études de cas des paragraphes précédents indiquent que les objectifs économiques et sociaux peuvent en effet se confondre dans la pratique, à condition que la politique sociale soit interprétée de manière proactive et efficace. Il faut encore voir si cette analyse peut être extrapolée vers d'autres domaines politiques que l'éducation ou la politique active du marché de l'emploi (comme la santé, le logement, la politique

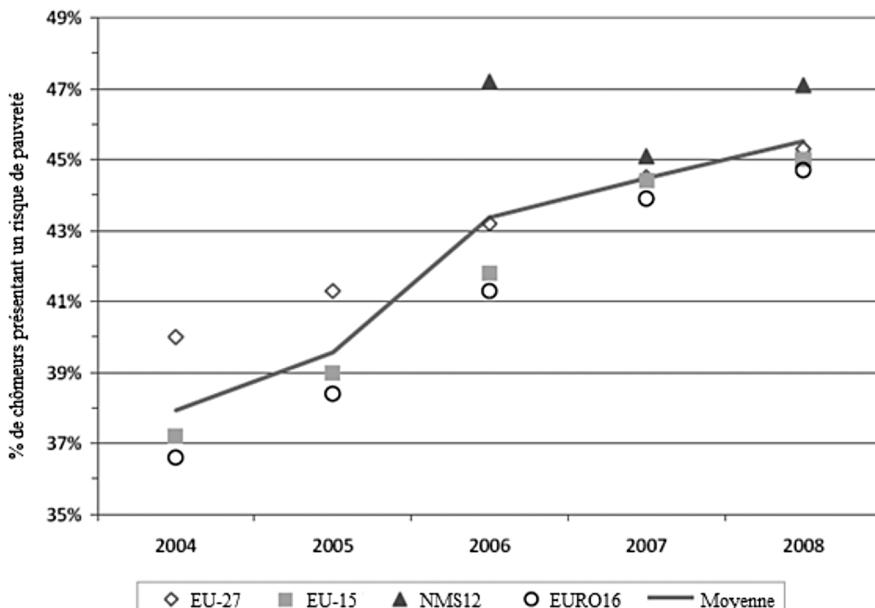
familiale ou les soins aux personnes âgées). Certains autres aspects importants liés aux investissements sociaux sont toutefois à peine abordés dans les documents de l'UE sur le paquet investissements sociaux. Un domaine politique, à savoir la protection sociale, n'est pas considéré comme un investissement par la Commission européenne. Nous allons aborder ce point au paragraphe suivant.

3.1. La protection sociale : un investissement ou non ?

Une première lacune dans le paquet investissements sociaux est liée à la protection sociale, et plus précisément à la vision sous-jacente de celle-ci, telle qu'elle est décrite dans la note contextuelle sur les tendances démographiques et sociales 'Staff Working Document on demographic and social trends' (Commission européenne, 2013). Le fait que les allocations sociales ne soient pas considérées comme des investissements est compréhensible jusqu'à un certain point, car les allocations compensent plutôt les dommages des risques sociaux réalisés, tandis que les investissements sociaux veulent justement prévenir ces risques autant que possible. La ligne de démarcation n'est pourtant pas très claire, selon nous. Les allocations sociales permettent aux ayants droit de continuer d'investir dans eux-mêmes ou dans leur famille. Cette fonction d'investissement de la protection sociale n'est pas reconnue par la Commission.

Dans le document de travail de services de la Commission susmentionné, on s'en tient par contre clairement à une autre vision, à savoir le principe du *making work pay* (le renforcement de l'attrait du travail), puisque l'on renvoie continuellement à la zone de tension entre l'ampleur des allocations et l'action encourageante/décourageante des systèmes d'allocation. Tandis que le risque de perte d'emploi est considéré comme un phénomène exogène, la durée du chômage est considérée comme le résultat d'un processus de sélection entre le temps libre et les revenus. Les citoyens s'empêtront alors dans un piège du chômage lorsque la différence de revenus entre le travail et l'inactivité est trop petite. La dominance du principe du *making work pay* a débouché sur une obsession à propos des incitants financiers au travail, laquelle a eu pour effet d'affaiblir l'aide des pouvoirs publics pour une redistribution via la sécurité sociale en général, et pour les allocations de chômage en particulier. Cela explique pourquoi ces allocations ont systématiquement été évitées ces dernières décennies, ce qui a débouché sur une augmentation du pourcentage de pauvreté chez les chômeurs.

Figure 4 – Tendances des chiffres de la pauvreté financière (AROPE) parmi les chômeurs.



Source : Cantillon, 2011.

Les preuves empiriques pour cette approche de *making work pay* sont toutefois loin d'être convaincantes. Un autre rapport de la Commission européenne fournit des preuves empiriques et un aperçu de la littérature dont il ressort que l'accessibilité, le délai maximal et le niveau de telles allocations n'ont pas d'effet clair (et parfois même un effet positif) sur les chances d'embauche (Commission européenne, 2012). Cela peut s'expliquer par le fait que les allocations sociales ont en effet un autre but, à savoir permettre aux chômeurs d'investir dans leur disponibilité (via des dépenses pour la mobilité, la formation, la participation sociale). La perspective d'investissement social sur la protection sociale plaide donc pour de solides allocations, en combinaison avec des services de soutien qui augmentent la disponibilité de l'intéressé. De manière assez étrange, il semble que le paquet investissements sociaux néglige en grande partie cette facette.

3.2. Les investissements sociaux dans un contexte de *dumping social* ?

L'actuel climat de concurrence intracommunautaire excessive entraîne un *dumping social*. C'est en partie pour cela qu'il semble que la promotion des investissements sociaux en tant que levier pour une stratégie macroéconomique

que alternative ne semble pas réalisable. Les organisations sociales de toute l'Europe ont obtenu l'inscription des *normes sociales minimales* à l'ordre du jour, en réponse à la libéralisation des services publics tels que les télécommunications, l'énergie et les transports publics, et, de manière plus importante encore, à la libéralisation des services sociaux comme la garde des enfants, les soins aux personnes âgées, la réinsertion sur le marché du travail. On craignait que la privatisation, la concurrence et la commercialisation allant de pair avec la politique de libéralisation de l'UE ne débouchent sur des services de qualité inférieure, un *dumping social* et l'exclusion des clients vulnérables. En effet, conformément à la Directive européenne sur les Services, chaque forme d'intervention publique via la fixation de prix, la régulation de la qualité ou la subvention est en principe considérée comme une distorsion de concurrence, qui doit être justifiée ou résumée à l'avance. À la suite d'importantes protestations du secteur public et du secteur non marchand, la Commission européenne a lancé un « Cadre de qualité pour les services d'intérêt général », afin de préserver de la commercialisation les secteurs très réglementés et subventionnés, comme l'enseignement (fondamental), le secteur social et les soins de santé (Commission européenne, 2011).

Un autre aspect des normes sociales minimales concerne une proposition de Directive-cadre relative à l'introduction et/ou au renforcement des revenus minimums garantis (RMG) (et des salaires minimums) dans toute l'Europe. L'objectif de cette proposition est que d'ici 2020, les allocations minimales atteignent le seuil de risque de pauvreté (60 % des revenus médians disponibles assimilés) (Van Lancker, 2010 – pour l'EAPN). Le développement d'une Directive-cadre européenne sur les revenus minimums est souhaitable pour diverses raisons. L'équité et la dignité humaine sont les arguments les plus évidents. On peut à ce niveau renvoyer à l'article 137 (lutte contre l'exclusion sociale) et à la reprise du droit à l'assistance sociale dans le Traité de l'UE, ainsi qu'à la recommandation sur l'inclusion active de 2008. D'un point de vue économique, on peut aussi s'attendre à ce que des réglementations plus larges sur les RMG encouragent la demande de consommation et freinent le dumping social, en particulier dans le secteur des services. Le rôle productif d'une protection sociale minimale doit en outre être reconnu en tant qu'instrument prévenant les dommages sociaux à long terme, comme une détérioration de la santé publique et une intensification des tensions sociales. Bref, il est évident que des systèmes de revenus minimums harmonisés fourniscent des avantages tant économiques que sociaux.

Le caractère réalisable de la proposition de l'EAPN a été remis en question par d'autres, en partie en raison de son coût budgétaire (130 milliards d'euros pour l'ensemble de l'UE en 2010). Cela ne représente toutefois que 1 % du PIB

européen et cette «charge» serait évidemment répartie entre les pouvoirs publics et les employeurs, puisque le salaire minimum serait aussi revu à la hausse. À titre de comparaison : dans le cadre des premières opérations de sauvetage des banques, les économies européennes ont dû, en 2008 et 2009, lever 23 fois plus de fonds (2,99 trillions d'euros). Le coût d'un revenu minimum garanti peut être relativement plus élevé dans les pays dans lesquels les systèmes actuels sont peu développés. Un mécanisme de redistribution européen pourrait donc être utile pour soutenir les États membres plus faibles aux fins de l'exécution du plan.

Une condition connexe de l'augmentation des allocations minimales consiste bien entendu à ce qu'il subsiste une certaine tension entre le revenu minimum et ces allocations. Vandenbroucke et al. (2012) ont calculé que l'introduction d'un revenu minimum européen de 60 % du revenu médian équivalent national dans au moins onze États membres de l'UE pourrait déboucher sur une diminution de l'inactivité financière. C'est pourquoi les partisans d'une politique de RMG coordonnée proposent de définir parallèlement des normes adaptées pour des revenus minimums. Une politique coordonnée en matière de revenus minimums peut en outre prévenir l'intensification du désavantage par le dumping salarial concurrent au sein de l'UE et donc, indirectement diminuer la pauvreté⁴.

3.3. Financement des investissements sociaux

La principale lacune du paquet investissements sociaux réside peut-être dans le fait que la Commission ne semble pas adopter de point de vue clair sur les implications budgétaires possibles. Les références à la « sélectivité » dans le document pourraient susciter la méfiance au niveau des organisations sociales qui craignent une plus grande diminution des dépenses sociales. Le but n'est toutefois pas directement de rendre l'actuel système d'attribution plus sélectif, mais de l'élargir de manière sélective. La Commission ne s'exprime pas non plus sur le financement de cet élargissement. C'est un signe de prudence, mais cela entraîne aussi une certaine imprécision par rapport à cet aspect qui reste crucial. De manière générale, il manque à ce niveau une vision stratégique globale sur la manière dont les investissements sociaux peuvent être promus en pleine crise. Il est toutefois évident que si l'UE veut faire un « bond qualitatif », des moyens supplémentaires seront inévitablement nécessaires à court terme. Il serait plus courageux de le reconnaître expressément et d'étudier des possibilités visant à augmenter les impôts de manière sélective pour les groupes aux revenus élevés et sur les patrimoines, les sociétés multinationales, la spéulation financière, etc.

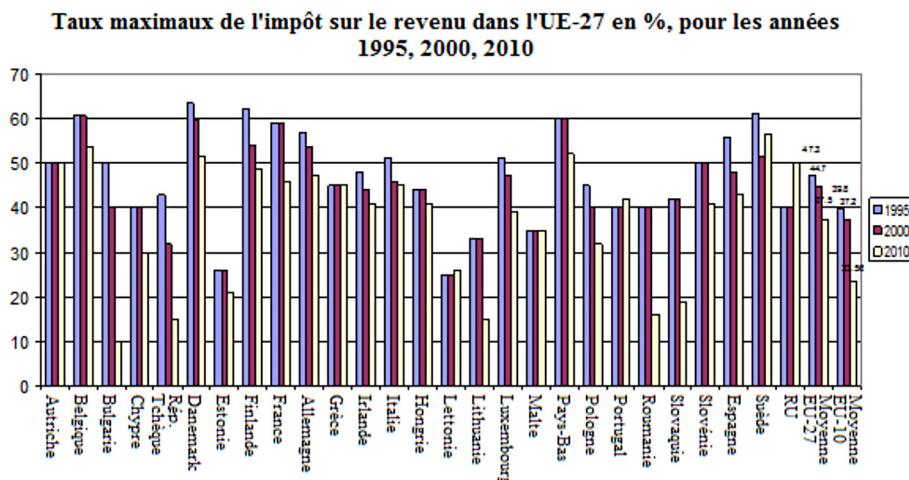
L'EuroMemo(random) Group adopte un point de vue plus explicite à ce sujet. Ce groupe de 350 économistes et scientifiques sociaux plaide pour une autre politique fiscale pour l'UE, qui met l'accent sur l'équité et la lutte contre le chômage, et non pas sur les économies. Voici les principales recommandations de l'EuroMemo Group :

- ◆ un budget européen de 5 à 10 % du PIB (au lieu du budget actuel de 1%) pour la lutte contre le chômage, l'application d'une politique industrielle et une redistribution entre les régions européennes riches et pauvres ;
- ◆ la compétence pour obliger les pays excédentaires (comme l'Allemagne) à augmenter leur demande intérieure ;
- ◆ une politique du marché de l'emploi alternative basée sur la redistribution du travail (via de plus courtes semaines de travail) et des investissements dans les compétences au lieu de la concurrence salariale ;
- ◆ la compétence pour la Banque centrale européenne d'émettre des euro-obligations pour financer des programmes d'investissement à grande échelle ;
- ◆ une stricte régulation des banques d'investissement, des fonds spéculatifs et des fonds d'investissement et la création d'un bureau de notation européen public ; la généralisation de la taxe sur les transactions financières ; et surtout, le flétrissement de la spirale baissière de la concurrence fiscale grâce à l'harmonisation des systèmes fiscaux nationaux, la restauration de la progressivité de l'impôt des personnes physiques, l'augmentation de l'impôt sur la fortune et la suppression des paradis fiscaux (EuroMemo Group, 2013).

D'après l'EuroMemo Group, la première condition pour une UE fiscalement plus saine consiste à ce que des principes clairs soient convenus pour une fiscalité honnête, aussi bien via des accords internationaux que régionaux. De tels accords exigent la suppression des « paradis fiscaux », la prévention d'une concurrence fiscale destructrice, une base fiscale standardisée pour les sociétés et pour les entreprises sans personnalité morale, et la réintroduction de systèmes fiscaux progressifs efficaces (EuroMemo Group, 2010). L'érosion du caractère progressif de l'impôt sur les revenus au sein de l'UE de ces dernières années est illustrée par la figure 5.

L'agenda de l'EuroMemo Group est très certainement cohérent, scientifiquement justifié et compatible avec l'union monétaire, mais il est tout sauf parallèle à l'actuelle politique macroéconomique de l'UE. La principale différence avec l'actuelle politique européenne est l'équilibre entre les objectifs sociaux et économiques. L'Europe peut financer un vaste système de prospérité et inves-

Figure 5 – Érosion du caractère progressif de l'impôt sur les revenus des personnes physiques au sein de l'UE, 1995-2010.



Source : Eurostat, tendances fiscales au sein de l'UE.

tir dans l'évolution sociale, à condition que l'on mette fin à la concurrence fiscale déloyale.

L'OCDE est aussi partisane de réformes fiscales qui présupposent un pourcentage d'imposition moyen supérieur pour les plus hauts revenus. Une option consisterait à faire correspondre plus étroitement les impôts sur les biens immobiliers destinés à un usage propre à la valeur réelle du marché et aux revenus, avec l'application d'un pourcentage progressif sur les revenus cadastraux. Une autre option viserait à supprimer ou réduire toutes sortes de dépenses fiscales qui fournissent un avantage disproportionné aux revenus élevés (OCDE, 2011a). Les revenus supplémentaires issus de ces réformes fiscales pourraient être utilisés pour concilier un budget équilibré à plus d'investissements sociaux.

D'autres parties prenantes appellent aussi à une adaptation des règles fiscales au sein de l'UE. La fédération européenne des syndicats des services publics ('European Federation of Public Service Unions', EPSU) a lancé une campagne contre la fraude fiscale et l'évasion fiscale au sein de l'UE. Elle montre du doigt certains pays de l'UE qui suppriment des postes dans l'administration fiscale au lieu d'agir de manière plus stricte contre la fraude fiscale et d'investir dans les services fiscaux qui génèrent plus de recettes. La fédération renvoie au fait que chaque année, un trillion d'euros de recettes publiques sont perdues pour cause de fraude fiscale, ce qui est illégal, et d'évasion fiscale, ce qui n'est pas directement illégal, mais reste néanmoins inaccep-

table. Il est essentiel de surmonter le fossé entre les recettes fiscales effectivement perçues et estimées pour combler le déficit public. Il est donc absolument nécessaire d'investir davantage dans l'administration fiscale, car de tels investissements se rentabiliseront d'eux-mêmes et traiteront directement l'évasion fiscale (EPSU, 2013). Soulignons que la perte estimée d'un trillion d'euros est environ 7,5 fois plus importante que le fossé de la pauvreté au sein de l'UE. Ce fossé de la pauvreté représente le coût budgétaire pour mettre en place de bons systèmes de RMG dans l'ensemble de l'UE, comme susmentionné.

Une autre exigence populaire liée aux mesures fiscales porte sur l'introduction d'une taxe sur les transactions financières dans l'ensemble de l'UE. Le but de cette taxe est d'éviter une nouvelle crise des crédits. La Commission européenne s'est entre-temps rangée derrière cette idée et a proposé d'introduire une telle taxe européenne. Dans le prolongement de cette proposition, les revenus dérivés de cette taxe pourraient être investis dans des mesures de promotion de la croissance (Commission européenne, 2012). L'effort de l'UE visant à introduire une taxe sur les transactions financières a dernièrement reçu un nouvel élan. L'Allemagne, la France, la Belgique et huit autres pays de la zone euro ont concrètement reçu le feu vert pour prélever une taxe sur les transactions financières via le « mécanisme de collaboration renforcée » qui permet à des groupes des pays de l'UE d'exécuter leurs projets sans l'approbation des 27 États membres. On prévoit que cette taxe rapporte pas moins de 35 milliards d'euros par an pour les onze pays. Une fois que les ministres des finances auront donné leur accord, la taxe deviendra effective quelques mois plus tard (Inman, 2013).

L'EAPN a exprimé des critiques à l'égard des Fonds structurels 2007-2013, dont le potentiel n'a pas été pleinement exploité pour favoriser l'inclusion sociale. Le réseau se montrait surtout critique au sujet de la manière dont les Fonds structurels ont été développés au cours de la période 2007-2013. Cela s'explique principalement par le fait que les ONG d'inclusion sociale n'ont pas été assez impliquées dans le contrôle, entre autres. L'EAPN a donc développé une boîte à outils pour aider les ONG sociales à définir de nouveaux objectifs sociaux prioritaires pour la stratégie Europe 2020, et surtout l'objectif de réduction de la pauvreté. Puisque ces ONG sociales connaissent les besoins des groupes les plus vulnérables et savent comment les satisfaire au mieux, il est indiqué de les impliquer de près à chaque étape de l'utilisation des Fonds structurels, soit dans leur préparation, leur exécution, leur contrôle et leur évaluation (EAPN, 2012). Comme susmentionné, la Commission européenne a déjà décidé, pour la période 2014-2020, d'introduire un système de

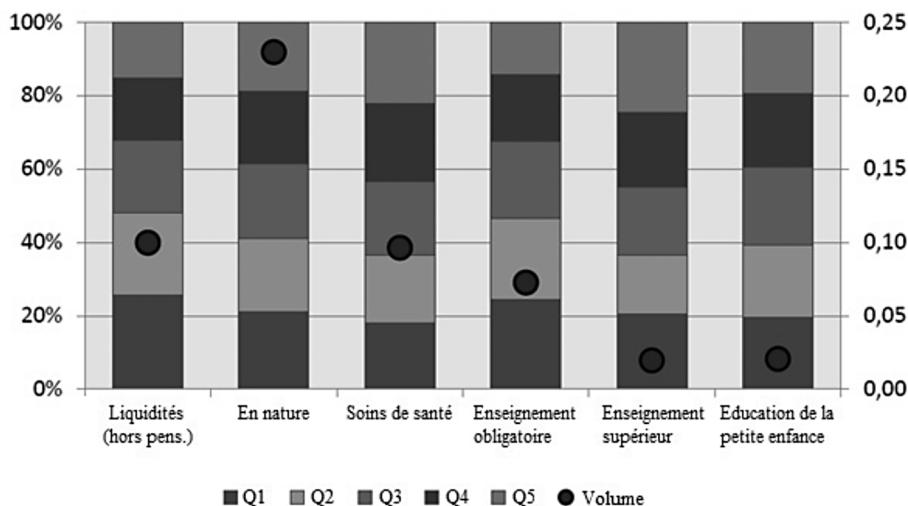
double quota : au moins 25 % des moyens iront aux investissements sociaux et au moins 20 % des moyens FSE seront consacrés à la lutte contre la pauvreté.

3.4. L'effet redistributeur des investissements sociaux

Un dernier problème des investissements sociaux concerne leur efficacité limitée en tant qu'instrument de lutte contre la pauvreté. Cantillon (2011) mentionne à cet égard le « paradoxe de l'État d'investissement social » : ces dernières décennies, les investissements sociaux ont progressivement absorbé une plus grande partie des dépenses publiques, en partie au détriment de transferts de liquidités à partir de la sécurité sociale. Alors que cette sécurité sociale a été axée de manière plus sélective sur les groupes de revenus les plus faibles, les investissements sociaux (enseignement, soins de santé, logement social, garde d'enfants) restent, d'après Cantillon, touchés par un effet Mattheüs persistant. Cela explique en partie d'après elle pourquoi la pauvreté dans l'UE n'a pas baissé, malgré tous les efforts politiques fournis.

Verbist et Matsaganis (2014) nuancent ce tableau. Sur la base d'une analyse précise de l'utilisation de divers types d'investissements sociaux pour la population non retraitée, ils arrivent à la conclusion selon laquelle l'effet Mattheüs est actuellement, pour ainsi dire, inexistant. Le volume global d'investissements sociaux dans les pays de l'UE est réparti de manière plus ou moins équivalente sur tous les quintiles de prospérité de la population (voir figure 6)⁵. L'enseignement obligatoire a un effet de redistribution un peu plus grand par rapport au quintile le plus faible, tandis que l'enseignement tertiaire et les soins de santé sont utilisés de manière disproportionnée par les groupes de revenus supérieurs. D'après cette étude, la garde d'enfants serait utilisée de manière plus ou moins équivalente par tous les quintiles de revenus. Cela n'empêche toutefois pas que les groupes de prospérité les plus faibles ont davantage besoin de tels services et que la capacité de redistribution des transferts de liquidités via la sécurité sociale reste plus importante que celle des investissements sociaux. Ces éléments signifient qu'en cas de déplacement de l'accent vers les investissements sociaux, les États membres de l'UE devront encore fournir d'importants efforts pour mieux assister que par le passé les groupes de population les plus pauvres. Sinon, l'avertissement de Cantillon restera de mise, à savoir que le nouveau paradigme menace de devenir inutile du point de vue de la lutte contre la pauvreté.

Figure 6 – Répartition des différents types de dépenses sociales parmi la population, selon le quintile de bien-être.*



Source : Verbist & Matsaganis, 2014.

*de gauche à droite : allocations sociales (sauf les pensions) ; volume total d'investissements sociaux ; soins de santé ; enseignement obligatoire ; enseignement tertiaire ; éducation préscolaire (garde d'enfants). Les points indiquent le volume de chaque grandeur en % du PIB (voir échelle verticale à droite).

4. Conclusion

Non seulement la crise en tant que telle, mais aussi la politique néolibérale menée au niveau de l'UE et l'approche peu judicieuse de la crise en zone euro ont eu un impact considérable au niveau social. La pauvreté augmente, tout comme le chômage, le désespoir, la méfiance et les préoccupations sociales. Le paquet investissements sociaux, lancé par la Commission européenne au printemps 2013, peut être considéré comme l'amorce d'un virage dans le discours politique européen. Ce PIS souligne en effet que certaines dépenses sociales jouent un rôle productif et sont parfaitement conciliables avec une logique de croissance économique – ou inversement, que toutes les économies trop brutes opérées dans ces dépenses sociales peuvent porter préjudice à la base économique. Ce document politique illustre aussi une nouvelle approche de la politique sociale, où l'attention glisse des effets (de redistribution) immédiats des dépenses sociales vers les profits à long terme.

Cette double logique peut en effet être démontrée plus clairement dans certains domaines. À titre d'illustration, nous nous sommes concentrés dans ce chapitre sur trois domaines politiques pour lesquels les analyses coûts-bénéfices sont déjà assez bien intégrées : l'éducation préscolaire, la formation et l'enseignement, et une politique active du marché de l'emploi. Des preuves

flagrantes sont à chaque fois disponibles et démontrent que certains types de dépenses sociales ont non seulement un effet durable sur le bien-être des bénéficiaires, mais profitent aussi directement à la communauté, et favorisent donc la croissance. Bref, une politique d'inclusion sociale bien pensée ne représente pas un poids, mais plutôt un ballon d'oxygène pour la croissance économique.

Le paquet investissements sociaux (PIS) représente-t-il à présent un véritable revirement dans la politique socioéconomique de l'UE ? Peut-être bien s'il dépendait de la Direction générale de l'Emploi et des Affaires sociales de la Commission européenne. Idéalement, le PIS devrait être une pierre angulaire de la politique menée dans le cadre du Semestre européen, et donc appartenir aux éléments fondamentaux de la politique. On se demande toutefois si les collègues de l'Économie et des Finances et ceux du Marché intérieur et des Services ont déjà suffisamment assimilé ce paradigme. Ces derniers tiennent toujours un discours dans lequel les économies et l'idéologie de l'économie de marché priment sur la logique sociale. La Commission européenne souffle donc le chaud et le froid, au détriment de sa crédibilité. Vous ne pouvez en effet pas à la fois prêcher que les États membres doivent investir plus et qu'ils doivent économiser. Vous ne pouvez pas non plus participer à l'organisation de la dégradation sociale et promouvoir des investissements sociaux de qualité.

On attend en outre des États membres qu'ils traduisent le PIS dans la pratique. Ce n'est en effet pas la Commission européenne elle-même, avec son budget qui ne représente qu'un pour cent du PIB européen, qui peut mener une puissante politique d'investissement social. On doit aussi faire face à une seconde limite : le PIS est davantage un « texte de vision », un exercice de réflexion stratégique, qu'un ensemble concret de mesures. Sans l'apport des États membres, il reste une boîte vide. Ou l'UE doit à terme bénéficier des moyens pour mener sa propre politique sociale. C'est en principe possible en rehaussant le budget de l'UE – par exemple jusqu'à 5 à 10 % du PIB européen – et en le finançant par des systèmes d'imposition harmonisés, justifiés et sans faille. Les propositions de l'EuroMemo Group vont dans cette direction. Bref, une politique d'investissement social européenne énergique exige (beaucoup) de moyens, et donc une politique fiscale européenne.

Le PIS demande également davantage de précisions intellectuelles. Nous relevons des incohérences et des visions contradictoires dans les textes correspondants de la Commission européenne, surtout à propos du rôle de la protection sociale. Des pays comme la Belgique et le Danemark sont d'une part porté aux nues parce que leur solide système de sécurité sociale a fait office de

« stabilisateur intégré » contre la crise, et d'autre part, invités à faire des économies à ce niveau (notamment sur le maillon le plus faible de la chaîne, à savoir les demandeurs d'emploi de longue durée)⁶. Le discours du *making work pay*, dont est imprégnée depuis des années toute la politique de l'UE sur la protection sociale, est en porte-à-faux avec la logique d'investissement social. D'après la première approche, les allocations doivent rester limitées et conditionnelles pour éviter l'élimination des incitants au travail ; tandis que d'après la seconde, elles doivent être larges pour pouvoir investir dans le capital social et humain des bénéficiaires. Les effets prévus de systèmes d'allocations plus généreux sont opposés, d'après les deux paradigmes. Si l'étude empirique (également d'après les analyses de l'UE) va de plus en plus dans la direction de la théorie de l'investissement social, les recommandations politiques de la Commission restent ancrées dans l'approche du *making work pay*. Le jour où la Commission plaidera pour une solide protection sociale minimale, son discours sur l'investissement social sera plus convaincant.

Enfin, les États membres doivent encore parcourir un long chemin avant d'arriver à une meilleure répartition de leurs investissements sociaux entre les différents groupes de population. Ces dépenses sont actuellement et en moyenne « neutres au niveau de la distribution » : cela signifie que les familles pauvres n'en profitent pas plus que d'autres groupes de revenus. Il est possible d'obtenir un effet de redistribution plus solide via une généralisation progressive du principe « d'universalisme progressif » : les prestations de services publics restent universelles, mais les groupes présentant les plus grands besoins bénéficient d'une discrimination positive – via une combinaison de mesures de sensibilisation, d'accès préférentiel et/ou de tarifs plus avantageux.

Notes

1. L'intervalle de fiabilité de 95 % sur l'indicateur AROPE est d'environ 1 % dans les deux sens (Eurostat, 2013).
2. Estimation propre basée sur le seuil de pauvreté financière « ancré » pour l'UE-15, et extrapolée pour l'UE-27. Pour plus de détails, voir Nicaise & Wouters (2014).
3. Nous notons que le pourcentage visé de 15 % est exprimé sur une base mensuelle, tandis que les pourcentages de la figure 6 sont calculés sur une base annuelle.
4. D'aucuns avanceront que des salaires minimums supérieurs nuiront à l'emploi et favoriseront donc la pauvreté. L'expérience contredit toutefois souvent cet argument : voir Böckler Stiftung (2010).

5. Pour une définition précise de ces quintiles de prospérité, voir Verbist et Matsaganis (2014). Le critère utilisé est le revenu du ménage équivalent disponible, où les échelles d'équivalence sont toutefois corrigées pour tenir compte des différences dans les avantages d'échelle entre les revenus en liquidités et les prestations de services publics.
6. Voir notamment la recommandation faite par l'UE à la Belgique en 2011 et visant à poursuivre la réduction des allocations aux chômeurs de longue durée, malgré le taux de pauvreté élevé au sein de ce groupe.

Chapitre 3

L'attribution automatique des droits, un pas vers une plus grande effectivité de ceux-ci

Françoise De Boe et Henk Van Hootegeem

1. Introduction

L'attribution automatique des droits est un objectif politique que l'on retrouve souvent ces dernières années dans les différents textes des décideurs politiques, et ce aux différents niveaux des pouvoirs publics. On considère qu'il s'agit d'une avancée dans la concrétisation des droits fondamentaux. Rien d'étonnant dès lors à ce que ce thème figure à l'ordre du jour du Service interfédéral de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (ci-après : le Service). Cette institution publique interfédérale a en effet pour mission d'évaluer l'exercice des droits, aussi bien par la collecte d'informations que par l'organisation d'un dialogue entre différents acteurs actifs dans la lutte contre la pauvreté¹. À la demande de sa Commission d'accompagnement, le Service a étudié quels étaient les droits qui étaient déjà automatiquement attribués et quelles étaient les possibilités et conditions connexes pour avancer dans l'attribution automatique des droits.

Le présent article se base sur ces activités du Service², mais reprend aussi les conclusions de l'exercice parallèle qui a été réalisé en Flandre³ – en concertation avec l'initiative du Service. C'est pourquoi la démarche du Service portait uniquement sur les droits relevant de la compétence de l'État fédéral. Le Service recueille actuellement des informations pour les autres Régions et Communautés.

Dans cet article, nous nous pencherons sur la problématique du *non take-up* ou du non-usage des droits. Nous nous arrêterons brièvement sur la portée de ce phénomène et sur les causes possibles. Nous chercherons ensuite des solutions au non-usage des droits et nous étudierons la place de l'attribution automatique des droits parmi celles-ci. Le troisième point illustre l'attention accrue accordée à l'attribution automatique des droits. Nous examinerons

ensuite certaines caractéristiques de l’attribution automatique des droits, mais aussi les conditions connexes et les éventuels risques d’effets pervers⁴. Nous terminerons enfin par où nous avons commencé : le cadre du non-usage des droits.

2. La problématique du *non take-up*

2.1. Portée du non-usage des droits

L’objectif de l’attribution automatique des droits est d’assurer une plus grande effectivité des droits, en réduisant le non-usage de ceux-ci (*non take-up*). Par « non-usage des droits », nous entendons la situation dans laquelle les personnes n’exercent pas leurs droits. Il s’agit donc de la mesure dans laquelle les droits (peuvent être) sont effectivement appliqués. Nous distinguons différents groupes : les ayants droit (les personnes qui ont droit à un certain service ou une certaine mesure), les usagers (les personnes qui exercent effectivement le droit), et les non-usagers (les personnes qui n’exercent pas le droit). Les causes de ce non-usage sont de diverses natures (nous y reviendrons plus loin). Il s’agit en tout cas d’un phénomène plus largement répandu que ce que l’on imagine, et qui touche plus particulièrement les personnes les plus vulnérables.

Le non-usage des droits n’est bien entendu pas facile à mesurer⁵. Il n’existe en Belgique que peu d’études à ce propos. On renvoie souvent à l’étude de Groenez et Nicaise qui a conclu, sur la base de données mensuelles sur les revenus familiaux du panel communautaire des ménages (PCM) pour la période 1993-1995, qu’en Belgique, sur une période de trois ans, 9,7 % de la population belge se retrouvaient pendant une courte ou une longue période sous le minimex de l’époque ; la moitié a vécu dans cette situation pendant plus d’un an (Groenez & Nicaise, 2002). Une étude ultérieure menée par Steenssens et al. (2007) indique que 4,2 % de la population belge se sont retrouvés pendant au moins un mois sous le seuil du minimex de l’époque entre 1993 et 1997.

On cite souvent le statut OMNIO (qui, sur la base de critères liés aux revenus, donne droit à une intervention majorée dans l’assurance maladie) lorsqu’on parle du non-usage des droits. Lors de l’introduction de ce statut, le nombre d’ayants droit a été estimé à 850 000 personnes⁶. Fin 2012, 279 252 personnes bénéficiaient de ce statut. Le processus d’attribution automatique des droits en matière de tarif social pour le gaz et l’électricité indique lui aussi l’ampleur du non-usage des droits (à considérer avec toute la prudence nécessaire). En 2009 (avant le processus d’automatisation), 256 000 ménages avaient droit au

tarif social pour le gaz et/ou l'électricité. En 2012 (après la mise en œuvre du processus d'automatisation), ce chiffre a atteint 390 965 ménages⁷.

Une étude étrangère mentionne souvent des ratios de non-usage supérieurs à 40%⁸. L'étude hollandaise de Wildeboer Schut et Hoff (2007) donne par exemple un aperçu du non-usage en 2003 de cinq mesures basées sur les revenus. En ce qui concerne les subsides de location et l'intervention « frais scolaires et contribution pédagogique » (qui sont également ouverts aux ménages bénéficiant de revenus proportionnellement supérieurs), on constate un non-usage de respectivement 27 % et 37 %. Concernant les règlements qui visent les ménages percevant un revenu minimum, la part de non-usagers est encore plus élevée : 45 % pour le règlement de remise des impôts locaux, 68 % pour l'aide complémentaire et 54 % pour le supplément de longue durée.

Les études visent souvent la non-utilisation d'interventions financières. Il est important de ne pas limiter la problématique à cet aspect. Une approche plus large est indiquée. L'Observatoire français du non-recours aux droits et services (Odenore) demande par exemple de ne pas considérer le non-usage seulement dans le cadre d'interventions financières, mais de l'inscrire aussi dans l'ensemble de la protection sociale, de manière à ce qu'elle touche aussi d'autres domaines d'interventions publiques (Warin, 2010). En Flandre, on accorde déjà de l'attention à la problématique depuis quelques années, en parlant de « sous-protection », « une situation dans laquelle se trouvent des personnes qui, quelle qu'en soit la cause, ne font pas usage des droits et des services auxquels elles pourraient recourir » (Eeman & Van Regenmortel, 2013 : 7). Il s'agit donc non seulement de l'aspect lié aux revenus, mais aussi de l'offre plus large de prestations de services et d'aide sociale et financière.

Cette problématique du non-usage devrait donner un nouvel éclairage à l'actuel débat politique et public sur la fraude aux allocations. Depuis l'accord du Gouvernement fédéral de 2011, la lutte contre la fraude sociale est une priorité politique. La communication à ce propos donne l'impression que la problématique est importante et implique le risque que les ayants droit aux allocations soient presque systématiquement stigmatisés, et ce alors que le phénomène des allocations non réclamées ne doit pas être négligé. Odenore plaide aussi dans ce contexte pour la poursuite approfondie de l'étude du non-usage et le développement d'indicateurs pour décrire et mesurer le phénomène (Odenore, 2012).

2.2. Causes du non-usage des droits

Les causes du *non take-up* sont diverses et sont à chercher dans différents acteurs ou à différents niveaux du processus. Dans son « modèle seuil », Kerr (1983) s'est penché sur six seuils ou obstacles liés aux « clients », qui doivent être surmontés avant d'arriver à l'introduction d'une demande :

- ◆ l'idée que l'on n'est pas dans le besoin ;
- ◆ l'absence de connaissances sur l'existence d'une structure ;
- ◆ l'idée que l'on n'y a pas droit ;
- ◆ l'idée que le montant versé est trop limité pour satisfaire au besoin ;
- ◆ l'idée que la procédure de demande entraîne des exigences ou des conséquences défavorables ;
- ◆ l'instabilité perçue de la situation de pauvreté.

Kerr estime que ces seuils devraient être surmontés dans un ordre bien précis (une approche que l'on peut critiquer) et cherche donc surtout les causes au niveau de l'intéressé. Pour une brève énumération des causes possibles du non-usage, nous suivons ci-dessous le modèle de Van Oorschot (1998 : 113). Ce modèle se concentre sur le comportement de trois groupes d'acteurs : l'ayant droit potentiel, l'organisation ou l'institution qui doit appliquer la réglementation, et les décideurs politiques. Ce modèle a le mérite de désigner, outre les causes liées aux « clients », les causes possibles du non-usage du côté de ceux qui appliquent la réglementation et des décideurs politiques. Il s'agit d'un point prioritaire qui est toujours particulièrement pertinent dans les discussions actuelles menées sur le non-usage, ses causes et les solutions possibles.

Il se peut tout d'abord que l'ayant droit potentiel ne connaisse pas l'offre à laquelle il a droit. Vient s'ajouter à cela le fait que la législation est souvent très complexe, même pour les services sociaux concernés. Il se peut donc aussi que les ayants droit reçoivent des informations inexactes ou incomplètes, par exemple sur les critères d'attribution, et qu'ils pensent à tort ne pas avoir droit aux aides en question. Les sentiments de honte et de fierté peuvent aussi constituer une raison pour ne pas s'adresser au service compétent. De crainte d'être qualifié de « nécessiteux », on n'ose pas franchir le pas. Les sentiments de peur peuvent aussi jouer un rôle : la crainte que des conditions irréalistes soient imposées (voir l'accent sur l'activation), ou encore la crainte du placement des enfants. Il se peut aussi qu'un ayant droit ne ressente pas le besoin d'aide ou trouve le soutien correspondant insuffisant par rapport à la procédure à suivre et au temps et à l'énergie à investir.

L'organisation et le fonctionnement des services et institutions jouent aussi un rôle : un accueil « froid », le sentiment d'être traité comme un numéro, les formulaires compliqués, les communications et les informations qui ne correspondent pas à l'environnement du demandeur, le sentiment d'être contrôlé, peuvent être autant de raisons de ne pas suivre la procédure de demande jusqu'au bout. La distance physique jusqu'à l'infrastructure peut aussi parfois représenter un obstacle de taille. Pensez par exemple à un contexte rural, où l'offre se concentre souvent dans la commune centrale ou la ville la plus proche ; dans un contexte urbain, on peut renvoyer aux possibles longues files d'attente dans les services⁹. Les institutions concernées peuvent d'ailleurs refuser de prendre la demande en considération, par exemple en raison de dettes en souffrance. Il n'est pas rare que l'accès à un hôpital soit refusé parce que le patient n'a pas réglé toutes les factures d'une hospitalisation antérieure.

Ensuite, tout cela se passe dans un cadre réglementaire, avec ses conditions d'accès, ses critères d'attribution et le budget disponible. Comme nous l'avons déjà indiqué, la complexité de la réglementation peut fortement compliquer l'exercice des droits. Ce constat a encore été fortement mis en avant lors des réunions de concertation que le Service a organisées pendant la période 2012-2013 sur la protection sociale à propos de la réglementation – réformée – particulièrement difficile concernant la dégressivité des allocations de chômage et celle concernant les assimilations dans les règlements de pension (Service, 2013).

Soulignons également que certains acteurs attendent toujours que les intéressés fournissent eux-mêmes des efforts pour exercer un droit, ce qui est en contradiction avec la philosophie qui sous-tend l'attribution automatique des droits. Celle-ci part d'un maximum d'efforts fournis par les pouvoirs publics pour la concrétisation effective des droits, voire même pour la reconnaissance du droit proprement dit.

3. À la recherche de solutions au non-usage des droits

Les raisons du non-usage sont multiples, les réponses à apporter le sont tout autant. Une de celles-ci, mais certainement pas la seule, est l'ouverture automatique des droits. L'expression « attribution automatique d'un droit » est vague et n'est pas connue en tant que telle dans le langage juridique.

La question que le Service a reçue visait à inventorier les initiatives existantes et les possibilités en matière d'attribution automatique des droits. Le Service

est au départ parti d'une définition plutôt étroite. L'accent reposait sur l'attribution automatique des droits en tant « qu'ouverture automatique d'un droit ». Nous entendons par là que les autorités publiques examinent automatiquement si une personne entre en considération ou non pour un certain droit. Il s'agit d'une forme très pure et très poussée d'attribution automatique des droits. Il s'est vite avéré qu'elle était pour ainsi dire inexiste dans la pratique. Il existe d'autres formes d'attribution automatique des droits ou de simplification des procédures, qui poursuivent le même objectif que l'ouverture automatique d'un droit. Nous avons donc tenu compte ci-dessous de cette gradation et citons des initiatives qui s'inscrivent dans le prolongement de l'information proactive (ou automatique) des ayants droit potentiels, mais aussi de la recherche et de l'approche des ayants droit.

Eeman et Van Regenmortel (2013 : 8) inscrivent l'attribution automatique des droits dans une action proactive, dont ils donnent la définition suivante : « une forme de prestation de services où les pouvoirs publics lancent de leur propre initiative un processus de prestation de services vis-à-vis du citoyen sur la base d'informations déjà connues des pouvoirs publics ». Ils distinguent trois stratégies au niveau de l'action proactive : (1) l'information proactive (ou automatique) des ayants droit potentiels, (2) la recherche et l'approche actives des ayants droit, (3) l'attribution automatique des droits (Eeman & Van Regenmortel, 2013 : 8).

4. Attribution automatique des droits *in the picture*

Le législateur a déjà explicitement prévu, il y a plus de quinze ans, l'octroi d'office des prestations sociales chaque fois que cela est « matériellement possible »¹⁰. Ces dernières années, l'attention pour l'automatisation s'est accrue et celle-ci porte sur un nombre toujours croissant de droits.

Au niveau fédéral, l'accord gouvernemental (2011) prévoit d'accélérer l'attribution automatique de droits sociaux, comme le tarif social pour les personnes qui répondent aux conditions posées notamment en ce qui concerne l'énergie, l'eau, les communications, la SNCB. Le Plan d'action fédéral de Simplification administrative 2012-2015 comprend lui aussi des mesures pour l'attribution automatique de certains droits (tiers-payant en cas de maladie chronique, par exemple). Il en va de même du Plan fédéral de lutte contre la pauvreté que le Gouvernement fédéral a approuvé le 14 septembre 2012, notamment en ce qui concerne l'intervention majorée.

La concrétisation de l'attribution automatique des droits est aussi l'une des priorités politiques de l'accord gouvernemental flamand 2009-2014 et du

Plan d'action flamand pour la lutte contre la pauvreté 2010-2014¹¹. L'attribution automatique des droits figure en tant que projet clé dans le 'Meerjarenplan Slagkrachtige Overheid' (plan pluriannuel pour des pouvoirs publics combatifs) – une stratégie qui doit assurer plus d'efficience et d'efficacité au sein des pouvoirs publics flamands :

1. inventorier l'offre des droits sociaux ainsi que les possibilités et les points noirs en ce qui concerne leur attribution automatique ;
2. la réalisation effective de l'attribution automatique dans des dossiers concrets ;
3. l'examen systématique des nouvelles réglementations sur les droits sociaux par rapport à la possibilité de leur attribution automatique ;
4. le développement d'instruments de soutien (directives, dispositions modèles et normes en vue de l'attribution automatique).

Il a été demandé aux différentes entités des pouvoirs publics flamands de dresser un état de la situation relative à l'attribution automatique des droits. D'après ce premier inventaire, l'attribution automatique est assurée pour un tiers des droits :

- ◆ quantité d'électricité gratuite pour tous les ménages ;
- ◆ réduction du précompte immobilier pour habitation modeste, deux enfants ou plus ouvrant le droit aux allocations familiales ou personnes avec un handicap ;
- ◆ prime de location pour les personnes qui se trouvent depuis au moins cinq ans sur une liste d'attente pour un logement social ;
- ◆ réduction de la cotisation dans l'assurance soins de santé de 25 à 10 euros pour les personnes bénéficiant d'une intervention majorée pour l'assurance maladie ;
- ◆ Omnipas 65+ pour *De Lijn* gratuit ;
- ◆ indemnité de déplacement pour les demandeurs d'emploi qui ne travaillent pas en cas de formation ;
- ◆ exonération ou compensation de la taxe sur la pollution des eaux pour certaines catégories.

Les pouvoirs publics flamands tentent parallèlement de simplifier le processus d'échange des données. Une étude a été lancée à cet effet afin d'harmoniser autant que possible les notions et concepts utilisés dans les droits. Le *Rechtenverkenner* (explorateur des droits) existe depuis longtemps et donne un aperçu des droits sociaux en ligne (www.rechtenverkenner.be).

Les autres Régions et Communautés sont aussi intéressées par la manière dont les droits peuvent être automatisés. La Région wallonne a ainsi demandé au Service de s'atteler à un inventaire (en collaboration avec les différentes administrations wallonnes).

La demande faite au Service d'établir un inventaire des initiatives et possibilités relatives à l'attribution automatique des droits est bien entendu aussi liée à cette attention politique accrue. Le Service a collaboré pour cet exercice avec les différentes administrations et institutions fédérales concernées. Après plusieurs rencontres bilatérales, un séminaire de travail a été organisé et les différentes administrations et institutions ont contribué à la note du Service sur la situation de l'attribution automatique des droits (l'attribution automatique des droits peut être concrétisée, soit partiellement, soit au titre d'une simplification administrative) ; les difficultés rencontrées pour l'attribution automatique des droits ; les éventuels projets à court, moyen ou long terme. Cette collaboration a impliqué deux institutions qui n'ont pas pour mission d'attribuer un droit, mais qui jouent un rôle essentiel dans l'automatisation : le Service pour la Simplification administrative et la Banque Carrefour de la Sécurité Sociale. Durant cette période, le Service a également rencontré, à quelques reprises, l'Administration flamande (Département Bien-être, Santé publique et Famille), qui a assuré ce même exercice pour les droits relevant des compétences de la Région et de la Communauté, afin d'échanger des informations et d'harmoniser l'approche. Un échange a également été assuré avec les chercheurs du ‘Vlaams Armoedesteunpunt’ (Service flamand de la pauvreté) dans le cadre de leur étude au niveau local sur l'attribution automatique des droits et le traitement proactif.

La demande adressée au Service de réaliser un inventaire des droits déjà attribués automatiquement, et surtout de ceux pour lesquels un examen d'office, par l'autorité compétente, des conditions à remplir pour ouvrir le droit, serait possible, a donné lieu à une collaboration et des échanges particulièrement intéressants avec des institutions publiques.

Des contributions de celles-ci, il apparaît que la question de l'attribution automatique des droits les occupe à des degrés divers : certaines institutions investissent énormément dans la simplification et l'attribution automatique des droits, d'autres moins. Quoi qu'il en soit, la Banque Carrefour de la Sécurité Sociale signale un nombre croissant de demandes d'utilisation des banques de données existantes, provenant aussi de services des Régions et des Communautés.

5. Gradations dans l'attribution automatique des droits

Comme indiqué dans la définition du concept d'attribution automatique des droits, il y a plusieurs degrés possibles d'automatisation. Nous sommes partis d'une définition étroite, mais durant le processus, nous avons dû constater qu'il n'y avait que quelques projets qui y correspondaient.

Un exemple de la forme la plus parfaite d'automatisation – quand l'autorité publique examine d'office si les conditions d'ouverture du droit sont remplies, sans demande préalable de l'ayant droit potentiel – est l'octroi de l'intervention majorée en soins de santé, sur la base d'un statut. Il est frappant de constater le très petit nombre de droits qui sont automatisés sous cette forme.

Dans certains cas, l'autorité publique demande des informations complémentaires. C'est par exemple le cas des pensions de retraite. Si une personne prend sa pension à 65 ans, son dossier est examiné d'office. Cela ne signifie toutefois pas que plus aucune information ne lui sera demandée. On peut par exemple lui demander si son conjoint travaille encore ou non.

La forme suivante d'automatisation, celle où une personne est identifiée par le pouvoir public (le service public) comme potentiel ayant droit, en est ensuite avertie et est invitée à transmettre certaines informations pour étudier le dossier, est appliquée pour octroyer certains suppléments aux allocations familiales. C'est ainsi que l'Office national des allocations familiales identifie par exemple (sur la base des données du registre national) une famille monoparentale. L'Office national d'allocations familiales pour travailleurs salariés (ONAFTS) envoie alors un formulaire à l'intéressé(e) pour lui demander des informations sur la situation financière du ménage, en vue de pouvoir déterminer s'il existe un droit au supplément pour familles monoparentales.

Même si l'ouverture du droit n'est pas automatisée, on peut tendre à en automatiser l'actualisation. Dès qu'une personne est connue des pouvoirs publics (du service public), les modifications de la situation sont automatiquement examinées et elles peuvent déboucher sur des modifications du droit (de l'attribution du droit). La Direction générale Personnes handicapées (du Service public fédéral de la Sécurité sociale) prévoit ainsi, à moyen terme, de gérer les dossiers existants de façon à éviter qu'à chaque changement de la situation financière, la personne ne doive introduire une nouvelle demande pour obtenir une augmentation de l'allocation.

Il existe enfin de nombreuses possibilités pour simplifier les procédures de demande et d'éviter ainsi que des citoyens doivent à chaque fois fournir de

nombreuses informations qui sont déjà disponibles. Dans ce dernier cas, il n'est pas question d'attribution automatique des droits. Ces initiatives méritent toutefois d'être mentionnées, car elles peuvent sensiblement réduire le seuil pour l'obtention d'un droit.

Nous souhaitons rappeler, dans ce cadre, des propositions formulées précédemment par le Service en ce qui concerne la simplification des procédures. Certains documents qui sont demandés lors d'une demande d'aide juridique ne sont pas toujours nécessaires, car ils se chevauchent. Demander une composition de famille à une personne dont on sait déjà qu'il s'agit d'un isolé sans emploi est par exemple peu sensé. Il est aussi superflu de s'informer des revenus du partenaire si le demandeur a prouvé qu'il bénéficiait d'une allocation de chômage en tant que chef de ménage. Les procédures pour l'aide juridique de deuxième ligne et l'aide judiciaire sont actuellement séparées ; les conditions d'attribution pour ces deux formes d'aide sont toutefois harmonisées depuis 1998. Le Conseil d'État travaille déjà sur la base d'une procédure unique, il suffit de démontrer qu'un avocat est désigné (Service, 2005).

L'inventaire réalisé par les services publics flamands indique aussi une gradation des initiatives dans le domaine de l'attribution automatique des droits, la simplification et la fourniture proactive des informations. Durant les prochaines années, le Gouvernement flamand veut faire des progrès, en ce qui concerne quinze droits. L'allocation scolaire et d'études constitue un gros dossier à cet égard. Sous certaines conditions relatives à la nationalité et de nature pédagogique, financière et procédurale, des enfants en maternelle et des élèves de l'enseignement obligatoire entrent en considération pour une allocation scolaire, et certains étudiants de l'enseignement supérieur ont droit à une allocation d'études. Sous réserve de l'obtention des mandats nécessaires et en tenant compte du cadre budgétaire, on vise l'attribution automatique de l'allocation scolaire et d'études à partir de l'année scolaire 2014-2015. Afin de réduire autant que possible la non-utilisation, un mécanisme proactif a entre-temps été développé, dans le cadre duquel on collabore avec des intermédiaires et on met en place des campagnes d'information ciblées. Les possibilités de demande numériques sont aussi étendues et l'on étudiera automatiquement si les élèves ou les étudiants qui ont reçu une allocation par le passé ont encore droit à celle-ci.

L'allocation-loyer est une autre initiative flamande. Elle a été introduite pour les candidats-locataires qui se trouvent depuis au moins cinq ans sur une liste d'attente pour un logement social. L'objectif de départ était l'octroi automatique de ce droit, mais puisque certaines données (dont le numéro de compte et le contrat de location) ne sont pas disponibles, il faut encore travailler avec

un formulaire de demande limité. Sur la base des données disponibles des sociétés de logement social, entre autres, un formulaire de demande est envoyé d'office aux personnes appartenant au groupe cible. L'administration signale que la qualité et la fiabilité des données constituent un point d'attention important. Le nombre de formulaires de demande renvoyés semble toutefois assez bas.

6. Définition des groupes

Nous pouvons conclure de l'aperçu que le Service a établi au sujet des différents droits et de leur état d'automatisation que cette dernière est plus facile à réaliser sur la base du statut (soit une qualité, comme « handicapé » ou « orphelin ») que sur la base d'un critère relatif aux revenus.

Lors du séminaire organisé avec les institutions publiques, il a cependant été demandé de ne pas négliger et même d'approfondir la piste de l'attribution automatique des droits sur la base des revenus. De nombreuses associations plaident pour que certains droits soient étendus à d'autres bénéficiaires sur la base d'un critère de revenu. Elles constatent en effet que certaines personnes n'ont pas droit à certains avantages sociaux, bien qu'elles ne disposent pas d'un revenu supérieur à ceux qui y ont droit en raison de leur statut. C'est ainsi qu'une proposition existe depuis longtemps déjà, visant à accorder les tarifs sociaux maximums pour le gaz et l'électricité à un groupe de personnes sur la base du revenu, par exemple sur la base des critères OMNIO (Service, 2009).

En tout cas, les différentes réglementations comprennent souvent des conditions différentes, et s'adressent donc à divers groupes cibles différents : « personne déclarée par une décision administrative ou judiciaire inapte au travail, ou physiquement ou mentalement handicapée à au moins 66 % de façon permanente » (tarif social pour le téléphone), « reconnue comme handicapée (sans perception d'allocations) » (intervention majorée), « intervention en tant que personne handicapée sur la base d'une incapacité de travail permanente de 65 % (loi du 27 juin 1969) » (tarifs sociaux pour le gaz et l'électricité). Ces différents critères et publics cibles dans les réglementations provoquent de nombreuses tensions dans la pratique.

Pour certains avantages, on pourrait donc voir s'il n'y a pas moyen d'harmoniser les critères et le choix du groupe cible. D'autre part, il est aussi important de tenir compte du contexte et des arguments qui ont déterminé le choix de ce groupe cible lors de l'adoption de la loi. On observe également des différences quant à la définition du ménage ; il y a lieu de se demander s'il serait possible d'harmoniser davantage.

7. Information, formation et accompagnement

Durant les processus d'automatisation, une attention suffisante doit être accordée aux informations et à la formation des fonctionnaires concernés. Mais l'information vis-à-vis des citoyens doit aussi être fortement développée. Nous devons donc vérifier à quels moments il est important de communiquer avec le citoyen. Il est logique de le faire quand une personne commence à bénéficier d'un droit, mais il est tout aussi important de le faire au moment où ce droit prend fin.

Les travailleurs sociaux soulignent aussi qu'une initiative liée à l'attribution automatique ou à la simplification ne suffit pas pour assurer l'effectivité des droits. Pour certaines personnes, un accompagnement supplémentaire est nécessaire. Il faudrait considérer au départ qu'il s'agit d'une obligation de résultat et veiller à ce que les informations proposées débouchent effectivement sur un meilleur accès aux droits. Cela est possible grâce à des initiatives liées aux conseils, à l'accompagnement et/ou au suivi.

En règle générale, il convient aussi de souligner l'importance du niveau local pour la concrétisation des droits. Les autorités et services locaux peuvent jouer un rôle important pour atteindre et accompagner les ayants droit.

8. Conditions connexes en matière de réglementation

Dans les contributions des institutions publiques et lors du débat y afférent, nous avons entendu un appel clair aux responsables politiques : s'il est extrêmement important de prévoir un cadre légal pour ce processus d'attribution automatique des droits, il faut aussi tenir compte des moyens et des possibilités techniques pour mettre en œuvre ces décisions politiques. L'encadrement légal doit reposer sur des possibilités d'exécution réalistes. En ce qui concerne l'inscription de l'attribution automatique des droits dans les textes de loi, nous souhaitons rappeler le nombre très limité d'arrêtés d'exécution pris pour mettre en œuvre la Charte de l'Assuré social, qui existe depuis quinze ans.

En même temps, certaines institutions publiques font remarquer que les procédures ne doivent pas être décrites de manière trop détaillée dans la législation, parce que cela empêcherait de les mettre en œuvre de manière suffisamment flexible, c'est à dire compte tenu des possibilités techniques existantes.

En règle générale, nous pouvons dire que la législation est extrêmement complexe. Or plus le cadre réglementaire est complexe, plus l'attribution

automatique des droits est difficile à réaliser. Autrement dit, il ne sert pas à grand-chose de chercher à automatiser des procédures ou à simplifier des documents si on ne change rien à la complexité de la législation.

Nous avons déjà mentionné que les autorités flamandes veulent systématiquement investir dans l'attribution automatique des droits existants. Elles tentent parallèlement d'assurer l'ancrage structurel de l'attribution automatique des droits dans chaque nouvelle politique : par exemple dans le récent décret sur la protection sociale flamande, l'attribution automatique des droits qui y figurent constitue un point de départ important. Cette attention est ancrée dans le test d'impact sur la pauvreté (*armoeedetoets*), qui liste les effets de la nouvelle réglementation sur les personnes qui vivent dans la pauvreté. Ce test, qui est repris dans la 'Vlaamse reguleringsimpactanalyse', comprend également un test de faisabilité pour l'attribution automatique du nouveau droit¹².

9. La qualité des bases de données

La qualité des bases de données est cruciale dans les processus d'attribution automatique des droits, ce qui signifie qu'il faut y consacrer des investissements suffisants. En ce qui concerne le concept de revenu, qui peut varier en fonction de la réglementation, le lien avec les bases de données fiscales est capital ; l'intérêt de ce transfert d'informations est souligné par diverses parties concernées. Nous devons, à cet égard, mentionner le transfert des compétences dans le cadre de la sixième réforme de l'État : il sera particulièrement important de viser, de manière concertée, une harmonisation et une coordination, dans le respect de la compétence de chacun. Les opportunités qui se présentent doivent être utilisées et les réalisations des années précédentes doivent être maintenues¹³.

La Flandre a prévu une base décrétale pour le 'Vlaamse dienstenintegrator'. Ce cadre juridique permet au 'DAB Informatie Vlaanderen' d'assurer à l'avenir le rôle de Banque Carrefour. Le décret du 18 juillet 2008 relatif au trafic électronique de données administratives reprend déjà le principe de demande unique des données : les autorités flamandes ne peuvent plus demander de données qui sont déjà disponibles dans les bases de données existantes. Dans tous les processus administratifs où un contrôle des revenus est inclus, les données nécessaires relatives aux revenus doivent être consultées par voie numérique dans les sources de données authentiques disponibles. Pour d'autres notions aussi – comme le ménage et l'invalidité – on étudie quels sont les composants standard qui devraient être utilisés dans la réglementation pour permettre une attribution automatique.

10. Attention aux effets pervers

Même en cas d’attribution automatique des droits, le risque d’effets pervers persiste.

L’aspect de la vie privée arrive en première position, bien entendu. L’attribution automatique des droits suppose l’utilisation de bases de données représentant toutes les données – confidentielles – relatives à l’intéressé(e). De récents incidents à la suite desquels des données personnelles ont pu temporairement être consultées sur Internet par des tiers, illustrent l’importance d’une politique forte en matière de protection de la vie privée. Le citoyen doit aussi systématiquement savoir quelles sont les informations le concernant qui sont stockées, et par qui elles sont consultées. En outre, certains demandent aussi que l’on implique plus d’acteurs issus des domaines concernés lors de l’évaluation des éléments liés à la protection de la vie privée dans les dossiers d’attribution automatique des droits.

L’attribution automatique des droits n’exclut pas non plus l’existence d’erreurs. C’est pourquoi des procédures adéquates et efficaces doivent être prévues pour déceler et rectifier les erreurs. On ne peut pas sacrifier les droits d’un citoyen particulier, victime d’un dysfonctionnement du système, sous prétexte que le processus constitue globalement un progrès et l’obliger à suivre tout un parcours de démarches administratives pour régulariser son dossier¹⁴.

Nous soulignons également que l’ouverture automatique d’un droit suppose la possibilité de fermeture automatique. Nous renvoyons ici aux situations dans lesquelles des personnes qui bénéficient d’un avantage social ne sont pas averties du fait qu’elles n’y ont plus droit.

En ce qui concerne la simplification des procédures, plusieurs institutions publiques travaillent en vue de rendre possible une forme de demande ou de suivi électronique par le citoyen lui-même. Vu l’existence de la fracture numérique, il convient toutefois, pour chacun de ces processus, de se demander quel peut être l’impact pour les groupes socialement plus faibles : auront-ils la possibilité de suivre cette évolution ? Une initiative par laquelle le citoyen peut introduire ou suivre sa demande via un dossier électronique doit aller de pair avec du temps et des possibilités supplémentaires pour l’accueil et l’accompagnement de ceux qui sont moins armés à ce niveau.

11. Une piste à bien réfléchir

Il convient de vérifier pour chaque dossier si l'attribution automatique du droit génère une plus-value. Certaines parties concernées pointent ainsi l'importance d'un contact personnel avec des personnes qui se trouvent dans une situation problématique : l'annulation des guichets permettant ce contact pourrait représenter une évolution négative dans le cadre de l'exercice des droits. La crainte existe aussi que l'attribution automatique des droits entraîne la perte d'une certaine souplesse, ce qui rendrait plus difficile l'adaptation à des situations individuelles. D'autres estiment que l'attribution automatique des droits peut entraîner une plus grande égalité de traitement alors qu'aujourd'hui, une même situation peut déboucher sur une approche différente. Il ressort donc clairement des diverses contributions et des points de vue formulés que l'automatisation doit faire l'objet d'une mûre réflexion.

Il est particulièrement indiqué d'ouvrir un débat avec les différentes parties prenantes. Le Service a également reçu, au cours de sa recherche d'initiatives existantes, divers signaux de parties prenantes : des pistes concrètes et des réflexions relatives à l'attribution automatique des droits.

12. Retour au début : la question du *non take-up*

L'attribution automatique des droits doit permettre une plus grande effectivité des droits : le but est de réduire le *non take-up*. Chaque forme d'attribution automatique des droits permet à davantage de personnes de profiter de droits qu'elles peuvent invoquer. C'est certainement le cas dans sa forme parfaite (un examen d'office par le service compétent), qui se présente cependant rarement, mais aussi – il est vrai, dans une moindre mesure – dans ses formes moins achevées.

Nous avons mentionné, dans ce chapitre, certaines raisons qui expliquent le non-usage des droits, comme le manque d'informations des ayants droit potentiels et la complexité des démarches administratives à entreprendre. Il nous semble particulièrement utile de poursuivre la réflexion sur le *non take-up* et de rechercher les différentes causes de cette réalité. Une telle initiative suppose que nous écoutions les personnes qui ne revendiquent pas leurs droits (Mazet, 2010). Seule une meilleure compréhension des raisons du *non take-up* permettra d'identifier les pistes à suivre pour y remédier, outre l'attribution automatique des droits proprement dite.

Notes

1. Le Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale a été créé par un Accord de coopération conclu entre l'État fédéral, les Communautés et les Régions en vue de poursuivre la politique de lutte contre la pauvreté. Le caractère interfédéral du Service, son fonctionnement indépendant, ses organes de gestion et ses missions sont exposés dans cet accord de coopération.
2. Un rapport de ces activités est repris dans la note « Automatisation de droits qui relèvent de la compétence de l'État fédéral », <http://www.armoedebestrijding.be/publications/automatiseringrechten.pdf>. Une seconde note suivra et on y présentera la situation par rapport aux droits liés aux compétences des Communautés et des Régions.
3. Voir la note ‘Automatische rechtentoekenning en proactief handelen. Een verkenning op lokaal niveau met bijzondere aandacht voor mensen met een laag inkomen’ d'Eeman et Van Regenmortel (2013) publiée à ce propos, <http://www.vlaamsarmoedesteunpunt.be/download.aspx?c=.VLAS&n=108630&ct=108630&e=322211>.
4. L'étude VLAS d'Eeman et Van Regenmortel, citée dans la précédente note de fin de document, mentionne aussi certaines questions prioritaires liées à l'attribution automatique des droits.
5. L'apport de Steenssens dans l'Annuaire 2013 « Pauvreté en Belgique » reprend de plus amples informations à ce sujet.
6. Réponse du ministre des Affaires sociales et de la Santé publique sur la mise en œuvre du statut OMNIO, Chambre-Commission Santé publique, 21/04/2008, Document CRIV 52 COM 171, p. 25-26.
7. Chiffres du SPF Economie, PME, Classes moyennes et Énergie par rapport à l'application automatique du tarif social. Indiquons, pour être complets, que le tarif social peut toujours être demandé à l'aide d'une attestation papier (ce nombre n'est pas repris dans les chiffres ci-dessus).
8. Voir par exemple Bargain et al. (2010) et Fuchs (2003).
9. Voir aussi l'étude sur la pauvreté à la campagne et en ville, qui a été réalisée à la demande du Service de Lutte contre la Pauvreté et du SPP Politique scientifique par la KU Leuven et l'ULB. Lors du séminaire, plusieurs orateurs ont indiqué comment la problématique de la pauvreté à la campagne et en ville pouvait se manifester de différentes manières : <http://www.armoedebestrijding.be/publicatiesonderzoek.htm>.
10. Art. 8 de la loi du 11 avril 1995 visant à instituer la charte de l'assuré social, Moniteur belge du 6 septembre 1995 (entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1997). Cette charte est aussi d'application pour l'assistance sociale. Les termes « matériellement possible » sont explicités dans un arrêté royal. Cinq arrêtés royaux qui concrétisent la Charte ont jusqu'à présent été publiés, dont quatre portent sur la législation en matière de pensions.
11. Pour cette description et les exemples d'initiatives flamandes qui sont prises suite au texte, nous avons pu utiliser un texte du Département Bien-être, Santé publique et Famille des autorités flamandes, qui paraîtra dans une version retravaillée de la note du Service sur l'attribution automatique des droits.

12. Voir pour le développement de cette analyse d'impact : <http://www.bestuurszaken.be/reguleringsimpactanalyse-ria>
13. Voir l'exposé de Frank Robben lors de la journée d'étude « Attribution automatique des droits », http://www4wvg.vlaanderen.be/wvg/welzijnensamenleving/nieuws/Documents/SD_ksz_frankrobben_20121120.pdf.
14. Voir par exemple le Rapport annuel 2009 et le Rapport annuel 2010 du Médiateur fédéral, ainsi que le Rapport biennal 2009 du Service.

Chapitre 4

Pratiques des CPAS en matière d'intégration sociale des usagers d'origine ou de nationalité étrangères – une étude exploratoire

Ramón Peña-Casas, Dalila Ghailani et Johan Wets

1. Introduction

Chaque société subit des changements continus ; la société d'autrefois n'était pas une prévision de la société actuelle, et certainement pas de la société future. La Belgique d'avant-guerre, partiellement agricole et partiellement industrialisée, a évolué au fil des ans pour devenir une société de services urbaine et multiculturelle. La Belgique est devenue plus bigarrée, et ses habitants vieillissent. Eurostat a calculé dans un rapport récent ce à quoi les États membres de l'UE pouvaient s'attendre en termes de croissance de la population pour les prochaines décennies¹ ; la population belge devrait augmenter de 24% d'ici 2060. Nous passerions donc de 11 000 000 à 13 445 000 habitants. La croissance belge est principalement imputable à la migration, aussi bien la migration intra-européenne que l'afflux de personnes qui proviennent de pays non membres de l'UE (les ressortissants de pays tiers). Il est donc évident que la société belge est devenue, devient et deviendra de plus en plus diversifiée.

Il ressort des chiffres relatifs à l'attribution du revenu d'intégration et aux services d'aide sociale que cette transition sociale se reflète également dans la politique sociale². De plus en plus de « personnes d'origine étrangère » (des personnes provenant de pays non membres de l'UE) qui séjournent légalement depuis une longue période en Belgique font appel aux services des CPAS. En 2010, 17% des ayants droit à l'intégration sociale sous la forme d'un revenu d'intégration provenaient d'un pays tiers, bien que moins de 4% des citoyens étrangers séjournant légalement en Belgique soient des citoyens de pays hors UE-27. Parallèlement, les ressortissants de pays tiers représentent

un groupe cible de plus en plus important de la politique d'activation des CPAS. En 2010, 37 % des personnes bénéficiaires du statut article 60 § 7³ n'étaient pas des citoyens de l'UE, contre 23 % en 2003.

Différents termes qui ne se chevauchent pas tout à fait sont utilisés pour désigner les ressortissants de pays tiers. On parle « d'étrangers », « d'allochtones », « de minorités », de « primo-arrivants », ou encore « d'immigrés bien implantés ». De nouveaux développements sociaux, complexes, qui ne sont pas encore suffisamment décrits et désignés, se cachent derrière toutes ces notions. Il existe donc un risque que les méthodes actuelles du travail social n'offrent plus une réponse efficace à ces nouveaux besoins sociaux, par exemple. Outre l'aide sociale, la législation, la réglementation et la jurisprudence sont « rattrapées » par les changements rapides et profonds que connaît la société. La situation spécifique des minorités ethnoculturelles a été largement commentée dans ‘De kleur van armoede’ (Van Robaeys et al., 2007). Ce chapitre se base sur une étude qui repose sur cet ouvrage (Wets et al., 2012) et qui étudie plus précisément comment les CPAS abordent le profil changeant de leur clientèle.

2. Objectifs de l'étude

L'étude citée (Wets et al., 2012) est une étude exploratoire qui a répertorié certaines facettes des activités d'intégration des CPAS belges. Les CPAS belges fournissent des efforts considérables pour favoriser « l'intégration sociale » d'un large public, dont les migrants. L'étude citée accordait une place centrale aux questions suivantes : quel est l'objectif des initiatives des CPAS en ce qui concerne le public cible constitué des migrants ? Avec quels partenaires les CPAS collaborent-ils ? Quelle influence les autorités communales, régionales, communautaires et fédérales ont-elles sur les activités organisées par les CPAS pour les migrants ? Quel est le modèle d'intégration utilisé par les CPAS ? Quels sont les outils d'évaluation et de suivi existants ? Nous allons, dans cet article, présenter une synthèse de l'étude.

Le concept de cette étude reprend une combinaison de méthodes qualitatives et quantitatives. L'étude proprement dite se composait de trois phases. Durant la première phase, on a interrogé les équipes de terrain en vue de la rédaction du questionnaire. L'objectif était de vérifier les hypothèses implicites des équipes d'étude (dérivées de l'étude précédente) au niveau de certains experts actifs sur le terrain. On a ensuite demandé aux secrétaires de tous les CPAS belges de compléter une enquête en ligne. Nous avons obtenu un taux de réponse de 62 %, avec 363 questionnaires complétés (dont 314 entière-

ment). Un questionnaire qualitatif a ensuite été organisé afin d'approfondir les conclusions de l'enquête en ligne. Vingt-cinq CPAS ont été sélectionnés à ce niveau : dix en Régions flamande, dix en Région wallonne et cinq dans la Région bruxelloise.

3. Types de populations identifiées

La catégorie des « personnes d'origine étrangère » est hétérogène à divers niveaux : elles proviennent de différents pays, jouissent de statuts variés et disposent, en fonction de ceux-ci, de différents droits. Certaines personnes, comme celles en séjour illégal, n'entrent pas en considération pour l'aide des CPAS, bien qu'elles puissent invoquer les droits de l'homme inaliénables.

Dans le cadre du questionnaire, trois groupes pertinents pour les CPAS ont été distingués. Le premier est le groupe des étrangers qui sont inscrits dans le registre de la population. Ces étrangers établis en Belgique ont droit à l'intégration sociale, ils tombent dans les conditions de la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale (DIS) et peuvent donc, entre autres, faire valoir un droit au revenu d'intégration. Le second groupe est celui des demandeurs d'asile. Un demandeur d'asile a en principe droit à l'accueil matériel à partir de l'introduction de la demande d'asile et jusqu'au moment où l'appel interjeté au Conseil d'État est rejeté. Le dernier groupe est constitué des Belges d'origine étrangère. Ce dernier groupe n'est pas formellement identifié dans les registres administratifs et est donc invisible d'un point de vue statistique. Ils ont été identifiés par les sondés sur la base de leurs connaissances des dossiers. Il s'agit de personnes qui font appel au CPAS, qui ont la nationalité belge, mais qui sont en même temps confrontées aux mêmes situations problématiques que les personnes de nationalité étrangère ou avec un bagage ethnoculturel. L'attention accordée aux différents groupes identifiés varie en fonction de la Région.

Tableau 1 – Part des CPAS interrogés qui indiquent souvent aider les clients d'origine étrangère suivants.

	Région bruxelloise	Région flamande	Région wallonne	Total
Étrangers inscrits au registre de la population	9 (90 %)	69 (36 %)	41 (29 %)	119 (34 %)
Demandeurs d'asile	5 (50 %)	134 (69 %)	94 (66 %)	233 (67 %)
Belges d'origine étrangère	9 (90 %)	71 (37 %)	40 (28 %)	121 (35 %)

Source : Wets et al., 2012.

Outre les trois groupes repris dans le questionnaire, les CPAS interrogés distinguent trois autres groupes spécifiques : les personnes sans permis de séjour légal, les Roms et les personnes qui demandent une régularisation.

4. Quelles actions des CPAS

Cette section aborde les divers types d'actions qu'entreprendtent les CPAS à l'intention des divers groupes d'usagers d'origine étrangère (UOE). Dans ce chapitre, nous voulons mettre en évidence les principales caractéristiques de ces actions. Nous renvoyons le lecteur intéressé par le détail de ces actions au rapport complet de la recherche, disponible sur le site internet du SPP Intégration Sociale, Lutte contre la Pauvreté, Économie Sociale et Politique des Grandes Villes.

L'enquête met en évidence une dualisation au sein des groupes d'UOE en ce qui concerne les mesures d'intégration sociale mises en œuvre par les CPAS pour ces différentes populations. Cette dualisation résulte de l'articulation entre les statuts administratifs des personnes appartenant à ces groupes et le cadre d'intervention légal régissant l'activité des CPAS. D'un côté, l'on trouve les étrangers inscrits aux registres et les Belges d'origine étrangère qui, à l'instar des autres citoyens, bénéficient potentiellement de l'ensemble des mesures à disposition des CPAS pour mener à bien leur mission d'intégration sociale. D'un autre côté, l'on trouve les demandeurs d'asile et les personnes appartenant à des groupes spécifiques (illégaux, Roms), pour lesquels les CPAS disposent d'un éventail d'instruments nettement plus limité, bien qu'un certain nombre d'entre eux aide régulièrement des personnes issues de ces groupes.

Les actions menées par les CPAS dans le domaine de l'apport de ressources minimales constituent un volet important de leur mission, dans la mesure où leurs actions doivent aussi permettre aux usagers de vivre selon des standards de vie décents dans la société. Le revenu d'intégration sociale (RIS) est la mesure la plus utilisée pour les Belges d'origine étrangère et les étrangers inscrits aux registres. Près des trois quarts des CPAS de notre échantillon octroient un RIS à ces groupes. L'équivalent du revenu d'intégration sociale (ERIS) est surtout octroyé aux usagers qui disposent d'un titre de séjour, mais qui n'ont pas la nationalité belge, la nationalité d'un pays membre de l'UE ou qui ne sont pas inscrits au registre de la population. Le RIS est par contre nettement plus fréquemment utilisé pour le groupe des demandeurs d'asile. Deux CPAS sur trois leur allouent un RIS, et neuf sur dix dans la Région bruxelloise. Les CPAS ont par ailleurs recours aux mesures d'aide matérielle de manière relativement semblable, avec néanmoins une plus grande fréquence pour la catégorie des demandeurs d'asile.

Depuis l'introduction du droit à l'intégration sociale en 2002, un plus grand accent a été mis sur le rôle des CPAS pour faciliter l'accès au marché du travail des usagers. Ils disposent d'une palette d'outils permettant d'accompagner les usagers vers l'emploi, en fonction des caractéristiques des individus et des étapes nécessaires pour réaliser cet objectif. Près de deux CPAS sur trois utilisent les projets individualisés d'accompagnement pour les étrangers inscrits aux registres et les Belges d'origine étrangère, cette proportion atteignant huit CPAS sur dix en Région bruxelloise. Les mesures liées à l'amélioration de l'employabilité des usagers sont moins fréquemment utilisées.

La formation professionnelle est l'instrument le plus fréquent, près d'un CPAS sur deux le mettant en œuvre pour les étrangers inscrits aux registres et les Belges d'origine étrangère. Cette proportion est plus élevée en Région bruxelloise, où environ 80 % des CPAS ayant répondu à l'enquête y ont recours. Les stages sont moins fréquemment proposés et concernent environ un usager d'origine étrangère sur quatre. Ces mesures sont moins souvent mobilisées pour le groupe des demandeurs d'asile, notamment en Région flamande. Les CPAS recourent généralement à l'article 60⁴ pour les étrangers inscrits aux registres et les Belges d'origine étrangère. C'est le cas pour environ deux tiers des CPAS, de manière plus courante en Région bruxelloise que wallonne. Seule une faible proportion des demandeurs d'asile bénéficient de cette mesure. Environ un cinquième des CPAS ont recours à l'article 61⁵ pour les étrangers inscrits aux registres et les Belges d'origine étrangère, et pratiquement aucun pour les demandeurs d'asile.

L'éducation est reconnue pour avoir un rôle fondamental en matière d'intégration, permettant non seulement de favoriser l'intégration sociale de ceux qui en bénéficient directement, mais aussi de favoriser la diffusion des valeurs sociales et culturelles de la société auprès de leurs familles et entourage. Les CPAS ont à leur disposition certains instruments permettant de soutenir l'éducation des personnes, y compris celles d'origine étrangère. Ils peuvent intervenir dans certains frais de scolarité ou orienter les personnes vers des parcours d'alphabétisation ou d'éducation ou octroyer le RIS ou l'ERIS à des étudiants pour leur permettre de continuer leurs études. Une récente étude réalisée pour le SPP Intégration Sociale met ainsi en évidence le rôle croissant des mesures de soutien destinées aux étudiants et relève l'afflux d'élèves majeurs de l'enseignement secondaire vers l'aide sociale, notamment parmi les jeunes d'origine étrangère. Elle souligne également le rôle préventif par rapport au retard scolaire que pourraient avoir les CPAS en suivant de près le parcours de leurs jeunes usagers (Carpentier et al., 2011). Les interventions dans le domaine de l'éducation sont utilisées de manière équivalente pour les trois groupes de population. Dans l'ensemble, elles sont plus souvent utilisées

en Région bruxelloise qu'en Région flamande et wallonne. La principale mesure utilisée est l'intervention dans les coûts scolaires, pour environ deux CPAS sur trois dans le Royaume. Viennent ensuite les interventions dans les frais de logopédie et de cantines scolaires, qui sont utilisées par un peu plus d'un tiers des CPAS. Près d'un tiers des CPAS indique utiliser également d'autres instruments en matière d'éducation.

Depuis 2003, des mesures de participation socioculturelle sont subsidiées pour les CPAS. Tout comme les mesures d'activation sociale, elles jouent un rôle important pour l'intégration des personnes d'origine étrangère, dans la mesure où elles permettent à ces personnes de mieux appréhender la culture belge, et de favoriser les échanges avec la population locale. Elles permettent aussi à cette dernière de mieux appréhender les caractéristiques des personnes d'origine étrangère et par là même de s'épanouir personnellement⁶. Cette interactivité est un aspect essentiel de l'intégration sociale, car elle contribue à une plus grande cohésion sociale grâce à l'épanouissement social et culturel des individus.

Les mesures de participation socioculturelle couvrent divers types d'activités, allant du soutien à la participation aux manifestations et associations sociales, sportives ou culturelles, à l'accès aux nouvelles technologies, que ce soit à titre individuel ou en fonction de l'appartenance à un groupe cible particulier. L'analyse des actions des CPAS en matière de participation socioculturelle montre que ceux-ci ont recours à l'ensemble de la palette des instruments à leur disposition, et ce de manière relativement équivalente, quel que soit le groupe de personnes d'origine étrangère considéré. Les mesures de soutien individuel (interventions dans les frais de participation ou d'inscription à des activités socioculturelles ou sportives, voire d'interventions dans les coûts des transports en commun) sont ainsi utilisées par plus de deux CPAS sur trois dans notre échantillon pour les divers groupes de populations d'origine étrangère (principalement dans les Régions bruxelloise et flamande). La connaissance de la langue est primordiale pour une intégration sociale réussie des personnes d'origine étrangère. La plupart des CPAS proposent et/ou organisent eux-mêmes, si nécessaire, des cours de langue dans le cadre des mesures de participation socioculturelle bénéficiant principalement aux demandeurs d'asile (73 % des CPAS), et aux étrangers inscrits aux registres (58,2 % des CPAS). Des différences régionales marquées apparaissent concernant le groupe des Belges d'origine étrangère. Si 90,9 % des CPAS bruxellois et 55,9 % des CPAS flamands utilisent cette mesure, c'est le cas de seulement 37,2 % des CPAS wallons. Le financement de la participation à des cours ou visites culturels vient en troisième position dans les actions des CPAS, suivi des mesures de soutien à des initiatives collectives.

De nombreuses études démontrent que les problèmes de santé sont plus fréquents parmi les personnes en situation de pauvreté et d'exclusion sociale, et particulièrement les personnes d'origine étrangère (Lelkes & Zsólyomi, 2011 ; Schockaert & Nicaise 2010 ; Perrin et al., 2007). Les interventions financières dans les frais de santé et de médicaments sont utilisées par deux CPAS sur trois de notre échantillon pour les groupes des étrangers inscrits aux registres et des Belges d'origine étrangère. Le groupe des demandeurs d'asile est le plus fréquemment bénéficiaire de ces interventions, environ 80 % des CPAS utilisant cette mesure pour ce groupe. La différence avec les autres groupes est très marquée en ce qui concerne l'attribution de l'aide médicale. Près de deux CPAS sur trois utilisent ce dispositif pour les demandeurs d'asile, alors que cette proportion est de seulement un CPAS sur quatre pour les autres groupes de personnes d'origine étrangère.

Les interventions en matière de logement sont utilisées de manière proportionnelle pour les étrangers inscrits aux registres et les Belges d'origine étrangère. La garantie locative, la prime d'installation et l'intervention dans les factures d'énergie sont les trois instruments le plus fréquemment utilisés pour ces groupes (deux CPAS sur trois). Les autres mesures viennent ensuite dans des proportions similaires (environ 40 % des CPAS répondants). Les demandeurs d'asile bénéficient quant à eux principalement de la garantie locative et de l'intervention unique dans le coût du logement.

Signalons, pour compléter le tableau, les actions liées au soutien à la famille utilisées avec une moindre fréquence par les CPAS, et les actions liées à l'accès aux autres droits dont l'aide juridique octroyée par plus de deux CPAS sur trois aux divers groupes de population, avec une prédominance en Région flamande.

S'agissant de l'appréciation qualitative de l'offre, la plupart des CPAS estiment que l'offre actuelle en termes d'instruments d'intégration sociale est suffisante pour atteindre les UOE, notamment les étrangers inscrits aux registres de population et les Belges d'origine d'étrangère. C'est moins le cas pour les demandeurs d'asile ou des groupes particuliers comme les personnes sans titre de séjour légal, qui ont des droits plus limités. Le groupe des demandeurs d'asile est important pour de nombreux CPAS urbains en termes d'aide prodiguée. Le rôle formel des CPAS dans l'aide aux demandeurs d'asile s'organise dorénavant uniquement par le biais des Initiatives locales d'accueil (ILA). Il ressort toutefois de la recherche que les CPAS ne disposant pas d'ILA sont aussi confrontés à des demandes d'aide de demandeurs d'asile. Les mesures de participation socioculturelles sont dès lors aussi utilisées par les CPAS pour stimuler l'apprentissage de la langue, mais également organiser des rencontres interculturelles, ou non, qui favorisent l'intégration sociale des UOE.

Si la gamme d'instruments à disposition des CPAS apparaît généralement comme suffisante en soi, ce sont principalement les problèmes de communication liés à la maîtrise de la langue et aux différences culturelles qui sont mis en avant par les CPAS comme les principaux obstacles à leur travail en matière d'intégration sociale des UOE. Cependant, le manque de moyens humains et financiers, ainsi que le manque de concertation et d'échange sont également avancés comme ayant leur importance, particulièrement en Région bruxelloise.

Pour clôturer cette section, signalons qu'outre les actions visées plus haut, les CPAS ont également développé de nombreuses initiatives favorisant l'intégration des UOE. Certaines de ces initiatives peuvent être qualifiées de bonnes pratiques. Nous nous limiterons ici à n'en présenter qu'une seule par Région et renvoyons le lecteur intéressé au rapport complet de l'étude.

Les « Ateliers Citoyens » à Schaerbeek visent à donner aux personnes aidées par le CPAS des clés leur permettant de se situer dans leur environnement, que ce soit au niveau institutionnel, socioéconomique, culturel, voire géographique, et à renforcer chez chaque personne, par le biais du collectif et dans l'esprit de l'éducation permanente, les compétences qui soutiendront sa participation sociale et sa prise de conscience citoyenne. Dans les trois mois qui suivent l'octroi de l'aide sociale ou équivalente, les personnes d'origine étrangère sont invitées à une réunion d'information sur le Pôle Participation Sociale et Citoyenne et sur le programme des Ateliers Citoyens.

À Charleroi, le projet Fonds européen d'intégration (FEI) porte sur des activités d'intégration des personnes étrangères issues de pays tiers à l'Union européenne (apprentissage de la langue, activités civiques, socioculturelles, etc.). Il implique une coordination jugée exemplaire entre les différents services, actions et acteurs, notamment parce que le champ d'action couvre l'ensemble du territoire de la commune, et une bonne complémentarité au niveau des instruments disponibles. Ce « décloisonnement » est vraiment spécifique au projet FEI.

D'autres CPAS mènent des actions spécifiques vis-à-vis du groupe des primo-arrivants. Le CPAS de Gand organise ainsi un accueil commun des UOE dans le cadre du projet GOAL. Durant ces sessions d'information, les droits et devoirs sont expliqués aux nouveaux clients qui ne maîtrisent pas bien le néerlandais. Ce CPAS établit également avec le centre de formation et de mise à l'emploi des pré-trajets spécifiques pour le groupe cible des UOE, et ce avec l'aide d'interprètes afin de mettre ces personnes à l'emploi.

5. Pratiques de travail des CPAS

Suite au nombre croissant de clients étrangers, la charge de travail de certains CPAS augmente aussi, surtout dans les plus grandes villes. La moitié des CPAS indiquent que la charge de travail relative aux clients d'origine étrangère absorbe jusqu'à un cinquième de leur temps. Près d'un CPAS sur trois fait état d'une charge de travail supérieure et indique que l'investissement en temps relatif au travail avec des clients d'origine étrangère représente entre 20 % et 40 % de leur temps. Il semble que la charge de travail en Région flamande et dans la Région de Bruxelles-Capitale soit supérieure à celle de la Région wallonne. Au niveau organisationnel, les CPAS se sont progressivement adaptés. L'effectif en personnel dans certains CPAS suit l'afflux changeant via la désignation, entre autres, de médiateurs interculturels et d'interprètes sociaux.

De nombreux CPAS ont aussi lancé des partenariats et une collaboration structurelle avec d'autres acteurs institutionnels et avec des associations dans les différents domaines qui sont liés à l'intégration des clients d'origine étrangère. Pratiquement tous les CPAS indiquent qu'ils collaborent avec d'autres organes par rapport à l'intégration de ce public cible. Nous relevons parmi les importants partenaires à ce niveau les « Maisons du Néerlandais » ('Huizen van het Nederlands') en Régions flamande et bruxelloise, et les endroits où l'on peut apprendre le français en Région wallonne. On collabore en outre aussi avec les services d'interprétariat, Fedasil, des organisations pour l'alphabétisation, des centres de formation professionnelle et la commune. Les partenaires diffèrent clairement en fonction de la Région. On collabore aussi avec d'autres CPAS, bien que cela soit moins marqué au niveau des CPAS bruxellois. On relève également des différences dans la collaboration avec d'autres services, comme la police, avec laquelle les CPAS bruxellois ne collaborent plus (suivant les réponses du questionnaire quantitatif). En Région wallonne, on collabore clairement moins avec les partenaires de formation locaux et avec les organisations locales pour le bien-être. L'analyse du réseau social peut expliquer ces différences (Raeymaeckers & Nisen, 2013).

6. Interactions avec d'autres niveaux politiques

Dans l'enquête, on a également investigué dans quelle mesure il existait des liens coopératifs avec d'autres partenaires et dans quelle mesure ils prenaient forme dans le cadre d'un plan politique, d'un plan de cohésion ou d'un plan de développement régional. Les pourcentages des CPAS qui font état d'une collaboration systématique dans le cadre d'un plan politique sont très faibles.

Moins d'un quart des CPAS ont développé des liens de collaboration dans un plan politique. Certains CPAS sont toutefois confrontés à une problématique de la migration qui dépasse clairement le niveau local. Ils ne disposent pas des moyens pour y remédier. La réponse à ce problème varie en fonction du CPAS concerné. Certains CPAS, comme celui de Gand, ont choisi de communiquer les constats locaux (avec la ville) à un niveau politique supérieur. D'autres CPAS choisissent d'aborder ce problème de manière plus bureaucratique et se considèrent comme les exécutants de la politique et de la législation. Ils indiquent certains points au législateur, mais mènent moins une politique de lobbying active.

La capacité et la possibilité de développer des partenariats et des collaborations structurées avec d'autres acteurs et associations institutionnels actifs dans les différents domaines de l'intégration des usagers d'origine étrangère sont des conditions importantes pour permettre aux CPAS de mieux intégrer les personnes d'origine étrangère pauvres et/ou socialement exclues (voir entre autres Raeymaeckers & Nisen, 2013). En Région flamande, et dans une certaine mesure dans le Région de Bruxelles-Capitale, les CPAS développent non seulement des partenariats ou des accords de collaboration avec les acteurs traditionnels pour l'inclusion sociale des migrants, mais aussi avec des structures mises en place dans le cadre de la politique d'intégration flamande, entre autres pour acquérir la langue et des valeurs sociales et culturelles. Les CPAS flamands sont impliqués dans le processus d'intégration civique flamand, ce qui s'exprime par la coopération avec les Maisons du Néerlandais et les Bureaux d'accueil ('Huizen van het Nederlands' et 'Onthaalbureaus'). En Région flamande, on collabore donc aussi, plus qu'en Région wallonne, avec des partenaires de formation locaux. La Région wallonne définit actuellement une politique d'intégration civique via un « parcours d'intégration », dont les caractéristiques ne sont pas encore connues.

7. Problèmes spécifiques

En ce qui concerne les caractéristiques les plus récurrentes qui (au niveau des CPAS) compliquent l'intégration des personnes d'origine étrangère, différents obstacles sont avancés.

Une première série de problèmes concerne le fait que l'on ne comprenne pas les personnes d'origine étrangère. Le problème relevé par la plupart des CPAS est la différence de langue ; pour plus de deux CPAS interrogés sur trois, il s'agit d'un important obstacle à l'intégration. La langue est en effet le principal instrument dont disposent les assistants sociaux pour communiquer avec les clients. En raison de la communication limitée, il est difficile de déce-

ler les problèmes sous-jacents. Ce problème est une donnée structurelle, auquel il est en outre difficile de remédier avec les interprètes. Les différences culturelles constituent un second obstacle majeur. Les barrières linguistiques et les différences culturelles sont citées comme étant des obstacles importants dans les trois Régions.

Les CPAS désignent d'autres obstacles, qui sont plutôt de nature organisationnelle, comme la petite taille de certains CPAS (42 %), ce qui leur complique la tâche pour déployer des initiatives pour l'intégration des personnes d'origine étrangère, le manque de personnel en suffisance (37 %) ou de personnel disposant des bonnes connaissances (23 %), et l'absence de possibilités de communication (23 %). Nous relevons des différences régionales à ce niveau. Le manque de possibilités de communication est moins souvent pointé en Région wallonne. Le besoin en personnel est une problématique qui s'avère être plus marquée dans la Région de Bruxelles-Capitale que dans les autres Régions.

Une troisième série d'obstacles est plus régionale. La spécificité de la Région bruxelloise dans le paysage institutionnel ressort clairement. Citons surtout par exemple le manque de moyens financiers, la mauvaise diffusion des informations depuis les autorités centrales à destination des CPAS, et l'absence d'une plateforme pour l'échange et la collaboration.

8. Modèles d'intégration

L'une des questions posées par la recherche était de déterminer si les CPAS appliquaient un « modèle » d'intégration spécifique envers leurs UOE. Autrement dit, les CPAS développent-ils des pratiques spécifiquement déterminées par l'origine étrangère de certains de leurs usagers ? Tant l'enquête que les études de cas tendent à montrer qu'il n'existe pas de modèle(s) spécifique(s) dans les pratiques des CPAS pour l'intégration des UOE. Les CPAS ont recours à l'ensemble de la vaste palette d'outils à leur disposition, en la modulant selon les caractéristiques individuelles de la personne et de son statut administratif.

Ainsi, d'une manière générale, le modèle d'intégration qui prévaut pour un grand nombre de CPAS est avant tout le modèle holistique de l'intégration sociale, ce qui n'a rien d'étonnant puisqu'il s'agit là d'une des missions fondamentales des CPAS. L'intégration sociale n'est pas définie légalement, ce qui rend son interprétation et sa mise en œuvre assez souples. La loi de 2002 se contente de spécifier que le droit à l'intégration sociale peut prendre plusieurs formes (un emploi et/ou un revenu d'intégration, assortis ou non d'un projet individualisé d'intégration sociale). Cette loi vient compléter et remplacer les

dispositions ultérieures en matière d'assistance sociale, en s'inscrivant dans un nouveau paradigme d'État social actif (Gilson & Glorieux, 2005). L'accompagnement vers l'intégration peut donc se faire par diverses voies, dans la mesure où celles-ci sont les plus propices à l'intégration sociale réussie des individus. Dans ce contexte, l'origine de la personne n'est généralement pas prise en considération de manière préalable. L'origine spécifique peut être considérée à une phase ultérieure du processus, lorsqu'il s'agit d'établir le curriculum de l'individu et la mesure dans laquelle des caractéristiques propres à cette appartenance se révèlent être des obstacles sur la voie d'une intégration sociale réussie. Les modalités d'action seront alors adaptées à ces besoins spécifiques. Cette démarche individualisée a été fortement mise en avant par les CPAS dans les entretiens que nous avons réalisés.

Si l'emploi a un rôle central dans l'intégration sociale, il n'est cependant pas le seul vecteur d'intégration considéré, la participation dans la vie sociale et l'épanouissement individuel étant considérés comme tout aussi importants. Une récente étude pour le compte du SPP Intégration Sociale développe ainsi le concept « d'activation sociale »⁷ comme complément à l'activation socio-professionnelle, notamment pour les personnes dont la situation n'est pas propice à une insertion rapide sur le marché du travail au vu de leurs caractéristiques propres (Druetz et al., 2012). Depuis 2003, des mesures de participation socioculturelle sont subsidierées pour les CPAS. Elles jouent également un rôle important pour l'intégration des personnes d'origine étrangère, dans la mesure où elles facilitent un échange bilatéral et interactif entre les diverses populations, ce qui contribue à l'épanouissement social et culturel de tous les individus, et donc à la cohésion sociale.

Cependant, dans le cas des personnes étrangères, il y a clairement un constat commun de la plupart des CPAS sur des problèmes particuliers liés à la connaissance de la langue et à la relative plus grande distance à l'emploi. C'est dans ces domaines que se situe une grande partie des interventions vraiment spécifiques aux personnes d'origine étrangère. L'on retrouve là les deux piliers principaux des politiques d'intégration civique, ce qui n'est pas une surprise dans la mesure où ces problèmes concernent essentiellement des personnes de nationalité étrangère, en particulier les primo-arrivants et les demandeurs d'asile. La distance plus élevée par rapport au marché de l'emploi, mais aussi l'existence de barrières objectives telles que la discrimination à l'embauche rendent plus longues et plus complexes les trajectoires d'intégration par l'emploi des personnes d'origine étrangère.

La question de l'apprentissage de la langue est évidemment centrale dans l'intégration sociale des UOE, mais également dans la qualité du soutien que peut apporter le CPAS à cette démarche d'intégration sociale. Cet accent sur

l'apprentissage de la langue est le point de convergence principal entre l'intégration sociale et l'intégration civique. Certains des CPAS interrogés ont ainsi fait référence à la nécessité de parcours d'intégration spécifiques pour certaines catégories d'UOE, notamment parce qu'ils permettent de mieux prendre en considération l'apprentissage de la langue. Il s'agit notamment de CPAS francophones qui considèrent les éléments potentiellement positifs d'une politique d'intégration civique pour ces groupes de population, en termes de disponibilité et de financement de structures *ad hoc* pour l'apprentissage de la langue, mais aussi des valeurs socioculturelles. Une conséquence concrète du caractère plus affirmé de la politique flamande d'intégration civique est qu'elle offre plus de possibilités d'orientation et de partenariat aux CPAS flamands lorsqu'il s'agit de s'occuper d'UOE ne maîtrisant pas la langue. En parallèle, certains CPAS ont aussi mis en place des structures de travail leur permettant de mieux gérer et aider certaines populations spécifiques qui s'adressent régulièrement à eux, comme les demandeurs d'asile et les personnes sans titre de séjour légal.

Si, comme nous le précisons plus haut, le principal modèle d'intégration suivi par les CPAS est celui de l'intégration sociale en tant que telle, il convient de souligner que la pratique des CPAS s'insère dans un contexte plus général. Divers modèles globaux d'intégration des migrants coexistent en Belgique, en relation avec des domaines politiques différents, notamment ceux des politiques d'asile et d'immigration et le(s) modèle(s) d'intégration civique qui en découlent (Martiniello et al., 2009). Ces divers modèles de référence influencent tant la perception des CPAS que leurs capacités et modalités d'interactions avec d'autres acteurs. Ces modèles s'inscrivent dans des logiques de gouvernance sensiblement différentes selon les Communautés et les Régions. En Région flamande, la politique d'intégration est plus volontariste et ciblée sur l'intégration des minorités (Gsir, 2006). Celles-ci sont clairement identifiées en tant que groupes cibles des politiques. En Région wallonne, l'approche est plus généraliste et vise la cohésion sociale par la lutte contre l'exclusion sociale. L'intégration des personnes d'origine étrangère se fait au travers d'une politique sociale générale ciblant l'ensemble des populations défavorisées. La politique est définie en termes de territoires plutôt qu'en termes de groupes cibles. La Région bruxelloise n'a pas vraiment de politique d'intégration propre et se situe dans l'ensemble entre les modèles des deux autres Régions, combinant notamment zones cibles et groupes cibles dans l'élaboration de ses politiques socioéconomiques (Gsir, 2006).

Notons que la Région wallonne est actuellement en train de définir les contours d'une nouvelle politique d'intégration, axée sur des parcours d'intégration, ce qui ressemble assez à l'orientation de l'*inburgering* en Région

flamande. Dans la Région de Bruxelles-Capitale, une réflexion sur la question d'une politique d'intégration commence également à se structurer.

9. Instruments de suivi

La question de l'utilité et de la définition d'un instrument statistique au niveau fédéral qui permet d'effectuer le suivi et l'évaluation des actions menées par les CPAS d'une manière spécifique pour les personnes d'origine étrangère s'est posée comme un prolongement logique à cette étude. Logique, car raisonner en termes de politiques et de groupes cibles spécifiques porte en soi l'idée d'un suivi et d'une évaluation des résultats des actions menées. Un certain nombre de CPAS possède en interne un système d'enregistrement et de suivi des UOE. Près de 39,8 % des CPAS que nous avons interrogés déclarent en effet avoir un tel système d'enregistrement spécifique aux UOE. La plupart des CPAS ne se prononcent néanmoins pas nécessairement en faveur de l'institutionnalisation d'un tel outil à un niveau supérieur, notamment fédéral. Comme l'indiquent les résultats des entretiens, certains CPAS sont même hostiles à l'idée de communiquer ce type d'information. Cet apparent paradoxe s'explique notamment par le nombre d'UOE que les CPAS sont amenés à considérer dans leur pratique quotidienne. Si une demande existe de la part de certains CPAS, ce sont essentiellement les CPAS ayant un grand nombre d'UOE qui l'expriment.

Si certains CPAS, notamment ceux où les UOE sont nombreux, se montrent intéressés à l'idée d'un outil de suivi statistique de la question de l'intégration sociale des personnes d'origine étrangère, un plus grand nombre encore de CPAS se déclarent désireux d'une possibilité de systématiser les échanges de pratiques et d'expériences sur la question. Le SPP Intégration Sociale a certainement un rôle à jouer à cet égard. Il peut tout d'abord contribuer à une meilleure connaissance de la question en la diffusant au sein de ses pratiques thématiques. La mise en place d'une plateforme d'échanges spécifique, qui permettrait d'organiser les informations et les échanges entre CPAS à propos de l'intégration sociale des personnes d'origine étrangère serait sans doute perçue comme une évolution positive sur la voie d'une meilleure prise en compte de la spécificité de l'intégration sociale des personnes d'origine étrangère. L'avantage d'une plateforme d'échanges est qu'elle permet de mobiliser dans un premier temps que les CPAS qui sont les plus intéressés par la question, tout en constituant progressivement une source de connaissances qui pourra ultérieurement servir à d'autres CPAS. Les modalités de création d'une telle plateforme devraient être discutées en concertation avec les CPAS, afin d'établir un outil qui réponde au mieux à leurs besoins.

10. Conclusions

Ces dix dernières années, les CPAS ont de plus en plus été confrontés à des demandes de personnes d'origine non belge. La diversité beaucoup plus importante de la population s'adressant aux CPAS représente un défi pour l'avenir. Cette « superdiversité » tranche nettement avec les modèles de migration traditionnels que nous avons connus jusque dans les années 1990 et entraîne de nouveaux défis. Les CPAS sont de plus en plus confrontés à une population parlant une multitude de langues. La réduction du financement pour certains services d'interprétariat et le démantèlement de leur action qui en découle peuvent (vu ce contexte) difficilement être qualifiés de soutiens pour l'action des CPAS.

Les CPAS assurent cependant un rôle fondamental pour l'intégration sociale des personnes d'origine étrangère, entre autres si elles se trouvent dans une situation de pauvreté et/ou d'exclusion sociale. Ils disposent pour certaines de ces populations de suffisamment de mesures pour mener à bien leur mission d'intégration sociale, mais ce n'est pas le cas pour toutes les catégories d'étrangers auxquelles ils sont confrontés au quotidien. Une plus grande attention doit être accordée à cette différence de traitement des différentes populations et aux répercussions que cela a sur l'action des CPAS. Ils devraient pouvoir jouer un rôle plus important dans l'intégration de toutes les personnes d'origine étrangère.

De nombreuses dimensions politiques et sociales sont concernées par la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale et la promotion de l'intégration sociale (emploi, santé, logement, formation, culture, développement territorial, égalité, non-discrimination). C'est pourquoi, et vu la diversité qui caractérise la population d'origine étrangère, il semble indiqué de procéder à l'intégration cohérente des possibilités politiques des entités fédérées. Cette intégration doit se dérouler de manière horizontale, au sein et entre les domaines politiques, mais aussi de manière verticale, entre les différents niveaux politiques compétents pour ces domaines politiques. La question de l'intégration des personnes d'origine étrangère devrait être traitée de manière plus spécifique dans les différents domaines politiques et par diverses autorités, sans perdre de vue les caractéristiques spécifiques et les difficultés particulières de ces personnes. Il est frappant d'observer que relativement peu de CPAS placent leur approche relative à l'intégration sociale des personnes d'origine étrangère dans un plan plus large au niveau régional ou national. Les CPAS disposent à leur niveau d'une marge de manœuvre assez large. Ils peuvent assurer une adaptation optimale de l'offre aux besoins spécifiques des personnes d'origine étrangère, mais cela doit se faire dans un cadre légal et surtout procédural clairement délimité.

Si les prévisions d'Eurostat se confirment et que la diversité de la population belge continue d'augmenter, il faudra travailler sur une politique d'intégration et de migration intégrée, dans laquelle les activités et la politique de différents domaines de compétence et niveaux politiques s'accorderont. L'action des CPAS se situe au niveau local, l'un des différents niveaux politiques. Si la clientèle des CPAS reste le reflet de la société belge plus diversifiée, le défi consiste à développer la politique des CPAS par rapport aux clients d'origine étrangère de manière à ce qu'elle puisse bénéficier d'une place optimale dans le cycle politique intégré.

Notes

1. Eurostat Newsrelease 80/2011 – 8 juin 2011.
2. Voir les statistiques sur le site Web du SPP Intégration Sociale : <http://www.mis.be/be-fr/etudes-publications-et-chiffres/aide-financiere-equivalent-dun-revenu-dintegration-sociale>.
3. L'article 60 § 7 est une mesure d'emploi en vertu de laquelle le CPAS procure un emploi à une personne qui s'est ou qui est éloignée du marché du travail, en vue de la réinsertion de celle-ci dans le système de la sécurité sociale et dans le processus du travail. Dans ce cadre, le CPAS agit comme employeur.
4. L'article 60 permet au CPAS d'engager une personne afin de lui permettre d'ouvrir le droit aux allocations de chômage et/ou d'acquérir une expérience professionnelle par le biais d'un contrat de travail exécuté au sein du CPAS ou auprès d'un tiers.
5. L'article 61 permet de subventionner des emplois auprès d'employeurs privés, ce qui représente généralement une meilleure opportunité d'insertion socioprofessionnelle à terme, mais demande aussi que les usagers qui en bénéficient soient en mesure de travailler sur le marché privé.
6. Nous renvoyons le lecteur souhaitant une information plus approfondie sur ces mesures vers deux études récemment réalisées pour le SPP Intégration Sociale. La première porte sur l'évaluation des mesures de participation socioculturelle, et particulièrement du subside pour la lutte contre la pauvreté infantile (Vermeersch et al., 2011), alors que la seconde s'intéresse au concept d'activation sociale, notamment au travers de mesures de participation socioculturelle (Druetz et al., 2012).
7. L'activation sociale est définie comme « l'augmentation de la participation sociale et la rupture de l'isolement par le biais d'activités socialement utiles, 1) soit comme but en soi, 2) soit comme premier pas dans un trajet d'insertion socioprofessionnelle, 3) soit comme premier pas vers une remise (ultérieure) au travail rémunéré » (Druetz et al., 2012:14).

Chapitre 5

Tenir le coup, envers et contre tout. Enjeux et défis du changement organisationnel dans les CPAS bruxellois

Véronique Degraef

1. Introduction

Après avoir agi pendant des siècles à son rythme, fidèle à l'héritage et écrasée sous le poids du passé, la très ancienne et unique institution qu'est le CPAS est soumise, depuis la fin des années 1970, à un vent de débureaucratisation et de modernisation qui l'ébranle profondément et auquel elle tente, tant bien que mal, de s'adapter. Le moment charnière, il y a à peine quarante ans, de l'adoption de la loi du 7 août 1974 instituant le droit à un minimum de moyens d'existence a marqué l'entrée de la politique sociale locale dans le registre tant anthropologique (« tous potentiellement capables et en cela égaux ») que politique (« collectivement responsable et garant d'un égal accès aux biens publics ») de l'État-Social (Genard, 2007). Outre son caractère tardif, cet ajustement à l'État-providence au moment même où celui-ci entame son déclin, atteste du fait que « l'institution de la dignité » n'est décidément pas une « administration comme les autres ». À l'époque, quoiqu'implicitement adossée à l'État-Social par l'exercice d'un quasi-monopole de fait dans le champ de l'aide sociale, l'autorité locale qui gouverne le CPAS n'en a pas moins préservé son autonomie en matière de « vision » de ses missions, de ses actions comme de son public, comme en atteste la promulgation de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'aide sociale, dont la principale rupture avec le passé porte sur la reconnaissance de l'expertise professionnelle des assistants sociaux.

Depuis lors, la temporalité de l'institution s'est fortement accélérée : le CPAS est tenu d'accélérer le rythme, de « s'activer » et de s'aligner, en même temps et autant que les autres acteurs publics et privés concernés, sur le *modus operandi* de l'État-Réseaux et son régime de droits-autonomies (Genard, 2007). À une

vision pyramidale et segmentée des domaines d'intervention publique et des compétences des acteurs se substitue une approche transversale des politiques sociales fondée sur un pluralisme de dispositifs dont l'État se donne désormais pour tâche proclamée d'assurer la coordination, l'articulation et la mise en cohérence. Deux réformes législatives se sont ainsi succédé à un rythme de plus en plus soutenu (1993¹ et 2002²), induisant d'importants changements dans les missions, les actions et les pratiques professionnelles, partant aussi dans la gestion organisationnelle, surtout pour les CPAS des grandes villes.

La volonté d'activer les CPAS autant que leurs usagers est manifeste dans la justification politique de ces réformes (Dumont, 2012). Les CPAS sont tenus de rendre des comptes, d'objectiver leurs décisions et leurs actions, bref de sortir de la logique du « quant à soi » qui a longtemps imprégné leur mode de fonctionnement et d'organisation. De fait, même s'il est difficile d'en prendre toute la mesure, les CPAS, et donc en premier lieu leurs personnels, connaissent depuis vingt ans une forte intensification du travail dont atteste la montée en puissance, d'une part, de la plainte du manque de temps et de ressources, d'autre part, du manque de reconnaissance de l'ampleur et de la complexité du travail accompli (Dumont, 2012).

Fortement soumis aux pressions de leur environnement, social, légal et politique, les CPAS, à Bruxelles plus qu'ailleurs, apparaissent chroniquement confrontés à une triple « crise » qui est aussi une triple mutation :

- ◆ une mutation permanente de ses publics et de ses problématiques. Au-delà de l'augmentation continue du nombre de « demandeurs d'aide », ce sont les problématiques de ceux-ci, telles qu'elles sont vécues, exprimées et/ou décodées par l'institution qui sont en évolution : des populations résiduelles des « anciens pauvres » aux « nouveaux publics » (jeunes, primo-arrivants, chômeurs exclus, étudiants, travailleurs pauvres, etc.), du besoin d'aide et de dépannage matériel aux difficultés « multiples et complexes ». Ces pressions liées aux publics et aux problématiques sont particulièrement sensibles dans le contexte d'une métropole cosmopolite ;
- ◆ une mutation de ses missions. Depuis la loi du 26 mai 2002 sur le droit à l'intégration sociale (DIS), le principe général de l'activation socioprofessionnelle s'impose comme objectif et comme condition de l'aide apportée par les CPAS. Parallèlement, et même si les principes en étaient déjà contenus dans la loi organique de 1976, le caractère polyvalent, résiduaire et l'autonomie des CPAS ont conduit à la définition continue de nouvelles missions et de nouveaux services (logement, énergie, jeunes, remobilisation sociale, formation, citoyenneté, culture, etc.) ;

- ◆ une mutation de son organisation. Bien que les contextes locaux soient très variables, de manière générale, les CPAS n'échappent pas aux tendances et exigences transversales de « modernisation managériale » et au « nouveau management public » de l'action publique en contrepoint d'un modèle bureaucratique, toujours prégnant, mais posé comme « à dépasser » : informatisation et évaluation, constitution de l'usager comme « client » ou comme « individu » voire « personne », professionnalisation et systématisation des procédures, etc.

Quel est l'impact de cette triple crise sur le fonctionnement des CPAS bruxellois ? Y a-t-il une spécificité bruxelloise ? Et si oui, quelle est-elle ? Les résultats de la recherche-action sur l'accompagnement des personnes dans les CPAS bruxellois, menée en 2012 à la demande de l'association de la Ville et des Communes de la Région de Bruxelles-Capitale³, permettent de mettre en évidence les principaux défis et enjeux auxquels sont confrontés les CPAS bruxellois aujourd'hui.

2. Une recherche-action : pourquoi et comment ?

D'un commun accord, les chercheurs et le commanditaire ont opté pour une recherche-action, soit un *work in progress*, qui s'auto-évalue et s'auto-forme de manière collective, afin de permettre aux différentes catégories de professionnels d'analyser collectivement les situations qu'ils rencontrent et de développer des outils destinés à potentialiser l'action globale des 19 CPAS bruxellois en matière d'accompagnement des personnes. Cet objectif général de recherche a été décliné en trois objectifs spécifiques :

- ◆ qualifier (description et analyse) les pratiques des CPAS à trois niveaux (politique, organisationnel et pratique) en mettant en lumière les facteurs de succès et d'échec des dispositifs d'accompagnement ;
- ◆ contribuer, par une méthodologie participative, à renforcer la méthodologie propre des CPAS et les identités professionnelles des acteurs ;
- ◆ formuler des pistes, proposer des outils et échanger des « bonnes pratiques » aux différents niveaux des CPAS (responsables, gestionnaires, travailleurs sociaux).

Le processus a été scindé en trois étapes. La première étape a consisté pour les chercheurs et le commanditaire à établir conjointement un état de la situation et des connaissances, à partir de données transmises par des CPAS et d'observations dans quelques CPAS effectuées par des chercheurs, aboutissant à la rédaction conjointe de huit notes thématiques⁴, qui ont servi de base

de réflexion pour le travail d'analyse en groupe organisé lors de la deuxième étape. À la suite d'un appel à candidatures, 111 professionnels⁵ en provenance de 16 CPAS ont reçu confirmation de leur inscription et 78 y ont pris effectivement part. Il s'agissait, dans un premier temps, en mobilisant la Méthode d'Analyse en Groupe (MAG)⁶, fondée sur l'interprétation et l'analyse de récits d'expériences, d'établir un diagnostic partagé des forces et faiblesses actuelles de l'accompagnement des personnes. Dans un second temps, les participants étaient invités à se projeter dans l'avenir afin de formuler leurs « visions » du fonctionnement idéal des CPAS à l'horizon 2017, ainsi que des pistes d'opérationnalisation. L'organisation d'un forum de validation/validation des premiers résultats a représenté un moment clé de cette deuxième étape avec la présentation aux 80 participants d'une synthèse de leur diagnostic partagé sur les forces et faiblesses actuelles de l'accompagnement des personnes dans les CPAS bruxellois ainsi que sur les perspectives pratiques d'amélioration du fonctionnement institutionnel. La troisième étape, aboutissant à la production d'un rapport final et d'une note de synthèse présentée à l'assemblée générale de la section CPAS de l'Association de la Ville et des Communes de la Région de Bruxelles-Capitale (AVCB), a consisté en la tenue d'entretiens complémentaires avec des responsables de services des CPAS et les membres du Comité d'accompagnement de la recherche-action afin d'étoffer l'analyse, notamment pour ce qui est de la dimension politique, et de définir dix chantiers prioritaires pour le futur.

3. Diagnostic partagé des acteurs

L'analyse de l'ensemble du matériel récolté a révélé l'étroite imbrication d'enjeux de « connaissance » et de « reconnaissance » de l'institution en tant que telle comme de toutes les personnes concernées (usagers, professionnels, décideurs), et ce aussi bien dans un souci de renforcement des compétences professionnelles que des capacités d'actions politiques. Les perspectives pratiques formulées sont quant à elles centrées sur la nécessité de concevoir, au sein de chacun des 19 CPAS et de tous pris dans leur ensemble, des processus « harmonisés » permettant l'élaboration de méthodes partagées d'analyse et de compréhension des situations ainsi que de mise en œuvre des interventions et de leur évaluation (réflexivité) d'une part, et le développement d'espaces de controverses politiques impliquant les différents types d'acteurs (usagers, professionnels et décideurs politiques) d'autre part.

La transversalité et la temporalité sont deux défis majeurs du processus de changement organisationnel que tentent d'amorcer les CPAS bruxellois. Les récits, récurrents dans toutes les analyses en groupe, des incompréhensions,

conflits, cloisonnements entre agents du Service Social Général (SSG) et ceux des cellules ou services spécifiques, particulièrement l'Insertion socioprofessionnelle (ISP), attestent de l'importance de la dimension transversale et de ses déclinaisons aux niveaux politique et institutionnel, au niveau organisationnel et au niveau de l'exercice du métier de travailleur social. Une des difficultés majeures du travail social en CPAS semble être la combinaison de différents temps sociaux, depuis l'ouverture d'un dossier à la suite d'une demande d'aide urgente, en passant par l'accompagnement dans la durée d'un usager dans son parcours itératif vers l'autonomie, jusqu'à la durée de processus décisionnels pour la création d'un nouveau service dont l'urgence des besoins est avérée, comme une crèche. Que faire mieux et comment faire mieux pour arriver à la concordance des temps des différents types de travail social dans le respect de la temporalité propre aux parcours des usagers ?

Les deux parties suivantes du présent article explicitent ces enjeux et défis en rendant compte des principaux problèmes rencontrés sur le terrain et des pistes d'amélioration proposées. La première partie montre l'intensité des changements organisationnels qui caractérisent la plupart des CPAS bruxellois ainsi que les difficultés induites en termes « d'accordage » des temps tant pour les agents que pour les usagers. La deuxième partie illustre l'enjeu politique crucial du traitement des informations et de production de connaissances sur les personnels comme sur les publics à relever par les dirigeants des CPAS bruxellois et par leurs autorités de tutelle.

4. Les défis de la transversalité et de la temporalité

Leurs activités et leurs missions étant étroitement connectées à la réalité sociale mouvante qu'ils prennent en charge et à ses contradictions, le monde professionnel des travailleurs sociaux des CPAS bruxellois s'est révélé, dans les analyses en groupe, à l'image de son public : hétérogène, sous pression et si pas complètement désespéré, mais en tout le moins terriblement inquiet pour l'avenir. Quel sort réserve-t-on à la population sans cesse croissante qui sollicite aide et soutien et dont l'état de besoin se révèle de plus en plus indéchiffrable ? Quel devenir professionnel pour l'assistant social (AS) à ce point coincé entre le marteau et l'enclume qu'il finit par n'entrevoir d'autre solution que sa propre disparition ? Quel futur institutionnel pour ce colosse aux pieds d'argile qu'est le CPAS engagé malgré lui dans un combat paradoxal entre recherche de sens et raison calculante ?

4.1. Les conditions de travail : surcharge, *turn-over*, *burn out*

Il ressort des analyses des professionnels que le monde de l'action sociale vit de façon particulièrement aiguë le choc de la confrontation avec les trois nouvelles raretés de la société contemporaine que sont la rareté du temps, la rareté de l'attention et la rareté de la liberté (Gazier, 2003). Selon Gazier, c'est de la combinaison de ces trois raretés que découlent d'intenses problèmes de coordination, de communication et d'intégration. « On n'a pas le temps, on n'a pas les moyens, on n'a pas la liberté, on n'a pas la reconnaissance », ont émaillé les récits d'expériences et leurs interprétations. S'est ainsi révélée une tension forte et permanente, donc éprouvante, entre l'idéal du ou des métier(s) de travailleur social en CPAS et sa réalité prosaïque, marquée par le *turn-over*, le *burn out* et la pénurie d'effectifs, le manque de formation et d'outils adaptés, notamment informatiques, le poids des contraintes, la perte du sens, le déficit de cohérence, de communication, de compréhension et de coopération. Tous les groupes ont souligné le « stress » des AS de première ligne et les conséquences en termes de *burn out* et de *turn-over*. Était aussi constante la préoccupation pour le déficit d'image du travail social en CPAS chez les conseillers de l'action sociale, chez les futurs AS en formation comme chez les citoyens, ainsi que la lassitude engendrée par les contraintes administratives et bureaucratiques dans l'exercice du métier. L'absence de reconnaissance de l'autonomie politique du travail social, soit la reconnaissance du travail social comme d'un espace-temps relationnel spécifique non réductible au contexte sociétal et aux politiques publiques qui l'orientent (Dartiguenave & Garnier, 2011), mise en évidence de longue date par les travailleurs sociaux des CPAS (Bajoit & Franssen, 1998) se révèle aujourd'hui particulièrement critique à Bruxelles.

Si elle pèse sur tous les agents, la pression du temps est particulièrement forte sur les AS de 1^{re} ligne. Le paradoxe, c'est que du fait de la pénurie causée par le *turn-over* et le *burn out*, ce sont souvent des jeunes débutants, novices dans le métier, qui se retrouvent à ce poste particulièrement difficile et exigeant en termes de compétences aussi bien techniques que relationnelles. Le schéma est ainsi similaire à celui observé dans le système scolaire où l'entrée dans le métier s'opère dans les écoles et les classes réputées les plus difficiles, les enseignants chevronnés défendant jalousement de meilleures conditions de travail, après avoir eux aussi vécu de longues années éprouvantes au cours desquelles il s'agissait de « tenir le coup ». Résultat : faute de temps et de moyens, et sans doute aussi, d'attention pour accompagner l'entrée dans le métier des nouveaux venus, ceux-ci le quittent dans les premières années, ce qui accroît la pénurie. Les responsables de services sociaux ont fait un constat similaire : stabiliser les AS dans le SSG est une gageure, entretenir l'esprit d'équipe aussi.

Ils s'accordent pour considérer que la complexification des législations et des vérifications à effectuer dans le cadre de l'enquête sociale rend le métier d'AS de 1^{re} ligne très stressant et exténuant. Ils ont souligné les lacunes observées dans la formation professionnelle des nouveaux agents et dans l'exercice de leur métier en CPAS. Le métier a beaucoup changé et la formation initiale est déficiente : l'AS qui débute ne connaît pas bien son métier, le cadre légal et institutionnel lui échappe alors que l'institution le tient pour évident et acquis.

Il y a eu forte convergence entre participants des diverses analyses en groupe pour considérer que le renforcement des compétences professionnelles de tous les agents nécessite que les CPAS accordent plus d'attention et de sérieux à la pédagogie et au soutien méthodologique de ceux-ci, y compris des responsables de l'encadrement des services et du management. Ce qui pose, d'une part, le problème à l'échelon régional de l'existence d'une offre de formation continue pertinente de qualité et des ressources financières mobilisables à cet effet dans le cadre d'une gestion des ressources humaines innovante et efficace d'autre part.

4.2. La gestion des temps, des flux d'usagers et des flux de dossiers

Il ressort des analyses des récits d'expériences ainsi que des programmes de politique générale pour la durée du mandat 2007-2012 et des notes de politique générale pour l'année 2011, produits par les instances dirigeantes des CPAS bruxellois, que la plupart des CPAS conduisent des changements organisationnels d'envergure pour adapter l'organisation du travail des services à l'augmentation des demandes d'aide, dans le souci de respecter les délais légaux, de réduire les files d'attente, d'améliorer l'accueil et de répondre au mieux et au plus vite aux besoins des demandeurs d'aide. Certains CPAS semblent même en proie depuis quelques années à une sorte de frénésie du changement : sous l'impulsion de consultants externes, avec lesquels les choses ne se terminent pas toujours bien, un audit succède à un autre, dans un enchaînement de réformes dont la logique et le sens finissent par échapper aux agents des différents départements.

Conformément à la logique de « modernisation par l'usager » et celle, concomitante, de qualité du service, c'est l'accueil qui retient prioritairement l'attention, le souci étant de réduire, autant que faire se peut, les temps d'attente et de fluidifier la circulation des personnes par l'extension des horaires de permanence. Il y a des *stewards* dans certains CPAS pour maintenir le calme et éviter les incidents violents. Des agents d'accueil fixent les rendez-

vous, déchargent les travailleurs sociaux en distribuant et réceptionnant les formulaires et autres documents, de même qu'ils assurent une permanence téléphonique. Mais, quelles que soient les innovations introduites, la plainte de la surcharge demeure, comme l'illustre l'exemple du téléphone. Cet objet technique, vécu comme intrusif par les agents, illustre les contradictions de la modernisation par l'usager. Celui-ci étant « au cœur » du service, lequel doit être « au plus proche » de l'usager, les AS sont tenus d'être disponibles, donc joignables par téléphone, l'interaction téléphonique offrant l'avantage, logique de flux oblige, de désengorger la salle d'attente. Mais, le temps passé au téléphone n'étant pas comptabilisé comme un temps travaillé, il n'est pas pris en compte dans l'évaluation de la charge de travail, mettant les AS en situation de double surcharge : physique et mentale. Surcharge physique parce que le nombre de dossiers d'enquête sociale à réaliser augmente étant donné l'afflux de nouveaux demandeurs d'aide au guichet (le suivi des usagers étant fait, autant que faire se peut, au téléphone). Or, la rédaction des dossiers (de plus en plus complexes) prend du temps et le délai est court. Surcharge mentale parce que les appels téléphoniques des usagers perturbent l'AS dans son travail de rédaction de dossiers, lui faisant percevoir l'usager qu'il accompagne, et dont il se veut et se sent proche, comme envahissant voire tyrannique, ce qui suscite l'envie « coupable » de le fuir ou de lui clouer le bec. Ce qu'incarne le téléphone, n'est-ce pas le risque d'envahissement de l'espace de travail de l'AS par l'usager, délicat à exprimer comme tel parce qu'en porte-à-faux avec la vision qui veut que la personne soit au cœur de la relation de service ? Dans les services publics, l'usager peut ainsi devenir objet de crainte et source de perturbation du fait des appels téléphoniques ininterrompus (Weller, 1999).

Les analyses en groupe ont aussi mis en lumière l'impact de la spécialisation du travail social en termes d'articulations (divergentes et convergentes) entre professionnels et entre services. Le travail social individuel, soit la prise en charge par un même intervenant de l'accompagnement de l'usager tout au long de son parcours socioprofessionnel, a été pointé à diverses reprises comme un critère de qualité de l'accompagnement de l'usager, ce qui entre manifestement en contradiction avec la tendance à la spécialisation des tâches qui se met en place dans tous les CPAS, de façon plus ou moins accentuée selon leur taille. L'ISP est ainsi devenue une des missions clés des CPAS, la première grande impulsion à son développement étant donnée en 1991 par la Région de Bruxelles-Capitale qui va inciter les CPAS à créer des partenariats avec l'Office Régional Bruxellois pour l'Emploi en vue d'accroître les chances de réinsertion professionnelle des bénéficiaires de l'aide sociale. De nouveaux moyens seront attribués aux CPAS dans le cadre de ces partenariats, notam-

ment en termes de personnel. D'autres programmes et mesures viendront au fil du temps renforcer les moyens mis à disposition des CPAS pour réaliser l'ISP, ce qui s'est traduit par la création de départements ISP détachés du SSG employant des travailleurs sociaux spécialisés dénommés agents d'insertion (AI). Si, au départ, beaucoup d'entre eux possédaient les mêmes qualifications que les AS du SSG (diplôme d'assistant social), on constate une évolution des critères de recrutement de ces agents depuis le début des années 2000, les responsables des départements ISP ayant tendance à engager davantage de diplômés universitaires (psychologues, sociologues, titulaires d'un master en travail social) ou de travailleurs sociaux ayant une expérience dans le domaine de l'insertion. Outre la spécification de leur diplôme et de leur expérience professionnelle en CPAS ou en dehors, nous avons pu remarquer que les AI qui ont pris part aux analyses en groupe ont particulièrement insisté sur leur liberté d'action, leurs marges de manœuvre, leurs propres façons de faire, leurs trucs et astuces. Ont été soulignées les spécificités du travail d'AI et d'AS généraliste, l'AI tenant à garder et à faire reconnaître ses prérogatives, son expertise et ses compétences. Il y a des tâches que l'AI estime devoir faire, ou ne pas faire, compte tenu de sa place dans le dispositif d'accompagnement. Cette spécificité du métier d'AI s'explique notamment par un rapport au temps différent dans les départements d'ISP, les AS de 1^{re} ligne étant plus soumis que les AI à la pression du temps et de l'argent (Lacourt, 2007).

4.3. Appréciation de la disposition au travail : quelle catégorisation des publics ?

La gestion des flux d'usagers et de dossiers se pose de façon exemplaire à deux moments clés dans le trajet de l'usager : au moment de l'introduction de sa demande auprès du CPAS et lors de son passage vers le service ISP. Les questionnements identitaires éprouvés par les travailleurs sociaux et les tensions organisationnelles qui se cristallisent à propos des rôles respectifs et de la complémentarité entre Service Social Général et service ISP renvoient ainsi aux doutes et débats relatifs aux missions institutionnelles des CPAS. L'appréciation de la disposition au travail qui doit se faire sur la base de l'interprétation de situations vécues par les usagers est un exercice particulièrement complexe et délicat auquel doivent se livrer les AS du SSG. Les participants s'accordaient à dire que les différences constatées entre CPAS en termes d'organisation du travail, de spécialisation des tâches et donc aussi de catégorisation des publics, s'expliquaient, en premier lieu, par les sources et modalités de financement et, en deuxième lieu, par la conception politique prédominante de l'ISP : soit une orientation fortement axée sur la mise à l'emploi, soit une orientation à finalité sociale élargie dont l'emploi constitue une modalité

d'insertion parmi d'autres. Les orientations jugées précoce vers l'ISP peuvent entraîner des tensions entre les travailleurs et le public et entre les travailleurs eux-mêmes. Il y a une confrontation de valeurs entre ce que veut la personne et ce qu'on prévoit pour elle. Tensions aussi entre les services SSG et ISP, où l'enjeu est l'identité professionnelle, soit entre services (en tant que groupes professionnels) ou entre travailleurs en tant que personnalités fortes, menacées ou attachées à leurs tâches.

La multiplication des services et leur répartition spatiale – parfois dans des établissements distincts – sont, en outre, peu favorables à la rencontre entre collègues. Des malentendus, conflits, ratages générés par le cloisonnement des cellules/services et les déficits de communication entre agents semblent relativement fréquents. La transition vers les AI fait l'objet de contestation par ces derniers qui jugent cette détermination trop précoce ou irréaliste alors qu'elle reflète la volonté des usagers, pris dans la détresse et l'urgence de trouver un emploi et de s'émanciper de l'octroi de l'aide sociale. L'AS du SSG se retrouve face à un dilemme : freiner un usager motivé ou lui donner accès à la mise à l'emploi, même si l'AI de l'ISP ne l'estime pas prêt. Par conséquent, le renvoi en première ligne est une pratique courante des AI soucieux que l'usager soit dans les « bonnes » conditions pour entamer un parcours ISP. La division du travail n'est donc pas sans conséquence sur le travail d'accompagnement des usagers dont le parcours se trouve parfois brouillé, étant donné le nombre de référents, spécialistes, conseillers, agents à rencontrer afin de faire le tour d'un problème et de ses éventuelles solutions. La démultiplication des points de vue sur la personne génère le risque de contradictions pouvant briser la linéarité du parcours.

4.4. Parler, interpréter, débattre : la primauté et l'irréductibilité des flux langagiers

La caractéristique essentielle de l'institution CPAS, que tend à occulter la préoccupation actuelle pour la gestion des flux d'usagers, de dossiers et d'argent, c'est qu'elle est d'abord et avant tout une formidable usine à paroles, une tour de Babel traversée par d'innombrables et incessants flux discursifs. Observer, écouter, parler et faire parler, informer les personnes, déchiffrer leurs demandes, les interpréter, les traduire en règles de droit, les aligner dans des catégories stables, en rendre compte dans l'écriture d'un dossier social et formuler des propositions d'aide, expliquer les décisions prises, les démarches et formalités à accomplir, sont autant de gestes professionnels de base des travailleurs sociaux, d'autant plus compliqués que nombre de demandeurs d'aide et d'usagers ne parlent pas, ou à peine, français ou néerlandais et,

même s'ils le parlent, sont peu familiers du langage administratif et juridique qui règle leur situation. Quand bien même les comprennent-ils, les règles qui s'appliquent à leur cas sont souvent contestées à partir d'arguments concernant la série d'injustices qui s'abattent sur eux. Une loi, un règlement, même bien expliqués, peuvent ainsi apparaître tout à fait injustes. En ce sens, la discussion sur la justice est un débat sans fin, irrésoluble par une plus grande rapidité ou une plus grande fiabilité dans le traitement des dossiers.

Pour remédier à la difficulté de la diversité des langues, plusieurs CPAS recourent à l'interprétariat social, lequel confronte les travailleurs sociaux à l'étonnant paradoxe qui veut que la « traduction », loin de simplifier l'échange, ne fait en réalité que le complexifier (S. de Pury, 2005). Devant la résistance de certains mots à trouver leur équivalent, et singulièrement les mots relatifs au projet, au contrat, à la formation, à la disposition au travail et à l'insertion par l'emploi, le dialogue devient exploration de mondes de signification insoupçonnés et inédits. De la friction entre plusieurs langues émerge ainsi tout un matériel psychique et culturel qui resterait inaccessible à travers la seule utilisation du français ou du néerlandais. Ces jeux de langue et de sens, qui attestent du caractère fondamentalement anthropologique du travail social, révèlent l'irréductibilité foncière de la culture orale du CPAS. Ce qui n'est pas sans entrer en conflit avec l'impératif managérial actuel de la saisie rapide et la plus circonstanciée possible de l'action, et de ses effets, par une série d'indicateurs, donc leur mise en forme dans des processus et des procédures. Pour objectiver, il faut des marques, donc de l'écrit, et tant qu'à faire, informatisé plutôt que papier, ce qui nécessite un minimum de standardisation des pratiques.

4.5. Sens et usage des outils et instruments mis à disposition du travail social

Les outils et les instruments mis à la disposition des AS et des AI constituent l'une des formes d'encadrement, d'harmonisation et, autant que faire se peut, de standardisation de leurs pratiques. Mais bien que l'implémentation de nouveaux outils et de nouvelles procédures intéresse un nombre croissant de responsables et/ou d'agents d'insertion des services ISP, il ressort des analyses en groupe que l'encadrement du travail des intervenants de terrain demeure à ce jour extrêmement faible dans une majeure partie des CPAS.

Le Bilan socioprofessionnel (BSP), mis au point par la section CPAS de l'AVCB en 2007, est un outil méthodologique en deux volets permettant, d'une part, une analyse diagnostic de la situation sociale de l'usager sur laquelle construire un projet d'action sociale pertinent (bilan social), d'autre part, la conduite avec l'usager du processus de détermination d'un projet

professionnel (bilan professionnel). Si le premier volet s'adresse directement aux AS du SSG, le second est spécifiquement pensé pour les AI. Il ressort de l'analyse en groupe que le BSP est peu consulté et peu utilisé par les intervenants, principalement en raison du manque de communication entre agents et du *turn-over* du personnel : son usage n'a pas été transmis aux nouveaux venus dans les services et il est tombé en désuétude. C'est le cas du moins dans les CPAS où prévaut le travail social individuel. Le BSP y est alors vu comme un outil de standardisation et d'uniformisation des pratiques professionnelles contraire au sens du travail social parce que mettant à mal la logique d'individualisation de deux façons : d'une part, en faisant passer au second plan le travail d'accompagnement des usagers et, d'autre part, en gommant leurs particularités. Le constat d'importantes disparités dans les pratiques d'accompagnement, au sein d'un même CPAS et entre CPAS, a cependant conduit les agents à considérer qu'une généralisation de son usage serait au bénéfice de l'usager, notamment en termes d'équité et de qualité de l'offre de services.

Une résistance similaire à l'égard de tout processus de standardisation s'est exprimée lors de l'état des lieux des outils informatiques mis à la disposition des travailleurs sociaux et de leurs usages dans les différents CPAS. La conduite de l'analyse en groupe thématique sur les procédures et l'informatisation du travail social a été particulièrement difficile, tant le débat, déjà fort ancien, autour de l'informatisation était « incrusté » de positions de principe sur l'autonomie du travail social et le secret professionnel, mobilisées au nom de l'intérêt de l'usager, sans qu'il soit vraiment possible de les mettre en débats et en perspectives. Ceci dit, il ressort des récits d'expériences et des analyses que les nombreux outils informatiques mis à la disposition des agents sont jugés obsolètes, complexes, peu conviviaux, relativement inefficaces. Bref, que loin de faciliter le travail social, ils le compliquent à outrance sans générer le gain de temps annoncé. Ce sont surtout leurs finalités qui sont jugées problématiques. À quoi servent ces outils informatiques ? Dans quels buts les a-t-on mis au point et les utilise-t-on ? Trois principaux buts et usages ont été évoqués :

- ◆ une fonction gestionnaire : récupérer les financements auprès de l'État fédéral ;
- ◆ une fonction de systématisation des tâches administratives, notamment pour la production d'attestations, afin d'alléger le travail administratif des AS ;
- ◆ une fonction d'évaluation : améliorer la connaissance statistique par la récolte de données chiffrées (en termes d'âge, de sexe, de situation familiale, de nationalité, de titre de séjour, d'usagers en suivi ISP ou non, etc.)

des différentes catégories de publics, des types d'aide (RIS, PIIS, autres aides sociales), des types d'action (apprentissage des langues, alphabétisation, préformation, formation qualifiante, études, article 60 § 7, endettement, énergie, etc.) ainsi que des résultats (parcours/trajets/trajectoires des usagers, taux de mise à l'emploi, taux de réussite, taux d'échec, etc.).

Dans leurs débats, les participants ont surtout envisagé la collecte de données chiffrées et la production de statistiques comme un outil de contrôle et de mesure de l'activité de chaque service, et du CPAS en général, ainsi que de l'organisation du travail des agents (nombre de dossiers d'ouverture, nombre de dossiers clôturés, nombre de dossiers par agent, etc.). Parmi les éléments positifs a été évoquée la question du traitement équitable, en particulier lorsqu'il s'agit de pourvoir des emplois via l'article 60. Est-ce qu'on s'appuie sur sa mémoire pour repérer l'usager susceptible d'occuper le poste ou est-ce qu'on systématisé les informations dans une base de données afin d'assurer tout à la fois le meilleur *matching* et l'équité ?

4.6. Du travail social individuel au travail social en réseau

Depuis une dizaine d'années, plusieurs CPAS bruxellois confrontés au problème de plus en plus épineux de la gestion de flux d'usagers et des flux de dossiers, ont adopté la solution de remplacer la relation de suivi individuelle par la collaboration étroite de plusieurs intervenants ISP autour d'un même dossier, ce que l'on appelle le travail en réseau (Laporte, 2012). Lorsqu'un service ISP a opté pour le travail en réseau, l'usager suit un « itinéraire » ou un « parcours », le même pour tous, au terme duquel il est censé avoir quitté le processus grâce à l'obtention d'un emploi. Ce parcours comprend une série « d'étapes », chacune (ou presque) prise en charge par un AI spécialisé. Une fois qu'une de ces « épreuves » a été passée par l'usager du service ISP, son dossier est automatiquement transféré, par l'AI responsable, à son collègue chargé de l'étape suivante. La spécialisation des tâches est censée permettre à la fois un gain de temps et un gain de qualité, puisque les travailleurs sociaux maîtrisent davantage leur domaine de compétences spécifique.

Toutefois, dans la mesure où les tâches sont divisées selon un « parcours-type », l'organisation paraît mal adaptée aux nombreux cas de personnes dont la situation entraîne des aller-retour (parfois incessants) entre les différentes étapes du parcours ou à ceux qui, visant une insertion immédiate dans l'emploi, veulent directement atteindre l'interlocuteur ultime, celui avec lequel ils pourront chercher un travail rémunéré. Ces usagers voient la succession d'intervenants comme autant de barrières administratives ne pouvant

leur être d'une grande aide, puisque ce n'est pas avec eux qu'ils obtiendront du travail, même s'il n'est pas rare qu'une fois en entretien avec l'AI chargé de la recherche d'emploi, l'usager décide de suivre une formation qu'il avait pourtant refusée auprès des intervenants précédents. De manière plus générale, l'usager, même s'il n'est pas pressé, peut rapidement être perdu devant la multiplication des intervenants, ne pas comprendre l'objectif du rendez-vous qu'il fixe avec un énième travailleur social qu'il rencontre pour la première fois. Ce problème est d'autant plus aigu qu'une partie du public visé maîtrise mal le français.

Du point de vue du travailleur social, on constate parfois que sa limitation à une étape particulière peut entraîner le sentiment de n'être plus que les rouages d'un travail mené « à la chaîne ». Au-delà des troubles relatifs à l'identité professionnelle qui en découlent, c'est la qualité du travail mené auprès de l'usager qui est mise en danger. « La “passion d'aide” paraît alors céder à un minimalisme bureaucratique, par lequel l'intervenant ne vise à peine d'autre objectif que de pouvoir clôturer son rapport et transférer le dossier au travailleur en charge de l'étape suivante, au mépris parfois d'un échange de qualité » (Laporte, 2012, 4). C'est d'autant plus vrai lorsque la transmission d'informations entre intervenants qui travaillent en réseau est informatisée. C'est le cas de quelques « grands » CPAS bruxellois qui ont remplacé l'utilisation du dossier social papier, et sa transmission au cours de réunions d'équipes, par l'implémentation d'un dossier social entièrement informatisé. La base de données du programme informatique devient l'outil de travail principal des intervenants : c'est là qu'ils encodent désormais tous leurs rapports, qu'ils consultent les décisions du Comité, et qu'ils peuvent prendre connaissance des rapports de leurs collègues chargés d'autres étapes du parcours.

Cette nouvelle méthode présente un avantage considérable : en formalisant la structure des dossiers sociaux et des rapports encodés, elle facilite la connaissance rapide des dossiers pour le nouvel intervenant. Mais le système peut rapidement devenir un inconvénient si son utilisation est minimalistre. On retrouve le risque que chaque agent perde de vue l'objectif global de la prise en charge lorsqu'il travaille dans un réseau d'intervention. Les ruptures organisationnelles déclenchées par le processus d'informatisation et incarnées par le dossier social informatisé peuvent être de taille (Laporte, 2012). Outre la formalisation et la standardisation des informations, des processus et des procédures, « l'informatisation du dossier souligne la fonction de communication des informations sociales qui lui est assignée, et marque dans les représentations l'inscription des intervenants au sein d'un réseau institutionnel. Désormais, les intervenants ne considèrent plus le dossier social comme “le leur”, comme “quelque chose dont ils ont la charge”. Au contraire, ils éprou-

vent la sensation de remplir une base de données commune, dont la gestion ne leur appartient plus : c'est ce que plusieurs d'entre eux nomment la "désappropriation" des dossiers sociaux » (Laporte, 2012 : 6). De plus, le dossier informatisé est, plus volontiers que le dossier papier, centré sur l'intervention qu'il s'attache à décrire. « L'agent d'insertion habitué aux dossiers sociaux informatisés mène en effet ses entretiens en ayant en tête les "cases" qu'il devra remplir dans la base de données commune au service ISP : ce sont elles qui balisent l'entretien » (Laporte, 2012 : 6). Cela étant, si certains agents admettent que l'utilisation du dossier informatisé confère à l'intervention une lisibilité qui lui faisait défaut jusqu'alors, la majorité des travailleurs sociaux demeure perplexe devant les reflets que l'ordinateur délivre de leur activité, qu'ils jugent fragmentaire et indéchiffrable (Laporte, 2012).

Dans la modernisation organisationnelle des services publics sociaux, les procédures gestionnaires n'aident donc pas forcément les agents à aborder la question du sens de leur activité alors que celle-ci se pose de façon de plus en plus accentuée dans le cours de leurs interactions avec les usagers (Laville, 2010). Dans des conjonctures favorables, comme au début de la mise en place du DIS, le consensus autour des actions d'accompagnement a pu atténuer les interrogations des agents, mais dans la durée, avec l'évolution de l'image externe de certaines mesures, ces incertitudes ont ressurgi, sans qu'aient été envisagés des moyens appropriés d'aide aux agents. Les observations issues de la recherche-action dans les CPAS bruxellois donnent raison à Laville et Weller lorsqu'ils constatent, sur la base de nombreux travaux conduits dans des caisses sociales en France, que l'adoption de méthodes issues du management du secteur privé génère des effets négatifs par défaut de réflexion sur la validité de leur transposition dans un autre champ, celui de services sociaux, défauts et lacunes qui ne font que se renforcer en période de surcharge de travail, moment où la gestion se concentre sur le suivi des résultats quantitatifs provoqués par la tenue des délais et la récupération des retards, au détriment de toute autre préoccupation.

5. Quels enjeux de connaissance et de reconnaissance ?

Dans un régime de gouvernement par les chiffres, l'enjeu de la connaissance est crucial. Toutes les négociations entre entités politiques se fondent sur des données chiffrées (financières, publics, actions, etc.), celui qui l'emporte étant celui qui peut chiffrer sa revendication, l'étayer sur la base de données quantitatives appartenant à des catégories, des nomenclatures, qui parlent et qui font sens pour les autres. C'était, et cela demeure, le point faible des CPAS

bruxellois, qui restent aujourd’hui encore totalement sous-équipés en termes de production de connaissances fines sur eux-mêmes en tant que 19 CPAS bruxellois, pris individuellement et globalement. Produisant des données en ordre dispersé, chacun à sa façon, selon son propre système technique, sa propre logique d’organisation, de classement et de nomenclature, ainsi que de collecte, de traitement et d’analyse des données, dans un souci de discréption justifié par la sacro-sainte autonomie, comment peuvent-ils contester ou relativiser les analyses chiffrées mises sur la table par l’autorité fédérale et/ou régionale, sinon par des arguments de principe ou fondés sur des valeurs, assortis d’estimations approximatives d’actions, de coûts, de publics non pris en compte et qui devraient l’être ?

5.1. Mesure du risque de pauvreté : l’exception bruxelloise

Ainsi qu’ont pu le constater les lecteurs des études fédérales qui mobilisent les données d’enquête EU-SILC permettant le calcul du nouvel indicateur européen « à risque de pauvreté ou exclusion sociale », par exemple celles publiées par le Service fédéral de lutte contre la pauvreté et l’exclusion sociale ou dans l’Annuaire sur la pauvreté 2013 du SPP IS, la Région de Bruxelles-Capitale ne figure pas dans les différents tableaux relatifs à la ventilation régionale du risque de pauvreté. L’absence de données s’explique par la taille réduite de l’échantillon bruxellois, problème qui s’illustre concrètement par le large intervalle de confiance, la proportion de personnes en dessous du seuil de risque de pauvreté en Région bruxelloise se situant, en 2010, entre 27,2 % et 40,2 %. Faute de mieux, l’Observatoire bruxellois de la santé et du social présente néanmoins les données bruxelloises issues de l’EU-SILC dans le rapport bruxellois sur l’état de la pauvreté 2012.

Les autorités publiques bruxelloises sont conscientes de cet enjeu et déterminées à agir, comme en atteste le chapitre introductif du plan bruxellois de lutte contre la pauvreté 2010 consacré à la collecte et l’analyse de connaissances. « La politique en matière de pauvreté doit reposer sur l’information, les connaissances et la vision sur la problématique de la pauvreté. Plusieurs défis importants restent à relever sur ce plan : la qualité des informations de base doit être améliorée (objectif stratégique 2), tout comme les données sur la prestation actuelle de services et les personnes qui font appel à ceux-ci (objectif stratégique 3). Les acteurs concernés doivent être, autant que possible, associés au recueil, à l’analyse et à l’interprétation de ces informations de base (objectif stratégique 4), qui doivent ensuite être autant que possible mises à disposition (objectif stratégique 5) » (Observatoire bruxellois de la santé et du social, 2010 : 55). L’objectif 2 Améliorer la qualité des infor-

mations de base : Investir dans des indicateurs de pauvreté multidimensionnels, se concrétise dans l'action 2.1 : « Élargissement de l'échantillon bruxellois dans l'enquête EU-SILC » qui indique « qu'il sera investi dans une extension de l'échantillon et que l'Institut bruxellois de Statistique et d'Analyse (IBSA) sera désigné comme représentant bruxellois afin de négocier avec la Direction générale Statistique et Information économique (DGSIE) quant à l'organisation et au coût d'une extension de l'échantillon bruxellois. Les autorités bruxelloises fixent par ailleurs une clé de répartition pour le financement de cette enquête susceptible de fournir des informations intéressantes, tant pour les compétences régionales que communautaires » (Observatoire bruxellois de la santé et du social, 2010 : 55). Nous ignorons si la négociation sur l'extension de l'échantillon bruxellois a été menée à bien.

5.2. Amélioration de la connaissance en RBC : le Datawarehouse pauvreté

Dans une étude datée de 2001 consacrée au développement de l'ISP dans les CPAS, la section CPAS de l'AVCB concluait à la nécessité d'améliorer la connaissance des actions et de leurs effets sur les publics et suggérait la création d'un système informatisé de collecte et de traitement des données commun à l'ensemble des CPAS bruxellois. Dix ans plus tard, l'action 3.1 du plan bruxellois de lutte contre la pauvreté porte sur l'engagement des autorités politiques bruxelloises à mettre en place « un “Datawarehouse Pauvreté” ayant comme objet la création d'un outil commun aux CPAS afin de mesurer/consolider/analyser correctement, sur la base de statistiques, l'état de la pauvreté en Région bruxelloise en partenariat avec la CCC (Observatoire de la Santé et du Social). Le projet consiste à récupérer et à structurer de façon uniforme les données des dossiers traités par les 19 CPAS pour ensuite les rassembler dans une grande base de données. Ceci permettrait d'avoir une vision globale et détaillée du profil, des conditions de vie et de la composition de ménage de la “clientèle” du CPAS. Il s'agit donc d'un “outil de *reporting*”, qui permettrait de formuler des politiques ciblées et efficaces de lutte contre la pauvreté » (Observatoire bruxellois de la santé et du social, 2010 : 56).

Ce Datawarehouse a donc une double visée : rétrospective (outil de *reporting* au niveau des 19 CPAS des caractéristiques du public aidé) et prospective (formulation de politiques ciblées et efficaces de lutte contre la pauvreté). À l'issue de la recherche-action, il apparaît que le Datawarehouse tiendra cette double promesse, s'il est conçu et mis en œuvre de manière à fournir des informations « parlantes » à un niveau plus large que le « réalisé » des CPAS, informations susceptibles d'être mises en correspondance et rapportées à

d'autres types d'informations sur des publics et des demandes d'aide adressées à d'autres prestataires de services. Deux soucis étroitement connectés devraient prédominer en matière de production, de traitement et d'analyse des données : celui de la qualité des données et celui des usages. C'est notamment ce double souci qui motive de nombreux travailleurs sociaux des CPAS à se défier des pressions de plus en plus manifestes à la création d'un dossier social informatisé et à l'utilisation d'outils informatiques (grilles, formulaires, écrans de saisie et d'encodage, etc.) dans le travail d'accompagnement des personnes.

Pour parvenir à un tel élargissement et approfondissement de la connaissance sur les besoins des publics, les coordinations sociales locales constituent un outil précieux de connaissance et de reconnaissance des publics, des professionnels et des décideurs de l'action sociale. Il semble que tous les CPAS en aient mis une en place, mais certaines sont très discrètes alors que d'autres ont connu, au fil du temps, un important développement, rassemblant un nombre élevé d'opérateurs, dont le travail structuré en réseau donne lieu à des activités d'information, de communication, de réflexion, d'action rendues visibles dans l'espace public. La Commission communautaire commune (Cocom), l'autorité de tutelle régionale des CPAS, en soutient le financement afin d'inciter ceux-ci à développer l'outil tant à l'échelon local que régional, via la mise en place d'une « coordination de coordinations ». Mais les moyens consentis étant faibles, ils ne permettent pas d'affecter le personnel et les ressources nécessaires au développement d'un dispositif très consommateur en temps (de contacts, de réunions, de collecte d'informations, d'échanges, de communication, d'animation, etc.) et exigeant en termes de compétences mobilisables.

La lecture des notes de politique générale 2011, produites par les dirigeants des CPAS bruxellois, a révélé un intérêt croissant pour la mise en place, ou le renforcement, d'une coordination sociale. Celle-ci est ainsi de plus en plus identifiée comme un outil indispensable de mutualisation des connaissances sur les problématiques sociales locales, les besoins des publics et les éventuelles carences en matière d'offre de services. L'état des finances des CPAS, et des communes, étant ce qu'il est, les moyens nécessaires ne sont pas affectés en priorité au recrutement de personnel et au développement du dispositif. Il en irait peut-être autrement si les décideurs disposaient d'une vision claire et bien informée, d'une part, du réalisé à l'échelon local et régional des coordinations sociales existantes et, d'autre part, de leur potentiel de réalisation en termes d'amélioration tant des connaissances que des services mis en œuvre. L'évaluation de l'action des coordinations sociales commanditée en 2013 par la Commission communautaire commune pourrait offrir l'opportunité de

dresser un tel bilan et de formuler différents scénarii de développement, du plus ambitieux au plus modeste, soumis à l'appréciation, à la discussion et à la décision des responsables politiques locaux et régionaux.

5.3. Une radioscopie des 19 CPAS bruxellois est-elle possible ?

Que font les CPAS bruxellois ? Quels services offrent-ils à la population ? Comment sont-ils organisés ? Qui sont leurs personnels ? Combien sont-ils et comment se répartissent-ils entre les différents départements ? Aussi étrange que cela puisse paraître, il n'est pas aisément de répondre de façon détaillée à ces questions, une connaissance fine de l'ensemble des 19 CPAS étant à ce jour encore très parcellaire. La section CPAS de l'AVCB s'attelle depuis le début des années 2000 à construire cette connaissance en procédant à des collectes de données tant quantitatives que qualitatives et à leur analyse. Mais ces enquêtes et études se heurtent à une double difficulté (que rencontre également le projet de Datawarehouse pauvreté) : d'une part, les informations ne sont pas disponibles dans tous les CPAS ; d'autre part, la multiplicité des significations possibles des données collectées rend leur interprétation fragile et incertaine.

À l'origine de cette double difficulté, l'absence de standard commun tant dans l'offre de services à la population et leur appellation que dans les modalités de fonctionnement et d'organisation en interne. Chaque CPAS dispose de son organigramme propre, de telle sorte que les départements/services/cellules ainsi que les fonctions occupées par les personnels qui y travaillent ont des intitulés spécifiques, ce qui rend toute tentative de catégorisation et de comparaison particulièrement périlleuse et sujette à caution. Ainsi, la section CPAS de l'AVCB souligne, dans un document interne de travail⁷ sur l'effectif en équivalent temps plein (ETP) dans 18 CPAS au cours de la période 2005-2008 (étude ancienne, mais la seule de ce type disponible), l'épineuse difficulté à laquelle elle est confrontée dans ses tentatives de décrire le fonctionnement de l'institution. Il y a, d'une part, le long temps requis pour collecter les informations, la difficulté pour les CPAS de répondre à l'ensemble des questions, ainsi que la nécessité de procéder à des « tests de cohérence des données brutes pour chaque CPAS permettant d'identifier celles non plausibles ou celles manifestement erronées » (Section CPAS de l'AVCB, 2011, 5). Et, il y a, d'autre part, pour répondre à la question de savoir ce qu'on appelle « service social », « service social général », « service spécifique », la nécessité d'élaborer une terminologie spécifique où différentes notions sont employées pour tenter d'harmoniser les définitions internes à chacun des CPAS bruxellois.

C'est encore une fois la question de la standardisation et de l'uniformisation des modes d'organisation et des pratiques et du mode d'enregistrement, de collecte et d'analyse des données relatives à celles-ci, question cruciale, en particulier pour la gestion des ressources humaines et l'amélioration des conditions de travail des personnels. Pour remédier au problème de surcharge, de *burn out*, de *turn-over*, faut-il accroître les effectifs, renforcer le SSG en accordant une priorité politique au recrutement d'AS ? Des participants ont mis en évidence la responsabilité des chefs de service, de départements, de division, pour faire remonter vers le Secrétaire, le Président, le Conseil toute une série d'observations qui émanent du terrain sur les problèmes, les difficultés, et pour formuler des demandes de solutions, notamment davantage de moyens matériels et de ressources pour procéder aux transformations nécessaires. En tout état de cause, pour convaincre le politique d'investir dans le recrutement d'AS pour le SSG, dans un contexte généralisé (ou presque) de crise financière et de réduction drastique des dépenses, il faut objectiver le besoin et démontrer la surcharge de travail.

5.4. Quelle évaluation de la charge de travail des travailleurs sociaux ?

Parmi les chantiers ouverts dans les années 2000, il y a celui de l'évaluation de la charge de travail. Ainsi, « pour calculer de combien de travailleurs sociaux un CPAS doit disposer afin d'être en mesure de fournir un travail social de qualité, l'Association des Villes et Communes de Flandre (VVSG) a développé en 1997 un instrument particulier : la norme de personnel de la VVSG pour le service social du CPAS. (...) Pour l'élaboration de cet instrument, on a opté pour l'utilisation de données objectives, mesurables et relativement disponibles. Le calcul de la norme de personnel pour le service social du CPAS se fait à l'aide de quatre facteurs: le nombre de dossiers; les facteurs environnementaux; d'autres dossiers, services ou dispositions; et des activités dépassant le cadre des clients. Par type de dossier et par facteur environnemental, on attribue de surcroît un coefficient de pondération, qui indique le volume de travail social par dossier et par facteur environnemental. Ceci permet de calculer le nombre de travailleurs sociaux qui sont requis » (Casman et al., 2007, 33).

Suite à l'annonce par le SPP IS de la détermination de « normes pour un travail social de qualité », la section CPAS de l'AVCB s'est saisie de la problématique et a créé un groupe de travail, lequel a constaté que les normes définies en Flandre sont calculées sur la base du nombre de dossiers et non du nombre de décisions prises par le CPAS, ce qui pose un gros problème

méthodologique puisque les CPAS bruxellois ne sont pas en mesure de fournir des données précises sur le nombre de dossiers. À la question de savoir sur quels critères s'appuyer pour fixer une norme en matière de surcharge de travail, les chercheurs de l'étude « Définition de normes pour un travail social de qualité » ont, par conséquent, travaillé « à une définition simple, fonctionnelle » du « dossier » permettant de comparer la situation dans les différents CPAS. « Son biais est qu'elle ne permet pas de prendre en compte la totalité du travail effectué par les travailleurs sociaux, puisqu'elle ne considère que les demandes d'aide qui aboutissent à une décision » (Casman et al., 2007: 36). C'est désormais ce mode de calcul qui prévaut pour l'évaluation de la charge de travail dans le SSG. Pour bien saisir l'ampleur du problème et son enjeu fondamental, il convient d'insister ici sur le « cela va de soi » non questionné de l'univers bureaucratique qui consiste en l'équation : travail = dossier (Weller, 1999). C'est précisément cette équation bureaucratique que dénoncent depuis longtemps les AS qui travaillent, en connaissance de cause, dans une administration très formalisée, tant il est vrai que rien dans leur formation professionnelle et, partant, dans l'éthos professionnel qu'ils se sont forgés, ne les prépare à agir en bureaucrate. Ce qui fait signe et sens pour l'AS dans le « dossier social », c'est le social, pas le dossier, même s'il en (re)connaît l'importance dans le cadre institutionnel et organisationnel qui est le sien.

Outre l'incrimination de l'envahissement du travail social par « la paperasse », n'est-ce pas aussi le mode de mesure et d'évaluation de leur charge de travail qui est mis en cause par les AS ? Les trois types d'activités primordiales du travail social en CPAS que sont le travail d'alignement, le travail de traduction et le travail de production (Weller, 1999), ne sont-ils pas réduits, pour des raisons strictement organisationnelles liées à la prééminence de logiques administratives et financières, à la seule production de « dossiers » qui passent aux Comités spéciaux pour décision ? Si ce dossier constitue bien un « produit » de l'intensif travail de « préparation » des demandes que les usagers adressent au CPAS, il ne saurait constituer la seule unité de mesure, de comptabilisation et d'évaluation de la charge de travail de l'AS, comme l'illustre l'exemple du téléphone mentionné plus haut. Ce qu'admettent d'ailleurs les chercheurs qui y voient le principal biais de la norme qu'ils ont définie ! Comment s'étonner, dès lors, que le problème, loin d'être réglé, ne cesse d'être posé, comme ce fut le cas lors la recherche-action ?

6. Conclusion

Il est significatif de constater que les constats, analyses et recommandations d'amélioration des pratiques formulés lors des Carrefours de printemps et d'automne régulièrement organisés par la section CPAS de l'AVCB depuis le début des années 2000 restent, en quelque sorte, «lettre morte», ce qui constraint les agents concernés à se répéter et donc à passer, aux yeux de certains qui leur en font le reproche, pour des radoteurs, résistants au changement et à l'innovation. Quelle ne fut pas notre surprise, par exemple, de constater que la plupart des perspectives pratiques formulées par les participants aux analyses en groupe en vue de l'amélioration des actions des CPAS aux niveaux micro, méso et macro sont rigoureusement identiques à celles formulées par les travailleurs sociaux à l'occasion du Carrefour d'Automne de novembre 2010 consacré au thème des ressources humaines dans les CPAS (Dekoninck et al., 2011). La formulation, presque à l'identique, deux ans plus tard, atteste bien du caractère imbriqué des différents niveaux d'action, la prise en compte de ces propositions et leur satisfaction relevant de responsables décisionnels locaux et régionaux. En ce sens, on peut dire qu'un premier chantier prioritaire consiste à prendre au sérieux les recommandations et demandes formulées par le passé et à leur donner suite, sous peine de déclencher une spirale de démotivation et de scepticisme à l'égard de tout processus participatif et de réflexion collective en vue de l'amélioration des pratiques et du fonctionnement des CPAS.

L'absence de culture écrite est un autre défi de taille à relever par les CPAS, comme l'a révélé la phase d'identification des facteurs de succès et conditions de réussite en matière d'accompagnement des personnes dans leur cheminement vers l'autonomie. Cet exercice a en effet permis de constater que des dispositifs jugés efficaces et satisfaisants, tant pour les travailleurs sociaux que pour les usagers, demeurent au stade de pratiques «indigènes», relativement informelles, prisonnières de la mémoire de quelques personnes. Au lieu d'être mises en évidence, dans un souci de diffusion et de partage en interne comme en externe, les «bonnes pratiques» ne sont pas mises en évidence et ne relèvent que d'une culture orale, rétive à toute tentative de formalisation écrite en vue de la transmission, de la communication, voire de la généralisation. Le passé commande le présent: le poids du non-dit, le repli sur son «quant à soi», le principe de discréction combiné à l'attention pour la confidentialité, tout concourt, dans la culture institutionnelle, à négliger les dimensions d'information et de transmission. Perte de connaissance et défaut de reconnaissance se combinent ainsi pour fragiliser aussi bien les acteurs que l'institution, accentuer le déficit d'image comme de légitimité.

À l'issue de la recherche-action, on s'aperçoit bien que la révolution copernicienne des CPAS bruxellois est en route, mais loin d'être achevée, tant sont encore nombreux les obstacles à une connaissance approfondie, aussi bien des services offerts que des publics aidés. Il y a certes l'absence de moyens financiers suffisants pour doter tous les CPAS d'une technostucture performante et efficace mais aussi, et peut-être même surtout, des résistances manifestes dans le chef de certains dirigeants, et sans doute aussi de certains membres du personnel, à la sortie d'une logique de management strictement financière et budgétaire d'une part et, à l'ouverture de la « boîte noire » de leur fonctionnement interne d'autre part. Or, l'amélioration de la connaissance des services rendus à la population bruxelloise et de leurs effets en termes de solidarité et de lutte contre la pauvreté ne peut qu'être profitable à l'institution, à ses professionnels comme à ses dirigeants, renforçant ainsi sa visibilité, sa crédibilité et sa fiabilité, donc sa légitimité, tant aux yeux de la population, surtout celle qui paie des impôts, qu'à ceux des autres instances de pouvoir.

Notes

1. En 1993, le parlement adopte à une large majorité le programme d'urgence pour une société plus solidaire dont la mesure phare consiste en la contractualisation des relations d'aide entre les bénéficiaires du minimex et les CPAS, par le biais de l'introduction des projets individualisés d'intégration sociale. Mais le paquet législatif adopté comprend également plusieurs autres mesures, dont les plus importantes sont la dépénalisation du vagabondage et de la mendicité ainsi que l'amélioration de l'aide aux personnes sans-abri, le rehaussement des subsides accordés par l'État aux CPAS, et l'unification des voies de recours en matière d'aide sociale.
2. La loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale et son arrêté d'exécution portant règlement général sont entrés en vigueur le 1^{er} octobre 2002, tandis qu'est abrogée la loi du 7 août 1974.
3. Recherche-action sur l'accompagnement des personnes dans les CPAS bruxellois. Étude commanditée par la section CPAS de l'Association de la Ville et des Communes de la Région de Bruxelles-Capitale au Centre d'Etudes Sociologiques (CES) de l'Université Saint-Louis Bruxelles. Véronique Degraef (chercheuse), Abraham Franssen (promoteur), avec la collaboration de Raphaël Darquenne, Julie Druetz, Françoise Laporte et Hélène Marcel.
4. Thème 1 : Quel parcours pour les usagers du CPAS ? ; Thème 2 : De la catégorisation des publics à la gestion des flux ; Thème 3 : Du travail social individuel au travail en réseau : comment potentialiser les articulations internes aux CPAS ? ; Thème 4 : Procédures et informatisation : vers une harmonisation des normes techniques ? Thème 5 : Bilan social et professionnel : quels outils de diagnostic pour les CPAS ? ; Thème 6 : Travail social en CPAS : quelle spécification et quelle spécialisation ? ; Thème 7 : Relations au monde de l'emploi : quelle triangulation

entre les usagers, le CPAS et les employeurs?; Thème 8: L'organisation du travail en questions: quels facteurs de succès et/ou d'échec?

5. Le profil professionnel des participants était le suivant:

	Service Social Général (SSG)	Insertion socio-professionnelle (ISP)	Autres services (<i>back office, finances, informatique</i>)
Ancienneté < 5 ans	9	14	0
Ancienneté > 5 ans	2	10	2
Poste hiérarchique	18	16	7

6. La MAG est exposée de manière détaillée dans L. Van Campenhoudt, J.-M. Chaumont, A. Franssen, *La méthode d'analyse en groupe*, Paris, Dunot, 2005. Elle est présentée de manière concise dans L.Van Campenhoudt, A. Franssen, F. Cantelli, « La méthode d'analyse en groupe. Explication, applications et implications d'un nouveau dispositif de recherche », *SociologieS* (En ligne), Théories et recherches, mis en ligne le 5 novembre 2009, URL: <http://sociologies.revues.org/index2968.html>.
7. Section CPAS de l'AVCB, Étude 2009 sur les Services sociaux des CPAS bruxellois. Document interne de la section CPAS. Partie I: Le Rapport, Partie II : Les tableaux chiffrés, Partie III : Le questionnaire, Bruxelles, décembre 2009, 100 p.

Partie III

Approche territoriale de la pauvreté et des dispositifs contre la pauvreté

Introduction

Le social et le spatial : deux aspects intimement liés

Isabelle Pannecoucke et Jan Vranken

On constate, depuis le début des années 1990, que la pauvreté se limite de moins en moins à la pauvreté des revenus. La pluralité du phénomène de la pauvreté est avancée dans l'approche de la pauvreté en tant que réseau d'exclusions sociales dans différents domaines de la vie (Vranken & Geldof, 1991 : 19 ; Vranken, 2012 : 36). La pauvreté implique en outre la création de différences sociales entre les individus : elle sépare les personnes en situation de pauvreté des modes de vie généralement acceptés dans la société. Ces différences se traduisent aussi en termes spatiaux, en termes de ségrégation et de concentration.

Bref, la pauvreté revêt aussi une dimension territoriale. Vivre dans un environnement défavorisé fait partie du réseau des exclusions sociales auxquelles les personnes en situation de pauvreté sont confrontées. Ce facteur peut être considéré aussi bien comme une cause que comme une conséquence des processus d'exclusion. Le fait que la relation entre l'exclusion sociale et le voisinage n'est pas univoque est attesté par diverses études sur l'influence de différents types d'État social, se penchant sur les effets des mesures politiques spatiales et sociales et sur les effets du voisinage (De Boyser et al., 2009 : xxix). Quel rôle la notion territoriale joue-t-elle dans les processus d'exclusion et quelles sont les raisons sous-jacentes pour lesquelles certains voisinages sont, restent ou deviennent défavorisés, sont les questions abordées dans plusieurs modèles et études qui accordent une place centrale à la relation entre l'espace et les processus sociaux (Heynen & Loeckx, 1998). Cette optique peut se limiter à l'espace en tant que récepteur neutre, en tant que reflet des processus socioéconomiques ou à l'espace en tant que scène sur laquelle se déroulent des processus sociaux. L'espace se voit également attribuer un rôle plus actif, l'espace en tant qu'instrument pouvant lancer certains processus sociaux.

L'élément fondamental de ces différentes approches est la causalité (Cheshire, 2012) : les voisinages pauvres rendent-ils les habitants plus pauvres, ou les personnes pauvres vivent-elles dans des voisinages pauvres parce que les voisinages prospères leur sont financièrement inaccessibles ? Le fait de vivre dans un voisinage défavorisé est-il une cause de pauvreté supplémentaire significative et séparée ?

Étant donné que l'organisation spatiale de la société n'est pas une donnée neutre, mais un élément essentiel du monde social, il est important de commenter la pauvreté et l'exclusion sociale depuis un point de vue spatial dans une partie thématique séparée de cet Annuaire fédéral. Les cas classiques relatifs à la dimension spatiale de la pauvreté et à d'autres formes d'exclusion sociale – et l'impact de la pauvreté sur l'organisation et la fonction de l'espace – entraînent des différences régionales, même dans un petit pays comme la Belgique (voir aussi la partie I de cet Annuaire fédéral), des oppositions entre la ville et la campagne et (dans les plus grandes villes) entre les voisinages plus riches et plus pauvres.

Différences régionales

Au niveau des Régions, les données sur le risque de pauvreté font partie des « connaissances acquises » ; nous esquissons cette image dans l'introduction de la partie I sur la base du travail d'*Anne-Catherine Guio et d'Eric Marlier*. Aussi bien en ce qui concerne le risque de pauvreté que la privation matérielle, la Flandre enregistre les meilleurs résultats, suivie par la Wallonie et Bruxelles. C'est surtout la situation à Bruxelles qui est préoccupante, puisque les résultats de cette Région figurent parmi les moins bons de toutes les régions de l'UE.

Ces différences régionales en matière de pauvreté des revenus et de privation matérielle s'accompagnent par ailleurs de différences au niveau de la santé et du bien-être émotionnel, comme l'atteste le travail d'*Alessia Romagnoli et al.*, dans la partie I. Pour ce qui est de la santé générale, la pauvreté de revenus a un impact considérablement plus négatif sur la santé générale à Bruxelles et en Wallonie, qu'en Flandre. La cohérence entre le ressenti d'une privation matérielle sévère et une mauvaise santé générale est la plus marquée en Wallonie et (étonnamment) la plus faible à Bruxelles. L'influence de la pauvreté sur le bien-être émotionnel dans l'ensemble des Régions ne correspond pas aux résultats liés à la santé générale. Les personnes vivant sous le seuil de pauvreté à Bruxelles font état d'un bien-être émotionnel bien plus faible que ce n'est le cas en Wallonie ou en Flandre. Les Bruxellois enregistrent

aussi les moins bons résultats au niveau de la confrontation à une privation matérielle sévère. Les auteurs concluent qu'en Belgique, les différentes réalités de la pauvreté engendrent d'autres résultats de santé selon le lieu de résidence. À Bruxelles, le fait de vivre dans la pauvreté a des répercussions sur la santé mentale et sociale, tandis que les personnes en situation de pauvreté en Wallonie font largement état d'une mauvaise santé générale en comparaison avec les autres Régions. La Flandre se distingue à chaque fois par de meilleurs résultats.

La pauvreté en milieu rural

La pauvreté en milieu rural bénéficie d'une attention particulière dans cette édition de l'Annuaire. Bien que la pauvreté en milieu rural semble pour ainsi dire oubliée dans la littérature et la politique en Europe, la pauvreté et l'exclusion sociale en milieu rural demeurent une réalité. La méthode développée et les données utilisées par *Maarten Loopmans, Xavier May et Pierre Marissal* permettent d'esquisser une image plus différenciée et détaillée de la pauvreté en milieu rural.

Il ressort de leur analyse que la « zone urbaine densément construite » est la plus confrontée à la pauvreté, mais que la zone rurale profonde et la zone rurale suivent. Elles devancent le reste de la zone urbaine. La pauvreté se présente le moins en zone rurale avec foncier élevé et dans les zones intermédiaires.

Par ailleurs, tout le monde ne court pas partout le même risque d'être touché par la pauvreté. Dans les zones urbaines densément construites, le risque de pauvreté s'est avéré plus élevé que la moyenne, et ce pour tous les groupes examinés. Dans les autres zones urbaines, ce sont principalement les familles monoparentales et les demandeurs d'emploi fraîchement diplômés qui constituent un groupe à risque, tandis qu'en milieu rural avec foncier élevé, ce sont les ménages d'une personne de moins de 65 ans qui font partie de ce groupe. En milieu rural et plus particulièrement dans les zones reculées, ce sont surtout les personnes âgées et plus spécifiquement les personnes âgées isolées et les familles monoparentales qui sont plus exposées au risque de pauvreté ; le risque y est même plus élevé que dans les zones urbaines densément construites. C'est aussi en milieu rural que les écarts de pauvreté entre les sexes sont les plus marqués ; les femmes y sont environ trois fois plus à risque d'être touchées par la pauvreté que les hommes. Le caractère propre de la pauvreté en milieu rural (personnes âgées, familles monoparentales) exprime aussi le type de problèmes auxquels les personnes en situation de

pauvreté en milieu rural doivent faire face : crainte liée à la perte de revenus et problèmes de santé.

La pauvreté en milieu urbain

La ville n'est plus exclusivement considérée comme un point de ralliement de problèmes comme la dégradation, l'insécurité, la criminalité, ni comme un refuge pour les personnes en situation de pauvreté. Une vision positive est apparue assez récemment : celle de la ville en tant que laboratoire pour les formes individuelles et collectives de dynamique, de créativité et de diversité. On a même parlé dernièrement de superdiversité et d'hyperdiversité pour caractériser les nombreuses formes de diversités qui s'entrecroisent. Cette diversité est toutefois encore trop exclusivement considérée comme une menace, et les opportunités qu'elle comporte sont négligées. Les villes étaient, sont et restent les plaques tournantes de la culture européenne.

En raison de sa structure compacte et de sa diversité sociale et spatiale, la ville est un endroit parfait pour faire des expérimentations avec des constructions et des modes de vie peu consommateurs d'énergie, avec la régénération écologique. Diverses formes de transport se rencontrent en permanence et s'opposent ; d'anciennes et de nouvelles formes de déplacements individuels et collectifs sont introduites et rassemblées, et ce sont surtout les « faibles » usagers de la route qui peuvent pleinement en profiter. La ville est une plate-forme pour la démocratie, le dialogue culturel et la diversité ; les lieux publics (les parcs, les aires de jeu, les centres de rencontre) et une vie associative florissante en sont des conditions nécessaires. L'évolution sociale se développe par diverses formes d'habitations, par l'éducation pour chacun, en veillant à assurer un environnement de vie sain. En tant que pôle d'attraction et moteur d'activités économiques qui s'inscrivent dans un tel contexte urbain, la ville joue un rôle innovant pour l'ensemble de la société. La ville ne peut à cet effet pas être enfermée dans ses frontières administratives ; le développement des zones urbaines et de relations claires avec les plus petites villes voisines (qui doivent recevoir une fonction évidente) et avec le milieu rural est nécessaire.

Une condition pour le développement d'une telle ville créative et dynamique consiste à ce que les problèmes urbains « classiques » soient aussi abordés, à la fois avec et via une telle politique dynamique. Ils sont connus. La dichotomie intra-urbaine entre les quartiers riches et défavorisés peut être surpassée en développant un véritable espace polycentrique. Le paradoxe du marché du travail urbain doit être abordé en augmentant le niveau de formation des

personnes moins qualifiées et en proposant des emplois de qualité et adaptés. Voici ce qu'impliquent les défis des développements démographiques : le vieillissement menace la créativité d'une communauté, tandis que le rajeunissement peut l'encourager, à condition que l'on puisse surtout dans le capital humain défavorisé chez les jeunes allochtones. De nouvelles formes de solidarité structurelle et de cohésion doivent être développées avant les extrêmes que sont les fêtes de quartier et les initiatives de contrôle et de sanction (telles que les caméras de surveillance et les amendes SAC). Les situations conflictuelles ne peuvent pas être dissimulées ; elles ne doivent certainement pas être exploitées pour opposer des groupes ou pour des profits personnels. Elles représentent une excellente démarche pour amener la population et les institutions à réfléchir à la question suivante : où veulent-ils en venir avec la ville ?

Plusieurs de ces aspects sont avancés dans le deuxième chapitre de cette troisième partie thématique. *Isabelle Panneccoucke et Martin Wagener* se penchent sur la ville et ses quartiers urbains et démontrent que les modèles spatiaux ne sont pas des effets du hasard, mais qu'ils découlent d'une part de processus de sélection, où un rôle important est laissé au pouvoir socialement structurant de la politique de logement, et d'autre part de processus de causalité via toutes sortes de mécanismes de quartier. Ils s'arrêtent ensuite sur la politique urbaine menée en Belgique. La situation belge est décrite en un mot pour ensuite se concentrer sur un élément important et récurrent des programmes de développement urbain, à savoir la mixité sociale. Les auteurs estiment toutefois qu'il est fortement indiqué de formuler quelques remarques à ce niveau. Ils constatent en outre qu'il existe une certaine lassitude par rapport à la mixité sociale, de sorte que la perspective d'ascension sociale bénéficie de plus d'espace.

Lorsque l'on parle de grandes villes en Belgique, on en revient systématiquement à la Région de Bruxelles-Capitale. Les différences qui caractérisent les autres villes belges y sont présentes à plus grande échelle. Dans son ouvrage, *Abraham Franssen* se concentre sur les jeunes qui passent de l'école à la vie professionnelle. Le fait que cette transition ne se passe pas toujours très bien peut s'expliquer par les éléments suivants. En Région bruxelloise, plus de 20 % des jeunes d'une génération ont quitté l'enseignement secondaire sans avoir obtenu de diplôme. Le taux de chômage à Bruxelles est de 20,1 %, mais de 31,4 % chez les jeunes de moins de 25 ans, ce qui est deux fois plus élevé que la moyenne européenne. Fin mai 2013, il y avait 107 023 demandeurs d'emploi à Bruxelles, dont 13 771 âgés de moins de 25 ans. Les transitions des jeunes peu scolarisés entre l'enseignement et le marché du travail constituent toutefois un enjeu crucial des politiques de lutte contre la pauvreté et de création

d'emploi. Plusieurs institutions peuvent se charger de cet accompagnement : d'une part les CPAS et d'autre part les services publics régionaux de l'emploi (SPE ou Actiris dans la Région de Bruxelles-Capitale). Sur la base des observations du « laboratoire participatif sur la transition des jeunes entre l'école et le travail », l'auteur décrit l'accompagnement assuré par ces institutions, en accordant une attention spéciale aux complémentarités et aux tensions existantes.

La politique : la réforme du cadre législatif en matière de logement en Wallonie et dans la Région de Bruxelles-Capitale

Écrire sur la dimension spatiale de la pauvreté et de l'exclusion sociale signifie également, et surtout, parler du « logement » (un thème abordé au chapitre 4 de ce volet thématique de l'Annuaire). Le logement diffère selon que l'on habite en ville ou à la campagne, en fonction des quartiers, et arbore une couleur de plus en plus régionale depuis que la politique du logement est devenue une compétence régionale. Le logement se trouve donc là où plusieurs problématiques s'entrecroisent. *Alain Malherbe, Nicolas Bernard, Bernard Monnier et Luc Laurent* traitent des nouveaux cadres législatifs en RBC et en Wallonie.

En RBC, le cadre législatif relatif au logement a fait l'objet d'une refonte complète. Elle dispose ainsi désormais d'un instrument permettant de relever les deux grands défis pour l'avenir : l'explosion démographique – 1 200 000 habitants sont attendus d'ici 2020, soit une augmentation annuelle de quelque 20 000 habitants – et la régionalisation des contrats de location, et donc du régime fiscal de déduction des intérêts des emprunts hypothécaires. L'avenir nous dira si le Code répondra aux attentes (élevées).

À l'instar de la RBC, la Région wallonne a elle aussi revu de fond en comble son arsenal législatif. Le 9 février 2012, le Code wallon du logement a été rebaptisé en Code wallon du logement et de l'habitat durable, nouvel intitulé par lequel les autorités wallonnes investissent un nouveau champ d'action, celui des normes réglementaires que doit respecter chaque logement en Wallonie. Les normes en matière d'habitabilité continuent de former le cadre de référence même après la réforme du Code, mais elles ont été adaptées et/ou complétées en fonction de nouveaux objectifs.

Dans cette contribution, *Pascal De Decker et Kristof Heylen* examinent la situation en Flandre, tout en mettant l'accent sur la qualité du logement. Cette

dernière s'est considérablement améliorée. Quelques caractéristiques en termes de confort des logements flamands sont abordées sur la base des résultats de l'enquête EU-SILC.

Chapitre 1

Mesurer, c'est savoir : un indice synthétique de mesure de la pauvreté multidimensionnelle en Belgique rurale

Maarten Loopmans, Xavier May et Pierre Marissal

1. Introduction : une problématique oubliée

Dans toute l'Europe occidentale, et plus particulièrement en Belgique, la pauvreté en milieu rural a fait l'objet d'une attention de moins en moins soutenue au cours de la seconde moitié du 20^e siècle. Alors que sous l'ancien régime et jusqu'à une époque bien avancée du 19^e siècle, la campagne était assimilée à la pauvreté (Viebergh & Dewever, 2001), les services indispensables, et même l'emploi, ont été rendus plus uniformément accessibles sur l'ensemble du territoire. La densité du réseau ferroviaire (vicinal) d'une part et l'arrivée de la voiture d'autre part ont fortement augmenté l'accessibilité de l'infrastructure urbaine et du marché du travail, et ce jusque dans les coins les plus reculés du territoire belge. Vers la fin du 20^e siècle, lorsque l'emploi industriel dans les villes a diminué, la pauvreté est même devenue un phénomène plus urbain, car des groupes importants d'ouvriers citadins n'avaient soudain plus de travail. C'est pourquoi les études sur la pauvreté menées au cours des dernières décennies se sont principalement penchées sur le phénomène de la pauvreté urbaine. En Europe, la pauvreté rurale est pour ainsi dire absente de la littérature, comme de la politique.

Cela est d'une part dû à cette évolution historique où les zones rurales étaient initialement moins touchées par la restructuration industrielle, et d'autre part au fait que l'Occident a commencé à idéaliser et à romantiser la campagne. Cette « idylle rurale » semble nous occulter les formes de précarité typiquement liées au milieu rural (Cloke et al. 1994 ; 1995 ; Milbourne, 1997 ; Meert et al., 2002 ; Halhead, 2006). C'est pour cette raison que les décideurs ou chercheurs politiques ne voient pas toujours les différences considérables en matière de bien-être matériel ; certains groupes défavorisés semblent en

outre considérer que les avantages de la vie en milieu rural compensent les éléments de précarité matérielle (Meert, 2000 ; Oswald et al., 2003 ; Scharf & Bartlam, 2006). Vu la pauvreté dans l'Occident prospère, il s'agit aussi d'un phénomène plutôt relatif et subjectif, sans pertinence pour l'étude de la pauvreté.

La visibilité limitée de la privation ou de la pauvreté en milieu rural joue également un rôle, aussi bien dans les statistiques que dans la vie de tous les jours. Si le marché immobilier urbain génère dans des zones spécifiques des concentrations de groupes défavorisés difficiles à ignorer, dans bon nombre de zones rurales, la précarité est davantage dispersée ou du moins les concentrations sont plus faibles (Schucksmith, 2000 ; Giarchi, 2006 ; Scharf & Bartlam, 2006). La mesure de la privation est de surcroît très dépendante de l'échelle considérée (Huby et al., 2009) : dans certaines zones, une mesure de la précarité s'appuyant sur la combinaison de moyennes ou de valeurs agrégées à l'échelle d'une unité spatiale (comme le revenu moyen par secteur statistique ou la part des chômeurs dans la population active), ne permettra pas de détecter les personnes pauvres vivant en milieu rural. La précarité est de surcroît rarement considérée du point de vue des problèmes ruraux spécifiques comme les problèmes de mobilité ou le manque d'accès aux infrastructures.

2. Le défi : mesurer et cartographier la pauvreté rurale

Lorsque cette dimension de précarité et d'exclusion sociale est toutefois prise en compte, les zones rurales attirent bien plus l'attention et révèlent d'importantes différences spatiales. Autrement dit, la précarité constatée en milieu rural semble partiellement revêtir un autre caractère que celle en milieu urbain (Scharf & Bartlam, 2006). Il convient donc de mesurer la précarité/pauvreté en milieu rural comme une donnée composite, axée sur l'interaction entre les caractéristiques personnelles, les ressources du ménage et les caractéristiques du lieu de résidence (Frawley et al., 2005 ; Cummins, 2004 ; Haase & Walsh, 2007). Une telle approche penche également plus vers la conceptualisation de l'exclusion sociale en tant qu'exclusion des relations sociales au sein desquelles circulent des ressources (à la Meert, 2000 ; Reimer, 2004 ; Musterd, Murie & Kesteloot, 2006), bien qu'il s'agisse toujours de mesures indirectes de l'accès à ces relations.

Une telle approche s'avère toutefois coûteuse et compliquée. Alors que les caractéristiques individuelles de pauvreté telles que la possession de biens durables ou les revenus peuvent être obtenues dans la plupart des pays à

partir des bases de données administratives ou du recensement, il est bien plus difficile de mesurer l'accès aux opportunités ou l'interaction entre les caractéristiques individuelles et environnementales. Cependant, des tentatives ont été récemment entreprises à cet effet, notamment afin de mieux prendre en compte les problèmes existant dans les zones rurales. En Irlande, la privation d'opportunités (*opportunity deprivation*) a été dernièrement incluse dans les estimations (Haase & Pratschke, 2005) et en Écosse, Bailey et al. (2003 ; 2004) ont également essayé de conjuguer les caractéristiques individuelles et les caractéristiques du lieu de résidence. Cet indice multiple de pauvreté d'existence, qui a été régulièrement amélioré depuis sa création en 2003, classe ordinairement les 6 505 unités territoriales écossaises, de la plus défavorisée à la moins défavorisée. Un indicateur a de surcroît été élaboré pour évaluer l'accessibilité de chaque unité. Celui-ci intègre le temps nécessaire pour atteindre – en voiture et en transports publics – un certain nombre de services (médecin, école, commerces, bureau de poste et station d'essence).

En Belgique, seul l'« Atlas des quartiers défavorisés en Flandre et à Bruxelles » (Kesteloot et al., 1996 ; 2008) aborde la problématique de la pauvreté à une échelle locale pour toute la Flandre et Bruxelles, zones rurales incluses. Vandermotten et al. (2006) ont réalisé un « Atlas des quartiers en difficulté » pour les régions urbaines belges.

Les deux études déterminent les quartiers défavorisés (ou plutôt les secteurs statistiques¹ défavorisés) sur la base d'une combinaison d'indicateurs calculés à l'échelle des secteurs statistiques. Cette approche fournit les meilleurs résultats dans un environnement urbain, car la pauvreté y apparaît généralement de façon plus concentrée. C'est pour cette raison que l'étude de Kesteloot et al. (1996, 2008) a situé la majorité des quartiers défavorisés en milieu urbain. Un autre problème des précédentes études est qu'elles s'appuyaient sur les données issues du recensement de la population et des logements de 1991 (Kesteloot et al., 1996) et de l'enquête socioéconomique de 2001 (Kesteloot et al., 2008 ; Vandermotten et al., 2006). Ni le recensement de la population ni l'enquête ne seront réitérés à l'avenir et, de ce fait, une précieuse source de données a disparu. Il faudra donc, dès à présent, compter sur d'autres sources de données pour effectuer des analyses spatiales de la pauvreté.

Le projet POCICO, qui étudie et mesure la pauvreté en Belgique et plus particulièrement dans le monde rural, n'avait par conséquent pas seulement un objectif empirique, mais aussi méthodologique : l'élaboration d'une méthode d'analyse quantitative de la pauvreté rurale ; cette dernière étant difficile à détecter à l'échelle d'une entité territoriale. Pour l'ensemble du territoire belge, nous avons dès lors choisi de mesurer la pauvreté à l'échelle des ména-

ges et ensuite d'agréger les résultats à une échelle locale. Cela nous permet de quantifier le nombre de personnes vivant dans la pauvreté par secteur statistique, au lieu d'étudier les indicateurs de pauvreté (comme le revenu moyen par quartier) au niveau de l'unité statistique elle-même. À notre connaissance, cette étude est la première à faire usage de données individuelles pour mesurer et cartographier la pauvreté rurale.

Elle se distingue par ailleurs aussi dans d'autres domaines. Nous avons développé une typologie spatiale sur la base d'une série de lacunes existantes dans le monde rural en matière d'infrastructure et d'accessibilité ; nous avons réuni et étudié des variables contextuelles caractéristiques du milieu rural et nous avons élaboré un nouveau critère de pauvreté qui tient pleinement compte de son caractère multidimensionnel.

3. Une nouvelle méthodologie

Schématiquement, cette étude s'est déroulée en deux phases. Dans un premier temps, nous avons approfondi notre compréhension des caractéristiques particulières qui différencient la pauvreté rurale de la pauvreté urbaine. Cette phase est majoritairement fondée sur une analyse multidimensionnelle de l'enquête EU-SILC 2008 ('Survey on Income and Living Condition'), qui contient des informations très complètes sur les revenus et les conditions de vie de 6 300 ménages en Belgique et qui nous a permis d'élaborer un « indice synthétique de pauvreté » multidimensionnel très complet.

Dans un second temps, nous utilisons ces connaissances relatives à la pauvreté rurale afin d'élaborer un indice de pauvreté pour chaque ménage belge. Cet indice est calculé sur la base de données individuelles de la sécurité sociale telles qu'elles sont conservées dans le Datawarehouse de la Banque Carrefour de la Sécurité Sociale (BCSS)² et de variables contextuelles reflétant les spécificités du lieu de résidence (en termes de services, d'emploi, de logement, de transport public). Afin de pouvoir effectuer le calcul, nous avons modélisé, par le biais d'une régression multiple, la relation entre les données de la BCSS, les variables contextuelles et l'indice synthétique de pauvreté au sein de la base de données EU-SILC. Comme plusieurs variables de l'EU-SILC correspondaient à celles de la BCSS, nous avons pu les utiliser en tant que modèle. La Direction générale Statistique et Information économique (DGSIE) nous a de surcroît fourni le secteur statistique de résidence des personnes interrogées, de sorte que nous avons pu établir un lien entre les difficultés des personnes et les caractéristiques de leur lieu de résidence. Cependant, pour 12 % des ménages, seul le code postal est connu, mais pas les données (plus précises) relatives au secteur statistique de leur lieu de rési-

dence. Pour le modèle de régression, nous sommes dès lors malheureusement contraints de travailler avec seulement 88 % de l'échantillon initial.

Pour pouvoir parler de « pauvreté rurale », il nous faut d'abord définir quelles zones sont considérées comme rurales ou urbaines. Une typologie spatiale a été élaborée à cet effet pour toute la Belgique à l'échelle des anciennes communes³. Cette typologie a été établie en gardant le sujet de l'étude à l'esprit : elle n'a pas été établie en fonction de certaines activités ou de l'affection du sol, mais sur la base d'un ensemble de défaillances en matière d'infrastructure et d'accessibilité, qui sont associées dans la littérature (voir plus loin) à la pauvreté rurale.

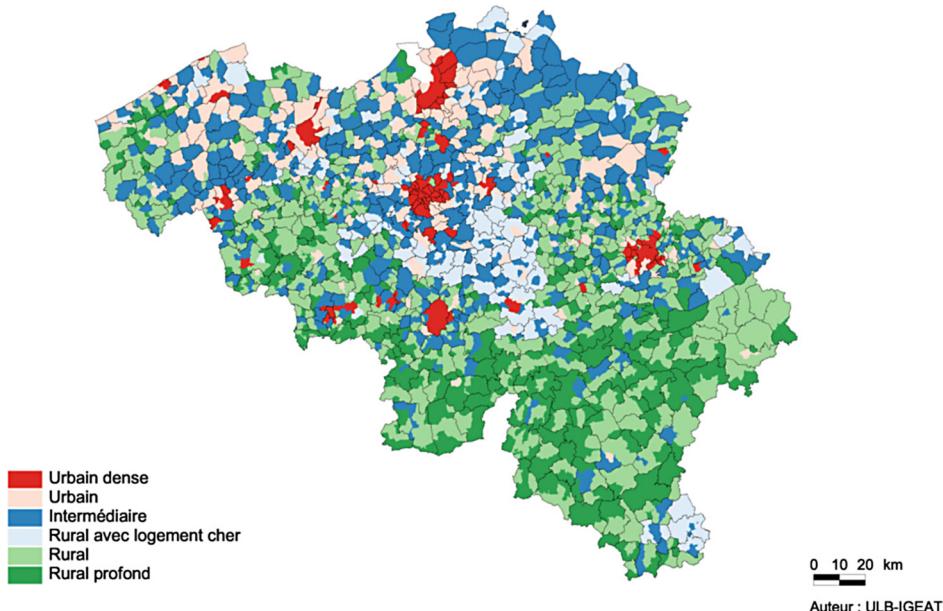
C'est dans cette optique que quatre variables de base ont été retenues : deux variables reflétant l'appréciation des services locaux par les ménages dans l'enquête socioéconomique de 2001 et deux variables mesurant l'accessibilité des pôles extérieurs de service. La typologie spatiale est illustrée sur la carte ci-dessous. Nous y voyons que le « monde rural », comme défini par nos soins, se situe principalement dans l'extrême sud du pays (à l'exception de cette partie du Luxembourg qui s'urbanise petit à petit sous l'influence de la ville de Luxembourg), que le centre et le nord du pays sont dominés par des territoires intermédiaires et des zones rurales avec foncier élevé (l'habitat dispersé typique de la Belgique), que les zones urbaines denses se limitent aux agglomérations des grandes villes et à quelques zones industrielles plus anciennes. Les zones urbaines sont principalement situées en Flandre et correspondent aux petites villes et aux périphéries des grandes villes (voir figure 1, p. 266).

Dans certaines étapes de l'étude incluant la base de données EU-SILC, nous n'avons pas pu utiliser séparément les catégories « zone rurale avec logement cher » et « zone rurale profonde » car un nombre insuffisant de ménages interrogés habitaient ces zones. Nous avons dès lors regroupé le « rural avec foncier élevé » avec « l'intermédiaire », et le « rural profond » avec le « rural », car du point de vue de la pauvreté, ces zones semblaient présenter des caractéristiques similaires.

3.1. Un indice synthétique de pauvreté basé sur EU-SILC

Les études relatives à la pauvreté s'appuient souvent sur l'enquête EU-SILC parce que cette dernière constitue une source d'information très complète sur les conditions de vie dans les pays de l'Union européenne. Notre analyse prend également cette enquête pour point de départ. La pauvreté est généralement considérée comme une insuffisance de ressources matérielles (pauvreté monétaire). Les chercheurs dans le domaine de la pauvreté sont rapidement arrivés à la conclusion que le manque de revenus imposait une vision trop

Figure 1 – Typologie rurale.



unilatérale d'un vaste éventail de problèmes interdépendants. C'est pour cette raison que plusieurs autres dimensions et approches ont été mises en exergue au cours des dernières décennies. Au fil du temps, on a remplacé l'idée d'une pauvreté matérielle ou monétaire absolue par une vision multidimensionnelle relative de la « précarité » (*deprivation*). En Europe, la définition de Townsend (1987) a considérablement influencé l'étude de la pauvreté : « La privation prend plusieurs formes dans chaque société connue. On peut dire que les personnes sont privées si elles ne bénéficient pas du régime alimentaire, du logement et de ses équipements, des vêtements, des conditions sociales et de travail, éducationnelles et environnementales, des activités et des équipements qui sont habituels, ou du moins largement encouragés et approuvés dans les sociétés auxquelles elles appartiennent » (Townsend, 1987 : 126)⁴.

Dans sa définition, Townsend souligne d'une part le caractère relatif de la précarité en comparant la situation de vie des personnes avec la norme de consommation sociale qui est considérée dans une certaine région comme le critère de « vie conforme à la dignité humaine » (voir également Coombes et al., 1995). En dehors de cela, Townsend a cherché une manière d'inclure dans sa définition les nombreuses dimensions ou facettes de la problématique de la pauvreté : la précarité peut se situer à plusieurs niveaux différents. On peut par exemple avoir un régime alimentaire acceptable, mais ne pas disposer d'un logement acceptable. Cela presuppose que la précarité ou la pauvreté

relative est mesurée en fonction de différentes dimensions ; on parle aussi généralement de « précarité multiple ». En Belgique, on se réfère souvent à la définition de la pauvreté – inspirée par Townsend – de Jan Vranken, qui souligne son caractère non seulement multidimensionnel, mais aussi structurel. Pour Vranken, la pauvreté est « un réseau d'exclusions sociales qui s'étend aux divers domaines de l'existence individuelle et collective. Elle éloigne les personnes vivant dans la pauvreté des modes de vie généralement adoptés par la société. Il est impossible pour elles de combler ce fossé par leurs propres moyens » (Vranken, 2004 : 753).

La définition de Townsend vise une « définition plus large de la qualité de vie » et ne se limite pas à l'aspect purement matériel : elle aborde aussi les dimensions sociales comme la situation professionnelle, les activités et le niveau de formation qui se rapportent davantage à la participation sociale. En résumé, Townsend définit la précarité « au niveau de l'individu » mais l'environnement n'est pas pris en compte ; ceci, à l'inverse des mesures de précarité spatiale qui définissent la vie dans un certain environnement et comme un facteur de précarité potentiel (par ex. Kesteloot et al., 1996).

Townsend souligne également le fait que pour établir la précarité de revenus, il ne convient pas seulement de tenir compte des revenus directs tirés du travail ou d'allocations, mais aussi des « revenus indirects » provenant de biens immobiliers, d'épargnes ou de dettes (voir aussi Nolan & Whelan, 1996). Ces revenus indirects sont bien sûr souvent liés à la possibilité de cumuler des revenus directs au cours d'une période antérieure. À un âge plus avancé, la pauvreté est ainsi souvent liée au passé professionnel (cotisations insuffisantes sur la pension de retraite), et cette situation perdure au fil des générations. Les revenus indirects que les générations sont en mesure de transmettre sont en effet liés aux revenus du travail amassés par les générations précédentes.

Inspirée par le débat sur la définition de la pauvreté, l'enquête EU-SILC relève d'une conception particulièrement multidimensionnelle, de sorte que les questions de l'enquête permettent d'étudier la pauvreté de différentes manières : dans la présente étude, nous avons tenté de résumer la très grande variété d'informations contenues dans l'enquête EU-SILC en une seule variable appelée « indice synthétique de pauvreté »⁵. Pour élaborer cet indice synthétique de pauvreté, nous avons utilisé environ 90 questions de l'enquête, ce qui correspond à 138 variables, car certaines questions ont entraîné la création de plusieurs variables. Ces variables couvrent des domaines extrêmement divers, comme les difficultés d'accès aux soins médicaux, l'équipement du ménage, le statut de propriété à l'égard du logement, les diverses formes de patrimoine dont dispose le ménage, les éventuels problèmes d'endettement ou de paiement, les difficultés à boucler son budget, la capacité à faire face à

des dépenses imprévues, l'environnement, la participation à la vie sociale. Après la sélection des variables, chacune s'est vu octroyer un poids différent selon qu'elle soit plus ou moins étroitement liée à la pauvreté monétaire ou à son absence. Plus une problématique est associée à un faible revenu, plus la pondération de la variable est élevée dans l'indice général. Inversement, plus une caractéristique est présente parmi les hauts revenus, plus son poids est négatif.

Après avoir attribué un poids à chacune des 138 variables, nous octroyons à chaque ménage de l'échantillon une valeur sur l'échelle de l'indice synthétique de pauvreté, en fonction des réponses des ménages à chacune des questions. L'indice synthétique de pauvreté nous permet ainsi de classer les ménages les uns par rapport aux autres. Au sein de ce *continuum* de ménages, nous avons ensuite défini un seuil de pauvreté. Nous avons à cet effet fixé arbitrairement le taux de pauvreté à 15 % des répondants, ce qui correspond au taux de pauvreté belge officiel fondé sur le critère de la pauvreté monétaire. Cela signifie que 15 % des ménages ayant la valeur la plus élevée sur l'échelle de l'indice synthétique de pauvreté sont considérés comme étant pauvres.

3.2. Extrapolation à la population belge à l'aide des données de la sécurité sociale et des variables contextuelles

Townsend presupposait l'existence d'un lien entre la précarité de revenus et son concept multidimensionnel de « précarité », c'est-à-dire que le risque de précarité dans divers domaines augmente de façon significative à mesure que la précarité de revenus augmente (Townsend et al., 1988). Pour les ménages de l'échantillon EU-SILC, nous partons, dans la présente étude, d'une relation similaire entre l'indice synthétique de pauvreté d'une part et les « variables de la BCSS » (plus axées sur la pauvreté monétaire) et les variables destinées à contextualiser le lieu de résidence d'autre part. Cela nous permet d'extrapoler les résultats de l'échantillon à l'ensemble de la population belge.

Les données de la BCSS permettent de mesurer les revenus enregistrés par les institutions de la sécurité sociale (allocations sociales et revenus tirés du travail). Les revenus sur la base de la Banque Carrefour de la Sécurité Sociale ne sont évidemment pas exactement identiques à ceux qui sont enregistrés dans EU-SILC, mais les résultats obtenus en termes de pauvreté monétaire pour les deux sont fort proches. La pauvreté monétaire au sein de l'ensemble de la population belge peut par conséquent aussi être étudiée sur la base des données contenues dans la BCSS.

Nous avons en outre recueilli nous-mêmes des données contextuelles pouvant donner une indication des problèmes que rencontrent les personnes vivant

dans la pauvreté sur la base de leur lieu de résidence. Leur sélection s'appuie sur une revue de la littérature ayant pour thème la relation entre la pauvreté et les caractéristiques du lieu de résidence. Quatre dimensions géographiques ressortent clairement : les effets de concentration, les difficultés en lien avec la mobilité, l'offre en équipements et les frais de logement.

Premièrement, les recherches consacrées à la pauvreté urbaine ont fourni une vaste littérature qui démontre que la pauvreté des ménages individuels peut être renforcée par le fait d'habiter dans le voisinage d'autres ménages pauvres. L'origine de cette littérature se situe aux États-Unis, où des auteurs tels que Wilson (1987) et Massey & Denton (1993) ont cartographié, vers la fin des années 1980, l'influence du ghetto sur la pauvreté. Depuis les années 1990, des chercheurs européens se sont également penchés sur le rôle des quartiers défavorisés dans l'exclusion sociale (par ex. Bourdieu, 1993; Donzelot & Jaiillet, 1997; Friedrichs, 1997; Wacquant, 1996 ; 1999 ; Meert & Kesteloot, 1998). Différents effets sont présupposés : allant d'une culture de la pauvreté faisant obstacle à la mobilité sociale (Wilson, 1987), en passant par les stigmates de quartier (Wacquant, 1999) et les réseaux sociaux plus limités (Loopmans, 2002) qui réduisent l'accès à l'emploi (Buck & Gordon, 2004), au manque d'attention politique et d'investissements dans l'infrastructure sociale (Musterd, Murie & Kesteloot, 2006). Enfin, la théorie de la disparité spatiale (*spatial mismatch*) présuppose que la pauvreté est renforcée lorsque les quartiers sont isolés des centres d'emploi. Ce phénomène, principalement constaté dans les grandes villes américaines, en conséquence de la suburbisation de l'emploi (Wilson, 1987; Gobillon et al., 2007), attire aussi l'attention par rapport aux zones rurales. De tels « effets de concentration » ont également été constatés dans le cadre d'une étude empirique de grande envergure (Musterd & Andersson, 2005). C'est pourquoi nous avons inclus dans notre analyse un certain nombre d'indicateurs de concentration de pauvreté, comme le taux de chômage et l'indicateur synthétique de précarité socioéconomique de la Politique des Grandes Villes.

Deuxièmement, le manque de possibilités de transport, surtout en milieu rural, est reconnu comme étant un facteur important d'exclusion sociale (Osti, 2010 ; Stanley et al., 2011). À la campagne, l'accès à la mobilité va souvent de pair avec l'accès au travail, à la formation, aux soins de santé, aux commerces et à l'entretien des relations sociales. Lorsque l'on dépend des transports publics, on est limité aux axes de transports publics et à leurs horaires, avec pour effet qu'on est souvent exclu des occasions de formation et d'emploi offertes (Cass et al., 2005) et obligé de trouver un compromis entre le temps de travail et celui des autres activités de la vie (Kamruzzaman & Hine, 2012). Lorsque les transports publics s'avèrent inadéquats, il

devient indispensable de disposer de son propre véhicule pour pouvoir accéder aux infrastructures essentielles. Cela représente un surcoût important pour les ménages, qui sont alors obligés d'économiser sur d'autres choses (Graye et al., 2006 ; Meert & Bourgeois, 2003). Un indicateur synthétique a donc été créé pour évaluer l'offre des transports publics (bus et trains) en fonction de la distance jusqu'aux arrêts ou gares et de leur fréquence de desserte.

Troisièmement, l'accès aux infrastructures joue ici également un rôle non négligeable. La précarité de la mobilité résulte en fait du manque d'accès à la fois aux transports publics et aux infrastructures que ces derniers permettraient de rejoindre (De Lima, 2011). Les personnes qui n'ont pas accès à un mode de transport approprié, mais qui vivent dans une commune bien équipée en infrastructures ne peuvent pas être automatiquement considérées comme précaires en matière de mobilité (Currie et al., 2009 ; Kamruzzaman & Hine, 2012). La nature des services offerts joue également un rôle. Il est ainsi apparu dans une récente étude britannique que la distance est un facteur important pour les infrastructures fréquemment utilisées comme les bureaux de poste. Par contre, pour les infrastructures moins souvent utilisées comme les bibliothèques, d'autres facteurs que la distance entrent également en ligne de compte comme le coût d'utilisation, la distance sociale ou l'information (Comber, Brunsdon & Philips, 2012). Afin d'évaluer la proximité des services et infrastructures, la présence d'un certain nombre d'infrastructures nécessaires ou fréquemment utilisées a été prise en compte dans cette étude : les commerces de biens de consommation quotidienne (pain, viande, légumes), les écoles secondaires et les soins de santé.

Enfin, le marché immobilier local joue également un rôle important. L'accès à un logement de qualité et à un prix abordable est difficile partout en Belgique ; les coûts du logement absorbent souvent une grande partie du budget des ménages. Si les régions rurales se caractérisent par leurs prix plus bas, elles offrent aussi une qualité de logement nettement inférieure (Vanderstraeten, Loopmans & Vanneste, 2008). Certaines formes de logement marginales (caravane et roulotte, l'habitat permanent en zone résidentielle, les maisons privées délabrées et mal agencées) sont caractéristiques des zones rurales. D'autre part, les zones rurales présentent moins de petits logements (les formes d'habitat les plus courantes comme les appartements ou les chambres en location), ce qui peut limiter l'accès au marché immobilier (Vanderstraeten, Loopmans & Vanneste, 2008). En raison de la suburbanisation, la pression exercée sur le marché du logement augmente aussi considérablement (Meert & Bourgeois, 2003). En vue de comptabiliser l'influence du marché du logement sur le risque de pauvreté, un indicateur synthétique des prix de

l'immobilier couvrant trois types de logement, ainsi que l'offre de logements sociaux, a été inclus dans la comparaison.

Pour les ménages de l'échantillon SILC, nous disposons de l'indice synthétique de pauvreté SILC, de données correspondant à un certain nombre d'indicateurs de la BCSS et de facteurs contextuels. Pour ces ménages, nous pouvons donc estimer une régression linéaire du type ($Y = a + \beta_1 X_1 + \beta_2 X_2 + \dots + \beta_n X_n$), où la variable Y est la valeur de l'indice synthétique de pauvreté et les différents X, un ensemble de variables issues de la « sécurité sociale » et de « variables contextuelles », permettant de déterminer les paramètres $\beta_1, \beta_2, \dots, \beta_n$. Nous presupposons que l'échantillon est représentatif de la population belge, ce qui nous permet d'utiliser la comparaison aux fins de déduire la valeur de l'indice synthétique de pauvreté Y pour chaque ménage belge, sur la base des variables connues X_1, X_2, \dots, X_n et des paramètres $\beta_1, \beta_2, \dots, \beta_n$ ⁶. Notre analyse de la base de données EU-SILC a révélé que la pauvreté présente des différences qualitatives et qu'elle touche d'autres groupes selon les zones examinées. Il s'ajoute à cela que les groupes touchés réagissent différemment à une situation spécifique selon la région (en milieu rural, la possession d'une voiture est si courante et les distances à parcourir si grandes, que l'offre des transports publics y a un tout autre impact sur la pauvreté qu'en milieu urbain). C'est pourquoi nous avons établi une comparaison séparée, utilisant d'autres paramètres $\beta_1, \beta_2, \dots, \beta_n$ pour chaque type de zone délimitée par nos soins⁷. Comme d'autres variables se sont avérées pertinentes pour le groupe des aînés (par exemple, les revenus tirés de pensions au lieu des revenus du travail ou des allocations de chômage), nous avons également procédé, pour ce dernier, à une régression séparée.

3.3. Comparaison du calcul BCSS de la pauvreté monétaire, de l'indice synthétique de pauvreté estimé sur la base des variables de la BCSS et des variables contextuelles, et de l'indice synthétique de pauvreté calculé sur la base d'EU-SILC

Afin d'estimer la qualité de la valeur prédite par le biais d'une régression de l'indice synthétique, nous avons effectué deux comparaisons. Premièrement, nous comparons, au moyen de la régression, la valeur prédite à celle qui a été obtenue pour les différentes zones (les Régions entre elles et les types de zone utilisés dans l'analyse) par le biais de l'échantillon EU-SILC. Deuxièmement, nous comparerons l'indice synthétique de pauvreté estimé à l'aide de la mesure de pauvreté monétaire qui a également été calculée sur la base des données de la BCSS⁸.

Tableau 1 – La pauvreté en Belgique, par Région.

	Région flamande	Région wallonne	Région de Bruxelles-Capitale	Belgique
Indice synthétique de pauvreté sur la base d'EU-SILC	8,1 %	19,4 %	31,0 %	14,0 %
Indice synthétique de pauvreté estimé sur la base de la BCSS	6,2 %	22,2 %	36,9 %	14,1 %

Tableau 2 – Comparaison entre l'estimation de la pauvreté par type de zone sur la base de la BCSS et d'EU-SILC.

Type de zone	Estimation sur la base de la BCSS					Calcul sur la base d'EU-SILC				
	Urbain densément construit	Urbain	Intermédiaire et rural avec foncier élevé	Rural et rural profond	Belgique	Urbain, densément construit	Urbain	Intermédiaire et rural avec foncier élevé	Rural et rural profond	Belgique
Taux de pauvreté (%)	22,8	11,4	8,1	14,3	14,1	20,2	11,9	7,5	12,4	14,0

Sur la base des tableaux ci-dessus, nous constatons que les différences entre les deux méthodes de calcul sont globalement assez limitées et que notre régression fournit une bonne prévision des chiffres réels. La régression mène, uniquement pour les zones urbaines densément construites, à une légère surestimation de la pauvreté. Cela est dû en partie à la problématique des ménages dont la position socioéconomique est inconnue dans la BCSS. Chez 1 300 000 ménages, la position socioéconomique d'au moins un des membres du ménage est inconnue. Parfois, le revenu est effectivement nul comme pour les mères ou pères au foyer, mais bien souvent le revenu effectif de ces personnes n'est tout simplement pas connu de la BCSS, comme c'est le cas pour les fonctionnaires européens ou pour de nombreux travailleurs frontaliers. C'est pour cette raison que nous avons exclu des données 700 000 ménages dont la position socioéconomique d'au moins un des membres était inconnue et dont le revenu global moyen par unité de consommation⁹ est inférieur à 8 000 euros (donc inférieur au revenu d'intégration). Mais même ce faisant, leur exclusion peut entraîner une distorsion, notamment dans les communes où ils représentent une part importante de la population (par exemple, en Région bruxelloise ou dans les zones frontalières avec le Luxembourg et l'Allemagne). Il est probable que ces ménages soient moins souvent pauvres que la moyenne, ce qui risque d'entraîner une légère surestimation de la pauvreté, et ce aussi bien à Bruxelles (en raison des fonctionnaires européens) qu'en Wallonie (en raison des nombreux travailleurs frontaliers).

Enfin, lorsque nous comparons l'indice synthétique de pauvreté estimé sur la base de la BCSS à la pauvreté monétaire calculée en fonction des données de

la BCSS, le résultat s'avère cohérent. Les deux cartes présentent à nouveau quelques différences mineures qui méritent notre attention.

Figure 2 – Part des personnes pauvres d'après l'indice synthétique de pauvreté.

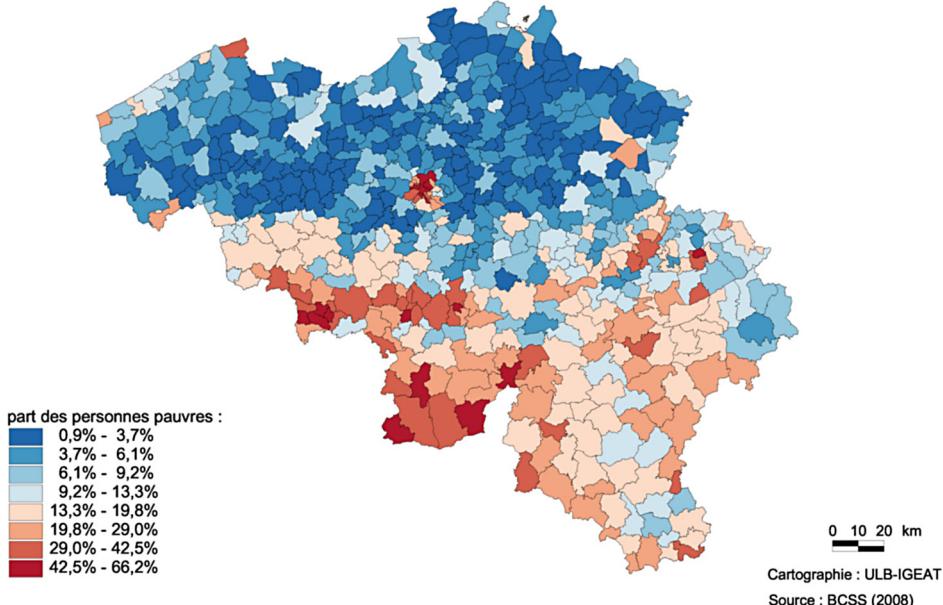
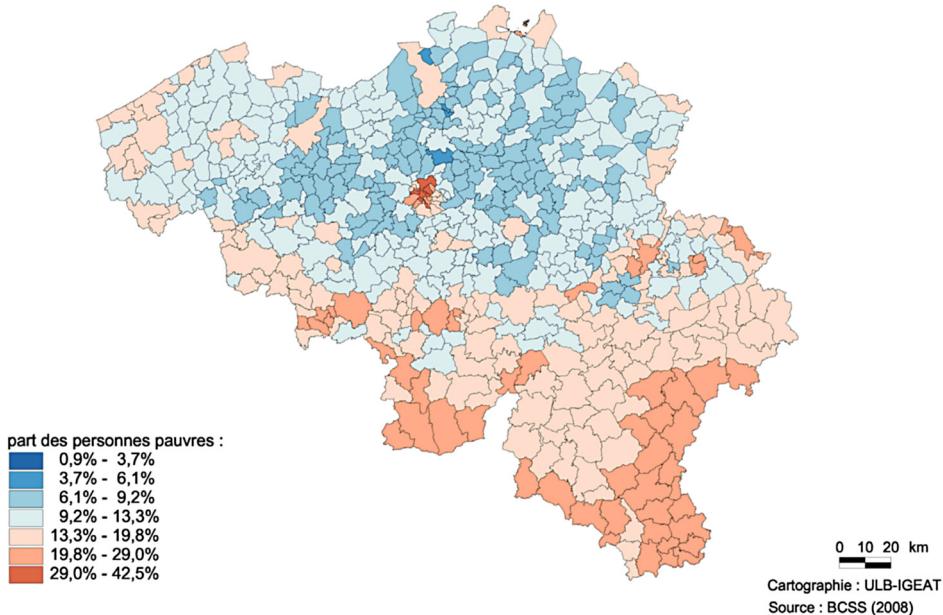


Figure 3 – Part des personnes pauvres d'après la pauvreté monétaire (seuil de 14 %).



La première figure (figure 2) laisse clairement apparaître le contraste qui existe entre la Flandre et les deux autres Régions du pays. Dans le nord du pays, les personnes vivant dans la pauvreté sont beaucoup moins nombreuses que dans le sud. Même dans les grandes villes flamandes, comme Anvers, Gand, Bruges ou Louvain, la pauvreté est bien moins présente que dans les grandes villes wallonnes. Si la part des personnes vivant dans la pauvreté est très élevée à Bruxelles, elle est probablement – comme nous l'avons déjà signalé – légèrement surestimée en raison de l'indice synthétique calculé à l'aide des données de la BCSS. Mais d'autres zones obtiennent également et, de façon quelque peu inattendue, des scores très élevés. Ainsi, la part estimée des personnes vivant dans la pauvreté à Knokke-Heist est élevée en raison de la combinaison d'une part effectivement assez élevée d'habitants ayant un revenu relativement bas (voir figure 3) – un phénomène typique pour presque toutes les communes de la côte – et de prix immobiliers moyens extrêmement élevés à cause du quartier huppé du Zoute. La part élevée des personnes vivant dans la pauvreté dans les communes frontalières (surtout près du Luxembourg et de l'Allemagne) constitue, comme mentionné plus haut, une surestimation qui est partiellement due au travail frontalier fréquent, mais aussi à l'offre insuffisante d'infrastructures et de transports publics en Wallonie.

Dans la figure relative à la pauvreté monétaire (qui utilise uniquement le revenu effectivement calculé), les différences entre les communes comptant beaucoup de personnes vivant dans la pauvreté et celles où il y en a peu sont moins prononcées. La situation dans les régions frontalières du sud est plus frappante parce que l'effet des revenus inconnus n'est plus partiellement compensé par d'autres facteurs.

4. La pauvreté est la plus fortement représentée dans les zones urbaines densément construites et dans la campagne profonde

L'indice synthétique de pauvreté basé sur les données de la BCSS et l'analyse de la base de données EU-SILC fournissent d'intéressantes perspectives complémentaires sur la dimension spatiale de la pauvreté et sur le caractère spécifique de la pauvreté rurale en Belgique. Là où l'analyse de l'ensemble des ménages belges, par le biais de la BCSS, permet d'examiner en détail dans quels types de régions, quels types de ménages sont le plus à risque d'être touchés par la pauvreté, la base de données EU-SILC offre la possibilité de déceler les problèmes spécifiques des ménages pauvres dans les différents types de zones.

4.1. Les zones urbaines denses

L'indice synthétique de pauvreté indique que la pauvreté est la plus intense dans les zones urbaines denses, suivies par le rural profond, le rural, l'urbain, les zones intermédiaires et les zones rurales avec logement cher¹⁰. L'analyse de l'échantillon EU-SILC pointe également dans cette direction. Les habitants des centres urbains demeurent plus pauvres que la moyenne, indépendamment du fait que la pauvreté soit mesurée par l'enquête EU-SILC, une méthode monétaire ou l'indice synthétique, et ce pour tous les types de ménages qui ont été analysés.

L'enquête EU-SILC révèle que les ménages pauvres vivant dans les noyaux urbains denses ont davantage tendance à sous-consommer plutôt qu'à s'endetter. Ils ont moins souvent un téléphone, un portable, un ordinateur, l'accès à Internet ou une voiture que les personnes vivant dans la pauvreté dans d'autres types d'environnement. Ils occupent plus souvent des logements trop petits et se plaignent plus que la moyenne de problèmes d'humidité. Ils rencontrent toutefois moins de problèmes de toits qui fuient, de mauvais éclairage et leurs logements sont plus souvent équipés du chauffage central.

Les petites habitations font que les frais de logement pèsent moins sur le budget familial. Les ménages ont ainsi moins de problèmes d'argent et se montrent généralement plus positifs quant à leurs perspectives financières.

4.2. Les zones intermédiaires et zones rurales avec logement cher

Les zones intermédiaires et zones rurales avec foncier élevé sont des zones où le marché du logement cible principalement les habitations unifamiliales plutôt coûteuses. La présence de personnes vivant dans la pauvreté est plus rare ici. C'est seulement dans la catégorie des ménages unifamiliaux de moins de 65 ans que la part des personnes vivant dans la pauvreté est plus élevée que la moyenne, et ce uniquement dans les zones rurales avec foncier élevé.

Les pauvres qui vivent dans ces types de zones n'y ont certes pas la vie facile. D'après l'enquête EU-SILC, les ménages pauvres y occupent souvent un logement médiocre et cher. Ils ont 23 % de risque de plus que la moyenne des ménages pauvres d'habiter dans un logement sans chauffage central ; ils ont souvent des difficultés à chauffer leur logement ; ils ont 6 % de risque de plus d'avoir un toit qui fuit et 7 % de risque de plus d'avoir un logement trop sombre/mal éclairé. Ces ménages se plaignent souvent du fait que leur maison constitue une lourde charge financière et ils sont souvent endettés. La part des ménages ayant une voiture y est la plus élevée, mais un ordinateur

leur fait souvent défaut. Leur situation financière laisse souvent à désirer et ils se montrent généralement pessimistes quant à son évolution future.

4.3. Les zones urbaines

Les personnes vivant dans la pauvreté sont légèrement plus nombreuses dans les zones urbaines (en dehors des zones urbaines denses) que dans les types de zone précédents, mais ici aussi, la part qu'elles représentent demeure en général relativement inférieure à la moyenne nationale. Seuls quelques types de ménage font exception à cette règle. La part élevée de personnes vivant dans la pauvreté parmi les familles monoparentales est frappante. Dans les zones urbaines, la part des chômeurs après leurs études, des personnes en incapacité de travail et des familles ayant des revenus irréguliers touchés par la pauvreté est supérieure à la moyenne.

D'après l'enquête EU-SILC, les ménages pauvres disposent ici plus souvent d'un logement bien équipé (chauffage central, bon éclairage, pas de problèmes d'humidité), mais ils rencontrent fréquemment des difficultés à le chauffer de manière adéquate (les familles pauvres ont 62 % de problèmes en plus que la moyenne). La part des ménages dont l'habitation représente une importante charge financière est élevée.

Ils sont généralement assez bien équipés (ordinateur, portable, Internet et voiture), mais il est souvent plus difficile de pouvoir consommer de la viande tous les deux jours ou d'inviter quelqu'un à dîner au moins une fois par mois. La part des personnes qui déclarent avoir du mal à boucler leur budget est de 30 % supérieure à la moyenne des ménages pauvres et ils se montrent les plus pessimistes quant à l'évolution de leur situation financière. Ils s'estiment aussi plus fréquemment en mauvaise santé que les autres ménages pauvres.

4.4. Le rural et le rural profond

Si la pauvreté est plus fréquente dans les zones rurales belges que dans les types de zone abordés précédemment, la part des personnes vivant dans la pauvreté y demeure inférieure à la moyenne nationale. Dans les zones rurales profondes, la pauvreté est toutefois supérieure à la moyenne. Il ressort également de l'analyse spatiale moins détaillée de l'échantillon EU-SILC que les 10 % les plus pauvres sont bel et bien sous-représentés dans les zones rurales et rurales profondes, mais qu'on y retrouve par ailleurs plus fréquemment le groupe des ménages juste un peu moins pauvres (ceux qui sont compris entre les 10 % et les 15 % les plus pauvres).

Ce sont de surcroît d'autres catégories sociales qui courent un risque accru de pauvreté dans les zones rurales profondes : les personnes âgées (et les statuts associés, comme les prépensionnés, les pensionnés, les personnes dispensées d'inscription en tant que demandeur d'emploi), les personnes isolées de plus de 64 ans et les ménages monoparentaux rencontrent plus de difficultés dans les zones rurales profondes que la moyenne nationale. Les demandeurs d'emploi bénéficiant d'une allocation après avoir travaillé à temps plein sont plus souvent pauvres que la moyenne, et ce aussi bien dans les zones rurales que dans les zones rurales profondes. Un autre point frappant est le fait que les différences liées au sexe sont plus marquées dans les zones rurales et rurales profondes que dans les autres types de zone : les femmes y sont considérablement plus touchées par la pauvreté que les hommes.

Les demandeurs d'emploi ayant une occupation à temps partiel volontaire, ou les demandeurs d'emploi fraîchement diplômés, les personnes isolées de moins de 55 ans, les ouvriers, les personnes dont le revenu est irrégulier, les bénéficiaires d'un revenu de remplacement ou d'un revenu d'intégration, les personnes en incapacité de travail et les grands ménages¹¹ sont pour leur part moins souvent pauvres en milieu rural profond que la moyenne (belge).

L'enquête EU-SILC révèle que les problèmes que rencontrent les ménages pauvres en milieu rural revêtent un caractère spécifique. Leur situation financière n'est généralement pas bonne et ils se montrent pessimistes quant à son évolution. Ils se déclarent aussi plus souvent en mauvaise santé.

Du point de vue du logement, il semblerait qu'il y ait moins de problèmes, probablement parce que, dans ces zones reculées, le marché du logement est moins tendu et que le rapport qualité/prix est en moyenne meilleur. Les ménages pauvres en milieu rural occupent moins souvent des logements trop petits et ont des difficultés à payer leur logement mais leurs habitations sont rarement équipées d'un système de chauffage central (55 % plus souvent que la moyenne des ménages pauvres) et cela alors qu'ils déclarent plus fréquemment que la moyenne qu'ils n'ont pas de difficultés à chauffer suffisamment leur logement. La part des ménages bien équipés est sensiblement plus grande que la moyenne (ordinateur, téléphone portable, ligne fixe et voiture) et ils sont moins souvent d'avis que la moyenne que leurs dettes représentent une lourde charge.

5. Conclusion

Grâce à l'estimation de l'indice synthétique de pauvreté sur la base des données issues de la BCSS et des données contextuelles, nous disposons pour

la première fois en Belgique d'un instrument permettant de cartographier correctement non seulement les problèmes de pauvreté urbaine, mais aussi ceux qui sont liés à la pauvreté rurale. Les précédentes méthodes se sont principalement limitées aux phénomènes qui se manifestent de façon agrégée au niveau des secteurs statistiques, entraînant ainsi une certaine exclusion des phénomènes plus dispersés, comme la pauvreté rurale par exemple. La mesure de la pauvreté monétaire au niveau des ménages individuels présente l'inconvénient de ne pas comptabiliser des problèmes typiquement liés au milieu rural, comme l'accès plus difficile aux emplois ou aux infrastructures et le manque de transports publics. La littérature internationale démontre toutefois de façon péremptoire que les éléments qui forcent les habitants des zones rurales à faire des dépenses supplémentaires sont précisément ceux qui renforcent la pauvreté ou la précarité. L'élaboration d'un bon outil permettant de cartographier de manière adéquate le caractère multidimensionnel de la pauvreté en milieu rural s'imposait. Un tel instrument permet non seulement de mettre la pauvreté rurale à l'agenda politique, mais aussi de contribuer à l'élaboration d'une politique plus ciblée en matière de pauvreté, puisqu'il indique clairement dans quelles zones, quels types de problème se produisent et quels types de ménages sont le plus à risque d'être touchés par la pauvreté. Enfin, il peut également être utilisé pour assurer le suivi et le contrôle de l'impact d'une telle politique.

Il est vrai que quelques remarques sur l'instrument de mesure élaboré s'imposent. Sous sa forme actuelle, des problèmes se posent encore avec les données issues de la BCSS. Ces dernières ne permettent en effet pas toujours d'estimer de façon précise le revenu global d'un ménage ni d'établir la position socio-économique des membres du ménage. Ce n'est que lorsqu'on aura remédié aux défaiillances dans la base de données que les résultats fournis par l'indice synthétique de pauvreté seront entièrement exacts.

Mais l'analyse effectuée à l'aide de l'indice synthétique de pauvreté a malgré tout déjà permis de dégager d'importantes informations sur le caractère spécifique de la pauvreté selon l'endroit où le phénomène se produit. Il est apparu de notre analyse qu'après les agglomérations des grandes villes (les « zones urbaines denses »), ce sont les zones rurales profondes et rurales qui s'avèrent les plus touchées par la pauvreté, plus encore que les autres zones urbaines. Les zones intermédiaires et rurales avec foncier élevé sont les plus épargnées par la pauvreté.

L'analyse révèle de surcroît que tout le monde ne court pas partout le même risque d'être touché par la pauvreté. Dans les zones urbaines denses, le risque de pauvreté s'est avéré plus élevé que la moyenne, et ce pour tous les groupes

examinés. Dans les autres zones urbaines, ce sont principalement les familles monoparentales et les demandeurs d'emploi après leurs études qui constituent des groupes à risque, tandis qu'en milieu rural avec foncier élevé, ce sont les ménages d'une personne de moins de 65 ans qui courent un risque très important d'être touchés par la pauvreté. En milieu rural et plus particulièrement dans les zones reculées, ce sont surtout les personnes âgées et plus spécifiquement les personnes âgées isolées et les ménages d'une personne qui sont plus exposés au risque de pauvreté ; le risque y est même plus élevé que dans les zones urbaines denses. C'est aussi en milieu rural que les écarts de pauvreté entre les sexes sont les plus marqués. En effet, les femmes y sont environ trois fois plus à risque d'être touchées par la pauvreté que les hommes.

Le caractère spécifique de la pauvreté rencontrée en milieu rural (celle des personnes âgées et des ménages à une personne) s'exprime aussi par le type de problèmes auxquels les personnes vivant dans la pauvreté doivent faire face : la crainte liée à la perte de revenus, les soucis de santé, etc.

Comme la pauvreté présente un profil particulier en milieu rural et que les personnes vivant dans la pauvreté y sont confrontées à des problèmes spécifiques, il est impossible de résoudre la situation à l'aide d'une politique générale de lutte contre la pauvreté. L'activation vers l'emploi n'aura par exemple que peu de valeur pour les personnes âgées vivant dans la pauvreté (pré pension ou incapacité de travail) et même pour les familles monoparentales, si une solution n'est pas simultanément offerte pour accéder à la mobilité et à des services abordables de garde d'enfants. Le fait que la pauvreté touche majoritairement des personnes âgées en milieu rural et que celles-ci ont souvent des problèmes de santé, pose également le problème de l'accès aux soins de santé. Notre analyse souligne la nécessité d'une politique spécifiquement axée sur la pauvreté rurale, permettant de s'adresser directement aux groupes cibles qui souffrent plus qu'ailleurs de la pauvreté et d'aborder aussi, en plus des problématiques généralement associées à la pauvreté, celles qui touchent surtout les personnes vivant dans la pauvreté en milieu rural.

Notes

1. Le secteur statistique est la plus petite entité administrative en Belgique, autrement dit le plus petit niveau territorial pour lequel des données sont disponibles.
2. La Banque Carrefour de la Sécurité Sociale (BCSS) rassemble un grand nombre de données individuelles émises par les institutions de la sécurité sociale belge. Les données issues de la BCSS sont utilisées pour pallier la perte d'informations due à l'abandon de l'enquête socioéconomique (recensement). Les données de la BCSS ne contiennent aucune information sur le patrimoine et les revenus qu'il

génère (ou les revenus issus du travail en noir). On peut néanmoins supposer que les personnes vivant dans la pauvreté n'ont généralement pas ou peu de patrimoine. Pourtant, si tous les résidents sont repris dans le Datawarehouse de la BCSS, la position socioéconomique de 12 % de la population demeure inconnue (soit un peu moins de 1 300 000 personnes). Cela concerne notamment les travailleurs frontaliers sortants, les diplomates internationaux, les femmes/hommes au foyer, les enfants qui n'ont pas été enregistrés dans le registre des allocations familiales, les rentiers, les personnes âgées dont le partenaire bénéficie de la pension de ménage, les marins de la marine marchande belge, etc. Parmi ces personnes, 860 000 ont un revenu connu de 0 euro et 191 000 un revenu imposable annuel inférieur à 5 000 euros. Ces personnes au sujet desquelles la BCSS ne possède que très peu d'informations doivent être considérées avec beaucoup de précautions. Nous avons été contraints d'exclure un grand nombre de ces ménages de la population analysée.

3. Les anciennes communes sont les communes d'avant la fusion des années 1970. Cette dernière a réduit le nombre de communes de 2 643 à 589.
4. Traduction libre de : “*Deprivation takes many different forms in every known society. People can be said to be deprived if they lack the types of diet, clothing, housing, household facilities and fuel and environmental, educational, working and social conditions, activities and facilities which are customary, or at least widely encouraged and approved, in the societies to which they belong*- 5. Dewilde (2004) a été le premier en Belgique à élaborer un indice multiple de pauvreté sur la base du Panel des Ménages belges. Cet indice n'approfondit toutefois pas la relation avec l'environnement et le lieu de l'habitat.
- 6. Comme toutes les données de la sécurité sociale ne sont pas pertinentes pour les personnes (pré)pensionnées (le statut d'emploi, les allocations de chômage, par exemple), nous avons été obligés d'établir une comparaison séparée pour les ménages dont tous les membres sont prépensionnés. Cela nous a également permis de mieux adapter les variables contextuelles en fonction de leur pertinence par rapport à des sous-groupes spécifiques (l'accès aux soins de santé ou aux transports publics étant plus important pour les aînés) et d'obtenir une meilleure régression pour chaque sous-groupe.
- 7. S'il est apparu, lors d'une comparaison des paramètres couvrant tous les différents types de zones, que leurs intervalles de confiance se chevauchaient à plus de 95 %, nous les avons toutefois considérés comme étant non différents.
- 8. Pour cette comparaison (et pour l'établissement de la régression), seuls les ménages dont le secteur statistique du domicile était connu dans EU-SILC ont été pris en compte. Comme celui des ménages les plus pauvres était précisément, dans la majorité des cas, inconnu (en raison de déménagements multiples), le pourcentage des personnes vivant dans la pauvreté de l'échantillon réduit a baissé de 15 % à 14 % dans l'EU-SILC et à 14,1 % dans l'analyse effectuée sur la base des données de la BCSS.
- 9. Comme la consommation dépend de l'âge et de la dimension de la famille, on ne se base pas ici sur le revenu par personne, mais sur l'unité de consommation pondérée par la taille du ménage. Chaque premier adulte de la famille est

compté pour 1. Chaque personne suivante de plus de 13 ans est comptée pour 0,5 et chaque personne suivante de moins de 13 ans pour 0,3.

10. La pauvreté monétaire semble être légèrement plus présente dans les zones intermédiaires (11,5 %) que dans les zones urbaines (11,0 %). Pour le reste, la classification relative à l'ensemble des différentes zones demeure identique à celle qui est utilisée pour l'indice synthétique de pauvreté.
11. Ceci comprend les « ménages composés de deux adultes avec au moins trois enfants à charge » et les « autres ménages avec enfants à charge ».

Chapitre 2

Politique des villes et lutte contre la pauvreté : entre ségrégation et politique intégrée

Isabelle Pannecoucke et Martin Wagener

Les villes ne sont pas uniquement des espaces matériels ; ce sont également des espaces dans lesquels on vit (Bridge & Watson, 2003 : 7) et des espaces d'imagination et de représentations. De ce fait aussi, il existe aussi bien une image positive qu'une image négative de la ville. Nous discutons de ces deux typologisations – il s'agit presque de stéréotypes – au paragraphe un. Ensuite, au paragraphe deux, nous nuançons ces visions unilatérales et nous signalons la diversité qui existe entre les villes, mais aussi au sein de chaque ville. Dans cette contribution, on passe ensuite à la concentration spatiale de la pauvreté. Qui habite en ville et à quel endroit, ce n'est pas un hasard ; nous clarifions cela à l'aide de la politique du logement en Belgique. Dans ce paragraphe, nous portons également de l'attention aux mécanismes de quartier qui facilitent (ou peuvent faciliter) une telle concentration. Les réponses proposées par la politique des villes à la problématique de la pauvreté en ville entrent en considération dans la partie trois. Nous esquissons d'abord les facteurs contextuels qui ont mené à la naissance d'une politique (fédérale) des (grandes) villes. Ensuite, nous accordons de l'attention à un élément important, revenant toujours dans les programmes de développement des villes, notamment la mixité sociale. Dans le dernier paragraphe, nous tirons quelques leçons de ce qui précède et nous élaborons une façon de penser alternative pour la politique des villes.

1. Les villes : entre épouvante et fascination

Déjà depuis les débuts de la sociologie urbaine (Grafmeyer & Joseph, 2004), nous trouvons les traces d'un rapport ambivalent à la ville : elle fascine, bouge, ouvre des possibilités et est à la fois l'endroit où différentes problématiques sociales inscrites dans l'espace prennent forme. Encore aujourd'hui dans une

époque où le rapport à la ville est devenu incertain (Francq, 2003), la ville est toujours perçue à la fois comme repoussoir imaginaire des problématiques sociales inscrites dans l'espace à travers lequel les citoyens mettent autrui à distance de soi-même, tout comme c'est un espace qui permet la rencontre de manière légère et plus individuelle à travers des activités créatrices et émancipatoires (Francq, 2003 ; Leloup, 2002 ; Vranken et al., 2003 ; Wagener, 2013). La ville est par ailleurs souvent évoquée comme lieu où se condensent les inégalités liées aux structures sociales (Chombart De Lauwe, 1965 : 11 ; Lefebvre, 2009 ; Van Kempen, 1994) et comme le lieu par excellence de la modernité avancée, c'est-à-dire comme espace d'innovation, de production, de rencontre et de créativité au sein des réseaux plus globalisés qui font cependant aussi émerger des nouvelles inégalités (Sassen, 2001 ; Castells, 2001 ; Burgers & Engbersen, 2004). En gros, on peut retenir deux figures emblématiques qui marquent la perception de la ville et les politiques territoriales (Burgers & Vranken, 2004 ; Schroer, 2006 : 292).

1.1. Le problème ville

L'existence d'un regard anti-villes et la mauvaise réputation des villes sont réciproquement liées. Sans aucun doute, les villes sont les *leaders* en matière d'indicateurs négatifs ; comme le phénomène continu de la migration sélective (exode urbain), l'inégalité croissante et la dualisation, le chômage, l'émergence d'un sous-prolétariat, l'insécurité, la peur, l'anonymat et la criminalité. Dans les villes, nous trouvons également de nombreuses habitations de moindre qualité et une infrastructure désuète. Toutefois, nous devons distinguer les problèmes *de* la ville et les problèmes *dans* la ville. Les problèmes *de* la ville sont des phénomènes qui sont la conséquence des caractéristiques de la ville, comme la grande concentration de personnes ou la structure physique. Les causes des problèmes *dans* la ville se situent dans un contexte plus large : la pauvreté dans la ville est un problème qui est – notamment – causé par des développements démographiques et économiques, et par différentes formes de politique, dont la politique sociale et spatiale.

L'image négative de la ville est souvent confrontée à l'image positive, idéalisée, de la campagne. Cette image idyllique de la campagne est greffée sur une trinité de repos, d'espace et de verdure (Steenbekkers, Simon & Veldheer, 2006 : 13) ; trois éléments qui sont totalement absents dans le discours dominant concernant la ville. Nous constatons au chapitre 1 de la partie thématique de cet Annuaire que cette image idéale ne correspond toutefois pas à la réalité. La campagne semble avoir de multiples visages et différents changements, comme le vieillissement de la population, la diminution de la taille des

ménages, l'érosion de la vie traditionnelle à la campagne et l'arrivée des fragilités de la ville à la campagne (VLM, 2008) ont fortement secoué les scènes rurales.

Par ailleurs, l'image de la ville comme lieu par excellence de toutes les problématiques sociales ne rend très peu compte du rapport à l'espace de ces habitants (Wagener, 2013) ni des différentes manières qu'ont les individus de se situer dans l'espace et de s'approprier différemment la ville (Francq, 2003). Le regard de l'extérieur sur la ville méconnaît souvent les différents réseaux familiaux et de sociabilité (Young & Willmott, 2010 ; Bonvalet & Lelièvre, 2012) qui marquent les manières de vivre ensemble à travers différents modes de vie à proximité (Authier et al., 2007) et qui sont caractérisés par un accès inégal et différencié à la mobilité (Fol, 2010).

1.2. La ville bouillonnante

Nous retrouvons chez Baeten (2002 dans : De Decker, 2004 : 10 ; Vranken, De Decker & Van Nieuwenhuyze, 2003) que la ville est plus qu'un rassemblement de problèmes (sociaux) ; ce dernier décrit également la ville comme un contexte d'émancipation, de libération et une source de renouveau culturel. Ainsi, l'anonymat de la ville peut par exemple avoir un effet libérateur (Graf-meyer & Authier, 2008) et il crée de l'espace pour échapper aux contacts publics, socialement exigeants, et pour tracer son propre chemin (Cox, 1965). Burgers et Engbersen (2004 : v) suggèrent que les villes offrent de longue date des possibilités de développement et d'épanouissement pour les personnes, leur permettant ainsi de renforcer leur position sociale. Le caractère divers et hétérogène de la ville fait que des talents et des compétences spécifiques peuvent être développés. Le projet DIVERCITIES (financé par la Commission européenne sous le septième programme-cadre) aborde la diversité des villes comme un atout, une diversité pouvant stimuler l'économie locale et nationale et pouvant avoir un impact positif sur la cohésion et la mobilité sociale¹.

Outre l'accomplissement d'une fonction d'ascenseur social, les villes se présentent comme des lieux créatifs favorisant l'imagination, et comme des environnements stimulants (Bridge & Watson, 2003 : 7). Des personnes aux idées différentes se réunissent dans les villes et l'échange favorise la pensée créative. Florida (2002) souligne également l'aspect créatif de la ville et attribue un rôle important aux classes créatives dans le développement des villes. Selon lui, appartiennent à cette classe les groupes professionnels qui effectuent un travail innovant, comme les concepteurs et les scientifiques.

2. La concentration spatiale de la pauvreté n'est pas une donnée fortuite

Ni la ville problème ni la ville bouillonnante ne correspondent toutefois à la réalité. Les deux versions nient les différences concernant la pauvreté entre les villes et la ségrégation au sein des villes. Le fait qu'il ne s'agit pas d'un hasard qu'une telle personne habite la ville dans tel quartier est central dans cette deuxième partie.

La ségrégation résidentielle a été approchée en sociologie à la fois comme résultante des inégalités sociales inscrites dans l'espace (Lefebvre, 1968 ; Chombart de Lauwe, 1965) ou comme cadre dans lequel les inégalités sociales et le manque de supports institutionnels se renforcent mutuellement, ce qui risque de répercuter la précarité à travers les générations (Wilson, 1997). Sous un tel angle, la ségrégation n'est plus uniquement vue comme une expression d'inégalité ou un manque d'intégration, mais aussi comme cause supplémentaire de pauvreté, comme un facteur indépendant qui influence les possibilités sociales des ménages (voir notamment Englert, 2013 ; Van Dyck & Van den Broeck, 2013). Nous expliquons la manière dont ceci se déroule au point 2.2 avec une description des mécanismes où l'environnement influence le développement personnel d'une personne, allant du comportement concret jusqu'aux normes et valeurs guidant ce comportement. Nous ne partons toutefois pas du principe qu'il n'existe qu'une prédestination spatiale pour la concentration de la pauvreté et de l'exclusion sociale. La répartition géographique de la pauvreté est également une traduction spatiale de l'inégalité dans la société (Cheshire, 2012). Au point 2.1, nous illustrons ceci à l'aide de la politique du logement en Belgique.

2.1. Le pouvoir socialement structurant de la politique du logement

Aujourd'hui, nous pouvons dire que la naissance (et la continuité) des modèles d'habitation spatiaux est le résultat de différents facteurs tant aux niveaux macro, méso et micro (De Decker, 2004 : 47 ff).

Au niveau micro du ménage individuel, des éléments comme le revenu, la phase de la vie, les processus mentaux et psychosociaux interviennent dans l'élaboration des modèles d'habitation. Le niveau de la classe moyenne (le niveau méso) se compose d'un large éventail d'acteurs et institutions qui peuvent co-influencer les modèles d'habitation (urbains), comme les prêteurs. En raison de la spécificité de la politique belge du logement, nous approfondissons ici la dimension politique du niveau macro.

Dans la politique belge du logement, qui remonte à la fin du 19^e siècle, le modèle dominant se compose de tentatives de faire acquérir à autant de familles que possible une habitation propre et saine par leurs propres moyens et sur la base, principalement, de la construction neuve (voir notamment Goossens, 1982 ; De Meulder et al., 1999). Bien que ce modèle ait aussi été remis en question (Pannecoucke, De Decker & Goossens, 2003 : 5 ; Francq, 2003), la promotion de l'acquisition de la propriété a connu une continuité remarquable et des alternatives à part entière ont à peine été développées. Au fil du temps, et plus précisément depuis la première loi relative au logement de 1889, une large gamme d'instruments a été élaborée, visant la stimulation de l'acquisition de la propriété par des particuliers, et ce surtout hors des villes².

Les familles qui veulent définitivement s'installer dans une propriété construite ou achetée devaient et doivent presque toujours, par la force des choses, quitter la ville centrale en raison de l'absence d'une offre adaptée à la situation de la famille ou parce que les habitations centrales mieux situées sont trop chères (De Decker, 1999). De Decker et Kesteloot (1994) disent, de ce fait, que le marché du logement, surtout dans les grandes villes, dispose d'un puissant pouvoir socialement structurant. Plusieurs quartiers urbains centraux se distinguent par leur concentration relativement élevée d'anciennes et petites habitations peu confortables et hébergent des ménages qui, en raison de leurs revenus, de leur situation familiale ou une combinaison des deux, n'ont d'autre choix que de subir la mauvaise qualité du logement (Pannecoucke, De Decker & Goossens, 2003 : 245).

Ceci ressort aussi notamment de la cartographie «Atlas des quartiers en difficulté» (Vandermotten et al., 2007). Dans cet atlas, les scientifiques ont vérifié quels quartiers peuvent être considérés comme pauvres ou non ; à cet effet, ils ont examiné 17 régions urbaines. Les résultats montrent que notre pays compte environ 1 400 quartiers en difficulté (aussi bien au niveau socio-économique qu'au niveau urbain) (tableau 1, p. 288) où habitent environ 1,7 million de personnes. 800 000 de ces habitants vivent heureusement dans des quartiers à légers problèmes. Bruxelles, Charleroi et Liège sont les villes qui comptent le plus grand nombre de quartiers pauvres.

Si l'on considère également l'«Atlas des quartiers défavorisés en Flandre et à Bruxelles» (Kesteloot et al., 1996), nous obtenons une représentation d'une période d'environ dix ans. On remarque qu'après dix ans, les mêmes quartiers enregistrent encore et toujours des inégalités sociales.

Tableau 1 – Nombre de quartiers défavorisés et d'habitants dans ces quartiers dans 17 régions urbaines belges.

Région urbaine	Nombre de quartiers défavorisés	Population dans ces quartiers
Bruxelles	295	503 549
Charleroi	274	257 906
Liège	267	280 959
Mons	140	236 084
Anvers	76	156 361
La Louvière	102	96 891
Verviers	36	38 564
Namur	31	34 425
Gand	38	77 051
Tournai	28	25 135
Hasselt	15	26 278
Ostende	20	27 315
Courtrai	11	9 638
Leuven	9	5 923
Sint-Niklaas	11	13 857
Malines	12	12 525
Bruges	4	2 536
Total	1 369	1 702 997

Source : Vandermotten et al. (2007 : 20).

2.2. Mécanismes de quartier dans l'histoire de la mosaïque urbaine

L'endroit où une personne habite est notamment déterminé par la politique du logement menée (voir 2.1). L'endroit où une personne habite structure par la même occasion sa vie quotidienne et crée les opportunités qu'elle obtient et saisit. Dans la littérature, nous trouvons différents aperçus des liens théoriques potentiels entre les processus de quartier et les résultats individuels (voir notamment Ellen & Turner, 1997 ; Friedrichs, 1998 ; Authier et al., 2007 ; Fijalkow, 2007 ; van Ham et al., 2012). Nous retrouvons une répartition récente de cette multitude de mécanismes chez Galster (2012). Il distingue quatre larges rubriques : mécanismes sociaux interactifs, environnementaux, institutionnels et géographiques. Il ne classe pas seulement la multitude de processus potentiels d'une telle manière. Cette répartition indique également clairement que le quartier est plus qu'un rassemblement d'individus ou qu'un ensemble de maisons et d'équipements. Le quartier est un contexte de rela-

tions complexes entre la dimension spatiale et la dimension sociale, où l'on ne peut en outre pas nier que le quartier se situe dans un environnement plus large.

Tout d'abord, les mécanismes sociaux interactifs mettent en avant la dimension sociale de l'environnement local. Cette dimension de quartier fait référence à différents processus de socialisation et aux réseaux sociaux. Le quartier en tant que milieu social ne fournit en effet pas uniquement des valeurs et aspirations. Les réseaux sociaux entre les habitants du quartier peuvent agir sur l'accès aux sources matérielles, à la connaissance et au pouvoir (Pinçon & Pinçon-Charlotte, 1992 ; Healey, 1998 dans : Madanipour, 1998 ; Galster & Santiago, 2006). Les voisins peuvent faire référence à des organisations et à des personnes pertinentes hors du quartier ou partager les expériences, l'information est, de ce fait, partagée. De telles relations sont importantes pour avancer dans la vie et sont également désignées comme *weak ties*, ou selon les termes de Briggs (1998 dans : Goetz, 2003 : 28) *social bridging*. En outre, il existe également des relations sociales qui soutiennent la vie quotidienne, tant de nature pratique (comme la garde d'enfants ou le transport pour faire les courses) que de nature émotionnelle.

Ensuite, les mécanismes environnementaux font référence aux caractéristiques naturelles et humaines de l'environnement local qui peuvent nuire directement ou indirectement à la santé (mentale et physique) des habitants. Des exemples de ceci sont des facteurs comme l'exposition à des substances nocives ou à la violence. En outre, l'insécurité expérimentée dans le quartier peut causer des problèmes de stress et de sommeil, ce qui peut influencer négativement les prestations professionnelles ou scolaires des habitants.

Troisièmement, il y a les mécanismes institutionnels qui démontrent que la nature et la qualité des équipements de quartier ne sont pas indépendantes des caractéristiques du quartier. La pauvreté concentrée peut toucher la base des équipements commerciaux et non commerciaux (Van Kempen & Bolt, 2003 : 10). Wacquant (1998) parle d'*organizational desertification* où toutes sortes d'équipements quittent le quartier. D'autre part, Wacquant (1998) observe également par rapport à la présence de services et équipements sociaux qu'ils peuvent avoir un effet stigmatisant.

Les mécanismes géographiques, finalement, placent le quartier dans un cadre plus large et considèrent l'emplacement du quartier par rapport aux systèmes politiques et économiques. Outre les relations au sein du quartier même, il est en effet également important de vérifier les relations avec le monde hors du quartier (Furstenberg & Hughes, 1997 : 35 ; Lapeyronnie, 2008) : dans quelle mesure les habitants sont-ils isolés ?

Bien que les mécanismes de quartier puissent être aussi bien positifs que négatifs, la problématique de savoir si habiter dans un quartier pauvre entrave les opportunités et les perspectives de ses habitants attire le plus d'attention. Le fait que les familles défavorisées dépendent davantage de leur environnement direct et qu'elles disposent de moins de moyens pour compenser les facteurs négatifs éventuels alimente partiellement cet intérêt (Fol, 2010 ; Wagener, 2013). De nombreuses initiatives ont également été élaborées dans la politique de développement et de renouvellement urbain depuis l'idée que l'environnement est nuisible pour les habitants des zones et quartiers défavorisés et que la cohésion sociale est mise sous pression dans de nombreux quartiers. Le quartier devrait donc également être un objet et un point de départ important dans la politique des villes (Rynck, 2008). C'est une échelle d'intervention importante pour la lutte contre les problèmes sociaux et pour la réalisation de la citoyenneté et la participation politique des citoyens (Loopmans, 2007). Nous examinons dans la troisième partie si cela se traduit également dans la politique menée en Belgique.

3. Pauvreté dans la politique de la ville

3.1. La politique de la ville en Belgique en un mot

La politique de la ville, telle que mise en place dans les années 1960 par exemple, était axée sur le développement de projets immobiliers à grande échelle en remplacement du tissu existant (De Decker, Van den Broeck & Loopmans, 2012), ce qui servait principalement les intérêts commerciaux et immobiliers et repoussait la pauvreté vers d'autres quartiers. De Decker et al. (2012) constatent que, dans les années 1970, la politique des villes visait à maintenir la fonction de logement dans la ville et à endiguer la suburbanisation et la dualisation sociospatiale. Dans les années 1980, on cherchait par exemple, par le biais d'interventions – essentiellement matérielles – dans des zones de revalorisation sélectionnées, à mettre en place une population urbaine sociale mixte, sans toutefois faire fuir les habitants sédentaires (De Decker, Van den Broeck & Loopmans, 2012). Vers les années 2000, l'accent se modifie drastiquement et l'attraction de la ville pour les familles avec beaucoup de moyens financiers et aux fonctions importantes est davantage mise en avant.

Les années 1990 ont été marquées par plusieurs événements et processus qui ont favorisé une plus grande prise en compte des thématiques spécifiquement liées aux contextes urbains. L'augmentation drastique des votes en faveur du *Vlaams Blok*, les émeutes urbaines dans différents quartiers de la Région de

Bruxelles-Capitale, l'augmentation du nombre de personnes sans-abri à la suite de différents changements de lois (Pichon et al., 2008 ; Wagener, 2010) et la dénonciation des effets structurels et persistants des conditions de la pauvreté sur la citoyenneté sociale (ATD Quart Monde, Union des Villes et Communes belges [section CPAS], Fondation Roi Baudouin, 1994) sont à ce titre des moments charnières qui ont favorisé l'intégration de l'urbain dans les programmes de lutte contre la pauvreté afin de penser le développement des villes de manière plus large. La politique urbaine et territoriale est toujours à situer entre différents niveaux de pouvoir (européen, fédéral, régional, communautaire, communal) qui partagent différentes compétences en la matière.

Le programme fédéral de la Politique des Grandes Villes (PGV) s'est établi à partir de différentes initiatives régionales telles que les contrats de quartier bruxellois, certains projets de réaménagement urbain et de développement territorial en Wallonie et les actions menées par le 'Vlaams Fonds voor de Integratie van Kansarmen' (VFIK) (« Fonds flamand d'intégration des personnes défavorisées ») en Flandre. Les Régions donnent une connotation spécifique à la PGV, comme le disent Francq et Wagener (2012: 121): « La politique urbaine se différencie très fort d'une Région à l'autre : en Wallonie, une action centrée sur la maîtrise du développement spatial ; à Bruxelles, une politique centrée sur un projet de développement urbain qui privilégie des actions sur les quartiers en difficulté ; en Flandre, une politique centrée sur la dynamisation des villes dans le cadre d'une compétitivité économique ». Même si les actions menées dans le cadre de la PGV sont les plus représentatives en Belgique d'une politique urbaine, n'oublions pas que la plupart des compétences qui touchent aux variables clés du développement urbain sont des compétences régionales. La PGV sert d'appui aux acteurs locaux, mais il revient à ces derniers de donner une cohérence aux actions en faveur d'une lutte contre la pauvreté et d'un réaménagement urbain. Une tendance générale se dégage à travers cette mosaïque des actions en Belgique, ainsi que dans la revue de la littérature européenne : une politique urbaine vise à contrer la dualisation (ou la ségrégation) constatée dans le développement des villes tout en favorisant des actions conjointes visant la cohésion sociale et/ou la prévention des risques liés à la cohabitation des groupes sociaux plus ou moins distants. Le besoin d'une action transversale, intégrée et surtout plus durable, serait un des prérequis clés de la politique urbaine selon les recommandations de la « Charte de Leipzig sur la ville européenne durable » (Francq et al., 2008).

3.2. Programmes de développement urbain : la mixité sociale mise en avant

Selon De Decker (2008), l'augmentation du mélange ou de la mixité sociale en tant qu'élément clé dans la lutte contre la ségrégation et la fragmentation et la promotion de la durabilité sociale des villes constitue un fil conducteur. Après la campagne de rénovation urbaine du début des années 1980 (De Decker, 2004), cette stratégie politique est mise explicitement en avant en Flandre et on la considère aujourd'hui comme *taken-for-granted* (allant de soi). Dans les autres Régions, le monde politique fait souvent référence à la mixité sociale, sans nécessairement expliciter de quelle mixité il s'agit. Entre attractivité des quartiers, cohésion sociale et mixité sociale, intergénérationnelle et/ou fonctionnelle des quartiers, il reste une certaine marge d'appréciation. Francq et al. (2008 : 43) voient surtout l'importance de l'implication des habitants et des différents niveaux de pouvoir pour co-construire une vision commune, durable et partagée de la forme de mixité dont il sera question dans les programmes de développement urbain.

Nous pouvons dire que presque tous les documents politiques au sein de la sphère de la politique des villes comprennent des références à la mixité sociale, parfois comme outil dans la promotion de la viabilité, parfois comme un objectif à poursuivre. Selon De Decker (2004), l'interprétation de la mixité sociale est surtout orientée sur la répression de l'exode et la stimulation de la différenciation socioéconomique. Alors que ceci était initialement orienté sur la limitation de la concentration de la pauvreté sans repousser les habitants actuels (De Decker, Van den Broeck & Loopmans, 2012), l'angle de vue glisse, à partir de la fin des années 1990, vers l'attractivité de l'habitat et la différenciation de l'offre de logements afin d'attirer dans les (quartiers défavorisés des) villes des ménages aux revenus plus élevés et des familles avec enfants. On espère que les nouveaux habitants fonctionnent comme modèle, comme contenu dans les mécanismes socio-interactifs (voir 2.2), permettant d'améliorer les opportunités de vie des «autres». Outre la promotion de la mobilité sociale et l'intégration sociale de certains groupes (Bolt & Van Kempen, 2008), selon Uitermark et Duyvendak (2004), la mixité sociale est utilisée pour répartir la charge, pour rendre le quartier gérable et viable. En outre, en attirant de nouveaux habitants issus de la classe moyenne, les hommes politiques cherchent également à améliorer l'état des finances urbaines en augmentant la base fiscale. Selon Bervoets & Loopmans (2010 : 10), l'origine du débat relatif à la mixité sociale se situe également dans les inégalités entre la ville et la périphérie suburbaine. Les revenus fiscaux inégaux ainsi que les dépenses inégales alimentent le plaidoyer pour une meilleure mixité sociale dans les villes qui ont besoin de groupes de revenus supérieurs.

Ce qui précède indique que les attentes vis-à-vis de la mixité sociale en tant que stratégie politique sont élevées, trop élevées selon nous ! Nous retenons quatre facteurs qui expliquent que l'on ne puisse pas répondre aux attentes.

Le premier facteur est que les habitants s'identifient à certains quartiers, notamment parce que des personnes ayant les mêmes antécédents y vivent. Ainsi, la ségrégation spatiale des allochtones est la résultante de différents éléments où le fait de trouver un soutien (social, économique et émotionnel) mutuel est important. C'est principalement pour les nouveaux arrivants que ceci peut fonctionner de manière à favoriser l'intégration. Une certaine mesure d'homogénéité est en effet une condition pour une intégration sociale (limitée) sur place. Cet argument ne résonne toutefois pas chez les partisans en faveur de la mixité. Ils soulignent principalement la dimension sociale d'un quartier mixte, car ceci offre des possibilités de contact avec les autochtones, contacts qui entraîneraient l'intégration à d'autres dimensions. Mais, le mélange des groupes de population dans les quartiers n'implique pas automatiquement qu'ils cohabitent, qu'il y ait des contacts mutuels et une création de réseaux. La distance sociale entre les anciens et les nouveaux habitants semble parfois trop importante (Pannecoucke, 2010) et les contacts au sein du groupe propre continuent de primer. La diversité entrave la cohésion sociale, l'opportunité de contacts communs, et porte atteinte au sens communautaire (De Hart et al., 2002 : 13). Leloup (2002) a bien démontré qu'un regard trop statistique et structurel sur les logiques de peuplement dans différents quartiers bruxellois risque d'enfermer l'horizon des solutions publiques possibles dans une démarche unilatérale de lutte contre la ségrégation en prônant les idéaux de la mixité sociale. Cependant, une telle approche tient à peine compte de l'intégration à proximité des personnes dans des réseaux de sociabilité, et de la manière dont les habitants vivent la coexistence dans leurs rapports à l'autre à travers une distance sociale plus ou moins marquée. Plusieurs études ont démontré que le renforcement de la mixité sociale va souvent de pair avec des logiques de différenciation sociale selon le niveau de revenus, la trajectoire sociale ou l'origine migratoire. Il en est que la mixité sociale peut à ce titre renforcer les logiques de distinction et d'agrégation autour d'un « entre soi » en se positionnant différemment des autres. Loin d'une vision de la cohésion sociale, ce sont les petites différences qui l'emportent en créant des conflits sociaux plus ou moins marqués (Avenel, 2005 ; Chamboredon et Lemaire, 1970). Nous pouvons donc nous demander si un quartier mixte est un contexte idéal pour la naissance d'une nouvelle communauté (Corijn & Vloeberghs, 2009 : 290), pour l'apparition de réseaux et de contacts sociaux.

En outre, les contacts sociaux ne se limitent plus simplement au quartier, mais des difficultés de socialisation peuvent apparaître dans l'environnement plus large. Le mécanisme géographique qui place le quartier dans un cadre plus large est à peine présent dans la politique de mixité sociale. Un plus grand regard est toutefois nécessaire pour ne pas perdre de vue certains effets secondaires. Les concentrations spatiales de la pauvreté peuvent peut-être disparaître dans un certain quartier (par exemple par la création d'une mixité de types de logement), mais elles peuvent apparaître tout aussi rapidement dans d'autres parties urbaines ou même à des endroits moins équipés et plus difficilement atteignables que les quartiers urbains desquels les habitants ont été repoussés (Van Crieckingen, 2011). Le revenu moyen ou le niveau de formation peut se traduire par des statistiques plus favorables, mais l'explication ne se situe pas dans une meilleure position socioéconomique des habitants originels, mais dans une composition de population modifiée.

Troisièmement, l'amélioration de l'accessibilité spatiale n'est pas non plus suffisante pour améliorer la situation de ces ménages ni pour aborder la géographie de la pauvreté. Combattre le retard social uniquement avec des mesures qui interviennent au niveau de la répartition géographique de la pauvreté a donc peu de sens. Par la même occasion, des mesures spatiales ne peuvent pas être négligées. Des investissements dans les quartiers urbains, avec souvent une offre de logements anciens et bon marché, peuvent susciter une amélioration de la qualité spatiale des quartiers, mais également favoriser la qualité sociale de la cohabitation.

Finalement, nous pouvons nous demander si la mixité sociale est réalisable dans un contexte où l'accès au logement est principalement réglé par le marché. Comme mentionné au point 2.1, l'interprétation de la politique du logement en Belgique mène à la ségrégation spatiale de différents groupes. Le fonctionnement du marché du logement et les effets de refoulement liés entravent la réalisation de la mixité sociale en ville. En outre, De Decker et al. (2012) remarquent que la force des investissements dans les villes ne fait pas le poids face aux mécanismes anti-urbains bien ancrés en Belgique.

4. Besoin d'une alternative

Nous avons développé au point 3.2 que nous ne pouvons pas uniquement nous attendre à des résultats positifs de la mixité sociale. Elle n'est pas seulement difficile à réaliser dans une politique du logement dominée par l'acquisition de la propriété ; cela part également de principes qui ne correspondent pas aux idées de l'interaction sociale et de la création de réseaux et à l'environ-

nement plus large comme contexte du quartier (voir également Burgers & Vranken, 2004). Notre retenue vis-à-vis de la mixité sociale ne change toutefois rien au fait que ce sont justement ceux qui habitent les quartiers défavorisés qui ont le plus besoin de mesures politiques ciblées.

La politique à poursuivre est une politique où la ségrégation sociale par manque de libre choix est évitée autant que possible. Ceci est notamment possible lorsque tout le monde peut acquérir un habitat adéquat et une habitation adaptée et que les différences entre les ménages ne sont pas trop grandes. Étant donné que les causes de la situation de manque d'intérêt dans ces quartiers ne se situent pas uniquement dans ces quartiers, mais aussi aux niveaux méso et macro (changements dans le marché du travail, spéculation sur le marché immobilier et manque d'habitations sociales), les réponses à la problématique devront être cherchées simultanément aux différents niveaux (Burgers & Vranken, 2004 ; De Decker & Meert, 2000 : 78). Une politique de la pauvreté urbaine peut uniquement être réussie lorsqu'elle s'inscrit dans une politique sociale plus large. Une politique sociale doit en même temps tenir compte de la configuration spatiale. Lorsque l'on parle de ségrégation de personnes qui vivent en situation de pauvreté, une approche directe orientée sur le manque d'opportunités est nécessaire. Outre une intervention territoriale, un investissement durable dans l'enseignement et le marché du travail, dans les équipements locaux et la prestation de services, est nécessaire (Burgers & Vranken, 2004). De plus, l'investissement dans ces différents domaines reconnaît la dynamique dans ces quartiers et offre aux habitants la possibilité de s'élever socialement.

Cette reconnaissance est mise en avant dans la perspective d'ascension sociale (Oosterlynck & Schillebeeck, 2012). Cette perspective ne met plus uniquement l'accent sur l'attraction de la classe moyenne et de moyens pour les quartiers défavorisés, mais place les habitants sédentaires et la dynamique existante de ces quartiers au centre. Cette nouvelle perspective met aussi bien un renouveau physico-spatial que social en avant et répond aux ambitions des habitants. Contrairement à la rénovation urbaine actuelle (Conseil VROM, 2006), cette perspective reconnaît que les habitants des villes ont également des ambitions afin de s'élever socialement. Tout comme dans la description de la ville bouillonnante (voir 1.2), la ville est considérée comme un lieu offrant des opportunités, où les personnes peuvent progresser de différentes manières, à différents niveaux. Les possibilités de la ville pour l'ascension sociale n'entrent toutefois pas automatiquement en vigueur, mais exigent des investissements dans les domaines de l'enseignement, du marché du travail, du logement et des loisirs. Nous retrouvons un même plaidoyer chez Soenen (2003 : 199) : « Une politique offensive et anticipative ne part pas uniquement des positions

sociales des personnes et de la perspective du déclin, mais est une politique sociale large qui prend également totalement en compte les relations sociales entre les personnes et la perspective des potentiels et possibilités de la vie en ville.» Les conditions spatiales (comme le logement, l'habitat et la qualité des équipements) jouent ici un rôle important. Le conseil VROM (2006) dit aussi qu'un agenda spatial large est nécessaire pour la réalisation d'une rénovation urbaine depuis la perspective d'ascension. Il ne s'agit donc pas uniquement d'un déplacement du « physique » vers le « social » : la rénovation physico-spatiale et le développement social doivent s'élever également.

Si une politique est élaborée sous l'angle de l'ascension sociale, nous pouvons éviter les pièges de la politique de mixité sociale. Malgré ces notes positives, une certaine prudence est de rigueur. Oosterlynck et Schillebeeck (2012) soulignent que la promotion de la mobilité sociale n'équivaut pas à la lutte contre les inégalités sociales ; le mouvement sur l'échelle sociale est plus facile, mais ne fait pas disparaître l'échelle. En outre, le risque du modèle de culpabilité individuelle attend au tournant : les pauvres qui ne parviennent pas à gravir cette échelle le doivent uniquement à eux-mêmes, car ils ne trouvent pas leur voie via les supports institutionnels proposés. Que l'économie plus large et la société doivent générer suffisamment d'opportunités afin de pouvoir s'élever socialement est une condition nécessaire dans la perspective d'ascension sociale.

Notes

1. Pour plus d'informations sur le projet DIVERCITIES, voir www.urbandivercities.eu.
2. Selon des rapports variables, les emprunts bon marché, les primes gratuites, les terrains bon marché, les maisons à vendre bon marché, les subsides d'intérêt et les réductions fiscales sont mis à disposition d'un groupe cible défini souvent très large (Mougenot, 1998). Outre les emprunts hypothécaires bon marché par le biais de la loi De Taeye de 1948, l'élaboration du réseau routier et des transports publics a facilité l'acquisition de propriétés hors des villes.

Chapitre 3

CPAS et Services publics de l'emploi : une coopération conflictuelle dans l'accompagnement des jeunes entre enseignement et emploi

Abraham Franssen

Les transitions des jeunes peu scolarisés entre l'enseignement et l'emploi constituent un enjeu crucial des politiques de lutte contre la pauvreté et de celles pour l'emploi.

Plusieurs institutions sont en charge de cet accompagnement : d'une part les CPAS qui interviennent sous condition de ressources et qui peuvent concrétiser le droit à l'intégration sociale sous la forme d'un emploi ou d'un revenu d'intégration (obligatoirement assorti d'un projet individualisé d'intégration sociale pour les moins de 25 ans – sauf raisons de santé ou d'équité) ; d'autre part, les Services publics régionaux de l'emploi (SPE ou Actiris en Région bruxelloise) qui proposent un accompagnement obligatoire pour les jeunes inscrits comme demandeurs d'emploi dans le cadre de la législation fédérale en matière de chômage et d'emploi.

Ces deux institutions relèvent historiquement de missions différentes et ne s'adressent pas aux mêmes publics – le Service public de l'emploi s'adresse aux « travailleurs sans emploi » et s'inscrit dans le régime de la sécurité sociale tandis que les CPAS, qui s'inscrivent dans le régime de l'assistance sociale, s'adressent aux populations qui sont en dehors du marché du travail, sur la base d'une enquête faisant le point de leurs besoins. Toutefois, les reconfigurations des politiques d'emploi et des politiques sociales dans le cadre de l'État social actif ont conduit à brouiller les frontières et à étendre les lisières entre ces deux acteurs publics.

Cet article examine les complémentarités et les tensions dans l'accompagnement assuré par les CPAS et par le Service public de l'emploi, Actiris, en

Région de Bruxelles-Capitale. En référence aux principaux concepts d'analyse de l'action publique – acteurs, institutions, référentiels, instruments, professionnels et évaluation –, le présent article soulève les enjeux et défis professionnels, organisationnels et de gouvernance du passage des jeunes de l'enseignement à l'emploi.

Cette contribution se base sur les enseignements du « laboratoire participatif des transitions des jeunes entre l'enseignement et l'emploi ». Cette recherche-action soutenue par la Direction générale Emploi et Affaires sociales de la Commission européenne dans le cadre le cadre du programme de l'UE pour l'emploi et la solidarité sociale PROGRESS (2007-2013) a été menée en partenariat entre l'Université – Saint-Louis – Bruxelles, Actiris et la Commission Consultative Formation Enseignement Emploi (CCFEE). Durant deux années, elle a impliqué les divers acteurs de ces transitions en Région bruxelloise dans la construction d'un diagnostic et de perspective¹. Cette contribution s'appuie également sur les enseignements d'une recherche-action menée en 2012 et 2013 avec les CPAS bruxellois et portant sur l'action des CPAS en matière d'accompagnement² (Degraef & Franssen, 2012).

1. Jeunes peu scolarisés en transition : du problème social à l'action publique

1.1. Une diversité de statuts et de situations

La problématique de la transition des jeunes entre l'école et la vie active s'est progressivement imposée comme problème social. Tout d'abord, comme objet d'action publique, ensuite, dès lors que cette transition a perdu le caractère évident qu'elle pouvait avoir jusque dans les années 70, dans le contexte d'une croissance régulière des emplois, d'une relative correspondance entre filières d'enseignement et d'emploi et d'une moindre exigence des conditions d'accès à l'emploi (Dubar, 2001).

Pour une majorité de jeunes, la transition – entendue comme le passage du statut d'étudiant à celui de travailleur intégré durablement sur le marché du travail – n'est guère problématique. À côté du groupe des « performants » qui représentent autour de la moitié des sortants de l'école, il existe cependant dans tous les pays de l'Organisation de Coopération et de Développement Économiques (OCDE) un groupe de jeunes « laissés pour compte ». Ces jeunes cumulent souvent les désavantages : absence de diplôme du secondaire, issus de l'immigration, vivant dans des quartiers précarisés, dont les parents sont eux-mêmes sans emploi (ce qui réduit fortement le capital social mobilisable pour assurer l'insertion de leurs enfants).

En Région bruxelloise, plus de 20 % des jeunes d'une génération ont quitté l'enseignement secondaire sans avoir obtenu de diplôme³. Le taux de chômage à Bruxelles est de 20,1 %, mais de 31,4 % chez les jeunes de moins de 25 ans, soit deux fois plus élevé que la moyenne européenne. Fin mai 2013, il y avait 107 023 demandeurs d'emploi à Bruxelles, dont 13 771 âgés de moins de 25 ans.

Si l'on définit la jeunesse comme la période d'acquisition progressive des attributs associés à l'état d'adulte – une stabilisation dans l'emploi et une autonomie financière, une indépendance résidentielle et, le cas échéant, la conjugalité et la parentalité –, force est de reconnaître que cette période transitoire s'allonge de manière indéfinie pour une partie des « jeunes », les condamnant à demeurer des « jeunes à perpétuité » (Nagels & Rea, 2007).

Pour une part, il s'agit des jeunes qui sont inscrits comme demandeurs d'emploi, qu'ils soient en stage d'insertion ou demandeurs d'emploi indemnisés.

Une partie des jeunes inscrits comme demandeurs d'emploi sont par ailleurs bénéficiaires d'une aide sociale ou d'un revenu d'intégration sociale (RIS) de la part d'un CPAS⁴. Dans l'autre sens, en principe, les jeunes bénéficiaires d'un contrat d'intégration avec le CPAS sont tenus de s'inscrire comme demandeurs d'emploi auprès des Services publics de l'emploi. En pratique, cette inscription n'apparaît pas systématique (Defeyt, 2010), compte tenu notamment de la diversité des usages entre les CPAS. Les jeunes bénéficiaires d'un revenu d'intégration « étudiant » ne sont par contre pas tenus de s'inscrire comme demandeurs d'emploi. Il y avait, fin 2011, 7 482 jeunes de 18 à 24 ans bénéficiaires du revenu d'intégration à Bruxelles. Parmi ceux-ci, environ un tiers (37 %) bénéficie d'un RIS « étudiant ».

Pour une autre part, il s'agit de jeunes qui ne sont ni en emploi ni au chômage (donc non compris dans la population active) ni aux études ou en formation. Ces jeunes sont donc en retrait du marché de l'emploi et « inconnus » des Services publics de l'emploi, voire des CPAS. De ce fait, ces jeunes en retrait des institutions sous-utilisent ou ignorent leurs droits et les possibilités de bénéficier de services d'accompagnement, de formation, d'aide à la recherche d'emploi (Van Parijs et al., 2013).

Bref, les situations des jeunes sont diverses et les catégories administratives dont ils relèvent se chevauchent partiellement sans pour autant recouvrir l'ensemble des situations.

1.2. Les jeunes peu scolarisés, groupe cible des politiques d'activation

Les dispositifs destinés aux jeunes peu scolarisés ont fait office de laboratoire des politiques d'activation. C'est dès 1993 que les jeunes (moins de 26 ans) demandeurs d'aide sociale au CPAS ont bénéficié d'un « contrat individualisé d'intégration sociale ».

1.2.1. *L'activation socioprofessionnelle comme objectif principal*

Depuis la loi du 26 mai 2002 sur le droit à l'intégration sociale (DIS), le principe général de l'activation socioprofessionnelle s'impose comme objectif et comme condition de l'aide apportée par les CPAS. Si ce principe général est aménagé par les motifs d'équité et de santé qui peuvent être invoqués pour dispenser le demandeur d'aide de sa disposition au travail, il n'en demeure pas moins que l'aide sociale est désormais sous-tendue par la finalité de l'insertion par et dans l'emploi (essentiellement via une mise à l'emploi dans le cadre de l'article 60 qui constitue la mesure phare des CPAS⁵). C'est en ce sens que les CPAS ont considérablement renforcé leurs services d'insertion socioprofessionnelle, redéfini les modalités et outils de l'accompagnement et accru les mesures de mise à l'emploi.

De plus, la problématique des jeunes encore aux études ou en reprise d'études de plein exercice et demandeurs d'un revenu d'intégration sociale (RIS) a conduit les CPAS, avec une très grande diversité de pratiques, à formaliser la modalité d'un RIS « étudiant » qui dispense, en dehors de l'éventuelle recherche des « jobs étudiants », les bénéficiaires de l'injonction à une insertion sur le marché de l'emploi.

1.2.2. *Les jeunes peu qualifiés, groupe cible des mesures d'activation : le cas du contrat de projet professionnel*

Dans le régime de l'assurance chômage, les jeunes (peu scolarisés) ont également été désignés comme le groupe cible prioritaire des mesures d'activation mises en œuvre par l'ONEM et les Services publics de l'emploi, en particulier depuis la mise en œuvre du Plan fédéral d'accompagnement et de contrôle des chômeurs en 2004, qui instaure le contrôle du comportement de recherche active d'emploi via la formalisation d'un « contrat » établi entre le « facilitateur » de l'ONEM et le demandeur d'emploi. L'introduction de cette réforme a été progressive par tranche d'âge, en commençant par les jeunes.

Cette politique d'activation s'est concrétisée au niveau d'Actiris (alors encore Orbem) par la mise en place du contrat de projet professionnel (CPP) qui proposait (initialement sur une base volontaire) un accompagnement des demandeurs d'emploi (bilan, orientation, CV, support à la recherche d'emploi).

La généralisation du CPP, devenue systématique et obligatoire pour tout demandeur d'emploi à partir de 2009 et organisant la segmentation des publics en catégories selon leur niveau de qualification et leur âge, induit une focalisation prioritaire sur les jeunes les moins qualifiés.

1.2.3. Le « stage d'attente » devient le « stage d'insertion professionnelle »

En 2012, le remplacement du « stage d'attente » par le « stage d'insertion professionnelle » consacre cette logique au niveau de la réglementation du chômage puisque désormais, outre des conditions plus restrictives pour accéder aux allocations d'insertion, l'obtention de celles-ci est conditionnée au comportement de recherche active d'emploi du jeune : « Pendant le stage d'insertion, le jeune travailleur doit participer et collaborer activement au plan d'action qui lui est offert par Actiris. Le jeune travailleur n'est admis au bénéfice des allocations d'insertion que si sa collaboration au plan d'action est évaluée positivement. »⁶

En quelques années, on est ainsi passé de la « file de pointage des chômeurs » au « plan d'accompagnement des chercheurs d'emploi », du « stage d'attente pour les jeunes » au « stage d'insertion », du « minimex » au « contrat d'intégration ».

1.2.4. Une panoplie de dispositifs destinés aux jeunes en transition

Complémentairement à ces réformes de l'assistance sociale et de l'assurance chômage, de nombreux autres dispositifs visant à permettre l'insertion des jeunes peu qualifiés ont été mis en place, et ce tant à l'initiative des pouvoirs publics européens, fédéraux, régionaux et communaux qu'à l'initiative des partenaires sociaux, d'acteurs associatifs ou d'acteurs privés marchands. CPAS et SPE interviennent eux-mêmes dans le contexte d'un réseau d'action publique plus large constitué des multiples institutions et opérateurs concernés par les transitions des jeunes. Pour la Région de Bruxelles-Capitale, il s'agit notamment des Missions Locales, des nombreux organismes d'insertion socioprofessionnelle (OISP) francophones et néerlandophones, des acteurs de la formation (Bruxelles formation, VDAB, etc.), des acteurs des

politiques de jeunesse (maisons de jeunes, service d'aide en milieu ouvert [AMO] et des agences d'intérim social).

2. Du dispositif au *patchwork* : construction d'un diagnostic partagé

Ce déploiement d'action publique en faveur de l'insertion des jeunes peut laisser espérer des résultats positifs et substantiels.

Force est pourtant de constater qu'après plus de vingt ans de politiques pour l'insertion des jeunes, les indicateurs relatifs aux transitions des jeunes demeurent chroniquement préoccupants, en particulier en Région de Bruxelles-Capitale.

Ces constats décourageants ne condamnent pas les actions entreprises. On peut en effet se demander ce qu'il serait advenu si cette action publique n'avait pas été mise en place. Mais ces constats appellent à se donner les moyens de l'évaluation et de l'analyse. Cette analyse est d'autant plus nécessaire et complexe que cette multiplication des dispositifs et leur enchevêtrement ont conduit à la constitution d'un espace social et institutionnel spécifique, voué à l'insertion socioprofessionnelle, et que l'on peut qualifier « d'espace transitionnel ». Celui-ci peut être caractérisé comme « un réseau d'action publique » dans la mesure où il est constitué d'une pluralité d'acteurs en relation partageant des enjeux en commun tout en poursuivant des intérêts propres. Aux questions posées par la poursuite des « buts de missions » – comment favoriser l'insertion professionnelle des jeunes – se superposent celles posées par les « buts de système » : quelles articulations entre les différents dispositifs d'action publique ? Quelle gouvernance de ce réseau d'action publique ? Quel référentiel partagé entre les divers intervenants ? Quels instruments de connaissance et de pilotage ? Quelles pratiques professionnelles ? Et pour quels résultats ?

Pour instruire ces différentes questions, nous prendrons appui sur les enseignements des analyses en groupe (Van Campenhoudt, Franssen & Chaumont, 2005) menées dans le cadre du « Laboratoire participatif des transitions des jeunes entre l'enseignement et l'emploi » et d'une recherche-action portant sur l'accompagnement effectué par les CPAS. Ces analyses en groupe ont réuni au total, durant une trentaine de journées, les différents professionnels, en particulier d'Actiris et des CPAS bruxellois, dans la construction d'un diagnostic partagé au départ des situations concrètes auxquelles ils sont confrontés.

Pour caractériser cette action publique, on retiendra ici la métaphore du *patchwork*, au sens d'un ensemble mal délimité, constitué d'une diversité de pièces rapportées, à l'origine étrangère les unes des autres, mais plus ou moins harmonieusement ajustées. Un *patchwork* est relationnel. Dans un *patchwork*, chaque pièce prend place dans un jeu d'ensemble. Ce *patchwork* a le mérite d'exister et de recouvrir, plus ou moins, le corps social. Le maillage important et la diversité des offres et des dispositifs donnent des opportunités de raccrochage aux publics les plus vulnérables. Mais ce *patchwork* des transitions est marqué par plusieurs tensions et ruptures.

2.1. Le jeu des acteurs : délices et malices du partenariat

Les CPAS et Actiris (lui-même indexé à l'ONEM) interviennent en partie auprès des mêmes publics tout en poursuivant des objectifs spécifiques définis par leur cadre légal et réglementaire respectif.

Formellement et sémantiquement, c'est dans le cadre d'un travail en partenariat que CPAS et SPE, ainsi que les autres opérateurs des transitions, sont amenés à collaborer, chacun à partir de ses missions spécifiques.

2.1.1. Une structuration du travail en réseau

En l'état actuel, cette structuration du réseau d'action publique est assurée par différents instruments et outils :

- ◆ par le rôle de « régisseur ensemblier » confié à Actiris et Bruxelles Formation qui sont, respectivement pour l'accompagnement et la formation, destinés à gérer et à structurer le système de l'insertion socioprofessionnelle bruxelloise via l'établissement de « conventions de partenariat » avec les différents opérateurs ; concernant la formation professionnelle néerlandophone à Bruxelles, c'est le VDAB qui assure ce rôle ;
- ◆ par l'intégration formelle des différentes actions et interventions autour du concept de « parcours d'insertion » censé baliser à la fois les différents types d'action (formation généraliste, préqualifiante, qualifiante, aide à la recherche d'emploi, etc.) et d'étapes à parcourir par les usagers ;
- ◆ par les concertations locales, qui sont organisées sur base zonale (six zones). La mise en place de Maisons de l'Emploi, regroupant un ensemble d'opérateurs (Antenne Locale d'Actiris, Service d'Insertion socioprofessionnelle [ISP] de CPAS, Mission Locale, etc.) en vue de simplifier les services aux demandeurs d'emploi, a pour but de renforcer cette structuration des partenariats, cette fois-ci au niveau communal (19 communes) ;

- ♦ par la circulation de l'information entre partenaires via le Réseau informatisé des Plates-formes locales pour l'Emploi (RPE) et via les flux de la Banque Carrefour de la Sécurité Sociale, destinés à l'amélioration de la gestion des flux des publics via l'échange d'informations entre opérateurs sur les parcours des personnes.

2.1.2. *Les difficultés pratiques des partenariats*

En pratique, c'est plutôt sur le mode de la confusion des rôles et des difficultés des partenariats que sont évoquées leurs relations.

Vu du côté du Service public de l'emploi, la structuration des partenariats donne lieu à de nombreux « malentendus » et à des tensions récurrentes. Les débats portent notamment sur les niveaux et contenus de la délégation et sur le statut à donner aux partenaires. Faut-il déléguer l'accompagnement global ou la délégation ne doit-elle concerner que l'accompagnement spécifique de publics particuliers ? S'agit-il de déléguer des missions par rapport à certaines problématiques ou de déléguer une partie des publics ? Actiris doit-il déléguer des fonctions de contrôle aux partenaires et ceux-ci l'accepteraient-ils ?

« On ne doit pas être dans un travail concurrentiel entre partenaires, mais un travail complémentaire. Les partenaires n'ont jamais voulu travailler sur base de convocation. Le chercheur d'emploi (CE) ne sera pas suivi de la même manière... On est toujours en pourparlers, on ne se met pas d'accord... Quelles attentes je peux avoir par rapport aux Missions Locales ? Ces Missions Locales refusent de nous donner des nouvelles des CE. » (un responsable d'Actiris)

« Pour entrer dans l'ISP, il faut être inscrit comme demandeur d'emploi. De son côté, la Mission Locale dit clairement qu'elle ne veut pas contraindre. Mais chez nous, le parcours est contraint et contractualisé. Les gens s'inscrivent comme demandeurs d'emploi et il y a un subside à la clé en contrepartie. » (un responsable d'Actiris)

Du côté des « partenaires », qu'ils soient publics (CPAS, Missions Locales) ou associatifs (une partie des organismes de formation, d'insertion socioprofessionnelle et d'économie sociale), c'est une vision symétrique qui prévaut. Ceux-ci déplorent généralement le manque de concertation et les collaborations sont ressenties comme des tentatives d'auxiliarisation, par le SPE, au profit d'une politique d'activation et de contrôle dont ils ne partagent pas nécessairement les présupposés et dont ils craignent les conséquences, pour eux-mêmes et leurs publics.

C'est notamment à propos de la répartition des rôles et des fonctions entre le SPE (Actiris) et les CPAS que s'éprouvent les délices et les malices du partenariat.

Lors de l'analyse en groupe réunissant des agents des CPAS bruxellois et consacrée au thème des partenariats dans la mise à l'emploi, les agents des CPAS ont fait part des ambivalences, voire des méfiances, qu'entraînent ce qui, à leurs yeux, constitue davantage une cohabitation forcée qu'un véritable partenariat.

« Actiris n'a pas de prise sur l'aide du CPAS et heureusement. Il y a des personnes à qui Actiris a fait signer un contrat, mais nous, on freine. C'est plus un stress. Dans la tête du public, Actiris et l'ONEM, c'est du contrôle. »

« Nous, on suit des chômeurs. Pas évident, car leur plan d'action est défini à la chaîne et n'est pas pertinent. Les injonctions d'Actiris ne sont pas adaptées. »

Ainsi, tout en dénonçant ce qui apparaît comme une auxiliarisation et une intrusion, les agents des CPAS déplorent de ne pas disposer d'informations à propos du devenir de leurs ex-usagers. Du point de vue des agents des CPAS, Actiris est un lieu où disparaissent les articles 60 arrivés à terme, autrement dit, sans que les agents d'insertion ne sachent le pourquoi et le comment de la poursuite du travail d'accompagnement vers l'emploi des anciens usagers des CPAS (Degraef & Franssen, 2012).

2.1.3. Qui fait quoi ?

En l'état actuel, cette structuration des partenariats dans l'action publique laisse donc subsister un certain nombre de marges de manœuvre, que l'on pourrait aussi qualifier de « zones grises » ou de « points de tensions potentiels » dans les relations entre les différents partenaires. En effet :

- ◆ *les portes d'entrée peuvent être multiples*, même si l'inscription en tant que demandeur d'emploi auprès des services publics régionaux est, en principe, devenue une condition d'accès à nombre de dispositifs ;
- ◆ *les philosophies et les modalités d'accompagnement proposées par les différents opérateurs peuvent être sensiblement divergentes* (en particulier dans le rapport plus ou moins assumé à la contrainte, et dans la prise en compte ou non des dimensions hors travail) ;
- ◆ *la responsabilité de l'accompagnement est source de tensions*. En l'état actuel, dans son parcours, le jeune se trouve confronté à différents interlocuteurs

qui peuvent chacun prétendre, de manière légitime, être son référent principal ;

- ◆ *la cohabitation entre plusieurs acteurs institutionnels mettant chacun, de leur côté, leurs propres dispositifs d'accompagnement en œuvre.* On peut en particulier pointer les logiques de concurrence entre SPE et CPAS, de même que, à Bruxelles, la double structuration de l'action publique en un circuit francophone d'une part, néerlandophone d'autre part ;
- ◆ *la responsabilité de la mise à l'emploi,* que les Services publics de l'emploi revendentiquent comme une prérogative, mais qui est inhérente à des dispositifs tels que l'insertion réalisée par les CPAS dans le cadre des contrats article 60.

Au regard des modèles de coordination de l'action publique, que sont la hiérarchie, le réseau et le marché, l'espace transitionnel en Région de Bruxelles-Capitale se caractérise par son fonctionnement hybride. Il y a là une tension entre une conception hiérarchique, amenant à considérer les partenaires comme des auxiliaires, une conception davantage négociée entre les acteurs et le modèle du marché présent à travers les logiques concurrentielles entre opérateurs qui se disputent des parts de marché et qui cherchent à capter des segments de la clientèle les plus employables au sein même des catégories cibles, ainsi que les financements et les ressources renforçant leurs moyens d'action.

2.2. Le poids des institutions cloisonnées

Cette absence de clarté sur l'agencement des partenariats est en partie le produit des déficits de gouvernance au niveau politique, dans la construction même de l'action gouvernementale et intergouvernementale. Les difficultés de coordination des acteurs sont d'autant plus importantes que ces acteurs s'inscrivent dans un paysage institutionnel fragmenté et cloisonné. Des initiatives communales aux recommandations européennes dans le cadre de la Stratégie européenne pour l'emploi (SEE), en passant par les différents niveaux concernés de l'État fédéral belge – toujours compétent en matière de sécurité sociale –, alors que les politiques de formation et d'accompagnement sont régionalisées, on a bien affaire à un exemple paroxystique sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale d'une action publique qui s'établit à de multiples niveaux de régulation et de décision, sans véritable hiérarchisation entre ceux-ci.

Parlant de « sentier de dépendance » (*path dependency*), les politologues soulignent le poids des institutions qui cadrent le jeu des acteurs et limitent les

possibilités de réformes et de transversalité. S’agissant des CPAS, cette fragmentation institutionnelle est particulièrement marquée. La diversité des services, des modes d’organisation du travail, des pratiques professionnelles est parfois considérable d’un CPAS à l’autre, entraînant des inégalités de traitement dans l’accompagnement et portant un coup à la visée universaliste de l’institution.

Ces cloisonnements institutionnels sont en partie compensés par la multiplication d’instances de concertation et de protocoles de coopération interinstitutionnelle. Ils n’en demeurent pas moins sources d’inertie et, en fin de compte, de déresponsabilisation quant à l’enjeu commun des transitions des jeunes entre l’enseignement et l’emploi. Certes, chacun dans son domaine de compétence « fait ce qu’il peut », mais c’est précisément dans les manques d’articulation que se produisent les ruptures dans les transitions des jeunes.

Exemple 1: la partie de ping-pong qui consiste à transférer la personne de l’ONEM/Actiris au CPAS et du CPAS à l’ONEM/Actiris.

En effet, en conséquence des politiques fédérales d’activation et de contrôle, la mise en œuvre de mesures d’exclusion des demandeurs d’emploi a pour effet de reporter sur le niveau local des CPAS une partie de la charge financière et de l’accompagnement de ces publics les plus fragilisés, tandis que la mise à l’emploi effectuée par les CPAS via la modalité de l’article 60 a pour terme et objectif de permettre à l’allocataire social de recouvrer ses droits à l’assurance chômage.

Exemple 2: alors que les CPAS encouragent, selon des modalités très variables d’un CPAS à l’autre, la reprise d’études de plein exercice pour les jeunes, le statut de demandeur d’emploi est, sauf pour les cas de figures spécifiques selon le type d’études et les professions en pénurie, incompatible avec celui d’étudiant, et cela alors même que les recommandations européennes plaident en faveur de la formation et de l’apprentissage tout au long de la vie et de l’acquisition de compétences pour des emplois.

Exemple 3: alors que les jeunes en décrochage et en déshérence peuvent se reconstruire (« se trouver », construire leur projet de vie) par des expériences de socialisation et de volontariat, telles que celles proposées par des acteurs du secteur jeunesse (Solidarité, Service civil citoyen [SCC], etc.), ces activités et expériences sont potentiellement incompatibles et sanctionnables au regard de la réglementation en matière de chômage.

2.3. Un référentiel commun, mais la persistance de débats et controverses

Par delà la fragmentation institutionnelle, c'est peut-être sur le plan des idées que peut se construire une vision partagée de l'action publique en matière de transitions des jeunes entre l'enseignement et l'emploi. Autrement dit, les acteurs des transitions, et en particulier CPAS et SPE, s'inscrivent-ils dans un référentiel commun ?

De fait, ces politiques, ces dispositifs et ces pratiques s'inscrivent, non sans débats et controverses, dans le cadre du référentiel des politiques d'activation promu aux niveaux européen et national (Conter, 2012).

Le caractère consensuel des objectifs proclamés et des normes diffusées au niveau européen n'empêche pas le maintien de débats importants. Au sein du cadre du référentiel de l'activation, les débats restent posés entre les approches plus *welfare* (garantir un haut niveau de protection sociale, miser sur la formation et des emplois de qualité) et les approches *workfare* (limiter les allocations sociales, flexibiliser le marché de l'emploi). Le sens même des politiques d'activation relève de conceptions divergentes selon que l'activation est envisagée comme la contrepartie des allocations, comme un vecteur d'employabilité ou comme une opportunité plus large de participation à la vie sociale (Franssen et al., 2013). Logiquement au regard de leurs missions respectives, alors que le SPE privilégie une activation directement centrée sur la recherche d'emploi, les CPAS ont davantage de latitude pour prendre en compte les facteurs sociaux ou personnels qui empêcheraient une insertion professionnelle, notamment en raison des motifs d'équité et de santé qui peuvent être invoqués pour dispenser l'usager d'une recherche active d'emploi. Ce constat général doit être lui-même nuancé en fonction de la diversité des pratiques professionnelles au sein même des CPAS et du SPE.

Ces divergences idéologiques renvoient à la fois aux positions des différents acteurs dans le champ de l'action publique (ONEM *versus* SPE *versus* CPAS *versus* Missions Locales, syndicats *versus* patronat, acteurs publics *versus* acteurs associatifs), mais également aux différences de culture politique, qui se traduisent dans des rapports différents à la norme entre acteurs francophones et acteurs néerlandophones.

On peut aussi référer ces divergences aux tensions entre les différentes strates de l'action publique que représentent respectivement « l'État gendarme », qualifié aussi de « libéral » (responsabilité individuelle, pouvoir de sanction), « l'État social » (régulations collectives, droits créances, approche catégorielle)

et « l'État réflexif » (accompagnement individuel, droits, autonomie, mise en réseau) (Cantelli & Genard, 2007).

2.4. Des outils partiels et instrumentalisés

À défaut d'un consensus sur les valeurs et les normes, est-ce via les instruments et les outils qu'est assurée la coordination de l'action entre CPAS et SPE ? Lascoumes et Le Galès nous invitent en effet à analyser l'action publique à partir de ses instruments et de ses outils et objets concrets : procédures, logiciels informatiques, nomenclatures, catégories administratives et statistiques, etc. Les instruments techniques tendraient de la sorte à s'imposer comme pilotes invisibles de l'action des professionnels et des parcours des usagers (Lascoumes & Le Galès, 2004).

De fait, les politiques et dispositifs de transition se caractérisent par une instrumentation croissante. Pour faire face aux nouveaux flux générés par les politiques d'activation systématique et obligatoire des demandeurs d'emploi et des usagers, la réponse managériale apportée au sein du SPE et des CPAS consiste généralement à renforcer les prescriptions, et à imposer un mode de standardisation par les procédures bureaucratiques et informatiques.

Dans le cadre du Service public de l'emploi, l'ensemble du travail d'accompagnement est ainsi organisé par le logiciel IBIS. Le logiciel détermine les options possibles, réduit la complexité à un code, impose sa nomenclature et son parcours prédéfini. L'écran s'interpose dans la relation dual entre le professionnel et l'usager. Le « serveur » informatique devient l'entité qu'il faut servir. Seule trace de l'activité du professionnel, tout comme de l'activation de l'usager, elle est par conséquent l'instrument de leur évaluation et de leur contrôle.

« L'encodage est de plus en plus organisé en fonction d'un contrôle du chercheur d'emploi et l'outil qui doit à la base être un outil de travail pour le conseiller n'est plus ergonomique. Le logiciel a perdu de son utilité pour l'accompagnement du chercheur d'emploi, et pour la direction employeur, le logiciel a rendu plus compliquée la fonction de matching qu'il est censé faciliter. » (un gestionnaire d'offre du Service public de l'emploi)

Du côté des CPAS, la tendance est également à une instrumentation croissante du travail d'accompagnement réalisé par les assistants sociaux et les agents d'insertion. Quelques CPAS se sont résolument engagés dans la voie d'une modernisation par la standardisation des procédures administratives et

informatiques, via un dossier social informatisé unique. Toutefois, de manière massive, l'état des lieux des instruments (« New Horizon, CPAS 2000, New Wallace... ») et de leurs usages en CPAS montre que ceux-ci demeurent parcellaires et disparates, peu utiles et peu utilisés, voire rejetés, à l'exception notable des instruments et procédures nécessaires à la récupération des financements auprès de l'État fédéral ou des partenaires régionaux.

Il ressort des récits d'expérience des travailleurs sociaux à propos de l'informatisation du travail social que les instruments mis à disposition sont jugés complexes, peu conviviaux et relativement inefficaces. Ils tendent également à être perçus comme une menace pesant sur la relation singulière entre le travailleur social et l'usager.

« Pour la question de la standardisation, le souci principal, c'est la question de l'accès à l'information détaillée du dossier. Que les agents concernés et les chefs de service aient l'accès OK, mais les conseillers, ça c'est vraiment pas souhaitable. Il faut qu'ils aient toute l'info nécessaire à une prise de décision éclairée, mais pas accès à toutes les infos sur les usagers. »

« Le danger du rapport standard, c'est de se contenter de cocher, de ne plus regarder la situation dans toute sa complexité, de se réfugier derrière un canevas pour échapper à la responsabilité, j'ai des collègues comme cela. Ce n'est pas du travail social. »

Si les instruments internes à chaque institution posent question, il en va de même, et de façon encore plus importante, pour les instruments censés favoriser le travail en réseau entre opérateurs. En Région bruxelloise, le Réseau des Plates-formes pour l'Emploi (RPE) est l'outil d'encodage et de transmission des informations devant permettre d'assurer une traçabilité des actions réalisées par l'usager auprès des différents opérateurs, notamment entre SPE et CPAS. En pratique, l'usage du RPE s'effectue de manière minimaliste :

« C'est juste pour obtenir le financement. »

« Normalement, les offres d'emploi devraient être introduites dans le RPE, mais ils ne le font pas pour éviter qu'un autre service ou un autre opérateur s'en empare. »

L'analyse des pratiques révèle un rapport instrumental aux outils teinté de méfiance : « Que va faire le partenaire de l'information ? »

Pour surmonter ces difficultés de transmission de l'information, c'est de manière croissante par les échanges automatisés d'information via la Banque Carrefour de la Sécurité Sociale (Datawarehouse marché du travail et protec-

tion sociale) que les SPE d'une part, les CPAS d'autre part, peuvent être informés de la situation de leurs usagers auprès de leur partenaire.

Cette fragmentation se vérifie également pour les instruments et les outils de connaissance, de pilotage et d'évaluation de l'action publique. Si chaque institution dispose de ses propres données et indicateurs (parfois sommaires), leur mise en relation et leur comparabilité font encore défaut. Certes, la situation des jeunes à un moment donné est connue. Or, ce qui est important à décrire et à analyser pour le pilotage de l'action publique, mais aussi le plus difficile, ce sont les transitions (intra et intersystèmes), particulièrement nombreuses au cours des premières années de vie active.

2.5. Des professionnels en tension

C'est en première ligne, dans les relations entre les professionnels et les usagers que s'actualisent les institutions, les plans et les dispositifs, que s'éprouvent les dilemmes moraux et pratiques. L'action publique se fait au concret, dans les activités les plus routinières des agents, dans les interactions les plus quotidiennes entre les agents et les gens (Lipsky, 1980 ; Dubois, 1998).

Que cela soit en CPAS ou au sein du SPE, l'accent mis sur les fonctions d'accompagnement et d'activation des jeunes comme réponse privilégiée aux difficultés d'insertion dans l'emploi expose particulièrement ces professionnels de première ligne aux tensions de leur fonction d'intermédiaire. Ils apparaissent parfois aussi démunis que les jeunes qu'ils sont censés aider.

« Je ne sais pas ». Récit d'un conseiller emploi d'Actiris travaillant dans une antenne locale :

« C'est l'histoire d'un jeune de 19 ans, secondaire inférieur. Il a interrompu sa 4^e année. Le jeune arrive chez moi avec un projet professionnel inexistant, avec des envies inexistantes. Donc je l'oriente vers un « groupe jeunes » d'une semaine. Et je lui dis, tant qu'on y est, faites aussi votre CV, votre lettre de motivation. Quand il revient vers moi, il n'avait rien fait. À ce moment-là, le « groupe jeunes » n'est plus d'actualité. Mais il me dit qu'il veut faire une formation en électroménager. Je me renseigne, et je l'inscris. Et puis, pas de bol, il n'a pas été à la formation.

J'essaie de retourner vers lui en lui demandant : « qu'est-ce que tu veux faire dans la vie en général ? » – il ne sait pas, alors je lui demande « est-ce que l'argent t'intéresse ? » – il ne sait pas. Là, il me dit qu'il travaillerait bien avec son père dans le café familial. Je lui demande s'il se voit faire ça... Il me dit qu'il ne sait pas.

Je suis moi-même perdu dans ce que je dois faire avec lui. Le prochain rendez-vous est dans quinze jours, et je suis toujours dans mes réflexions, je ne sais pas quoi faire. C'est limité, avec la batterie de solutions qui sont à ma disposition. »

«Jury Central». Récit d'une assistante sociale en CPAS, service ISP

«Je travaille au département formation dans un CPAS. Je fais de l'accompagnement individuel. Les formations sont généralement organisées à l'extérieur. C'est une jeune qui est arrivée dans notre département parce qu'elle a arrêté les études. Elle a vingt ans, elle a arrêté ses secondaires, techniques de qualification. Elle dit qu'elle voudrait faire une formation, mais elle ne sait pas trop dans quel domaine. Elle me parle d'une formation comme esthéticienne. Il m'a semblé que c'était parce qu'elle avait une copine qui faisait cela qu'elle voulait le faire aussi. Je l'envoie à Bruxelles Formation. Je pensais qu'elle était assez autonome pour faire des recherches elle-même. Au 2^e rendez-vous, elle avait été à Bruxelles Formation, et elle allait un peu dans tous les sens : la bureautique, l'informatique,... et surtout elle avait déjà raté le début des sessions de formation. Donc je lui ai proposé de passer par une autre étape et de faire une détermination de projet.

Elle n'était pas sûre parce qu'elle aurait l'impression de perdre du temps. Elle est revenue avec sa mère et finalement elle a décidé de suivre la détermination de projet. Suite à cela, elle a décidé de faire le jury central pour ne pas être bloquée et avancer dans son diplôme.

Pour l'instant elle doit aller à la Communauté française pour voir comment c'est organisé. Elle fait pas mal de démarches. Elle bénéficie du revenu d'intégration. »

De nombreux autres récits évoquent des expériences similaires, marquées par la frustration et un sentiment d'impuissance face, d'une part, à l'ampleur des difficultés objectives, subjectives et relationnelles des jeunes, et d'autre part, aux limites des réponses que peut apporter le professionnel.

À défaut de proposer des réponses substantielles directes sous forme d'emploi – au mieux les conseillers-emploi et agents d'insertion peuvent parfois proposer des offres d'emploi auxquelles le jeune sera invité à postuler –, ces agents de l'intermédiation en viennent parfois à redéfinir *a minima* leur fonction : assurer la mise en conformité administrative et la constitution du dossier de l'usager, veiller au respect des obligations et/ou au maintien des

droits de l’usager, lui apporter un soutien moral, lui prodiguer des conseils et consignes pour la poursuite de sa recherche d’emploi en l’adressant à un autre opérateur. Fondamentalement, il s’agit d’assurer la continuité de l’activation.

À cet égard, les analyses en groupe ont lourdement souligné le paradoxe bureaucratique dans lequel sont souvent placés les professionnels de première ligne, chargés d’autonomiser les usagers alors qu’ils ressentent eux-mêmes le manque d’autonomie de leur fonction.

2.6. Quels résultats ?

In fine, le déploiement de l’action publique à l’égard des jeunes en transition pose la question de son évaluation.

L’évaluation de la mise en œuvre du CPP, effectuée par l’Observatoire de l’Emploi, indique que le taux de mise à l’emploi des jeunes sortis de l’école ayant bénéficié du CPP en 2010 est supérieur de 10,6 % à celui du même groupe de jeunes un an auparavant. Ce constat positif est en partie à mettre sur le compte d’effets conjoncturels (De Villers, 2013).

Pour sa part, dans son analyse des déterminants du chômage en Région de Bruxelles-Capitale, Marion Englert en conclut, pour la Région bruxelloise, que le plan d’Activation du Comportement de Recherche est d’« une efficacité contestable pour la réduction du chômage », tout en constituant un « vecteur de pauvreté » (Englert, 2013 : 284).

Si certaines études semblent mettre en évidence l’effet incitatif et préventif de la menace de sanction (Cockx et al., 2011), elles mettent en évidence que les chercheurs d’emploi sanctionnés sont les plus vulnérables et les plus défavorisés sur le marché du travail, notamment en termes de qualification (Cherenti, 2010 ; Cockx et al., 2011, cité par Englert, 2013 : 288).

Comme le résument Bonvin et Conter : « Hors situation de plein emploi, l’aptitude des politiques à accroître les opportunités individuelles en agissant sur l’offre de travail (incitations, formations, etc.) reste en effet d’une efficacité très limitée » (Bonvin & Conter, 2006).

Sur le plan de l’analyse qualitative, les analyses en groupe menées avec les professionnels de l’intermédiation ont explicité quelques-uns des effets paradoxaux d’une action publique focalisée sur l’accompagnement des demandeurs d’emploi et des usagers.

Le premier paradoxe est que, destiné à favoriser les transitions vers l’emploi, l’espace transitionnel tend à devenir un espace de circulation en soi. Le déve-

loppement considérable des fonctions d'accompagnateurs, la complexification intra-organisationnelle et inter-organisationnelle ont conduit à une extension et à une segmentation croissante des transitions entre l'enseignement et l'emploi.

En particulier, la césure entre les missions d'accompagnement des demandeurs d'emploi et les missions de « placement » et de « mise à l'emploi » constitue un véritable fossé dans le parcours du demandeur d'emploi. Ce sont des organismes et/ou des services et des intervenants différents qui assurent, d'une part, « l'accompagnement du chercheur d'emploi » et d'autre part, « sa mise en relation avec le marché de l'emploi », que cela soit en lui proposant un emploi subsidié ou en le mettant en relation avec des employeurs. L'analyse en groupe réunissant les différents professionnels d'Actiris a mis en évidence les différentes logiques d'action des professionnels, selon leur fonction et leur position dans l'organisation. Alors que les « conseillers-emploi » se réfèrent à une logique d'activation des demandeurs d'emploi prégnante dans leur direction, les « gestionnaires d'offre » s'inscrivent dans une logique de service des employeurs : « La réalité, c'est que le gestionnaire d'offre sait que pour 99 % des chercheurs d'emploi, c'est un combat perdu, et donc il sait qu'il va chercher le meilleur candidat pour ne pas se faire taper dessus par son responsable et son employeur ».

Ce clivage se retrouve également au sein des CPAS. C'est ici en particulier le passage entre le Service Social Général (SSG) et le Service d'insertion socio-professionnelle qui fait office de « pont aux ânes » pour les usagers, donnant lieu à des tensions récurrentes entre les assistants sociaux du SSG et les agents d'insertion quant à leur appréciation de l'employabilité de l'usager. Au sein même des services ISP, l'autonomisation d'une cellule chargée de la mise à l'emploi via les contrats article 60 constitue un nouveau filtre, posant la question de la catégorisation et de la sélection des usagers qui peuvent en bénéficier.

Il en résulte une tendance à la segmentation interne des publics au sein de ces dispositifs et entre ces dispositifs. Le risque est alors de se limiter à une logique « d'écrémage », en rejetant les jeunes « les moins motivés », « les moins aptes », « ceux qui ne disposent pas d'un projet », etc.

Comme le soulignent Orianne, Moulaert et Maroy dans les conclusions de leur recherche sur la mise en œuvre des dispositifs d'activation, « la première dérive consisterait à déconnecter totalement les finalités subjectives du travail des professionnels (faire travailler l'employabilité) des attentes politiques (mettre à l'emploi), autrement dit, déconnecter le lien entre le travail sur l'employabilité et la mise à l'emploi ; dans ce cas, le travail d'insertion se rédui-

rait à une pure assistance psychologique d'exclus du marché du travail et le dispositif intégré d'insertion ne serait plus qu'un « mode d'emploi pour l'employabilité » (Orianne et al., 2004).

3. Balises et perspectives

Complexité conflictuelle des partenariats, cloisonnements institutionnels, débats et controverses persistants à propos du référentiel de l'activation, confusion entre procédures contrôlantes et processus capacitants, anomie des professionnels de première ligne, efficacité relative et sélective d'une stratégie d'activation des usagers et chercheurs d'emploi en l'absence de perspectives suffisantes d'accès effectif à l'emploi, etc. Ces constats critiques constituent autant de défis pour la gouvernance des transitions des jeunes peu scolarisés entre l'enseignement et l'emploi.

Ces défis sont en partie internes à chacune des institutions. Tant les CPAS que le SPE sont d'ailleurs en chantier permanent pour faire face aux enjeux professionnels et organisationnels ainsi qu'aux difficultés de pilotage qu'impliquent la poursuite et le renouvellement de leurs missions dans un environnement social et politique en mutation.

Mais ces défis sont également externes et concernent la construction de l'action publique en matière de transition des jeunes. CPAS et SPE sont des acteurs clés de cette action publique, mais leur importance ne doit pas alimenter une tentation monopolistique qui en ferait des acteurs exclusifs.

Trois balises peuvent être proposées. Elles portent respectivement sur la responsabilisation collective des transitions des jeunes entre l'enseignement et l'emploi, sur la clarification des termes du contrat social et sur les exigences de capacitation de l'action publique.

3.1. Assumer collectivement la responsabilité des transitions des jeunes entre l'enseignement et l'emploi : construire les mondes sociaux de l'insertion

Au consensus excluant qui fait porter aux plus faibles la responsabilité de leur insertion, il s'agit de substituer la responsabilisation collective, le degré de responsabilité de chacun des acteurs étant proportionnel à son pouvoir social dans la régulation des transitions. Il convient d'agir « avec » les personnes et « sur » les systèmes (et pas seulement « sur » les personnes), en favorisant des stratégies inclusives et coopératives aux différents niveaux et entre les différents acteurs des transitions.

Construire de manière partenariale les « mondes sociaux de l'insertion », et non plus se rejeter entre institutions, et sur les jeunes eux-mêmes, la responsabilité de la situation des jeunes précaires, demande de restructurer les partenariats aux niveaux stratégiques et opérationnels, et à celui du soutien, ainsi que d'impliquer les acteurs en amont des transitions, ceux de l'enseignement, et en aval, les acteurs du monde du travail et particulièrement les employeurs. Il y a un rôle nouveau à développer pour les CPAS et SPE comme médiateurs au sein d'un réseau d'action publique.

Une approche positive des transitions plaide pour la construction de régulations spécifiques, encastrées dans le tissu social et économique local, reposant sur l'engagement conventionnel et contractuel des institutions, des entreprises et des collectifs (Gazier, 2008 : 99).

3.2. Clarifier les termes du contrat social : vers une « Garantie pour la jeunesse »

Sur le plan des droits, obligations et statuts, les jeunes en transition connaissent actuellement une diversité de situations et de statuts selon qu'ils sont demandeurs d'emploi en stage d'insertion ou demandeurs d'emploi indemnisés, selon qu'ils sont bénéficiaires d'un revenu d'intégration sociale octroyé par les CPAS, qu'ils sont en reprise d'études ou en dehors de toute protection sociale. Ces diversités de statut conditionnent les ressources auxquelles ces jeunes peuvent avoir accès, sur le plan financier, mais également sur le plan des opportunités de reprise d'études, d'accès aux formations, aux stages, à l'emploi ou à des expériences alternatives de socialisation.

Si l'on ne veut pas s'en tenir à une pseudo-activation et à une pseudo-contratualisation, il importe de clarifier les termes du contrat proposé aux jeunes en transition.

En ce sens, on peut souligner l'intérêt du principe de la « Garantie pour la jeunesse » promue au niveau européen et en voie d'implémentation en Région de Bruxelles-Capitale. Le principe de la « Garantie pour la jeunesse » est de garantir à tout jeune en décrochage (d'emploi ou d'études) l'accès effectif dans un délai rapproché, à un emploi ou à un stage ou à une formation⁷.

Accompagnée de recommandations quant aux modalités de sa mise œuvre (approche partenariale, ciblage sur les jeunes en dehors de l'emploi, de l'enseignement ou de la formation – et pas uniquement sur les jeunes enregistrés comme demandeurs d'emploi –, nécessité d'une évaluation continue) et d'un appui financier européen pour permettre son implémentation dans les contextes nationaux et régionaux, la Garantie pour la jeunesse constitue-t-elle

le vecteur d'un nouveau paradigme, impliquant de ne plus s'en tenir à un traitement moral des jeunes en transition, focalisée sur les facteurs individuels et motivationnels de l'accès à l'emploi ?

On peut en tout cas relever que le concept de « Garantie » vient interroger les politiques d'activation en évoquant une responsabilité, non seulement individuelle, mais bien copartagée entre les acteurs institutionnels concernés et les demandeurs d'emploi par rapport à leur recherche d'emploi (CCFEE, 2013). Dans la recommandation européenne, il est fait mention du « principe d'obligation réciproque » entre les jeunes et les institutions mettant en œuvre la Garantie pour la jeunesse. Il s'agit là d'une contrepartie qui sera donnée au jeune en échange de son « activation », évitant ainsi l'impression d'un « faux contrat ».

De même, la mise en place d'une Garantie pour la jeunesse au niveau de la Région de Bruxelles-Capitale est une opportunité pour refonder et dynamiser les partenariats entre SPE et CPAS et plus largement entre acteurs publics, privés et associatifs, dans la construction d'offres de services diversifiées et complémentaires. L'enjeu est bien ici d'inverser la pyramide de l'action publique au bénéfice des jeunes les plus éloignés de l'emploi et des professionnels de terrain en nouant des accords institutionnels qui placent l'ensemble des institutions et organismes au service de leurs besoins. Il s'agit de construire des relations de confiance personnalisées avec le jeune et lui assurer un accompagnement par un seul référent.

Prendre au sérieux la promesse de la « Garantie pour la jeunesse » pour apporter une réponse adéquate à chaque jeune implique tout à la fois :

- ◆ *de combler les « trous » de la protection sociale des jeunes en phase de transition entre études, formations et emploi.* On constate à la fois une multiplication des formes pseudo-contractuelles et une disparité, voire un arbitraire, dans les « droits et devoirs » des jeunes en phase de transition selon leur statut institutionnel. En ce sens, on devrait pouvoir remplacer les divers « pseudo-contrats » par un « vrai contrat » – voire par un statut – de transition, permettant de combiner formation, engagement volontaire, reprise d'études, lancement d'activités, etc. Il y a là une nouvelle génération de droits sociaux, économiques et culturels à inventer, par-delà les découpages institutionnels et statutaires actuels pour donner corps au principe de « droits d'autonomie » davantage liés aux personnes qu'aux statuts et aux institutions ;
- ◆ *de sécuriser les transitions, non seulement du point de vue statutaire et juridique, mais sur le plan substantiel.* Pour ne pas se limiter à un simple accompagnement psychologique et moral, l'accompagnement doit être substantiel, favorisant effectivement l'accès à des ressources d'orientation, d'études et

de formation, de stage, d'expériences de socialisation et d'emploi. Cela implique d'assurer la continuité, la valorisation et la complémentarité des parcours. En ce sens, la comparaison des différents dispositifs de transition permet de souligner l'importance de caractéristiques comme le caractère intensif du dispositif, sa dimension expérientielle favorisant des mises en situation réelle et les possibilités effectives d'insertion dans l'emploi, ainsi que la poursuite d'un accompagnement et d'une triangulation de la relation employeur-stagiaire/employé ;

- ◆ *de personnaliser et de globaliser l'accompagnement.* Il s'agit de prendre au sérieux la reconfiguration de l'action sociale autour des personnes et de leurs problèmes singuliers. Cela entraîne la nécessité de l'organisation d'une action publique sur mesure, il importe que les dispositifs soient des dispositifs de personnalisation par lesquels le soi acquiert une valeur sociale positive (Cantelli & Genard, 2007). L'élargissement des options ouvertes aux jeunes en transition doit permettre de dépasser les oppositions entre les différentes conceptions de l'activation. Un accompagnement personnalisé implique de ne pas introduire de procédures de contrôle bureaucratique dans le processus d'accompagnement. Afin de renforcer les capacités des personnes aidées, il faut modifier l'éthique de l'action publique et des pratiques professionnelles. Il s'agit encore d'assurer la continuité de l'accompagnement en évitant le morcellement et la superposition d'intervenants aux rôles cloisonnés. Mettre l'usager au centre de l'accompagnement implique que les différents services et intervenants soient effectivement organisés autour de l'usager plutôt que d'être dans une logique de « transfert » de la « patate chaude » ;
- ◆ *de développer une véritable politique d'information et d'orientation accessible à tous les jeunes et plus lisible que les dispositifs disparates actuels.* Dans un contexte de diversité et de complexité croissante de dispositifs (de formation, de filières d'études, de possibilités de bourses de voyage, de secteur d'emploi, etc.), l'accès à l'information est une ressource stratégique, génératrice d'inégalités. Les enjeux de l'orientation apparaissent cruciaux. Ce qui fait défaut ici, ce n'est pas tant l'information elle-même, mais plutôt sa profusion, difficile à gérer. À cet égard, plutôt que la démultiplication des « bilans de compétence », « conseils d'orientation » et « détermination de projets » actuellement proposés par une diversité d'intervenants tributaires de leur propre cadre institutionnel d'outils parfois limités à leur disposition, il conviendrait de donner suite à la proposition de développer, de manière partenariale, un véritable centre de référence en matière d'orientation et de détermination de projet d'études, de formation et de profession.

Rendu prudent par les nombreuses promesses non tenues, on se gardera de trop attendre de la « Garantie pour la jeunesse ». S'il n'est pas investi comme une opportunité de refondation de l'action publique au bénéfice des jeunes peu scolarisés en transition, le « nouveau paradigme » espéré risque de ne constituer qu'un dispositif occupationnel supplémentaire dans le *patchwork* des transitions. L'effectivité de cette promesse se vérifiera concrètement à ses modalités d'application et ses usages⁸.

3.3. Capaciter l'action publique

La troisième balise porte sur la capacitation de l'action publique elle-même.

3.3.1. Capaciter les professionnels et l'organisation

Les attentes d'éthicisation et de capacitation de l'accompagnement ont des implications pour les professionnels de l'accompagnement et pour les cadres organisationnels dans lesquels ils déplient leurs métiers.

Comme l'a mis en évidence la recherche menée sur l'accompagnement des personnes dans les CPAS bruxellois, le développement des savoirs et l'accroissement de l'autonomie sont deux facteurs clés de l'extension du pouvoir d'agir des professionnels. Cela suppose d'intervenir à la fois sur les contenus de leur travail, sur les modes d'organisation du travail et sur la gestion des ressources humaines (Degraef & Franssen, 2012 : 26). De même, dans son analyse du travail des conseillers-emploi du Forem, Héloise Leloup a bien mis en évidence les enjeux de la professionnalisation de ces agents de première ligne. Ce passage d'un pilotage par les procédures administratives à un pilotage par la professionnalisation implique à la fois de renforcer le référentiel professionnel de ces agents et d'investir dans leur formation et leurs moyens d'action concrets (Leloup, 2013).

3.3.2. Se donner les moyens de l'évaluation et du pilotage

Enfin s'affirme la « nécessité d'un pilotage réflexif et informationnel des transitions ». Sur le plan de la gouvernance, l'espace transitionnel bruxellois constitue un modèle polycentré et multi-niveaux, marqué par la pluralité des instances de pilotage, de concertation, d'avis. Prises une à une, chacune de ces instances a sa légitimité et sa fonctionnalité propre. Cette pluralité est en partie inhérente aux sociétés « complexes et autoréflexives » contemporaines.

Sans plaider pour un pilotage monopolistique qui serait contradictoire avec la nature même de l'espace transitionnel, on peut souhaiter une clarification

du schéma de gouvernance de l'espace transitionnel en Région de Bruxelles-Capitale. À cet égard, la structuration des acteurs des transitions (SPE, CPAS, Missions Locales, OISP, enseignement, employeurs, etc.) en « bassin de vie » est porteuse de potentialités, bien qu'il faille déplorer qu'à Bruxelles cette structuration reste scindée entre acteurs francophones et néerlandophones.

Notes

1. Basée sur la méthodologie d'analyse en groupe, cette recherche a permis aux différents acteurs concernés d'analyser ensemble l'action publique en matière de transition des jeunes peu qualifiés entre l'enseignement et l'emploi. Au cours de 23 journées d'analyse en groupe, plus d'une centaine de participants – responsables institutionnels, enseignants, employeurs, professionnels de l'intermédiation (conseillers-emploi, travailleurs sociaux, formateurs, agents d'insertion, etc.), jeunes sans emploi, etc. – ont ainsi pu confronter, à partir de récits d'expériences, leurs analyses et leurs propositions.

Centré sur la Région de Bruxelles-Capitale, le projet a été alimenté par la comparaison avec les expériences d'autres régions et pays européens et par les échanges avec plusieurs Services publics de l'emploi européens. Pour les volets régional et européen, trois Services publics de l'emploi se sont associés au projet : l'Arbeitsmarktservice Österreich (AMS – SPE Autriche), la Bundesagentur für Arbeit (SPE Allemagne) et le FOREM (SPE Belgique Wallonie).

En outre, cinq séminaires statistiques ont été organisés par la CCFEE dans le cadre du projet LaboJeunes. Chacun de ces séminaires a réuni entre 30 et 50 participants directement impliqués dans la production, l'analyse et l'usage de données et d'indicateurs de type statistique dans les domaines de l'emploi, de l'enseignement et de la formation (<http://www.youthlab.eu>).

2. Impulsée par la section CPAS de l'Association de la Ville et des Communes de la Région bruxelloise (AVCB), cette recherche portant sur l'accompagnement des personnes bénéficiaires de l'aide sociale dans les CPAS bruxellois s'est déroulée en plusieurs phases. Le dispositif de recherche-action a consisté pour les chercheurs à établir conjointement un état de la situation et des connaissances, à partir de données transmises par des CPAS et d'observations dans quelques CPAS, aboutissant à la rédaction de huit notes thématiques transversales qui ont servi de base de réflexion pour le travail d'analyse en groupe. Celui-ci a été mené par huit groupes thématiques réunissant chacun une dizaine de travailleurs sociaux aux fonctions diverses et provenant des différents CPAS bruxellois.
3. La qualification usuelle de « peu qualifiés » doit être remise en question. Il serait plus exact de parler de jeunes peu scolarisés et peu certifiés, ce qui n'exclut pas qu'ils disposent de compétences et de qualifications, sans que celles-ci ne soient reconnues et valorisées sur le marché de l'emploi (Rose, 2012).
4. « L'intervention des CPAS constitue une aide résiduaire qui a lieu quand l'usager est dans l'impossibilité de subvenir à ses besoins soit par les revenus de son travail, soit par d'autres moyens tels que l'assurance chômage. Le fait d'être allocataire du revenu d'intégration ou de l'aide sociale du CPAS peut donc être

considéré comme un pas de plus vers la précarité. Sur base des informations disponibles, environ un cinquième des jeunes inscrits en stage d'insertion professionnelle auraient un lien avec le CPAS, c'est-à-dire qu'ils disposent d'une aide financière du CPAS (sous forme de RIS ou autre). Au total, la proportion de DEI ayant un lien avec le CPAS est plus élevée chez les jeunes (15 %) que dans l'ensemble des DEI (11,4 %) » (Extrait de : Observatoire de la santé et du social de Bruxelles-Capitale (2013), « Jeunes en transition, adultes en devenir », Rapport bruxellois sur l'état de la pauvreté 2012. Bruxelles : Commission communautaire commune, p. 35).

5. L'article 60 de la loi organique des CPAS permet en effet au CPAS d'engager une personne afin de lui ouvrir le droit aux allocations de chômage et /ou de lui permettre d'acquérir une expérience professionnelle. Le contrat de travail est exécuté soit au sein du CPAS soit auprès d'un tiers. Force est pourtant de constater que, pour une majorité des usagers des CPAS, cet objectif demeure éloigné, voire hors d'atteinte. Ainsi par exemple, en Région de Bruxelles-Capitale, seul un tiers des bénéficiaires du revenu d'intégration fait l'objet d'un accompagnement en insertion socioprofessionnelle, et la proportion, environ 10 %, de ceux qui bénéficient d'une mise au travail (essentiellement et de manière provisoire via les emplois « article 60 ») est encore bien plus réduite. (SPP Intégration Sociale, bulletin statistique mars 2012).
6. FICHE TECHNIQUE D'INFORMATION, Réglementation ONEM à propos du stage d'insertion professionnelle et rôle de l'agent d'Actiris, Direction CE, Service QM, janvier 2012.
7. En réponse à la crise de l'emploi qui touche particulièrement les jeunes en Europe, les politiques européennes en faveur des jeunes ont été renforcées à travers le paquet « emploi des jeunes », présenté par la Commission en décembre 2012 dont un des volets est la « Garantie pour la jeunesse » ou « Garantie Jeunes ». Le 22 avril 2013, une recommandation l'instituant a été adoptée par le Conseil de l'UE. Le 1^{er} article de la recommandation est le suivant : « Art.1 : Veiller à ce que tous les jeunes de moins de 25 ans se voient proposer un emploi de qualité, une formation continue, un apprentissage ou un stage dans les quatre mois suivant la perte de leur emploi ou leur sortie de l'enseignement formel. »
8. On peut d'ailleurs relever que l'objectif du gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale est de « tendre vers cet objectif » et que la traduction de cet objectif politique, dans le Contrat de gestion 2013-2017 d'Actiris en son article 33, est également prudente : « Actiris s'engage à étudier et, le cas échéant, à proposer la mise en œuvre au Gouvernement de la « Garantie pour la jeunesse » par laquelle il propose que, durant la période de leur stage d'insertion professionnelle, tous les jeunes, soit obtiennent un emploi, soit suivent une formation complémentaire, soit participent à des mesures d'activation professionnelle (stage, immersion, essai métier, volontariat, etc.) avec comme objectif final l'obtention d'un emploi de qualité. »

Chapitre 4

L'adaptation des politiques publiques du logement face aux nouveaux enjeux sociétaux

*Alain Malherbe, Nicolas Bernard, Bernard Monnier, Luc Laurent,
Pascal De Decker et Kristof Heylen*

1. Du logement à l'habitat¹

Alain Malherbe

1.1. Introduction

L'action publique en matière de logement a été fortement remise en question ces dernières années. Elle doit faire face à plusieurs défis sociétaux (dualisation et mutations sociales, appauvrissement galopant d'une partie de la population, coût énergétique) qui sont très vifs dans les trois Régions belges, même si les situations sont diverses. Elle a également un lourd héritage à assumer. Son fonctionnement a été essentiellement conçu au départ de réponses à donner à une demande de logement dans le cadre de la société de plein emploi et de noyaux familiaux stables de l'après-guerre. Les structures mises en place pour y répondre ont été essentiellement concentrées sur deux axes : la mise à disposition de logements par les pouvoirs publics et le contrôle par ces derniers de la conformité des logements mis sur le marché par le privé.

L'article revient sur ces différents aspects en identifiant les enjeux du logement en Wallonie et à Bruxelles tout en présentant un cliché de l'état de l'habitat en Flandre. Le logement a été au cœur d'un travail législatif important à Bruxelles et en Wallonie avec la refonte des deux codes. Un dispositif important a été ajouté au code du logement wallon au travers de l'accompagnement social des usagers par l'instauration du référent social. L'ensemble des politiques menées en la matière par les Régions vise à rencontrer la volonté de l'article 23 de la Constitution garantissant un logement décent pour tous.

Devant la difficulté que les acteurs traditionnels du logement éprouvent pour remplir leurs missions afin de répondre à des besoins qui se complexifient, d'autres opérateurs expérimentent des nouvelles voies. Dès 1981, le Fonds du Logement des Familles Nombreuses élargit son périmètre d'action par la remise sur le marché de logement pour son public cible. Les Agences Immobilières Sociales essaient de mobiliser le parc privé inoccupé à partir de 1999². Au même moment, les régies de quartier deviennent des relais entre les locataires des cités de logement ou les quartiers en rénovation urbaine, le secteur de l'insertion et le milieu de vie. L'associatif fédère et sensibilise au sujet des difficultés rencontrées par les plus démunis et met au point des formules d'accès au logement, comme le bail glissant. Des actions coordonnées sur des modes d'habiter jugés non conformes sont élaborées. Le Rapport général sur la pauvreté en 1995 et « Rosetta » en 1999, le film des Dardenne, portent un coup de projecteur sur ce que l'on dénomme à présent communément « l'habitat permanent dans les équipements touristiques ». Le plan HP (Habitat Permanent) se met en place entre 1995 et 1997 pour concerner à présent plus de 10 000 personnes en Wallonie (CPDT, 2011 : 39). Afin de coordonner les divers opérateurs du logement et de remettre la commune au centre de l'aménagement opérationnel de son territoire, l'Ancre communal voit le jour en Wallonie en 2001 pour être appliqué à partir du mois de janvier 2002³.

1.2. Des besoins qui obligent à changer de cap

Les années 2000 confirment les enjeux de l'accessibilité au logement et apportent des défis supplémentaires que doit relever le secteur du logement : complexité de l'évolution de la structure sociodémographique, augmentation et précarisation de plus en plus grande d'une partie de la population, normes environnementales et énergétiques associées à une augmentation des prix de l'approvisionnement, pression foncière qui écarte de plus en plus de ménages de la possibilité d'accéder à la propriété et les conséquences des crises bancaires et financières sur l'accessibilité aux crédits.

Aborder le logement seul ne suffit plus. Il est à la base d'un projet de vie. Le concept d'habitat lui correspond mieux, comme on l'a vu. Le logement n'est pas un isolat dans le territoire, mais en fait partie intégrante. Les choix résidentiels ont des impacts systémiques sur la mobilité, l'environnement, la cohésion sociale. La désurbanisation, avec comme corolaire une ghettoïsation sociale des quartiers, illustre la ségrégation qui s'agrandit, nécessitant une approche globale. Pour faire face à ces enjeux, les plans wallons de mises à niveau du parc de logement public existant et des tentatives de mixité sociale

se succèdent sans pouvoir proposer une nette amélioration de la quantité de l'offre⁴. Dans le même temps, si l'on constate une amélioration sensible des critères de confort des logements à Bruxelles, en Flandre et en Wallonie, cette amélioration quantitative cache une fracture qui s'agrandit entre les logements bénéficiant d'investissement pour les remettre aux normes de salubrité afin qu'ils correspondent aux critères de performances énergétiques et la marginalisation du parc locatif précaire.

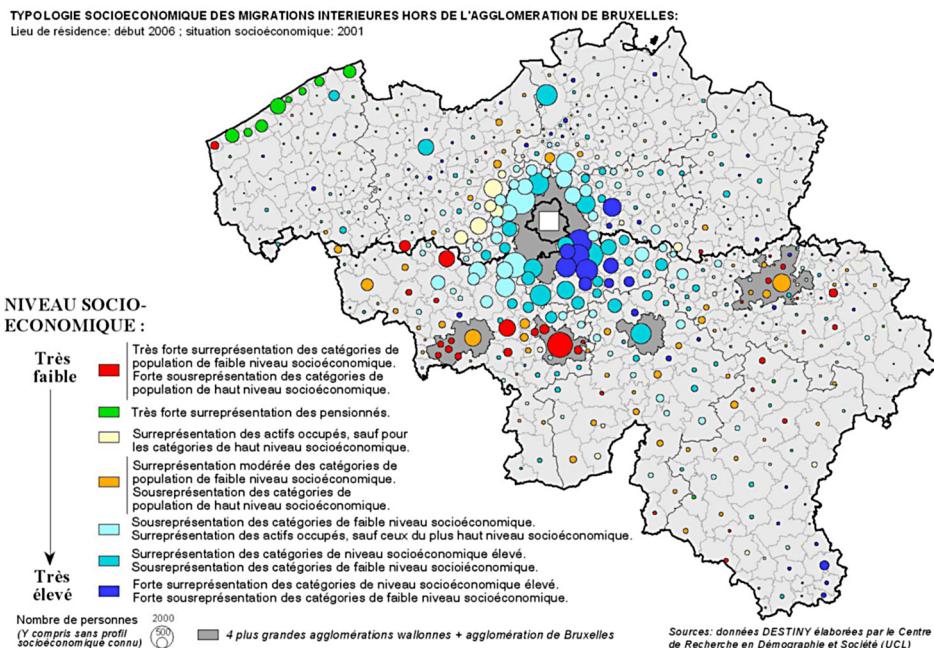
Plusieurs analyses ont été produites pour observer à des degrés divers ces mutations. La Conférence Permanente du Développement Territorial (CPDT, 2011) en Wallonie, et les travaux du Plan de Développement Durable à Bruxelles ont identifié et chiffré les besoins globaux que les territoires doivent satisfaire à l'horizon 2040 et dans lesquels l'habitat se taille une bonne part. Les rapports sur la cohésion sociale se concentrent sur l'accessibilité à l'habitat pour les personnes les plus fragiles et contribuent à avoir une image assez fine de la situation. Une recherche récente de la CPDT a mis en évidence les interdépendances entre Bruxelles et les Régions (flamande et surtout wallonne) dans le flux des personnes les plus précaires. La carte ci-dessous reprend les mouvements entre la Région bruxelloise et le reste du pays avec pour résultats des départs importants des populations de faibles niveaux socioéconomiques vers le Borinage, la région de Charleroi (surtout) et l'agglomération liégeoise (voir figure 1, p. 326).

Parallèlement, les portes du parc de logement public social sont devenues très difficiles à ouvrir, 37 983⁵ ménages en Wallonie (Rosenoer, 2012) attendent en moyenne quatre ans un logement social (CPDT, 2011), 41 000 ménages sont sur les listes d'attente à Bruxelles et une famille composée de trois enfants patiente en moyenne dix ans. Le temps d'attente en Flandre en 2012 est d'un peu moins de 35 mois⁶.

L'accès au parc privé, qu'il soit locatif ou acquisitif, n'est pas plus aisé⁷. Au-delà de répondre au besoin primordial en logement, on constate maintenant régulièrement que la dualisation sociale au sein des territoires bruxellois et wallons est de plus en plus prégnante. L'accès à certains quartiers ou lieux de vie est très problématique pour les ménages à revenus faibles et moyens. La pauvreté se concentre dans des poches dont l'étanchéité se renforce. Cet isolement est dû à une inaccessibilité à la propriété à l'est du canal bruxellois, couplée à des zones de relégation rurales ou périurbaines lointaines en Wallonie. Le parc de logement public s'est implanté majoritairement dans ces zones afin de pouvoir bénéficier de terrains bon marché⁸.

La modification de la structure des ménages et l'accroissement démographique prévus dans les trois Régions⁹ à l'horizon 2060 appellent à des réflexions

Figure 1 – Migrations de la Région bruxelloise vers les autres communes belges en fonction du niveau socioéconomique.



Source : typologie IGEAT, ULB au départ de données du Centre de Recherche en Démographie et Société de l'UCL.

autres pour pouvoir satisfaire la demande en logement. Le vieillissement de la population, l'éclatement des cellules familiales, la diversité culturelle sont autant de facteurs de plus en plus délicats à prendre en compte. La volonté de concentrer l'habitat dans les zones urbanisées pour limiter l'extension de terres artificialisées rend la pression d'autant plus forte. Elle doit être accompagnée de mesures garantissant une meilleure mixité dans l'accessibilité foncière des zones stratégiques d'habitat sur le territoire. Le sans-abrisme augmente lui aussi sensiblement avec les coups de boutoir de la crise¹⁰. Les structures d'accueil n'ont pas la possibilité de répondre à cette demande croissante.

1.3. Les réponses publiques et l'innovation sociale

Face à ces défis sociaux, environnementaux, économiques et territoriaux, la société civile et les pouvoirs publics apportent des réponses complémentaires. Outre la politique publique classique de construction de logements ainsi que les budgets prévus pour l'aide à la rénovation de l'ensemble du parc du logement, les codes wallons et bruxellois ont été revus en profondeur¹¹. Il est fait

état dans les pages qui suivent des principales mesures qui cherchent à maximiser l'utilisation des ressources en logement disponible. Le travail législatif wallon transcrit tous ces enjeux dans le nouveau Code wallon du logement et de l'habitat durable. Il s'est appuyé sur une vaste consultation. Il vise à prendre en compte l'ensemble des problématiques de l'habiter comme : le vieillissement de la population, la modification des modes de vie, la viabilité financière du secteur, la donne énergétique, la localisation des logements dans les lieux centraux. La mobilisation des acteurs du secteur pour construire leur devenir a été l'un des moments phares de cette réforme, ce qui en fait sa singularité et son exemplarité.

La localisation de l'habitat est devenue primordiale pour favoriser les mixités sociales et fonctionnelles, c'est-à-dire à proximité des pôles d'emploi, des commerces, des infrastructures de loisirs, etc. Derrière les dispositifs légaux se trouve le modèle de l'éco-quartier¹² qui doit être le plus neutre possible d'un point de vue énergétique et environnemental, proche des moyens de communication collectifs et intégré dans un contexte diversifié.

En marge des opérateurs publics du logement (Société de Logement de Service Public, communes, Fonds du Logement, etc.), l'innovation sociale débusque de nouvelles formes d'habitat ou légitime des modes d'habiter en les faisant reconnaître par les pouvoirs publics. Les objectifs du plan « Habitat Permanent dans les zones de loisirs » évoluent ainsi du relogement systématique des occupants des caravanes hors de ces zones avec un accompagnement social vers une acceptation de cette forme d'habiter en cherchant des solutions appropriées (architecturales, techniques, urbanistiques, sociales, etc.) pour stabiliser les occupants dans leur choix résidentiel. De manière générale, l'accès au foncier pour les plus précaires est au cœur des aides à l'acquisition avec l'expérimentation, entre autres, des *Community Land Trust*. Ce mécanisme foncier permet à une collectivité (*trust*) d'acquérir un bien immobilier (terrain constructible) et de le mettre à la disposition, sous la forme d'un bail emphytéotique, de plusieurs constructeurs ou propriétaires. Les conditions de revente du bien sont déterminées dès le début de l'opération. Une partie de la plus-value éventuelle lors de la cession du bien revient au *trust* qui réinvestit dans le projet. L'avantage du système est de décompter la charge foncière pour les acquéreurs des constructions.

Cette mutualisation du foncier est complétée par d'autres dispositifs comme les habitats groupés, les logements intergénérationnels de type « habitat kangourou »¹³. Le Plan fédéral des Grandes Villes a également investigué les conditions de diffusion de modèles innovants en finançant une étude sur « l'habitat solidaire ». Elle s'est clôturée en 2012 par l'actualisation des résul-

tats de 2006 (Thys et al., 2012). Les conclusions de l'étude encouragent à reconnaître ces « espaces d'innovation » dont l'existence n'est pas forcément récente, mais qui répondent à un réel besoin de mutualiser les frais de logement. Cette mutualisation se matérialise par le partage d'un logement locatif, par l'accueil d'une personne âgée dans l'habitat. Les services réciproques hors du circuit marchand et un logement en commun en sont les ressorts. L'acceptation de formes expérimentales d'habiter passe par l'adaptation de normes (l'aide sociale dépendant de la domiciliation ou de la salubrité par exemple) parfois trop rigides qui sont autant d'obstacles à leur émergence.

2. La réforme 2013 du Code bruxellois du logement

Nicolas Bernard

2.1. Introduction

Le Code bruxellois du logement adapte les moyens d'actions publiques pour répondre aux enjeux de l'accessibilité du logement en mobilisant les moyens évoqués plus haut. Ce 11 juillet 2013 a été promulguée dans la Région de Bruxelles-Capitale une très importante ordonnance, « portant modification du Code bruxellois du logement »¹⁴. Ces termes ne doivent cependant pas tromper : au-delà d'une simple « modification », c'est bien à une refonte globale qu'on a affaire puisque environ la moitié des articles existants ont été remplacés (Evrard, 2013 ; De Ost, 2013 ; Bernard & Mahoux, 2014).

2.2. Philosophie générale

Divers objectifs ont présidé à l'établissement de cette réforme. D'abord, il convenait d'actualiser et de moderniser un texte vieux de dix ans déjà¹⁵. Soucieux ensuite d'améliorer l'efficacité du Code, le législateur bruxellois a procédé à une évaluation de l'application de cet instrument sur le terrain, dont la présente réforme traduit les résultats. Enfin, l'ordonnance du 11 juillet 2013 avait pour but de consacrer une série d'évolutions sociétales et d'introduire plusieurs innovations en matière d'habitat.

Au total, sur le plan strictement légistique, ce chantier est assurément le plus imposant de la législature 2009-2014 en matière de logement. En tout cas, tous les volets de la politique du logement sont (re)touchés : lutte contre l'insalubrité, combat contre la vacance immobilière, règles d'attribution des logements publics non sociaux, logement social, agences immobilières sociales, accès à la propriété, dispositifs novateurs, etc. Passons-les en revue,

sans prétention d'exhaustivité (eu égard au caractère restreint de cette contribution).

2.3. Lutte contre l'insalubrité

En matière de lutte contre l'insalubrité, le législateur poursuivait un double but (qui n'est antagonique qu'en apparence) : amplifier l'éradication des taudis d'une part et, de l'autre, afficher quelque souplesse dans certaines situations particulières.

Pour satisfaire au premier objectif, la Région a d'abord supprimé toute espèce de formalité liée à la mise en location du bien (attestation ou certificat de conformité, suivant que le logement fait moins ou plus de 28 mètres carrés¹⁶) ; libérés ainsi d'une série de tâches administratives, les services d'inspection pourront se consacrer davantage à leurs enquêtes menées sur plainte ou d'initiative, celles précisément qui permettent de débusquer les situations les plus dramatiques. Par ailleurs, l'Inspection régionale confrontée à une porte close est désormais fondée à pénétrer dans les lieux sans le consentement des habitants, pourvu qu'elle ait reçu l'autorisation préalable du tribunal de police. Et, en cas d'indices « sérieux et concordants », la visite (d'initiative) ne sera plus précédée d'un avertissement.

Quant à la souplesse, elle s'exprime doublement. Parce que le but ultime consiste davantage en la remise sur le marché de biens rénovés qu'en une sanction (financière ou tenant à la fermeture du bien), le délai pour effectuer les travaux a été allongé et, sur un autre plan, la moitié de l'amende pourra être suspendue (dans l'espoir qu'elle soit réinjectée plutôt dans la réfection). Souplesse, ensuite, parce que le bien ne souffrant que de défauts « de minime importance » n'encourra plus automatiquement une interdiction à la location ; si leur suppression devait entraîner des frais disproportionnés, l'administration pourra faire montre de tolérance (procédure dite « non conforme non fermé »).

2.4. Règle d'attribution des logements publics non sociaux

Si le parc des logements sociaux fait l'objet d'une stricte réglementation, les autres opérateurs publics (communes, CPAS, etc.) jouissent incontestablement d'une plus grande liberté ; or, cette dernière n'est pas toujours utilisée à bon escient. Aussi, il convenait d'imposer un socle minimal et homogène de règles, à tous, non sans bannir certaines pratiques fort discutables. Le tout, en améliorant la transparence de fonctionnement des secteurs visés. Ces principes ont connu une triple consécration normative.

- a. Les réglementations déjà existantes en la matière (imposant notamment l'adoption d'un règlement d'attribution soumis à large publicité) ont été étendues à des opérateurs publics tels que le Fonds du Logement et la Société de développement de la Région de Bruxelles-Capitale (SDRB) et, même, à des opérateurs « de droit privé » comme les agences immobilières sociales.
- b. Afin de renforcer la destination sociale des opérateurs concernés, deux critères d'attribution sont désormais exclus : ceux qui ont trait à un seuil minimal de revenus du candidat locataire ou à sa localisation. Autrement dit, les opérateurs ne pourront plus refuser un candidat au motif qu'il ne gagne pas assez (au regard du loyer du bien brigué) ou qu'il n'habite pas la commune.
- c. L'attribution des logements communaux et appartenant aux CPAS est dorénavant confiée à des « commissions indépendantes » (du pouvoir politique), au sein desquelles siégeront des représentants du monde associatif.

2.5. Combat contre la vacance immobilière

Ici aussi, c'est une double volonté d'accentuation de l'efficacité de la lutte contre les habitations vides et de bienveillance à l'égard de certaines situations particulières qui a animé le législateur bruxellois.

- a. Concernant l'aspect répressif, tout d'abord, la régularité urbanistique est désormais prise en compte pour la détermination de l'occupation ; en clair, une unifamiliale transformée « illégalement » en bureau par exemple est considérée comme vide (et donc sanctionnée), quand bien même des personnes viendraient y travailler. Par ailleurs, la domiciliation dans les lieux ne permettra plus à elle seule d'échapper au glaive de la loi. Dans la ligne, les possibilités de justifier la vacance ménagée au propriétaire ont été resserrées, et objectivées¹⁷. Dans un autre registre, les constats posés par des agents communaux pourront faire foi dans le cadre de l'application de l'amende régionale relative à l'inoccupation immobilière. Enfin, et en vue de dynamiser ce dispositif, les agences immobilières sociales ont reçu le droit d'exercer le droit de gestion publique contre les logements abandonnés.
- b. La souplesse, on l'a dit, n'est pas absente de cet arsenal de nouvelles mesures puisque le propriétaire d'un bien visé par une procédure de droit de gestion publique est désormais autorisé à le vendre (pour échapper à la dépossession). Sur un autre plan, le recours introduit contre une amende

régionale est pourvu dorénavant d'un caractère suspensif; ce recours, toutefois, est à porter non plus devant le juge judiciaire, mais devant l'administration, ce qui raccourcira considérablement les délais de traitement.

2.6. Logement social

Plus encore qu'ailleurs, le secteur de l'habitat social connaît une situation de saturation extrême en Région bruxelloise puisque pas moins de 41 000 ménages (pas « personnes », « ménages » !) patientent sur la liste d'attente, alors que le parc immobilier n'est gros, lui, que de 39 000 unités de logement (dont il faut encore retrancher 2 700 habitations vides – car généralement en attente d'une rénovation). Résultat : une famille de trois enfants, par exemple, doit attendre dix ans en moyenne pour décrocher enfin un logement social ! En cause, notamment : une sous-occupation des habitations sociales (devenues trop grandes suite au départ des enfants, par exemple).

Ici aussi, un tour de vis s'imposait. Dont acte : les ménages habitant un bien comptant plus d'une chambre excédentaire sont désormais obligés de déménager dans le logement social plus adapté à la composition familiale (et de confort semblable, pas trop cher et pas trop loin du premier) qui leur serait proposé, sous peine de voir leur bail social purement et simplement résilié.

Il est une autre situation problématique dans ce secteur de l'habitat : le manque de mixité sociale, qui parfois confine au ghetto. Pour tenter de contrer ce phénomène, le législateur a autorisé les sociétés de logement qui le désirent à s'ouvrir à des personnes dites à revenus moyens (c'est-à-dire, qui gagnent « plus » que le traditionnel plafond d'admission). Incidemment, on améliore par là la santé financière des bailleurs sociaux.

Soucieuses néanmoins de ne pas détricoter un patrimoine immobilier social déjà peu étoffé, les autorités ont veillé à assortir cette faculté de divers garde-fous. D'abord, celle-ci ne trouve à s'appliquer que pour les « nouvelles » constructions (ou pour les rénovations), ce qui immunise en quelque sorte le parc social existant. Ensuite, un taux maximal (de logements moyens) est arrêté – 20 % par projet – et pour autant que la proportion globale des logements moyens de la société en question n'excède pas 10 % de l'ensemble du parc. Enfin, pour éviter de créer par là un régime de faveur au bénéfice de ces ménages à revenus moyens (lesquels ne pourraient se voir attribuer qu'un logement neuf – obligatoirement passif très bientôt, qui plus est – tandis que les habitations anciennes seraient dévolues aux plus pauvres uniquement), ce taux de 20 % doit être vu comme un droit de tirage qui peut être exercé sur la totalité du parc.

Au-delà des briques, il convient de raffermir la cohésion sociale dans les cités et d'impliquer les locataires dans la gestion de leur société de logement. Dans cette optique, le législateur bruxellois a significativement consolidé la mission des Conseils consultatifs des locataires sociaux (COCOLO). Mesure emblématique de cette réforme : les locataires sont dépositaires (au conseil d'administration de la société de logement) d'une voix non plus simplement consultative, mais délibérative. Dotés ainsi d'un pouvoir décisionnel renforcé, les « COCOLO » gagneront en crédibilité, ce qui devrait contribuer à remobiliser la participation citoyenne.

2.7. Dispositifs innovants

On l'a dit, le Code promeut une série de dispositifs innovants en matière de logement. Les modes d'habiter se modifient, et les types mêmes d'habitat changent ; le Code se devait d'épouser ces évolutions. Concrètement, il donne une définition officielle à plusieurs de ces habitats (plus si alternatifs que ça : habitat solidaire, habitat intergénérationnel, *community land trust*, groupes d'épargne collective solidaire), lesquels constitueront peut-être l'habitat dominant de demain. Au passage, le Code, sans enfermer dans un carcan prescriptif ces mécanismes issus de la créativité des mouvements associatifs, généralement, en détermine opportunément les éléments conceptuels essentiels (pour que soit promérité un tel « label »). Par exemple, l'habitat solidaire doit impérativement accueillir une personne à revenus modestes, les membres d'un habitat intergénérationnel doivent se procurer des « services mutuels », le *community land trust* doit prendre la forme d'une ASBL (et non pas glisser dans le giron public), etc.

Il reste à s'interroger sur l'utilité que peut revêtir cette consécration. Au-delà de l'insertion formelle de ces mécanismes dans le Code, importante déjà en termes de reconnaissance symbolique et de légitimité du travail accompli (par des acteurs de la société civile), cette démarche fournit au gouvernement l'habilitation nécessaire pour l'octroi de subsides à ces formules novatrices ; celles-ci, par ailleurs, voient leur sécurité juridique garantie. Ce double élément ne peut que contribuer à pérenniser ces modes encore embryonnaires et, de manière plus essentielle encore, à en favoriser l'expansion.

2.8. Conclusion

Voilà donc le cadre législatif de la matière du logement entièrement réécrit en Région bruxelloise. Ce faisant, cette dernière s'est parée d'un instrument capable d'affronter les deux importants défis à venir : le boom démographique (1 200 000 habitants à l'horizon 2020, soit une augmentation annuelle de

20 000 habitants environ) et la régionalisation du bail (ainsi que du régime fiscal des déductions des intérêts des emprunts hypothécaires). L'avenir dira si ce Code a répondu aux (lourdes) attentes qui pèsent sur lui.

3. Une réforme fondamentale du Code wallon du Logement

Bernard Monnier

À l'instar de la Région bruxelloise, la Région wallonne a également revu de fond en comble son arsenal législatif. Le Code wallon du Logement (texte législatif de référence pour la politique wallonne du logement) est devenu, le 9 février 2012, le Code wallon du Logement et de l'Habitat durable. Ce nouvel intitulé ne relève pas principalement d'une volonté de faire entrer la politique du logement dans l'air du temps, mais bien d'ouvrir un véritable champ nouveau en matière de normes réglementaires auquel tout logement doit répondre en Wallonie. Si les normes de salubrité restent un socle de référence après la réforme du Code, elles sont néanmoins adaptées et/ou complétées en fonction de nouveaux objectifs.

3.1. Les critères de salubrité

Depuis la Seconde Guerre mondiale, la volonté du législateur a été de lutter contre l'insalubrité des logements. Pour des raisons de santé publique et de bien-être de la population, les ministres successifs ont veillé à éléver le niveau des normes de salubrité afin de lutter contre l'habitat indigne. Les critères de salubrité portent sur la stabilité du logement, son étanchéité, l'éclairage naturel, les caractéristiques des installations de gaz, d'électricité, la facilité de circulation dans le logement, etc. Récemment, ils ont été élargis aux facteurs intrinsèques du logement qui nuisent à la santé des occupants, comme l'amiante ou le radon.

Les manquements à ces critères peuvent être constatés tant par des enquêteurs régionaux que communaux. Des aides diverses telles les primes à la réhabilitation permettent de supprimer les manquements précités et sont accessibles aux locataires et aux propriétaires occupants ou bailleurs. Tous les propriétaires ne sont cependant pas désireux d'améliorer leur logement, particulièrement en cas de mise en location. Il faut dès lors également veiller à réguler la qualité des logements, au profit particulièrement des personnes les plus défavorisées, en sanctionnant les propriétaires bailleurs ou même occupants lorsqu'un risque en termes de santé ou de sécurité publique existe. Le Code du Logement prévoyait déjà des sanctions pour les propriétaires bailleurs qui ne

respectent pas ces exigences, elles sont élargies depuis 2012 lorsqu'un logement locatif est déclaré inhabitable pour cause d'insalubrité. De plus, afin de ne pas pénaliser les locataires victimes d'une expulsion en cas d'arrêté d'inhabitabilité adopté par le Bourgmestre pour cause d'insalubrité, une nouvelle obligation de relogement a été mise en œuvre le 1^{er} septembre 2013.

3.2. Dépasser le stade des critères de salubrité

Habiter un logement salubre relève des droits fondamentaux tels que définis dans la Constitution belge et d'autres traités internationaux. Néanmoins, de nombreux citoyens vivent dans des habitations qui ne répondent pas aux normes réglementaires et, par ailleurs, de nouveaux défis ne sont pas pris en compte dans le cadre des critères de salubrité actuels, tels que la performance énergétique, l'accessibilité et l'adaptabilité des logements. À titre d'exemple, un logement salubre peut occasionner des charges de chauffage extrêmement importantes faute d'une quelconque isolation.

Le législateur a, en conséquence, pris le risque d'ouvrir ce qui, pour d'aucuns, constituaient une boîte de pandore, un débat sur les critères de salubrité.

L'issue de ce débat parlementaire s'est concrétisée à la fois sous la forme d'une incitation à atteindre des logements de meilleure qualité et à permettre le développement de formes alternatives d'habitat.

3.3. Du logement salubre à l'habitat durable

La fixation de nouvelles références et de critères facultatifs et incitatifs en matière d'habitat durable se décline dorénavant de trois manières :

- a. L'ajout d'une définition de l'habitat durable à l'article 1^{er} du Code : lieu de vie salubre, proche de services et d'équipements, qui réunit les conditions matérielles nécessaires, d'une part, à une appropriation d'un logement par l'occupant notamment en termes d'accessibilité et d'adaptabilité et, d'autre part, à une maîtrise du coût de l'occupation via l'efficience énergétique et les matériaux utilisés ;
- b. L'ajout d'un objectif général, par une disposition qui modifie l'article 2 consacré aux objectifs du Code, à savoir que la Région wallonne et les autorités publiques prennent les mesures utiles en vue de développer l'habitat durable tendant vers un logement sain, accessible à tous et consommant peu d'énergie ;
- c. La définition de critères de l'habitat durable à l'article 13 quater et des aides permettant de les respecter aux articles 22 ter et quater.

Il est utile de préciser que le non-respect de ces critères de l'habitat durable ne peut conduire à l'imposition de travaux ou à une interdiction d'occuper le logement. En conséquence, le développement de ces nouveaux critères ne risque pas de réduire le parc résidentiel, particulièrement les logements locatifs à loyer faible.

Ces critères ont pour objectif de sensibiliser les citoyens à un changement de paradigme en matière de logement. Le coût de l'énergie, le vieillissement de la population, les évolutions démographiques et sociologiques nécessitent d'aborder le logement non plus essentiellement comme un abri salubre, mais comme un lieu de vie de qualité, économique en énergie et répondant aux attentes des citoyens qui sont de plus en plus variables en fonction de l'âge des membres du ménage occupant et de la composition du ménage.

Des aides aux particuliers, progressives au profit des plus démunis, sous forme de primes ou de prêts à taux zéro (Ecopack), le développement d'un programme d'investissement vert dans le logement public (le PIVERT), des financements spécifiques pour rendre les logements adaptables dans le cadre des programmes d'ancrage communal, font en sorte que le logement évoluera de plus en plus vers un parc d'habitat durable en Wallonie. Rien qu'en matière d'isolation, sur la durée de la législature, plus de 600 millions auront été investis dans l'isolation des logements afin de moins dépendre des ressources énergétiques et de produire moins de CO₂. La plus récente de ces initiatives, l'Ecopack, consiste en l'octroi d'un prêt à taux zéro aux particuliers dont seule une partie du capital emprunté est à rembourser, une importante prime habitat durable venant en déduction de la dette de l'emprunteur. De plus, le remboursement de ce capital emprunté peut s'étaler sur une période de cinq à douze ans selon la catégorie de revenus à laquelle appartient l'emprunteur. Ouvert aux propriétaires occupants ou bailleurs de même qu'aux locataires, le dispositif se caractérise par une grande simplicité administrative et un caractère redistributif qui fait pleinement ses preuves.

3.4. Du logement salubre au concept d'habitation

La création du concept d'habitation qui n'est pas un logement, mais qui respecte des conditions minimales d'habitabilité et de sécurité, ouvre le champ à de nouvelles formes d'habitat. L'article 22 bis du Code permet à la Région wallonne d'accorder « une aide aux ménages en état de précarité qui créent ou améliorent une habitation qui n'est pas un logement... »¹⁸

Par ce choix, le législateur a bien entendu fait un pari délicat. D'aucuns considéreront que le risque est grand de légitimer la production de logements non salubres au détriment des plus défavorisés. Mais il n'en sera rien. Ce nouveau

concept prend en compte une réalité qui ne peut être ignorée. Des milliers de personnes vivent, à l'heure actuelle, dans des logements qui ne sont pas salubres au sens des critères de salubrité, mais qui sont parfois des lieux de vie acceptables temporairement ou parfaitement viables à plus long terme, au vu par exemple de la composition de ménage (personne seule, couple sans enfants, etc.) et des caractéristiques des aménagements intérieurs et extérieurs.

L'objectif de ce nouveau dispositif n'est pas d'assimiler ces habitations à des logements par dérogation aux critères de salubrité et conduire ainsi à un estompement de la norme, mais de rendre plus habitables et plus sécurisés des lieux de vie occupés par des ménages en état de précarité.

Des recherches sont en cours pour permettre également la création de nouvelles habitations répondant à ce concept. Des mesures seront prises pour que ces habitations ne puissent être le fait de propriétaires bailleurs privés qui, profitant de cette nouvelle opportunité, créeraient un marché locatif parallèle.

En conclusion, la pratique de la norme ne doit pas fermer toute possibilité de développer un habitat alternatif qui ne mette pas en péril la sécurité et le bien-être des habitants.

4. Accompagnement social et logement en Wallonie

Luc Laurent

4.1. Introduction

Une des innovations introduites dans le Code wallon du logement et de l'habitat durable par le décret du 9 février 2012, porte sur l'accompagnement social, qui y trouve désormais une définition, ainsi que celle de « logement social accompagné », destiné à un ménage bénéficiant d'un accompagnement spécifique.

Il introduit en outre l'obligation de l'accompagnement social dans toute société de logement de service public. Cette obligation se traduit par l'engagement d'un(e) référent(e) social(e), créant ainsi un métier nouveau.

Certes, l'accompagnement social n'était pas ignoré, ni dans le Code ni dans les activités d'un certain nombre d'opérateurs, dont le rôle précurseur a contribué à la construction progressive de sa pleine reconnaissance dans la politique sociale du logement.

La manière dont il s'est développé chez ces opérateurs est décrite plus loin. Et puis, on montrera comment, suite aux travaux du Conseil supérieur du Logement et des Ateliers du Logement (large consultation organisée par le Ministre du Logement), l'accompagnement social est devenu un axe majeur dans la réforme du Code et s'est étendu à tout le secteur public locatif, toute Société de Logement de Service Public (SLSP) étant maintenant considérée comme un acteur social à part entière.

4.2. De quelques acteurs et de leurs pratiques d'accompagnement social

En matière de logement, l'accompagnement social est un dispositif pratiqué déjà depuis quelque temps par un certain nombre d'acteurs. Il en est ainsi du Fonds du Logement de Wallonie (FLW). Il en est ainsi des organismes de logement à finalité sociale que sont les agences immobilières sociales, les régies des quartiers (RDQ) et les associations de promotion du logement.

4.2.1. *L'aide locative*

Dans ses activités d'accession sociale et sécurisée à la propriété, le Fonds du Logement avait mis en place dès le départ un processus d'accompagnement sociotechnique.

L'aide locative, conçue par le Fonds à la fin des années 70, s'est placée d'emblée à l'intersection de la politique sociale et de la politique du logement et de rénovation urbaine.

Si elle s'intègre dans cette dernière, elle représente plus que cela par « le processus complexe d'un accompagnement social tout au long de la phase de réhabilitation, recourant aux mesures d'aides individualisées... et mettant en œuvre une pédagogie du loger » (F.L.L.F.N.B, 1979).

Le parcours résidentiel chaotique et discontinu de ménages en difficulté, et de leurs enfants, devait connaître une stabilisation dans le moyen et long terme, leur permettant ainsi d'appréhender et de maîtriser un bon logement. Lorsque s'est constitué le dispositif de l'aide locative, l'approche pluridisciplinaire a ainsi été retenue et a spontanément inclus la dimension sociale et pédagogique.

Le contenu de cet accompagnement social en aide locative par le Fonds, qualifié aussi d'intervention sociale, a été précisé dans ses rapports annuels et a fait l'objet d'une mise en perspective traitant de la norme (habiter la norme, habiter hors norme) et des diverses facettes de ce travail (Laurent, 2005).

4.2.2. *Les agences immobilières sociales (AIS)*

Les agences immobilières sociales ont vu le jour à la fin des années 80, pour recevoir une première reconnaissance par le Gouvernement wallon en 1993. Intermédiaires entre les propriétaires et les locataires, elles développent des activités à la fois immobilières et sociales. L'accompagnement social forme un élément essentiel du dispositif, en partenariat avec les services sociaux qui y participent. La philosophie de l'action est de renforcer l'accès à un logement par un accompagnement qui permet aux ménages de bénéficier d'une stabilité dans la durée et de travailler leur propre image auprès des propriétaires. La pédagogie de l'habiter fait partie de la démarche.

Le Code wallon du logement et de l'habitat durable (CWLHD) a consacré leur reconnaissance institutionnelle en 1998 et précise explicitement que l'agence immobilière sociale garantit un accompagnement social des occupants.

Au 31 décembre 2012, les AIS sont au nombre de 28, couvrant 213 communes sur 262 et 83 % de la population. Au 31 décembre 2011, elles ont 3 647 logements en gestion¹⁹.

4.2.3. *Les associations de promotion du logement (APL)*

Les associations de promotion du logement poursuivent notamment la mission de favoriser l'intégration sociale dans le logement par la mise à disposition d'un logement décent, ainsi que celle de procurer une assistance administrative, technique ou juridique relative au logement, prioritairement aux ménages en état de précarité.

Les APL sont actuellement 23 à être agréées. Au 31 décembre 2011, elles géraient 201 logements pour lesquels l'accompagnement est un élément essentiel.

4.2.4. *Les régies des quartiers*

Les régies des quartiers sont, depuis 2004, toutes constituées sous forme d'ASBL (ce qui était déjà le cas des AIS et APL). Auparavant, elles existaient en quelque sorte comme associations de fait dans la mouvance directe de pouvoirs publics : les communes pour les régies actives dans des zones alors qualifiées d'initiative privilégiée (zones de développement global de quartiers, ou encore quartiers d'initiative, dans le cadre de la rénovation urbaine) ; les SLSP en collaboration avec les CPAS pour des quartiers d'habitations sociales (cités sociales en difficultés, dans le cadre de la politique du logement).

Il s'agissait de mettre en place des processus de cohésion sociale. Les huit premières régies constituées par des SLSP datent de 1993. Ce dispositif a été consolidé en 1995.

En 2003, le Code wallon du logement leur donne explicitement pour but d'améliorer les conditions de vie des habitants à l'intérieur d'un ou de plusieurs quartiers situés dans des zones établies par le Gouvernement (mettant fin à l'ancienne dualité des régies partagées entre les périmètres de rénovation urbaine et les cités de logement social).

Leur mission est précisée en ces termes :

- ◆ mettre en œuvre des actions favorisant l'amélioration du cadre de vie, l'animation, la convivialité et l'exercice de la citoyenneté ;
- ◆ contribuer à l'insertion socioprofessionnelle de demandeurs d'emploi ou de bénéficiaires de l'aide sociale en offrant à ces derniers une préformation encadrée par une équipe professionnelle.

De fait, les régies s'appuient au minimum sur un médiateur social et un ouvrier compagnon dans l'exercice de leur mission, pour encadrer les stagiaires d'un service d'activités citoyennes. Sur le territoire d'une commune, une seule ASBL est active et responsable ; elle peut, en fonction des quartiers où ses logements se situent et ses activités se déplacent, créer un ou plusieurs services d'activités citoyennes.

C'est ainsi qu'au 31 décembre 2012, 32 régies des quartiers agréées totalisent 59 services d'activités citoyennes.

Soulignons que le Comité consultatif des locataires et des propriétaires, sur lequel nous reviendrons, est associé à la gestion et aux activités de la régie des quartiers.

En créant une régie, et au moins un service d'activités citoyennes, une SLSP entre donc – est entrée – de plain-pied dans l'accompagnement social (30 l'ont fait, soit près de la moitié des 64 sociétés).

Les habitants stagiaires sont impliqués dans un processus d'insertion socio-professionnelle pouvant conduire soit à trouver directement un emploi, soit à une formation qualifiante.

Outre les petits travaux sur le propre patrimoine de la société (petits travaux de peinture, de maçonnerie, d'entretien des espaces verts, au bénéfice des habitants et de leur cadre de vie), d'autres formations sont mises en place, à l'informatique par exemple, ou encore au développement de projets liés à la biodiversité. Toute cette dimension est par ailleurs soutenue par le Forem via

une convention-cadre avec le Fonds du Logement de Wallonie. Ce dernier agit alors dans sa mission de conseil et de coordination des organismes de logement à finalité sociale, ce qui l'a notamment conduit à mettre en place un programme de formation des encadrants des régies²⁰.

Avec l'autre mission des régies, la mise en œuvre d'actions favorisant l'amélioration du cadre de vie (par exemple la qualité des espaces verts, l'embellissement des halls d'immeubles), l'animation et la convivialité (par exemple en organisant la « Fête des Voisins »), elles font du développement communautaire.

4.2.5. *Les Comités consultatifs de locataires et de propriétaires (CCLP)*

Ces comités sont institués auprès de chaque société de logement de service public et sont formés de membres élus par les locataires et les propriétaires. Parmi les matières sur lesquelles un tel comité est amené à rendre un avis préalable et obligatoire, on peut relever les relations entre la société et les locataires et l'information relative à leurs droits et devoirs respectifs, mais aussi l'animation et les activités sociales et culturelles dans les immeubles ou groupes d'immeubles dépendant de la société.

Le CCLP a aussi le devoir d'informer les locataires et les propriétaires sur ses activités. Il est associé, comme décrit ci-devant, à la gestion et aux activités de la régie des quartiers lorsqu'une telle régie est active sur le territoire desservi par la société. Le comité est également informé par la société de l'entrée de nouveaux locataires afin qu'il puisse assurer leur accueil.

De tout ceci, il résulte que le CCLP est certainement un acteur avec pour dimension collective l'accompagnement social.

Actuellement, des comités sont constitués auprès de plus de 90 % des sociétés.

4.2.6. *L'accompagnement social dans les sociétés de logement de service public*

L'article 131bis du Code wallon du logement et de l'habitat durable, introduit par le décret du 9 février 2012, précise que la société doit procéder au recrutement d'un référent social chargé d'assurer le lien avec les acteurs sociaux locaux pour offrir un accompagnement social aux locataires.

C'est une obligation : l'accompagnement social n'est pas repris comme une mission, à la différence de l'accueil des locataires lors de leur entrée dans les lieux. Une volonté de mise en réseau de l'accompagnement social mené par les référents sociaux est aussi prévue.

Un nouveau métier est créé et répondra à une formation obligatoire, la Société wallonne du Logement étant par ailleurs chargée de la coordination des mises en commun d'expériences des référents sociaux: à cet effet, une nouvelle direction a été créée en son sein.

Il n'est pas inintéressant d'analyser les prémisses d'une telle évolution.

Un premier élément réside, à n'en pas douter, dans un Avis du Conseil supérieur du Logement du 16 décembre 2009²¹. Ce document volumineux procède d'abord à un tour d'horizon de l'accompagnement social lié au logement. La description précise des pratiques des acteurs (repris ci-devant, mais étonnamment, pas celles des régies des quartiers) permet d'en saisir la diversité et la complexité, le même mot recouvrant des réalités diverses et nuancées.

La politique de la brique ne suffit pas pour garantir le droit au logement de tous, constate le Conseil; la visée de l'accompagnement social dépasse la seule gestion immobilière.

Dans des recommandations très fournies, le Conseil note : « Étant donné que l'accompagnement social n'est efficient que lorsque sa dimension pédagogique est soutenue, le Conseil supérieur estime qu'il est souhaitable de procéder par appel à projets pour développer la démarche d'accompagnement individuel et/ou collectif dans les sociétés de logement ».

Un deuxième temps est lié aux Ateliers du Logement, la consultation des parties prenantes organisée par le Ministre du Logement, sur le thème « Le Logement public – Un secteur en chantier », du 5 février au 26 mai 2010. Ces Ateliers ont fait l'objet d'un Rapport²². La problématique de l'accompagnement social y a été largement débattue et a fait l'objet de prises de positions différenciées. De manière très schématique, on pourrait distinguer deux conceptions de la mission d'une SLSP. Pour les uns, elle devrait se borner à produire des logements, les gérer et gérer la relation locative, laissant à d'autres, en particulier le CPAS, la mission sociale. Pour d'autres, et selon des gradations plus ou moins accentuées, une dimension d'accompagnement social devrait impérativement être présente au sein même de la société, certaines étant d'ailleurs particulièrement actives dans ce champ. Il était toutefois perceptible que la tension entre les deux conceptions se situait parfois dans la société même, entre des dirigeants (invoquant notamment l'argument du coût) et des agents de terrain (confrontés à une réalité qui leur sautait au visage) qui, eux, étaient très demandeurs d'un accompagnement plus reconnu et témoignaient de leur isolement dans leurs démarches. Cette dualité de conception présente toutefois un caractère paradoxal : n'avons-nous pas vu que trente sociétés ont créé une régie des quartiers et un ou plusieurs services d'activités citoyennes ?

Vient ainsi l'heure de la décision politique : la « Note d'orientation » relative à la réforme du Code wallon du logement et de l'habitat durable déposée par le Ministre du Logement, est approuvée par le Gouvernement wallon le 10 décembre 2010. Le choix est clair : la société de logement de service public est un acteur social. « Il convient donc de généraliser à l'ensemble des sociétés de logement la mise en place d'une démarche de travail social, que celui-ci soit individuel, collectif ou communautaire ». Un référent social sera chargé dans chaque société de coordonner les actions d'accompagnement, « point de centralisation nécessaire pour assurer une collaboration entre le secteur du logement et celui de l'aide aux personnes et de l'action sociale ». L'adoption de cette note ouvre la voie au travail législatif qui débouchera sur le décret du 9 février 2012 modifiant le Code wallon du logement. Elle prévoit aussi un appel à projets pour initier la mise en œuvre de l'accompagnement par les sociétés.

C'est ainsi que s'éclairent les dispositions insérées dans le Code relatives aux référents sociaux et à la place de ce nouveau métier dans le secteur locatif public. C'est une véritable mutation qui est intervenue. Même si, comme nous l'avons montré, l'accompagnement social était déjà largement pratiqué par différents acteurs et opérateurs (y compris des SLSP directement ou via leur régie), c'est maintenant l'ensemble de la centaine de milliers de logements gérés par les sociétés et leurs locataires qui se trouvent concernés. L'accompagnement social s'est élargi, propagé. Les « bailleurs sociaux » publics ne sont plus seulement des acteurs immobiliers, mais aussi des acteurs sociaux. Certes, les choses et les esprits ne vont pas changer brutalement, mais les unes et les autres sont en mouvement à travers les appels à projets.

4.3. Les appels à projets et leur mise en œuvre

Dès avant la concrétisation de la base légale en février 2012, un appel à projets, méthode préconisée par le Conseil supérieur du Logement et reprise dans la Note d'orientation, a été lancé en juillet 2011. Il a permis d'expérimenter les bonnes pratiques en matière d'accompagnement individuel, collectif et communautaire couvrant trois domaines : la pédagogie de l'habiter, la lutte contre les impayés et l'aide au relogement.

L'objectif est de rencontrer les problématiques liées au cumul des précarités : surendettement, santé mentale et physique, isolement social, vieillissement de la population, emploi, formation, etc.

En décembre 2011, 43 projets ont pu être sélectionnés. Il convient de relever que la dimension d'un partenariat pluridisciplinaire a été intégrée : avec les

communes et leurs services, les CPAS, les services des SLSP ; et aussi des institutions telles que l'Agence Wallonne pour l'Intégration des Personnes Handicapées, l'Office de la Naissance et de l'Enfance, l'Aide en Milieu Ouvert, le Service d'Aide à la Jeunesse, le Service de Protection de la Jeunesse²³, des coordinations d'aides et de soins à domicile, des centres de santé mentale, des maisons d'accueil, des relais sociaux ; et encore avec les associations présentes dans les quatre axes des plans de cohésion sociale, lien avec la santé, l'insertion, le logement (bien clairement), la dynamique des quartiers (Régie de quartier, Entreprise de Formation par le Travail, Agence Immobilière Sociale, maisons médicales, associations culturelles, etc.). Ceci montre bien que le métier de référent(e) social(e) n'est pas celui d'un travailleur social de première ligne, mais consiste en la structuration du travail social, l'organisation de l'accompagnement social dans ses multiples facettes, le travail social « classique » relevant des travailleurs sociaux.

Dans la foulée de cette première expérience, un nouvel appel à projets a été lancé en 2012, définissant la fonction de référent social dans cet esprit : « La fonction de référent social consiste à définir et à aménager, grâce au développement du partenariat et de la mise en réseau, des interventions individuelles, collectives et communautaires pour une diversification de l'offre de services à caractère social ». Il met l'accent sur le faire « avec » le locataire et non « pour », sur la démarche participative, le renforcement des capacités des locataires, ce qui renvoie au rôle des CCLP.

Ce second appel à projets a porté le nombre des sociétés bénéficiaires à 62 (pour 64 sociétés actives, à la suite de la fusion de cinq sociétés à Charleroi). Le dispositif devient une composante permanente de l'action des sociétés, dont le financement se trouve consolidé.

Pour un état de la situation et des actions engagées, on se référera utilement au numéro spécial consacré par Alter Échos à la matière²⁴. Pas moins de 18 référents sociaux y font état de leurs projets, de leurs idées, des défis auxquels ils sont confrontés. C'est donc une nouvelle page passionnante qui s'ouvre dans le logement locatif public.

En outre, le dispositif s'appuie sur la Société wallonne du Logement et sa nouvelle direction qui anime et coordonne les référents sociaux, mais aussi sur les plateformes provinciales qui permettent des échanges d'interrogations, de pratiques et de solutions. L'idée est de partager des approches fort diverses et de contribuer à la formation. Lors des Ateliers, les travailleurs sociaux actifs dans des sociétés avaient mis l'accent sur l'isolement qu'ils ressentaient et la crainte d'y rester confinés. Cette préoccupation a ainsi trouvé une réponse.

4.4. Conclusion en forme d'ouverture

L'accompagnement social fait désormais partie intégrante de la politique sociale du logement. Non seulement pour les opérateurs qui intégraient déjà largement cette dimension – FLW, AIS, APL, RDQ, SLSP pour une part -, mais aussi en faisant de toutes les SLSP des acteurs de celui-ci. La SLSP n'est-elle pas le premier service public avec lequel les locataires sont directement et régulièrement en contact ?

L'important maintenant est que la capacité d'innovation, de recherche, de mise en œuvre des pratiques d'accompagnement social ne soit pas contrainte dans des schémas préformés, cadenassés, mais constamment enrichie et renouvelée par la diversité des situations, des « accompagnements » et « accompagnateurs » sociaux.

Ce panorama n'est sans doute pas complet et ne prétend d'ailleurs pas à l'exhaustivité.

Deux aspects méritent encore d'être relevés.

Le premier porte sur le logement accompagné, destiné à un ménage bénéficiant d'un accompagnement social spécifique. Par logement accompagné, il ne faut pas entendre un type de logement distinct, répondant à des caractéristiques physiques ou autres qui lui seraient propres. Cette définition vise à permettre le (re)logement de certaines personnes confrontées à des problèmes aigus.

La Note d'orientation précitée précise à cet égard : « Cette catégorie de personnes (ex-détenus, personnes en fin de possibilité d'hébergement par des maisons d'accueil, femmes victimes de violences conjugales, etc.) pourront bénéficier d'un passage dans un logement social accompagné, consistant en un logement social auquel est lié un accompagnement social assuré par les différents acteurs ou réseaux existants ».

La visée est de permettre aux personnes confrontées à ces situations d'entrer dans un logement « normal », traduisant en quelque sorte l'approche « Un logement d'abord » ('Housing first'), prônée notamment dans les recommandations politiques du Jury de la Conférence européenne de Consensus sur le sans-abrisme qui s'est tenue à Bruxelles les 9 et 10 décembre 2010. Diverses initiatives vont dans ce sens.

Ceci nous conduit au deuxième aspect. Dans le lien entre hébergement et logement, le rôle des Relais sociaux est à souligner²⁵. Structures de coordination de quatre pôles (accueil de jour, accueil de nuit, travail de rue, urgence sociale), les Relais sociaux ont également un rôle d'étude et de travail

statistique²⁶. Par ailleurs, un projet « Relogement des personnes sans-abri en période hivernale », initié par le Relais social de Charleroi, avec la collaboration du Fonds du Logement de Wallonie, de l'AIS Charleroi Logement, de propriétaires privés, de l'ASBL « Comme chez nous » et du pôle hébergement du CPAS « Hôtel social » a permis de reloger onze sans-abri. Ce projet a obtenu le Prix Fédéral de Lutte contre la Pauvreté 2012, ainsi que le Prix Egalité de la Wallonie²⁷. Il a vu l'émergence d'une nouvelle fonction de « capteur de logement », destiné à trouver des propriétaires privés disposés à louer leur logement. Il sera intéressant de savoir quel profil de compétences demande ce nouveau métier et la manière dont il s'articule avec les attentes et les contraintes des partenaires.

En quelque 35 ans, l'irruption du logement dans le champ du travail social et l'extension du travail social au domaine du logement se sont imposées comme une pièce maîtresse de la politique sociale du logement. C'est ainsi que de nouvelles idées émergent, de nouvelles pratiques, de nouveaux métiers, témoignant de la nécessité de l'accompagnement social avec ses multiples partenaires, dans ses multiples dimensions et, avec de formidables potentialités nouvelles : non pour lui-même, mais pour permettre aux personnes de se (re)construire dans une société complexe et dure qui, de plus en plus, les laisse au bord du chemin. Il faut donc les y ramener, faire un bout de chemin avec elles, les accompagner un moment, pour qu'elles puissent le poursuivre librement.

5. Flandre

Dans cette partie, nous traitons respectivement du confort d'habitation et du Code flamand de logement.

Pascal De Decker et Kristof Heylen

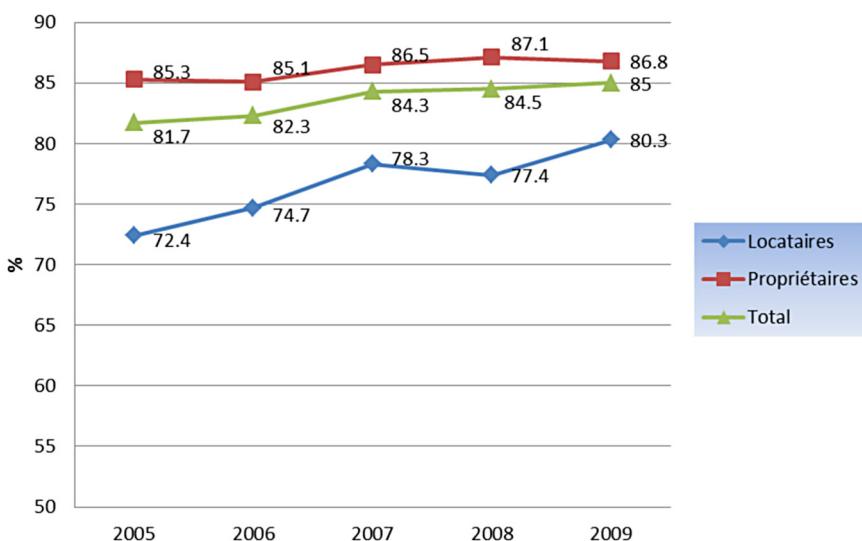
5.1. Confort d'habitation²⁸

Sur le long terme, la qualité d'habitation en Flandre a considérablement progressé. À l'aide des données SILC, nous nous attardons dans ce paragraphe sur l'évolution de quelques caractéristiques de confort des habitations flamandes.

Nous examinons tout d'abord l'évolution des habitations équipées de ce que nous appelons le « confort moyen ». Cela signifie que l'habitation dispose de toilettes avec chasse d'eau, tout comme d'un bain ou d'une douche, de l'eau chaude courante et du chauffage central. La figure 2 permet de voir que la

part des habitations au confort moyen a surtout fortement augmenté dans le secteur de la location, de 72 % en 2005 à 80 % en 2009. L'augmentation dans le secteur de la propriété est plus limitée, mais ceci vient du fait que la qualité y est déjà depuis plus longtemps à un niveau plus élevé. En 2005, 85 % des habitations en propriété étaient équipées du confort moyen, contre 87 % en 2009. Il va de soi que nous voyons également une augmentation pour les deux marchés partiels ensemble, plus précisément de 82 % à 85 % entre 2005 et 2009.

Figure 2 – Présence du confort moyen, selon le statut de propriété (en %), Région flamande, 2005-2009.

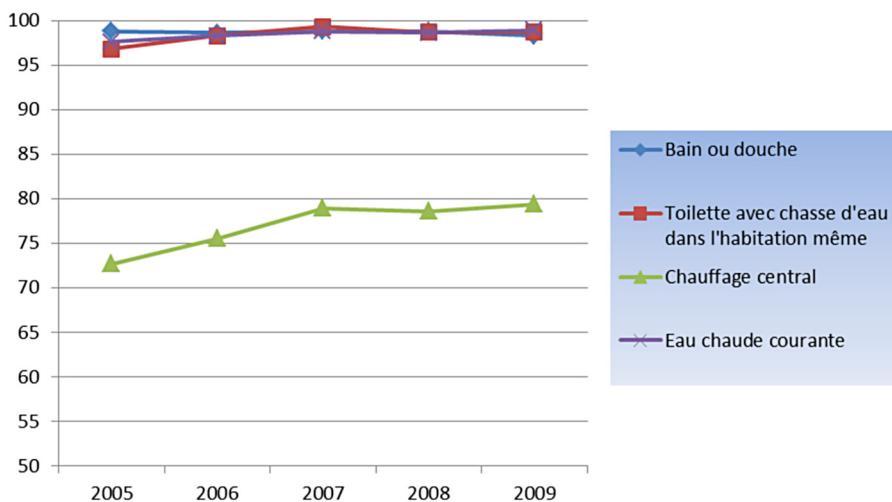


Source : EU-SILC 2005-2009.

Les figures 3 et 4 montrent l'évolution de la présence des équipements de base dans l'habitation, respectivement pour les locataires et les propriétaires. Ces équipements de base sont le bain/la douche, les toilettes avec chasse d'eau dans l'habitation même, le chauffage central et l'eau chaude courante. En 2009, pratiquement toutes les habitations en propriété et en location sont équipées d'un bain ou d'une douche, de l'eau chaude courante et de toilettes. Par ailleurs, il semble qu'il y ait une augmentation de la part des habitations équipées du chauffage central parmi les locataires. Pour les habitations en location, cette part est passée de 73 % en 2005 à 79 % en 2007 ; par la suite, celle-ci est restée stable. C'est donc aussi l'évolution de cette caractéristique de confort qui a déterminé la forte augmentation de la part des habitations au confort moyen dans le secteur de la location. Dans le secteur de la propriété, pratiquement chaque habitation dispose d'un bain ou d'une douche, de l'eau

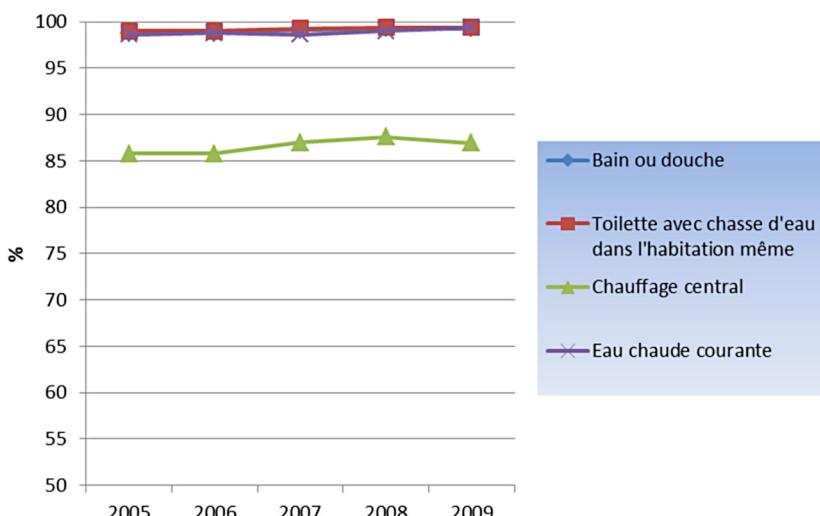
chaude courante et de toilettes. La part avec chauffage central a ensuite légèrement augmenté, de 86 % à 87 %.

Figure 3 – Présence d'équipements dans l'habitation (en %), pour les locataires, Région flamande, 2005-2009.



Source : EU-SILC 2005-2009.

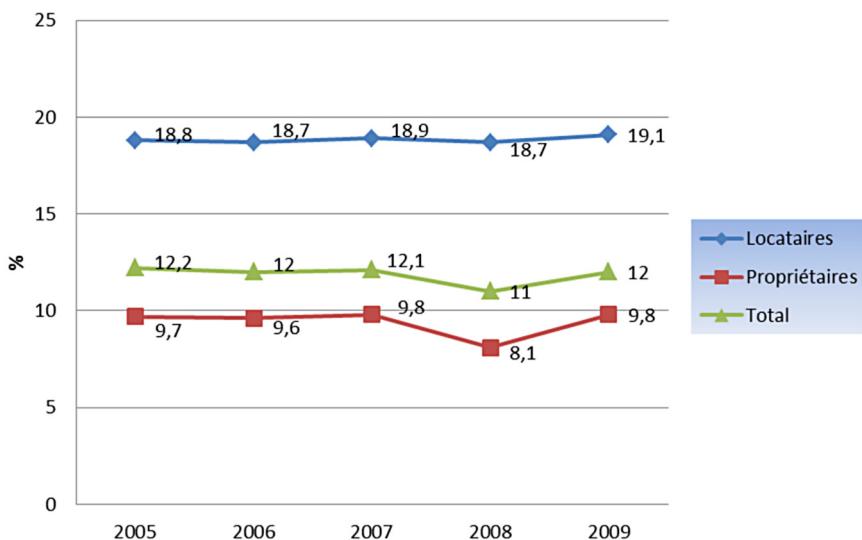
Figure 4 – Présence d'équipements dans l'habitation (en %), pour les propriétaires, Région flamande, 2005-2009.



Source : EU-SILC 2005-2009.

La figure 5 montre l'évolution de la part des habitations ayant une fuite dans le toit, un mur ou un carrelage humide ou des châssis en putrescence, répartie selon le statut de propriété. Le problème d'humidité reste plus important sur le marché locatif que parmi les habitants propriétaires. On remarque que le score pour 2008 pour les deux marchés partiels est plus positif que pour les autres années. Le score pour 2009 ne semble toutefois pas meilleur qu'en 2005 ou 2006. En 2009, environ une habitation sur cinq et une habitation en propriété sur dix ont encore et toujours un problème d'humidité.

Figure 5 – Présence d'une fuite dans le toit, un mur ou d'un carrelage humide, de châssis en putrescence, selon le statut de propriété (en %), Région flamande, 2005-2009.



Source : EU-SILC 2005-2009.

Depuis 1995, la Flandre dispose d'une politique urbaine officielle. Un Ministre des villes a alors été mis en place pour la première fois. Depuis lors, différents programmes (Fonds d'impulsion social, Fonds urbain, Fonds de rénovation de la ville) et différentes campagnes ('Thuis in de stad', « Chez soi en ville ») tendent à améliorer la qualité de vie et de l'environnement de la ville et à attirer les gens vers la ville. Les chiffres disponibles ne permettent pas une analyse approfondie. C'est surtout la disparition du recensement de la population et des habitations qui joue de plus en plus de tours aux chercheurs. Toutefois, les tendances principales sont à comprendre²⁹.

Les villes flamandes présentent des chiffres de croissance pour plusieurs indicateurs. Depuis le début des années 2000, leur population a continué à croître

chaque année. Après des décennies de baisse de population, la population dans toutes les villes flamandes a à nouveau augmenté au cours de la première décennie du 21^e siècle. Et même davantage qu'en Flandre en tant qu'ensemble : +8 % pour Anvers et Gand, +6 % pour toutes les villes flamandes contre seulement +4 % pour la Flandre. Il appert également des chiffres que l'emploi total dans la période 2000-2007 a augmenté, avec respectivement un petit 5 % à Anvers et pratiquement 10 % à Gand. Et le revenu moyen par habitant a également augmenté en termes réels au cours de la période 1991-2008 : +48 % pour Gand, +28 % pour Anvers et +53 % pour la Flandre.

Toutefois, une jubilation est partiellement déplacée. Tout d'abord, parce que la croissance démographique n'implique pas le retour des autochtones vers la ville, ce que vise la politique. Au contraire, les autochtones continuent à quitter la ville en masse : leur solde migratoire reste continuellement négatif. Et ils quittent encore toujours les villes pour les mêmes raisons : trop peu de verdure, trop de bruit, trop sale, trop de circulation, trop cher, trop d'étrangers³⁰. C'est d'ailleurs ces « étrangers » qui font croître les villes, et en particulier Anvers et Gand. Le solde migratoire externe est positif depuis des années déjà. La combinaison des deux implique que la composition démographique urbaine est fortement ébranlée. La part des personnes issues de l'immigration – qui est en outre toujours davantage différenciée – augmente donc aussi progressivement.

De plus, les indicateurs de précarité pour les villes flamandes restent également dans le rouge. Ainsi, le taux de chômage dans les villes reste substantiellement plus élevé que dans le reste de la Flandre (voir tableau 1). Il en va de même pour le nombre et surtout pour la part de personnes devant s'en sortir avec un revenu d'intégration (voir tableaux 2 et 3). Le nombre de bénéficiaires du revenu d'intégration augmente en Flandre, avec une très forte augmentation à Gand (+66 %), contre une baisse à Anvers. Une explication concernant ce dernier point exigerait une étude plus approfondie, mais la politique maintenue de l'administration communale d'Anvers afin de mettre aussi rapidement que possible les gens au travail n'y sera pas étrangère. Ceci n'empêche pas qu'Anvers dispose aussi encore d'une part assez élevée de bénéficiaires du minimum de moyens d'existence en son sein en comparaison avec la moyenne flamande. Il appert par ailleurs du nombre d'enfants nés dans des familles défavorisées que la précarité est encore bien présente à Anvers aussi. Pour commencer, on constate en général une forte augmentation, mais la variation est grande : +74 % pour la Flandre, +37 % pour Gand et un spectaculaire +164 % pour Anvers, ce qui implique que 21,5 % des enfants nés en 2008 dans la Métropole sont venus au monde dans la précarité. À Gand, cette part est

considérablement plus faible, mais quand même encore deux fois supérieure qu'en Flandre.

Et un dernier indicateur illustre aussi la problématique de précarité structuelle des villes flamandes. L'indicateur « retard scolaire » est moins classique, mais ce n'est pas pour autant qu'il est moins important en raison du lien très important entre le degré de scolarisation et la réussite sociale. Le tableau 4 représente le retard scolaire pour tous les élèves et pour les garçons. Ici aussi, la conclusion est assez univoque : il y a partout un retard scolaire, mais il est le plus important dans les grandes villes, et ce peu importe le type de formation.

Tableau 1 – Évolution du taux de chômage, 2003-2009.

	2003	2009	2000-2003
Anvers	14,8	14,0	-0,8
Gand	13,2	11,4	-1,8
13 villes centrales	11,5	10,5	-1,0
Reste de la Flandre	6,2	5,8	-0,4

Source : www.lokalestatistieken.be.

Tableau 2 – Évolution du nombre de bénéficiaires du revenu d'intégration, 2001-2010.

	2001	2010	2010/2000*100
Flandre	23 855	25 812	108,20
Ville d'Anvers	5 577	4 666	83,67
Ville de Gand	2 812	4 675	166,25

Source : www.lokalestatistieken.be.

Tableau 3 – Évolution du nombre de bénéficiaires du revenu d'intégration par 1 000 habitants, 2006-2010.

	2006	2008	2010
Flandre	10	8	9
13 villes centrales	17	17	21
Anvers	21	20	23
Gand	28	29	36

Source : Moniteur de la ville, 2011.

Tableau 4 – Retard scolaire, 2011.

	TOUS LES ÉLÈVES			
	1 ^{er} degré	2 ^e et 3 ^e degrés	2 & 3 ESP	2 &3 EST
Flandre	21,8	12,2	60,6	38,1
Arr Anvers	29,1	17,9	72,4	51,2
Ville d'Anvers	38,2	24,7	78,5	61,5
Arr Gand	25,1	16,2	70,0	45,3
Ville de Gand	27,9	18,6	74,2	53,0
	GARÇONS			
	1 ^{er} degré	2 ^e et 3 ^e degrés	2 & 3 ESP	2 &3 EST
Flandre	23,4	14,8	63,0	40,9
Arr Anvers	30,9	20,4	75,1	54,3
Ville d'Anvers	40,3	27,9	81,7	64,8
Arr Gand	26,7	19,0	71,7	46,7
Gand	29,8	21,5	76,7	55,1

Source : www.lokalestatistieken.be.

5.2. Code flamand du Logement

En 1997, le Parlement flamand a approuvé le Code flamand du Logement. Il s'agit de la première législation intégrée en matière de logement après la réforme de l'État de 1980. Bien qu'on y ait déjà touché plusieurs fois, le Code flamand du Logement reste encore un cadre d'exécution raisonnablement homogène, interne, logique et pratique, avec les opportunités et potentiels nécessaires.

Le Code flamand du Logement donne du contenu au droit constitutionnel au logement. L'article 3 du Code flamand du Logement dispose que « 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 un prix raisonnable et offrant une sécurité de logement ». Cet article constitue le fondement de la politique du logement de la Flandre et la base pour donner effectivement corps au droit au logement sur le terrain.

Dans l'exposé des motifs (EdM) du Code flamand du Logement, les différents éléments du droit au logement sont décrits :

- ◆ chacun doit, peu importe sous quelle forme, avoir ou obtenir la disposition d'une habitation ; si cela ne peut pas être atteint par soi-même, la Région flamande crée, par le biais d'initiatives publiques et de mesures de soutien individuelles, les conditions à cette fin ;

- ◆ l'habitation doit être adaptée à son(ses) occupant(s), tant aux possibilités physiques de celui-ci (ceux-ci) qu'au nombre d'habitants ;
- ◆ l'habitation doit être de bonne qualité ;
- ◆ l'habitation doit être sise dans un habitat convenable (présence d'espaces ouverts, possibilités de désenclavement de la circulation, présence d'équipements collectifs et possibilités récréatives) ;
- ◆ l'habitation doit être disponible pour un prix abordable. On essaye de maintenir le logement abordable pour tous ; la majorité de l'attention est consacrée aux personnes socialement et économiquement défavorisées ;
- ◆ l'habitant doit se voir garantir suffisamment de sécurité de logement.

Ces éléments du droit au logement doivent offrir suffisamment de garanties pour pouvoir réaliser l'habitation comme besoin vital important. L'exposé des motifs dispose que les pouvoirs publics doivent veiller à contribuer à la réalisation de ce droit. La question principale est donc de savoir dans quelle mesure les pouvoirs publics donnent du contenu à cette mission et à qui ils s'adresseront en premier lieu à ce sujet.

L'article 4 du Code flamand du Logement énonce que la politique du logement de la Flandre crée les conditions nécessaires à la réalisation du droit à un logement décent. C'est la mission de la politique du logement de la Flandre de s'adresser à plusieurs groupes cibles, notamment en mettant à disposition des habitations à louer ou à vendre à des conditions sociales (politique catégorielle et sectorielle). La politique du logement doit par ailleurs favoriser la rénovation, l'amélioration ou l'adaptation du parc de logements. On offre également des aides au logement aux ménages et isolés mal logés. Finalement, des initiatives spécifiques doivent être développées sur le plan de la maîtrise du prix des terrains et immeubles, sur le plan de la construction de groupe, etc.

En tant qu'objectif particulier – et structurant pour la réalisation du droit au logement – dans ce même article, la politique du logement de la Flandre attache une attention particulière aux ménages et aux isolés les plus mal-logés.

6. Conclusion transrégionale

Alain Malherbe

L'actualité de la fin de la législature wallonne et bruxelloise a incité à poser un bilan sur les réformes qui ont été engrangées pour adapter la politique du logement aux enjeux actuels. Les nouveaux outils en la matière qui seront disponibles après la dernière réforme de l'Etat fédéral, comme la fiscalité ou la

loi sur les loyers, inciteront les prochains gouvernements régionaux à adapter leur arsenal législatif en fonction de leur réalité. Les discussions en cours finalisant les objectifs de développement territorial en Wallonie (actualisation du Schéma de Développement de l'Espace Régional) et à Bruxelles (Plan Régional de Développement Durable) vont également avoir des conséquences sur les politiques à mener qui visent à assurer l'accessibilité à un logement décent tel que prévu dans l'article 23 de la Constitution. En effet, l'augmentation de la rente foncière dans les territoires centraux, dont le but est de les densifier en Wallonie, couplée à la croissance démographique, qui constitue également le défi majeur bruxellois, pose la question de l'équité territoriale dans un contexte de diminutions des moyens publics de régulation, qu'ils soient opérationnels ou normatifs.

Or, les tendances présentes en Flandre sur l'origine du peuplement urbain à la suite de cette croissance démographique sont largement présentes chez les populations les plus précaires (immigrants internationaux, transfert de populations n'ayant plus accès aux fonciers disponibles soit dans la capitale, soit dans les périphéries proches). Ces tendances sont également relevées à Bruxelles et en Wallonie. La qualité des quartiers urbains d'accueil de ces populations est corrélée à la faiblesse des moyens dont disposent ces populations pour accéder à un logement. Confrontés à une telle demande de logements répondant aux normes, les pouvoirs publics sont dans l'incapacité de dégager une offre suffisante pour pallier les situations les plus préoccupantes.

Les réponses apportées dans un contexte favorable à la production de logement public jusqu'au milieu des années 1970 n'ont cessé de s'avérer inadaptées à la demande actuelle. La seule rénovation du parc existant, pour tenter de maintenir une offre équivalente, mobilise la plupart des moyens disponibles sans permettre une construction massive de nouveaux logements. Il est donc indispensable de diversifier les moyens d'action et de maximaliser leur opérationnalité, que ce soit dans le contrôle de la conformité du parc existant ou dans la production d'un parc diversifié répondant à l'attente sociale. Les nouveaux Codes bruxellois et wallon ont pris en compte ces mutations fondamentales qui se traduisent par un glissement conceptuel de la notion de logement au sens de l'entité construite à la notion d'habitat comme élément inscrit dans son milieu social et bâti, en y incluant notamment les dispositifs d'accompagnement sociaux.

La principale question à laquelle l'ensemble des acteurs est dès lors confronté, à l'instar des secteurs sociaux en général, est de satisfaire des besoins en matière de logement en explosion avec une diminution constante des moyens qui leur sont affectés. Le modèle sociétal de la protection de l'individu subit,

au travers de l'habitat, comme les autres lambeaux de l'État-providence, une fragilisation qui touche les plus précaires. La reconnaissance de valeurs non marchandes dans le domaine de l'habitat pour les plus démunis, ou à tout le moins la valorisation des solidarités en présence est donc indispensable pour tenter d'atteindre un équilibre dans un secteur de plus en plus tendu. La place de l'innovation, tant dans les modes de production mutualisés, de l'accompagnement des plus précaires que dans la diversification des opérateurs, doit être confortée et encouragée pour essayer d'atténuer le renforcement de la dualisation sociale actuelle.

Notes

1. Le glissement de la notion de logement comme entité physique de l'habité au concept de l'habitat qui prend en compte le contexte du logement est un élargissement récent. Harou R. & Malherbe A. (2011).
2. Une expérience pilote a eu lieu à Charleroi en 1986, « ASBL Charleroi Logement » à la suite de la table ronde de lutte contre la pauvreté. Elle a été suivie par « l'ASBL Mouscron Logement » en 1987 et « Gestion-Logement-Namur » en 1989 (Sciarra, 1994).
3. Arrêté ministériel portant exécution de l'arrêté du Gouvernement wallon du 19 juillet 2001 relatif au programme communal d'actions en matière de logement et Van Geem G. (2002), L'ancrage communal – un défi communal pour le logement, dans : Les Echos du Logement n°1, février 2002, p. 4-6.
4. En Wallonie, le Programme Exceptionnel d'Investissement (PEI) a permis des investissements dans 32 000 logements au 30 juin 2013, soit 90 % des dossiers initiaux (Société Wallonne du Logement, sd). Le programme PIVERT permettra l'amélioration énergétique de 3 860 logements pour la 1^{ère} phase qui en compte quatre. La moyenne de mises en service de logement par les sociétés de logement de service public au cours des dix dernières années pour la Wallonie est de 519,7 logements. L'année 2012 a permis la mise en service de 414 logements (Rosenroer, 2012). Le nombre de logements sociaux a diminué de 4 495 unités entre 2006 et 2010 en Wallonie, par un double effet du PEI et de la vente d'une partie du parc s'avérant difficilement rénovable.
5. Ce chiffre en augmentation constante est inversement proportionnel aux revenus des ménages des demandeurs (10 697 €, soit le revenu des ménages en précarité selon le Code wallon du logement).
6. <http://www.vmsw.be/nl/algemeen/statistieken/kandidaat-huurders>.
7. En Wallonie, 43,7 % des 25 % des revenus les plus bas sont propriétaires pour 89 % des 25 % des revenus les plus élevés. 31,1 % du revenu est consacré au logement locatif (uniquement loyer ? ou loyer + charges ?) par les ménages précaires (De Mol, 2012).
8. Le projet « Quartier en transition », lancé par le Ministre wallon du Logement, est une première réponse à la mutation en profondeur de ces zones de relégation, tant en ce qui concerne le bâti que leur situation urbanistique.

9. Selon les dernières perspectives démographiques établies par le Bureau Fédéral du Plan, la population croîtrait à l'horizon 2060 de 13 % en Flandre, 18 % en Wallonie et 19 % à Bruxelles (Bureau Fédéral du Plan 2013, Perspectives de population 2012-2060, Direction générale de la Statistique, p. 17).
10. Entre 2008 et 2010, l'évolution du nombre de sans-abri à Bruxelles est passée de 1 084 personnes à 1 263, soit une augmentation de 16,5 % en deux ans (Lelubre, 2012).
11. Depuis la régionalisation de la compétence du logement en 1980, chaque Région s'est dotée d'un Code du Logement adapté aux visions politiques des entités régionales. Les codes définissent l'action publique en matière de logement, qu'elle soit normative (règlement de salubrité...) ou opérationnelle (aides aux particuliers, etc.) ou encore qu'elle encadre la politique publique du logement (fonctionnement des sociétés de logement de services publics). La Flandre a adopté son Code du logement en 1997, la Wallonie en 1999, et Bruxelles a adopté l'ordonnance logement en 1993.
12. Plusieurs études ont défini les éco-quartiers (Bellefontaine et al., 2011).
13. L'« habitat kangourou » est un partage d'un habitat entre un ménage âgé et un ménage plus jeune afin que le ménage âgé puisse conserver son autonomie résidentielle. Outre l'autonomie, l'habitat kangourou permet également l'établissement de liens intergénérationnels.
14. M.B., 18 juillet 2013, err. 26 juillet 2013.
15. Ordonnance du 17 juillet 2003, complétée par l'ordonnance du 1^{er} avril 2004.
16. Ou suivant qu'il est meublé ou non.
17. Si des travaux sont annoncés, par exemple, la production d'un permis d'urbanisme est exigée (ou, à tout le moins, un devis détaillé). Et, surtout, la réfection programmée devra impérativement avoir été entreprise dans les trois mois.
18. L'arrêté du Gouvernement wallon du 14 novembre 2013, instaurant une aide pour l'amélioration et la création d'habitations, vise spécifiquement les zones « habitats permanents », ainsi que les zones spécifiques définies par arrêtés du Gouvernement wallon conformément à l'article 44§2 du Code du Logement. Les travaux à réaliser dans le cadre de l'arrêté du 14 novembre 2013 sont au maximum de 2 000 € par ménage. Celui-ci peut réintroduire une demande d'aide trois ans après le premier octroi pour autant que l'habitation réponde à des critères de surface et de volume et que les travaux d'amélioration concernent en priorité sa sécurisation. Des expériences pilotes sont en cours pour tester le nouveau dispositif sur la base d'appels à projet à Durbuy et à Esneux, dont la sélection des propositions va s'effectuer fin janvier 2014.
19. Fonds du Logement de Wallonie-Direction des OFS. Rapport d'activités 2012. Résultats agrégés de l'exercice 2011, www.flw.be.
20. Sur ces missions de coordination, de conseil, de financement et de contrôle, consulter les rapports annuels du FLW. Par exemple, 2012, p. 74ff.
21. Avis n° 18 du Conseil supérieur du Logement du 16 décembre 2009, en vue de promouvoir l'accompagnement social lié au logement locatif en Wallonie.

22. Le logement public – Un secteur en chantier. Rapport d'expertise Luc Laurent-Alain Malherbe, et comptes rendus analytiques des 22 ateliers – Nathalie Cobbaut, Baudoïn Massart et Jacques Remacle, Agence Alter.
23. AWIPH (Agence Wallonne pour l'Intégration des Personnes Handicapées), ONE (Office de la Naissance et de l'Enfance), AMO (Aide en Milieu Ouvert), SAJ (Service d'Aide à la Jeunesse), SPJ (Service de Protection de la Jeunesse).
24. Logement social wallon : pas à pas les référents sociaux tracent leur voie – Alter Echos n°303 du 28 juin 2013.
25. Les Relais sociaux wallons s'interrogent sur les freins à l'accueil et à l'hébergement des sans-abri – Double Cahier Labiso n°105-106 sd.
26. Les données recueillies ont fait l'objet d'une journée d'étude avec l'IWEPS en octobre 2012.
27. www.relaissocialcharleroi.be.
28. Issu de Heylen, K. (2012). De evolutie van de woonsituatie in Vlaanderen. SILC-gegevens voor de periode 2004-2009, Leuven : Steunpunt Ruimte en Wonen (Évolution de la situation du logement en Flandre. Données SILC pour la période 2004-2009).
29. Pour une version détaillée, voir De Decker, P. & B. Meeus (2012) : Achter de façade van de pretstad, dans : Holemans, D. (red.) : Mensen maken de stad. Bouwstenen voor een sociaalecologische toekomst, EPO, Anvers, p. 14-36.
30. Voir notamment Meeus, B. & P. De Decker (2013) : De geest van suburbia, Garant, Anvers.

Partie IV

*Last but not least, conclusions étayées
par des données chiffrées*

Pauvreté et exclusion sociale en chiffres

Josephine Foubert et Alessia Romagnoli

Ce chapitre donne un aperçu des principales statistiques relatives à la pauvreté. Lorsque cela s'avère pertinent, nous fournissons les chiffres par Région, ainsi que leur évolution au fil du temps, et nous les plaçons dans une perspective européenne.

1. La pauvreté en Belgique : les chiffres clés

1.1. Les risques de pauvreté

Les risques de pauvreté par catégorie de population indiquent pour chacune d'elles le pourcentage des personnes vivant dans un ménage dont le revenu global est inférieur au seuil de pauvreté européen (60 % du revenu équivalent médian). Comment faut-il interpréter le tableau suivant ? Chaque chiffre qui se situe nettement au-dessus du risque de pauvreté pour la population globale (ici, 14,8 %) est associé à une plus grande sensibilité à la pauvreté et inversement, des chiffres plus bas indiquent un risque plus faible. Cela peut également être traduit par un indice : lorsque le risque de pauvreté est plus élevé que la moyenne, cet indice est supérieur à 100, lorsque le risque de pauvreté est faible, l'indice est inférieur à 100.

Tableau 1 – Risque de pauvreté par catégorie de population ; Belgique ; 2012^a.

	Risque de pauvreté (%)	Indice
Total	14,8	100
Sexe		
Homme	19,5	132
Femme	15,4	104
Âge		
0-15	16,9	114
16-24	16,0	108

Tableau 1 – Risque de pauvreté par catégorie de population ; Belgique ; 2012^a. (suite)

	Risque de pauvreté (%)	Indice
25-49	13,3	90
50-64	12,5	84
65+	17,6	119
Niveau de formation (personnes âgées de 18 à 64 ans)		
Faible	25,0	169
Moyen	11,0	74
Élevé	6,4	43
Position sur le marché de l'emploi		
Travailleurs	4,5	30
Chômeurs	33,3	225
Retraités	9,0	61
Autres non-actifs	25,4	172
Type de ménage		
Isolé < 65 ans	20,9	141
Isolé de plus de 65 ans	15,8	107
Deux adultes ayant tous deux < 65 ans	9,2	62
Deux adultes, dont au moins un a plus de 65 ans	19,3	130
Parents isolés, avec au moins un enfant à charge	33,2	224
Deux adultes et un enfant à charge	12,7	86
Deux adultes et deux enfants à charge	9,3	63
Deux adultes et deux ou trois enfants à charge	16,2	109
Logement		
Locataire	33,4	226
Propriétaire	8,2	55
Nationalité		
Belge	12,2	82
UE-27	22,7	153
Hors UE-27	50,6	342

a : ces chiffres sont provisoires et peuvent donc encore changer. Les chiffres spécifiques par Région n'étaient pas encore disponibles en dernière limite d'impression.

Source : Eurostat, 2013.

1.2. Mesure de la pauvreté, la version élargie

Étant donné qu'une définition de la pauvreté ne reflète qu'une partie de la problématique de la pauvreté, deux autres indicateurs ont été introduits en plus du seuil du risque de pauvreté : la faible intensité de travail et la privation matérielle sévère. Les personnes à « risque de pauvreté ou d'exclusion sociale » (indicateur AROPE) doivent ainsi faire face à au moins un des problèmes suivants : la pauvreté monétaire, vivre dans un ménage à faible intensité de travail et/ou vivre dans un ménage souffrant de privation matérielle sévère. Les deux derniers composants sont abordés de façon plus détaillée sous les points suivants.

Notez que les chiffres belges pour 2012 sont fournis à titre provisoire et qu'ils sont susceptibles de changement. Le tableau 2 reproduit l'évolution du pourcentage de personnes à risque de pauvreté ou d'exclusion sociale.

1.2.1. Risque de pauvreté ou d'exclusion sociale

Tableau 2 – Évolution du pourcentage de personnes vivant dans un ménage à risque de pauvreté ou d'exclusion sociale ; Belgique et UE-27 : 2005-2012^a.

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
UE-27	25,7	25,3	24,4	23,7	23,2	23,7	24,3	24,8
Belgique	22,6	21,5	21,6	20,8	20,2	20,8	21,0	21,6

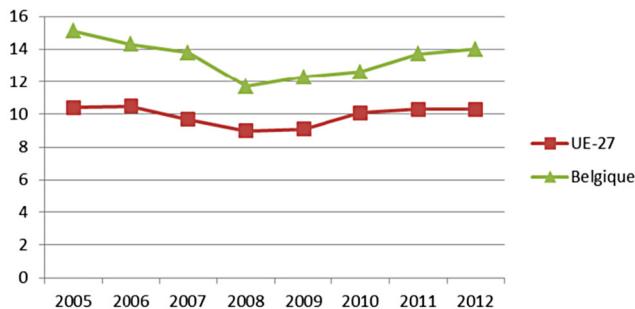
a : les chiffres pour l'UE-28 sont disponibles à partir de 2010, mais sont identiques à ceux de l'UE-27. Le chiffre belge pour 2012 est fourni à titre provisoire.

Source : Eurostat, 2013.

1.2.2. Intensité de travail

L'intensité de travail du ménage est le rapport entre le nombre de mois que les membres d'âge actif du ménage (entre 18 et 59 ans) ont effectivement travaillé au cours de l'année qui précède l'année de l'enquête, et le total des mois que ces personnes auraient pu travailler au cours de cette même année. Dans les ménages à très faible intensité de travail, les personnes actives ont en moyenne travaillé moins d'un cinquième de leur temps, ce qui leur a valu un faible revenu. La figure 1 décrit l'évolution du pourcentage de la population vivant dans un ménage à très faible intensité de travail en Belgique et en Europe.

Figure 1 – Évolution du pourcentage des ménages à très faible intensité de travail ; Belgique et UE-27^a ; 2005-2012.



a : Les chiffres pour l'UE-28 sont disponibles à partir de 2010, mais sont similaires à ceux qui ont été fournis pour l'UE-27.

Source : Eurostat, 2013.

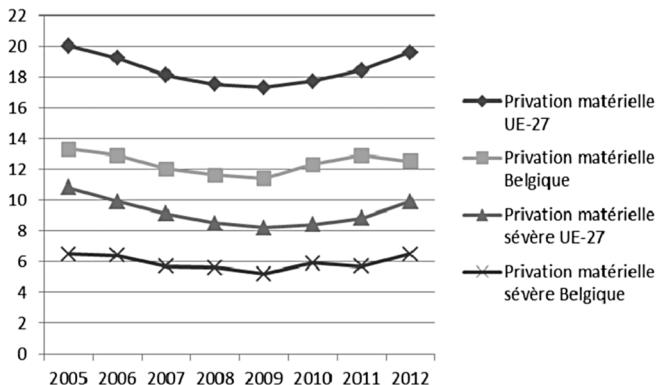
1.2.3. *Privation matérielle*

La privation matérielle concerne le pourcentage de la population qui vit dans un ménage qui ne peut pas disposer d'un certain nombre de biens et de services ou qui ne sait pas participer à certaines activités considérées comme nécessaires. Le pourcentage est calculé en fonction du nombre de personnes qui vivent dans un ménage en proie à au moins trois des neuf problèmes mentionnés ci-dessous, et ce *pour des raisons financières* (et non parce qu'ils ne souhaitent pas avoir ce dont il est question) :

- ◆ ne pas être en mesure de payer le loyer ou les factures des services de distribution publique ;
- ◆ ne pas pouvoir se permettre de passer au moins une semaine de vacances par an en dehors de son domicile ;
- ◆ ne pas pouvoir se permettre de consommer de la viande/du poisson/du poulet tous les deux jours ;
- ◆ ne pas pouvoir régler les dépenses imprévues (d'une valeur équivalant au montant mensuel du seuil de pauvreté de l'année précédente) ;
- ◆ ne pas pouvoir chauffer convenablement son logement ;
- ◆ ne pas disposer d'une machine à laver ;
- ◆ ne pas disposer d'un téléviseur ;
- ◆ ne pas disposer d'un téléphone ;
- ◆ ne pas disposer d'une voiture.

Lorsque l'on doit faire face à au moins quatre des neuf problèmes énumérés, on vit dans un état de privation matérielle sévère. La figure 2 reproduit l'évolution du pourcentage de la population belge et européenne souffrant de privation matérielle (sévère).

Figure 2 – Évolution du pourcentage de la population souffrant de privation matérielle (sévere) ; Belgique et UE-27^a ; 2005-2012.



a : Les chiffres pour l'UE-28 sont disponibles à partir de 2010, mais sont similaires à ceux qui ont été fournis pour l'UE-27.

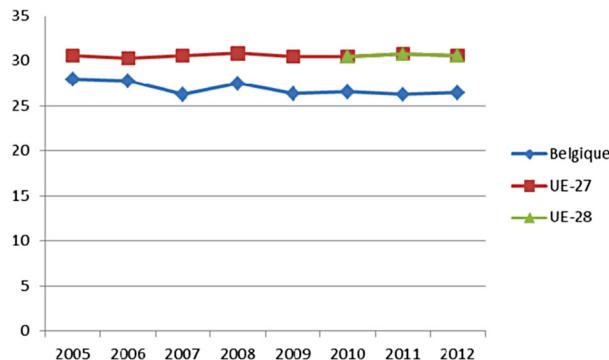
Source : Eurostat, 2013.

1.3. Répartition et inégalité des revenus

Une mesure relative à l'inégalité des revenus indique l'(in)égalité de la répartition des revenus sur l'ensemble de la population (Atkinson et al., 2010). Plus l'inégalité des revenus est grande, plus il est difficile pour les revenus les plus bas d'adhérer au groupe moyen et plus le risque augmente de creuser un fossé social ou d'instaurer une société duale.

Une mesure couramment utilisée dans le domaine de l'inégalité des revenus est le coefficient Gini. Lors d'une répartition des revenus entièrement égale, c'est-à-dire que chacun a un revenu égal, la valeur de ce coefficient est 0. Si le coefficient Gini a une valeur 1, cela signifie que la répartition des revenus est totalement inégale : une seule personne ou famille dispose du revenu global. La figure 3 indique l'évolution de l'inégalité des revenus en Belgique. À titre de comparaison, nous affichons aussi les chiffres européens.

Une autre façon de mesurer l'(in)égalité des revenus est basée sur la répartition du revenu imposable net sur les déciles du revenu (voir tableau 3). En cas de répartition égale, chaque décile (chaque fois 10 % de la population) disposerait de 10 % du revenu. Ce n'est clairement pas le cas ; les déciles les plus bas ont seulement une partie de ces 10 %, alors que le décile supérieur possède trois fois cette part. L'inégalité est encore plus marquée lorsque nous abordons la part du percentile le plus élevé (le 1 % le plus riche). Ce groupe dispose en effet de 7,50 % du revenu.

Figure 3 – Évolution du coefficient Gini ; Belgique et UE ; 2005-2012.

Source : Eurostat, 2013.

Tableau 3 – Évolution de la répartition des déciles du revenu net global imposable ; Belgique ; 2005-2010¹.

Année	Déciles									
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
2005	0,68 %	3,25 %	4,52 %	5,56 %	6,85 %	8,29 %	9,98 %	12,48 %	16,80 %	31,58 %
2006	0,61 %	3,19 %	4,50 %	5,55 %	6,85 %	8,28 %	9,95 %	12,46 %	16,81 %	31,81 %
2007	0,57 %	3,15 %	4,48 %	5,54 %	6,82 %	8,23 %	9,90 %	12,40 %	16,77 %	32,14 %
2008	0,54 %	3,16 %	4,56 %	5,60 %	6,86 %	8,26 %	9,92 %	12,41 %	16,75 %	31,95 %
2009	0,52 %	3,16 %	4,60 %	5,64 %	6,89 %	8,28 %	9,92 %	12,40 %	16,71 %	31,87 %
2010	0,51 %	3,15 %	4,63 %	5,66 %	6,90 %	8,30 %	9,96 %	12,44 %	16,75 %	31,70 %
2011	0,59 %	3,29 %	4,66 %	5,69 %	6,90 %	8,29 %	9,95 %	12,41 %	16,68 %	31,55 %

Source : SPF Économie – Direction générale Statistique et Information économique, 2013.

2. Seuils de pauvreté légaux

Les seuils de pauvreté légaux comprennent le revenu d'intégration, le revenu garanti pour personnes âgées et la garantie de revenus aux personnes âgées, ainsi que les allocations de remplacement de revenus pour personnes handicapées (complétées ou non par les prestations familiales garanties). Par le biais de ces minimums, les autorités publiques indiquent sous quel seuil de revenu, elles estiment qu'une participation à la vie sociale, conforme à la dignité humaine, devient impossible.

2.1. Le droit à l'intégration sociale et à l'aide sociale

Les CPAS ont pour mission de garantir le droit à l'intégration sociale (DIS) aux personnes qui ne disposent pas de revenus suffisants et qui remplissent les conditions légales. Ils disposent à cette fin de trois outils différents : le

revenu d'intégration et un projet individualisé d'intégration sociale, ou une combinaison de ces instruments (SPP Intégration Sociale, 2013).

Le droit à l'aide sociale (DAS) peut être demandé par les personnes qui n'entrent pas en ligne de compte pour le DIS en raison de leur nationalité, de leur âge ou de leurs ressources, mais qui se trouvent néanmoins dans une situation d'urgence similaire. Par exemple, les demandeurs d'asile et les personnes régularisées ou toute autre personne ayant un permis de séjour, mais non inscrite au registre de la population. Une des principales composantes du DAS est l'aide financière, d'un montant équivalent au revenu d'intégration. Outre l'aide financière, les mesures de mise à l'emploi et l'aide médicale sont également des composantes du droit à l'aide sociale (SPP Intégration Sociale, 2013). Les tableaux suivants décrivent quelques-unes des tendances actuelles.

2.1.1. Évolution du nombre de bénéficiaires du DIS et du DAS

Tableau 4 – Évolution du nombre global annuel de bénéficiaires du droit à l'intégration sociale (DIS) et du droit à l'aide sociale (DAS) ; Belgique et ses Régions ; de 2002 à 2012.

	Droit à l'intégration sociale (DIS)				Pourcentage de croissance
	RBC	Flandre	Wallonie	Belgique	
	CA	CA	CA	CA	
2002	25 662	44 239	56 074	125 975	-
2003	28 587	45 472	56 356	130 415	3,52 %
2004	31 238	44 200	57 035	132 473	1,58 %
2005	32 928	44 018	57 833	134 779	1,74 %
2006	34 272	44 440	60 409	139 121	3,22 %
2007	36 096	44 468	62 311	142 875	2,70 %
2008	37 515	45 857	65 175	148 547	3,97 %
2009	40 455	50 134	71 219	161 808	8,93 %
2010	42 064	51 292	74 500	167 856	3,74 %
2011	41 875	48 371	75 188	165 434	-1,44 %
2012	42 613	46 965	76 354	165 932	0,30 %

Tableau 4 – Évolution du nombre global annuel de bénéficiaires du droit à l'intégration sociale (DIS) et du droit à l'aide sociale (DAS) ; Belgique et ses Régions ; de 2002 à 2012. (suite)

	Droit à l'aide sociale (DAS)				
	RBC	Flandre	Wallonie	Belgique	
	CA	CA	CA	CA	Pourcentage de croissance
2002	24 303	48 583	20 755	93 641	-
2003	23 630	42 807	19 723	86 160	-7,99 %
2004	25 154	40 220	20 740	86 114	-0,05 %
2005	27 188	39 866	21 700	88 754	3,07 %
2006	27 740	36 654	19 099	83 493	-5,93 %
2007	26 943	32 129	16 427	75 499	-9,57 %
2008	26 067	26 370	13 900	66 337	-12,14 %
2009	28 099	27 742	15 009	70 850	6,80 %
2010	31 158	30 469	17 059	78 686	11,06 %
2011	32 331	31 153	19 602	83 086	5,59 %
2012	-	-	-	-	-

Données pas encore disponibles (-)

Source : SPP Intégration Sociale (2013) et propres calculs.

2.1.2. Profil des bénéficiaires du DIS et du DAS en Belgique et dans ses Régions

Tableau 5 – Profil des bénéficiaires du DIS, totaux annuels en chiffres absolus et en pourcentages ; Belgique et ses Régions ; 2012.

	RBC		Flandre		Wallonie		Belgique	
	CA	%	CA	%	CA	%	CA	%
DIS selon le sexe								
Homme	19 336	45,37	22 254	47,39	35 122	46,00	76 712	46,23
Femme	23 276	54,62	24 709	52,61	41 232	54,00	89 217	53,77
DIS selon l'âge								
0-17 ans	302	0,68	398	0,82	734	0,93	1 434	0,83
18-24 ans	12 601	28,50	13 545	27,92	25 477	32,18	51 623	30,03
25-44 ans	18 831	42,59	20 758	42,78	32 657	41,25	72 246	42,03
45-64 ans	10 768	24,35	12 282	25,31	18 866	23,83	41 916	24,38
65+	1 713	3,87	1 537	3,17	1 439	1,82	4 689	2,73

Source : SPP Intégration Sociale (2013) et propres calculs.

Tableau 6 – Profil des bénéficiaires du DAS, totaux annuels en chiffres absolus et en pourcentages ; Belgique et ses Régions ; 2011.

	RBC		Flandre		Wallonie		Belgique	
	CA	%	CA	%	CA	%	CA	%
DAS selon le sexe^a								
Homme	17 845	55,19	18 764	60,23	11 767	60,03	48 376	58,26
Femme	14 482	44,79	12 344	39,62	7 835	39,97	34 661	41,74
DAS selon l'âge								
0-17 ans	2 765	8,35	3 189	9,96	1 768	8,77	7 722	9,06
18-24 ans	4 949	14,95	6 051	18,89	4 041	20,06	15 041	17,64
25-44 ans	18 617	56,24	16 570	51,73	10 974	54,48	46 161	54,13
45-64 ans	5 969	18,03	5 522	17,24	3 005	14,92	14 496	17,00
65+	801	2,42	702	2,19	354	1,76	1 857	2,18

a : en 2011, il y avait quelques personnes de sexe inconnu, ces personnes ne sont pas incluses dans le présent tableau.

Source : SPP Intégration Sociale (2013) et propres calculs.

2.1.3. Quel est le profil des bénéficiaires (de l'équivalent) du revenu d'intégration ?

Le revenu d'intégration et l'équivalent du revenu d'intégration (ou l'aide financière) sont respectivement un composant du DIS et du DAS. Leurs montants coïncident. Dans le présent paragraphe, nous esquissons à l'aide de quelques statistiques une réponse à la question « Qui peut avoir recours au (à l'équivalent du) revenu d'intégration ? Est-ce que ce sont principalement des hommes ou plutôt des femmes ? Des jeunes ou des personnes âgées ? Y a-t-il des différences entre les bénéficiaires du revenu d'intégration et ceux qui reçoivent l'équivalent du revenu d'intégration ? »

Tableau 7 – Profil des bénéficiaires du revenu d'intégration, chiffres annuels ; Belgique ; 2012.

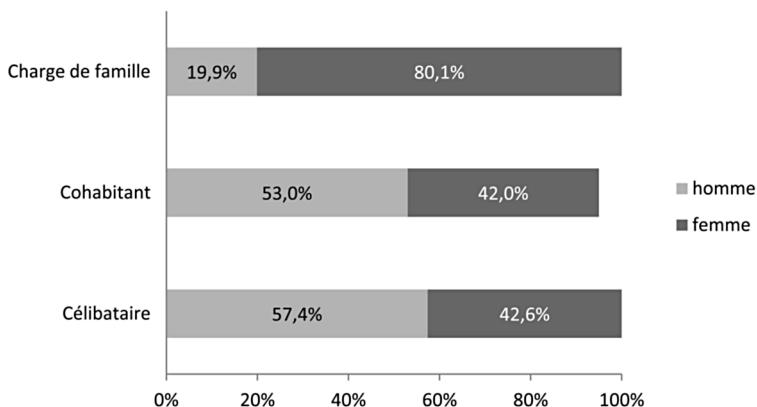
	RBC		Région flamande		Région wallonne		Belgique	
	CA	%	CA	%	CA	%	CA	%
Revenu d'intégration selon le sexe								
Homme	18 220	44,87	20 350	46,81	33 191	45,75	71 761	45,81
Femme	22 385	55,13	23 126	53,19	39 364	54,25	84 875	54,19
Revenu d'intégration selon l'âge								
0-17	302	0,72	394	0,88	733	0,98	1 429	0,88
18-24	12 390	29,41	12 974	28,91	24 867	33,09	50 231	30,97
25-44	17 562	41,68	18 867	42,04	30 525	40,61	66 954	41,29

Tableau 7 – Profil des bénéficiaires du revenu d'intégration, chiffres annuels ; Belgique ; 2012. (suite)

	RBC		Région flamande		Région wallonne		Belgique	
	CA	%	CA	%	CA	%	CA	%
45-64	10 168	24,13	11 119	24,78	17 595	23,41	38 882	23,98
65 ans et +	1 710	4,06	1 524	3,4	1 438	19,13	4 672	2,88
Revenu d'intégration selon le groupe de nationalité								
Belge	25 414	61,66	31 789	72,58	59 266	81,23	116 469	73,72
Étranger originaire de l'UE	5 481	13,3	3 344	7,63	5 794	7,94	14 619	9,25
Étranger non originaire de l'UE	10 321	25,04	8 667	19,79	7 902	10,83	26 890	17,02
Revenu d'intégration selon la situation familiale								
Personne isolée	16 100	37,71	20 019	42,82	31 112	39,8	67 231	40,11
Cohabitant avec une ou plusieurs personnes	14 885	34,86	14 194	30,36	25 395	32,49	54 474	32,5
Personne avec charge de famille	11 709	27,43	12 538	26,82	21 659	27,71	45 906	27,39

Source : SPP Intégration Sociale (2013) et propres calculs.

Figure 4 – Répartition de la part constituée par les hommes et les femmes bénéficiant du revenu d'intégration selon la situation familiale ; Belgique ; 2012.



Source : SPP Intégration Sociale, 2013 et propres calculs.

Le tableau 8 donne le profil du nombre annuel de personnes qui ont bénéficié en 2013 de l'équivalent du revenu d'intégration (ou l'aide financière – AF).

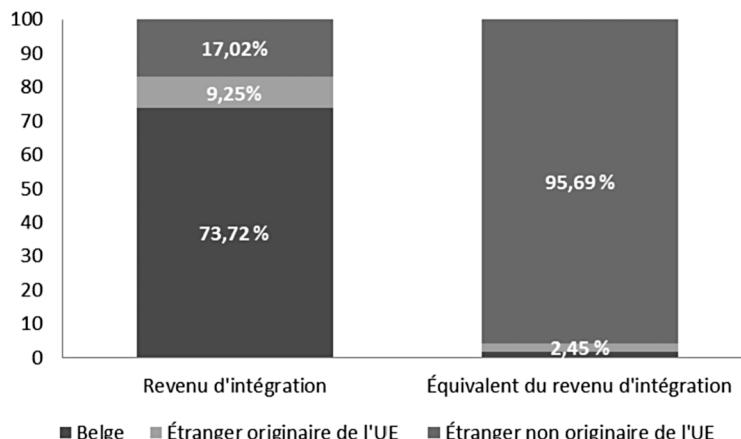
Tableau 8 – Profil des bénéficiaires de l'équivalent du revenu d'intégration, chiffres annuels ; Belgique et ses Régions ; 2012.

	RBC		Région flamande		Région wallonne		Belgique	
	CA	%	CA	%	CA	%	CA	%
Équivalent du revenu d'intégration selon le sexe								
Homme	8 530	55,34	8 987	61,52	7 027	59,69	24 544	58,72
Femme	6 885	44,66	5 622	38,48	4 745	40,31	17 252	41,13
Équivalent du revenu d'intégration selon l'âge								
0-17	167	1,05	299	1,98	131	1,08	597	1,38
18-24	3 033	19,04	3 433	22,78	2 807	23,05	9 273	21,48
25-44	8 906	55,9	7 768	52	6 788	56	23 462	54,34
45-64	3 331	20,91	3 002	19,23	2 170	17,82	8 503	19,69
65 ans et +	494	3,1	567	4	283	2	1 344	3,11
Équivalent du revenu d'intégration selon le groupe de nationalité								
Belge	284	1,81	194	1,31	313	2,6	791	1,86
Étranger originaire de l'UE	535	3,42	205	1,38	301	2,5	1 041	2,45
Étranger non originaire de l'UE	14 849	94,77	14 403	97,3	11 422	94,9	40 674	95,69
Équivalent du revenu d'intégration selon la situation familiale^a								
Personne isolée	7 517	46,53	5 889	46,99	5 889	46,99	20 316	45,68
Cohabitant avec une ou plusieurs personnes	4 553	28,18	3 202	25,55	3 202	25,55	11 773	26,47
Personne avec charge de famille	4 085	25,29	3 306	26,38	3 306	26,38	11 618	26,12

a : Le nombre de bénéficiaires de l'équivalent du revenu d'intégration, dont la situation familiale n'est pas connue, s'élève en RBC à 232, en Flandre à 403 et en Wallonie à 135.

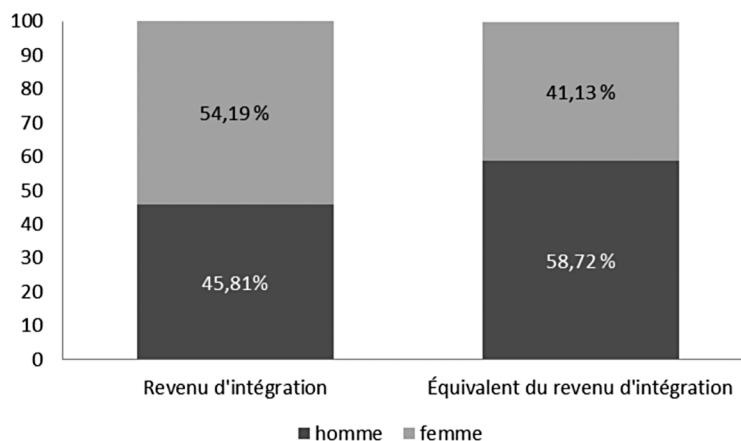
Source : SPP Intégration Sociale, 2013 et propres calculs.

Figure 5 – Comparaison entre les bénéficiaires du revenu d'intégration et de l'équivalent du revenu d'intégration selon le groupe de nationalité ; Belgique ; 2012.



Source : SPP Intégration Sociale, 2013 et propres calculs.

Figure 6 – Comparaison entre les bénéficiaires du revenu d'intégration et de l'équivalent du revenu d'intégration selon le sexe ; Belgique ; 2012.



Source : SPP Intégration Sociale, 2013 et propres calculs.

2.2. Étudiants bénéficiaires du revenu d'intégration

Le tableau 9 montre l'évolution du nombre annuel d'étudiants bénéficiaires du revenu d'intégration par Région et pour la Belgique, à partir de 2002 jusqu'en 2012. Les chiffres nous révèlent que le nombre d'étudiants bénéficiaires du revenu d'intégration en Belgique a fortement augmenté depuis la mise en œuvre de la réglementation.

Tableau 9 – Évolution du nombre annuel d'étudiants bénéficiaires du revenu d'intégration ; Belgique et ses Régions ; 2002-2012.

Année	RBC	Région flamande	Région wallonne	Belgique	Courbe de croissance Belgique
2002	615	847	2 193	3 655	-
2003	1 272	1 784	4 542	7 598	+107,88 %
2004	1 832	2 040	5 367	9 239	+21,60 %
2005	2 332	2 671	6 151	11 154	+20,73 %
2006	2 831	3 206	6 947	12 984	+16,41 %
2007	3 143	3 361	7 485	13 989	+7,74 %
2008	3 463	3 494	7 830	14 787	+5,70 %
2009	3 775	3 945	8 279	15 999	+8,20 %
2010	4 234	4 094	8 769	17 097	+6,86 %
2011	4 533	3 997	9 001	17 531	+2,54 %
2012	4 690	3 937	9 275	17 902	+1,74 %

Source : SPP Intégration Sociale (2013) et propres calculs.

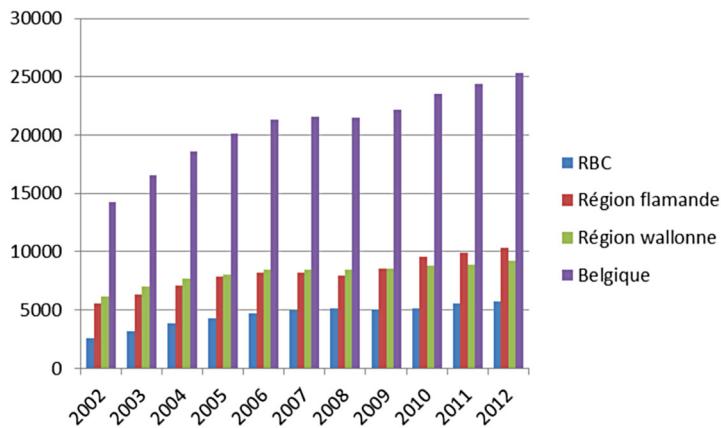
En ce qui concerne le profil des étudiants bénéficiaires du revenu d'intégration, nous constatons que la part des « cohabitants » chez les étudiants bénéficiaires du revenu d'intégration est bien plus grande que chez les bénéficiaires du revenu d'intégration en général en Belgique ; c'est-à-dire 65,6 % par rapport à 32,6 % en 2012. Chez les bénéficiaires du revenu d'intégration en général, les personnes isolées constituent le plus grand groupe (39,8 %), chez les étudiants bénéficiaires du revenu d'intégration, 28,9 % sont des personnes isolées. Seuls 5,4 % des étudiants bénéficiaires du revenu d'intégration sont des personnes avec charge de famille. On remarque également que ce sont surtout des femmes qui bénéficient, en tant qu'étudiantes, d'un revenu d'intégration ; leur part constitue dans chacune des Régions environ 60 % (SPP Intégration Sociale, 2013).

2.3. Le travail comme moyen d'intégration

La figure 7 montre l'évolution du nombre annuel de bénéficiaires des trois mesures pour l'emploi, et ce pour les Régions et pour la Belgique.

Il peut être utile de disposer d'une base de comparaison. C'est pourquoi nous abordons dans les paragraphes suivants, outre l'évolution du nombre mensuel moyen de mises à l'emploi dans le cadre du DIS ou du DAS, le rapport entre ce nombre et le nombre global des bénéficiaires (de l'équivalent) du revenu d'intégration et les mises à l'emploi (SPP Intégration Sociale, 2012).

Figure 7 – Évolution du nombre global de bénéficiaires des mesures pour l'emploi dans le cadre du DIS et du DAS ; Belgique et ses Régions ; 2002-2012.



Source : SPP Intégration Sociale, 2012 et propres calculs.

Tableau 10 – Évolution du nombre mensuel moyen de mises à l'emploi dans le cadre du DIS et du rapport EMPL DIS (EMPL DIS + revenu d'intégration) ; Belgique ; 2003-2013.

Année	Nombre mensuel moyen de mises à l'emploi	Ratio EMPL DIS/(revenu d'intégration + EMPL DIS)
2003	7 445	9,1 %
2004	8 465	10,1 %
2005	9 157	10,7 %
2006	9 669	10,9 %
2007	9 650	10,7 %
2008	9 463	10,2 %
2009	9 676	9,6 %
2010	10 146	9,6 %
2011	9 866	9,4 %
2012	9 880	9,4 %
2013 ^a	9 799	9,1 %

a : moyenne calculée sur la base des trois premiers mois.

Source : SPP Intégration Sociale, 2013.

Tableau 11 – Évolution du nombre mensuel moyen de mises à l'emploi dans le cadre du DAS et du rapport EMPL DAS (EMPL DAS + revenu d'intégration) ; Belgique ; 2003-2013.

Année	Nombre mensuel moyen de mises à l'emploi	Ratio EMPL DAS / (équivalent du revenu d'intégration + EMPL DAS)
2003	1 405	3,4 %
2004	1 653	4,3 %
2005	1 724	4,8 %
2006	1 939	6,0 %
2007	2 093	7,5 %
2008	2 131	9,8 %
2009	2 169	9,9 %
2010	2 480	9,2 %
2011	3 455	10,9 %
2012	3 940	12,9 %

Source : SPP Intégration Sociale, 2013.

2.4. Aide médicale d'urgence dans le cadre du DAS

Le tableau 12 montre l'évolution du nombre annuel global des bénéficiaires d'aide médicale d'urgence pour les Régions et pour la Belgique (SPP Intégration Sociale, 2012). Cette aide est donnée aux personnes qui séjournent illégalement dans le pays et il s'agit généralement de la seule forme d'aide à laquelle ces personnes ont droit.

Tableau 12 – Évolution du nombre annuel de bénéficiaires d'aide médicale d'urgence ; Belgique et ses Régions ; 2002-2011.²

Année	RBC	Région flamande	Région wallonne	Belgique	Pourcentage de croissance Belgique
2002	2 800	6 009	391	9 200	-
2003	4 914	5 675	910	11 499	24,99 %
2004	7 271	6 354	1 326	14 951	30,02 %
2005	10 244	7 208	1 923	19 375	29,59 %
2006	13 116	8 330	2 280	23 726	22,46 %
2007	12 638	8 167	2 120	22 925	-3,38 %
2008	12 522	7 550	2 151	22 223	-3,06 %
2009	13 403	7 625	2 351	23 379	5,20 %
2010	13 352	5 904	2 266	21 522	-7,94 %
2011	11 320	4 645	2 023	17 988	-16,42 %

Source : SPP Intégration Sociale, 2013.

2.5. Pensions

En Belgique, on a droit à une pension (de retraite) lorsque l'on a 65 ans. Si le montant de la pension est inférieur à celui de la garantie de revenus aux personnes âgées (GRAPA) ou du (de l'ancien) revenu garanti aux personnes âgées (RGPA), un supplément est octroyé. Depuis le 1^{er} juin 2001, la GRAPA est venue remplacer le RGPA, mais le RGPA continue d'exister pour les personnes qui bénéficiaient déjà d'un RGPA offrant des droits plus avantageux que la GRAPA (Office national des Pensions, 2013).

Le montant maximum de la GRAPA attribuée le 1^{er} septembre 2013 à une personne qui cohabite avec une ou plusieurs personnes s'élève à 674,46 euros (montant de base) et pour une personne isolée, à 1 011,70 euros (montant de base majoré).

Le tableau 13 montre l'évolution du nombre de personnes qui ont recours à la GRAPA ou au RGPA par rapport au nombre global des bénéficiaires d'une pension de retraite.

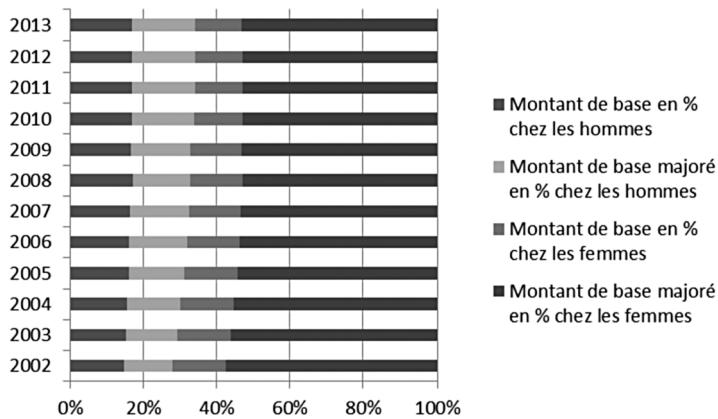
Tableau 13 – Évolution du nombre de bénéficiaires du RGPA et de la GRAPA par rapport au nombre global de bénéficiaires d'une pension en date du 1^{er} janvier ; Belgique ; 2002-2013.

Année	RGPA	% par rapport au nombre global de bénéficiaires d'une pension	GRAPA	% par rapport au nombre global des bénéficiaires d'une pension
2002	29 498	1,71 %	71 116	4,12 %
2003	27 084	1,56 %	73 135	4,22 %
2004	24 466	1,42 %	72 116	4,18 %
2005	21 818	1,26 %	70 292	4,05 %
2006	17 946	1,03 %	70 465	4,03 %
2007	16 225	0,89 %	72 405	3,98 %
2008	14 112	0,77 %	76 741	4,19 %
2009	12 112	0,65 %	86 199	4,64 %
2010	10 921	0,59 %	88 225	4,74 %
2011	9 554	0,51 %	92 999	4,94 %
2012	8 383	0,44 %	96 249	5,01 %
2013	7 316	0,37 %	101 413	5,17 %

Source : Office national des Pensions (2013) et propres calculs.

Nous citons ici quelques caractéristiques des bénéficiaires de la GRAPA. La figure 8 approfondit les rapports précédents et fait une distinction selon le sexe et selon le montant maximum reçu.

Figure 8 – Répartition des bénéficiaires de la GRAPA selon le sexe et le montant en date du 1^{er} janvier ; Belgique ; 2002-2013.



Source : Office national des Pensions (2013) et propres calculs.

Le tableau 14 montre la répartition des bénéficiaires de la GRAPA selon l'âge, le sexe et le type d'aide reçue avant le 1^{er} janvier 2013.

Tableau 14 – Répartition des bénéficiaires de la GRAPA selon l'âge, le sexe et le type d'aide reçue ; Belgique ; 1^{er} janvier 2013.³

Âge	Hommes		Femmes	
	base	majorée	base	majorée
65-69	4,42 %	4,96 %	3,64 %	13,17 %
70-74	4,01 %	3,78 %	3,23 %	10,58 %
75-79	3,74 %	3,28 %	2,91 %	9,98 %
80-84	2,93 %	2,67 %	2,01 %	9,28 %
85-89	1,37 %	1,84 %	0,73 %	6,55 %
90+	0,38 %	0,89 %	0,15 %	3,50 %

a : Les statistiques incluent toujours un petit nombre de personnes sans données personnelles ; ces personnes ne sont pas communiquées.

b : Les pourcentages sont calculés en fonction du total des bénéficiaires de la GRAPA le 1^{er} janvier 2013 (n= 101.413).

Source : Office national des Pensions (2013) et propres calculs.

2.6. Personnes handicapées

Il existe trois types d'allocations destinées aux personnes handicapées : l'allocation de remplacement de revenu (ARR), l'allocation d'intégration (AI) et l'allocation pour l'aide aux personnes âgées (AAPA) (Direction générale Personnes handicapées, 2013b). Cette dernière est octroyée aux personnes

handicapées de plus de 65 ans qui doivent supporter des frais supplémentaires du fait de leur autonomie réduite. L'ARR est destinée aux personnes handicapées ayant entre 21 et 65 ans et au sujet desquelles il a été constaté qu'en raison de leur situation physique ou psychique, le revenu ne représente plus qu'un tiers ou moins de ce qu'une personne saine peut gagner en exerçant un métier sur le marché du travail en général. L'AI est attribuée aux personnes qui doivent supporter des frais supplémentaires en raison de leur autonomie réduite.

Le tableau 15 indique l'évolution du nombre d'ayants droit aux aides financières de 2002 à 2012 inclus.

Tableau 15 – Évolution des ayants droit à l'ARR, à l'AI et à l'AAPA ; Belgique ; en date du 31 décembre 2002-2012.

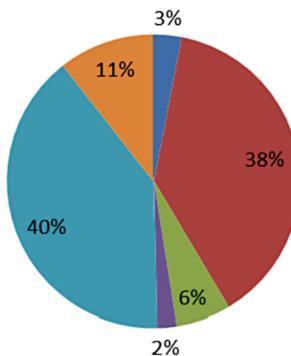
	ARR+AI		AAPA	
	CA	Pourcentage de croissance	CA	Pourcentage de croissance
2002	119 785	-	81 816	-
2003	127 174	6,17 %	90 939	11,15 %
2004	130 320	2,47 %	10 594	20,51 %
2005	133 672	2,57 %	114 994	4,93 %
2006	134 635	0,72 %	121 749	5,87 %
2007	137 242	1,94 %	128 026	5,16 %
2008	143 037	4,22 %	130 455	1,90 %
2009	152 694	6,75 %	138 626	6,26 %
2010	158 662	3,91 %	145 945	5,28 %
2011	160 071	0,89 %	150 846	3,36 %
2012	163 336	2,04 %	152 159	0,87 %

Source : Direction générale des Personnes handicapées 2013 et propres calculs.

Vous trouverez de plus amples informations sur le profil des ayants droit en 2012 dans les figures 9 et 10.

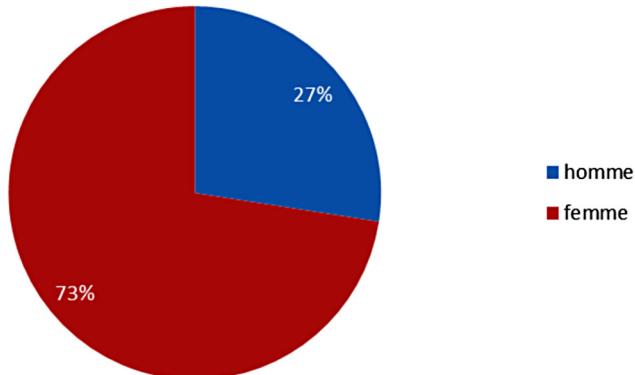
Figure 9 – Répartition des ayants droit à l'ARR et à l'AI selon le sexe et l'âge ; Belgique ; en date du 31 décembre 2012.

■ homme <25 ■ homme 25-64 ■ homme 65+
 ■ femme <25 ■ femme 25-64 ■ femme 65+



Source : Direction générale des Personnes handicapées 2013 et propres calculs.

Figure 10 – Répartition des ayants droit selon le sexe, Belgique ; en date du 31 décembre 2012⁴.

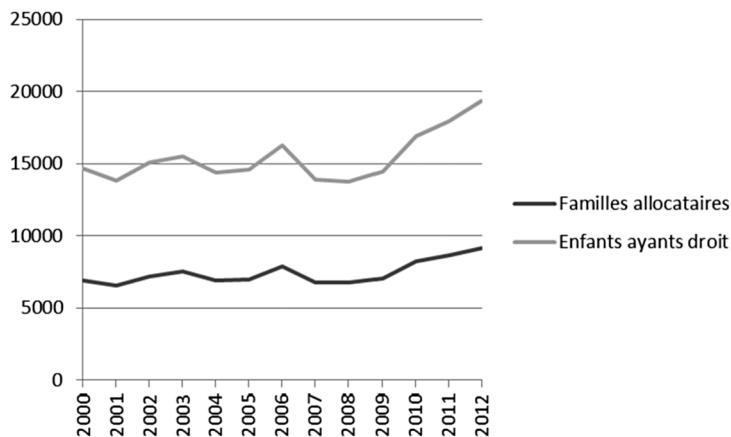


Source : Direction générale des Personnes handicapées 2013 et propres calculs.

2.7. Les prestations familiales garanties

Les personnes qui disposent d'un revenu limité ou qui bénéficient d'un revenu d'intégration ou d'une garantie de revenus pour personnes âgées peuvent demander les prestations familiales garanties (PFG) (Office national des allocations familiales pour travailleurs salariés, 2013). Certaines personnes n'ayant sous aucun régime belge, étranger ou international droit à des prestations familiales peuvent également, sous certaines conditions, bénéficier des PFG.

Figure 11 – Évolution du nombre de familles allocataires et du nombre d'enfants ayants droit ; Belgique ; 2000-2012^a.



a : pour l'année 2012, il est fait usage des chiffres du dernier semestre.

Source : Office national des allocations familiales pour travailleurs salariés, 2013.

Le tableau 16 reproduit le nombre d'enfants ayants droit au cours du second semestre de l'année 2012, selon l'ordre de naissance.

Tableau 16 – Répartition des enfants ayants droit selon l'ordre de naissance et le régime ; Belgique ; 2^e semestre 2012⁵.

Ordre de naissance	Prestations familiales garanties		Total Régime des travailleurs salariés	
	Nombre	%	Nombre	%
1	9 178	47,43	1 153 212	56,95
2	5 381	27,81	618 101	30,52
3	2 751	14,22	185 429	9,16
4	1 214	6,27	49 304	2,43
5 ans et +	825	4,26	18 912	0,93
Total	19 349		2 024 958	

Source : Office national des allocations familiales pour travailleurs salariés, 2013.

3. Les différents domaines et leur relation avec la pauvreté

3.1. Chômage

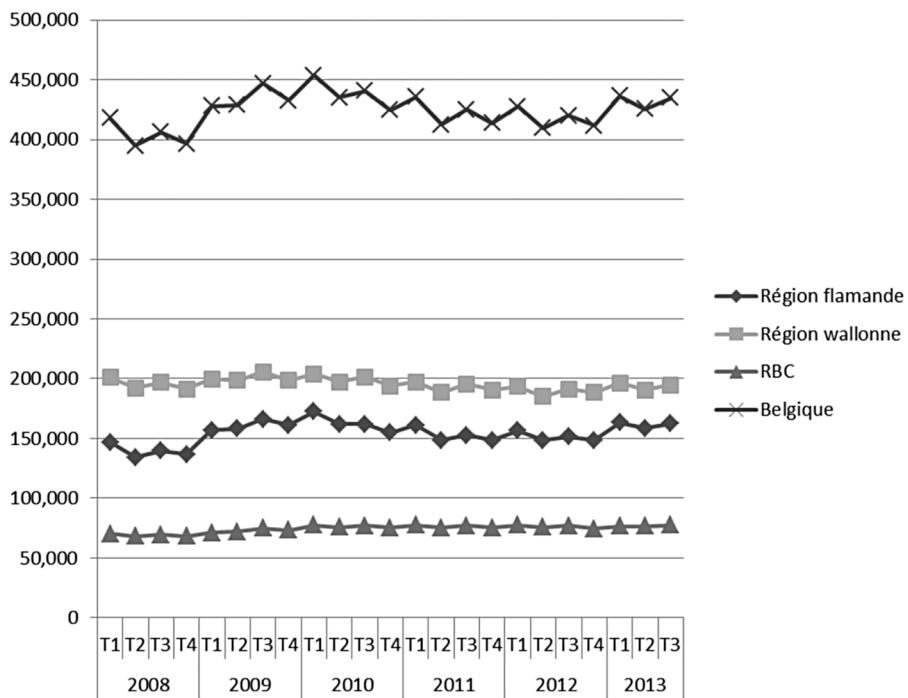
Le Bureau international du Travail (BIT) définit les chômeurs comme étant des personnes sans emploi, activement à la recherche d'un travail et disponibles dans les deux semaines pour un employeur. Il ne s'agit donc pas de

« demandeurs d'emploi inoccupés » (DEI). En Belgique, la population en âge actif couvre trois catégories : les travailleurs, les chômeurs et les autres personnes inoccupées (c'est-à-dire les étudiants, les personnes qui s'occupent exclusivement du ménage, les bénévoles et les pensionnés).

3.1.1. *Évolution du chômage en général*

La figure 12 montre l'évolution du nombre absolu de chômeurs en Belgique et dans les Régions, entre le 1^{er} janvier 2008 et le 30 septembre 2013.

Figure 12 – Évolution des chômeurs complets indemnisés demandeurs d'emploi (CCI-DE) selon la durée du chômage ; Belgique et ses Régions ; 2008-2013.



Source : Office national de l'emploi, 2013 et propres calculs.

3.1.2. *Ratios de chômage selon l'âge*

Le tableau 17 montre l'évolution des ratios de chômage selon l'âge en Belgique et au sein de l'Union européenne.

Tableau 17 – Ratios de chômage selon l'âge ; Belgique et UE-28 ; 2002-2012.

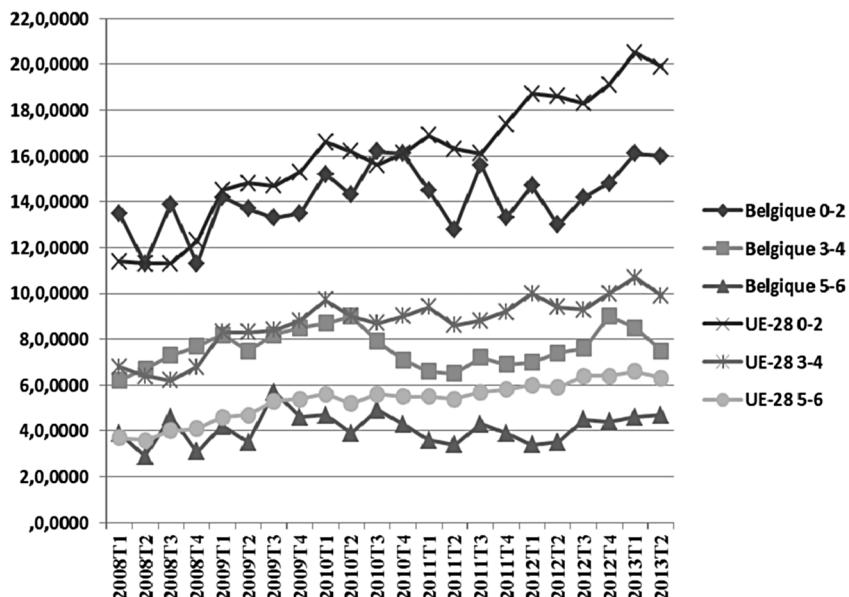
		2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Belgique	Total	7,5	8,2	8,4	8,5	8,3	7,5	7,0	7,9	8,3	7,2	7,6
UE-28	Total	9,0	9,2	9,3	9,1	8,3	7,2	7,1	9,0	9,7	9,7	10,5
Belgique	<25	17,7	21,8	21,2	21,5	20,5	18,8	18,0	21,9	22,4	18,7	19,8
UE-28	<25	17,9	18,7	19,1	18,9	17,6	15,7	15,8	20,1	21,1	21,5	23,0
Belgique	25-74	6,4	6,7	7,0	7,1	7,0	6,3	5,9	6,6	7,0	6,0	6,4
UE-28	25-74	7,7	7,8	8,0	7,7	7,1	6,1	6,0	7,6	8,3	8,3	9,1

Source : Eurostat, 2013.

3.1.3. Ratios de chômage selon le niveau de formation

La figure 13 montre l'évolution des ratios de chômage, selon le niveau de formation en Belgique et au sein de l'Union européenne. Elle est subdivisée en niveau 0-2 (école maternelle, école primaire, enseignement secondaire inférieur), niveau 3-4 (enseignement secondaire supérieur et enseignement professionnel supérieur) et niveau 5-6 (enseignement supérieur, baccalauréat et master)⁷.

Figure 13 – Ratios de chômage selon le niveau de formation (CITE-7) pour les personnes âgées de 15 à 64 ans ; Belgique et UE-28 ; 2008-2013.



Source : Eurostat, 2013.

3.1.4. Chômage de longue durée

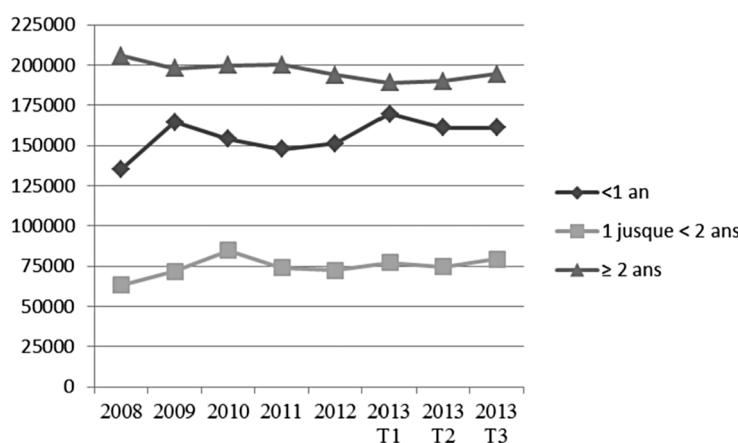
Le tableau 18 établit une comparaison entre l'évolution des ratios de chômage de longue durée dans la population en âge actif au sein de l'UE, en Belgique et dans les trois Régions. Dans ce contexte, les ratios représentent la part que constituent les personnes au chômage depuis plus de 12 mois par rapport à l'ensemble de la population au chômage.

Tableau 18 – Évolution des ratios de chômage de longue durée (≥ 12 mois) en pourcentages des chiffres du chômage complet au sein de la population d'âge actif ; UE, Belgique et ses Régions ; 2003-2012.

	UE-28	Belgique	RBC	Région flamande	Région wallonne
2003	45,94	46,31	47,11	33,89	58,42
2004	45,21	49,57	57,29	41,32	53,25
2005	46,33	51,71	56,38	41,64	58,64
2006	45,86	51,22	56,12	42,24	56,25
2007	43,24	50,37	57,57	37,53	56,97
2008	37,59	47,56	55,62	36,66	51,72
2009	33,64	44,19	52,62	30,42	52,17
2010	40,14	48,77	56,15	36,97	55,41
2011	43,32	48,31	58,14	36,54	52,74
2012	44,82	44,71	55,12	32,72	49,00

Source : Eurostat, 2013.

Figure 14 – Évolution des chômeurs complets indemnisés demandeurs d'emploi (CCI-DE) selon la durée du chômage ; Belgique ; 2008-30/9/2013.



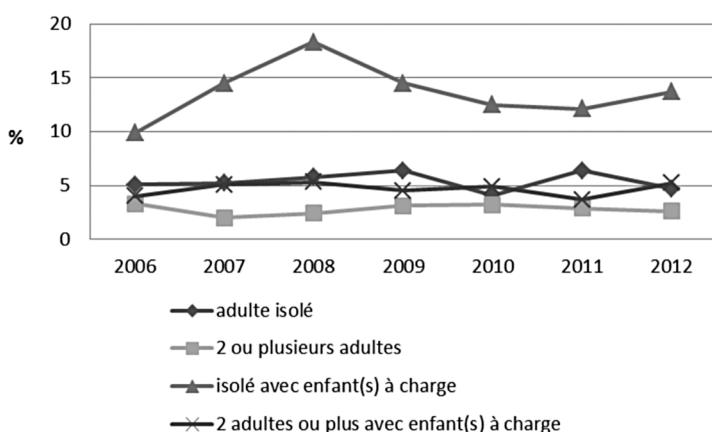
Source : ONEM, 2013.

3.2. Risque de pauvreté parmi les personnes qui travaillent

Bien que le fait d'avoir un emploi constitue toujours la meilleure protection contre la pauvreté, les travailleurs ne sont pas entièrement en sécurité. Le nombre desdits « travailleurs pauvres » (*in-work poverty*) est nettement en hausse, comme en témoigne l'évolution de 2006 à 2012 inclus. On entend par « travailleurs » aussi bien les salariés – avec un revenu provenant d'un travail rémunéré – que les indépendants, avec un revenu provenant d'un travail indépendant. Nous utilisons quatre paramètres : l'âge, le sexe, le type de ménage et le niveau de formation. Les risques de pauvreté parmi les travailleurs sont en général relativement plus faibles en Belgique que dans le reste de l'UE (voir tableau 19, p. 383).

Pour une représentation visuelle de l'évolution du risque de pauvreté selon le type de ménage en Belgique entre 2006 et 2010, nous renvoyons à la figure 15.

Figure 15 – Évolution du risque de pauvreté au sein de la population professionnellement active selon le type de ménage ; Belgique ; 2006-2012.



Source : Eurostat, 2013.

3.3. Logement

Le présent paragraphe comprend une brève esquisse de la part que constituent les locataires et les propriétaires exposés au risque de pauvreté de revenu en Belgique. Nous indiquons également l'évolution du confort et de la qualité de l'habitat au cours des cinq à dix dernières années et nous fournissons un aperçu du nombre des primes d'installation octroyées dans le cadre de la prévention du sans-abrisme en Belgique.

Tableau 19 – Évolution des risques de pauvreté parmi les personnes qui travaillent ; Belgique et UE ; 2006-2012.

	2006		2007		2008		2009		2010		2011		2012	
	UE ^a	BE	UE ^a	BE	UE	BE	UE	BE	UE	BE	UE ^a	BE	UE ^a	BE
Âge														
18-24 ans	10,0	3,6	10,1	5,4	10,6	6,0	10,8	4,6	10,7	4,5	10,9	6,6	11,9	2,6
25-54 ans	8,0	3,9	8,3	4,3	8,4	4,5	8,2	4,5	8,3	4,5	8,8	4,1	9,0	4,6
55-64 ans	7,3	5,0	7,6	3,7	7,7	5,5	7,7	4,9	7,3	4,2	8,3	3,6	8,4	4,8
Sexe														
Homme	8,7	4,3	9,0	4,3	9,0	4,4	8,9	4,5	8,9	4,8	9,4	4,3	9,7	4,5
Femme	7,2	3,6	7,6	4,3	7,8	5,1	7,6	4,5	7,7	4,1	8,3	4,0	8,5	4,4
Type de ménage														
Adulte isolé	9,7	5,1	10,2	5,2	11,1	5,8	10,5	6,4	10,5	4,1	11,8	6,4	12,8	4,7
2 ou plusieurs adultes	5,1	3,3	5,6	2,0	5,0	2,4	5,2	3,1	5,0	3,2	5,7	2,9	5,8	2,6
Personne isolée avec enfant(s) à charge	17,6	9,9	17,8	14,5	20,7	18,3	18,7	14,5	20,5	12,5	19,5	12,1	20,3	13,7
2 ou plusieurs adultes avec enfant(s) à charge	9,8	4,0	9,8	5,1	10,2	5,3	10,0	4,5	10,0	4,9	10,3	3,7	10,4	5,2
Niveau de formation														
≤ enseignement secondaire inférieur	15,2	7,4	15,5	7,3	16,6	8,4	16,3	8,0	16,3	8,5	17,7	8,6	18,1	10,4
≤ enseignement secondaire supérieur ou enseignement professionnel supérieur	7,5	4,3	7,9	4,7	7,9	5,4	7,7	4,9	8,0	5,0	8,6	4,8	8,9	4,2
≤ université	3,0	2,4	3,4	2,1	3,5	2,6	3,5	2,6	3,5	2,4	4,0	2,1	4,2	2,7
Total	8,2	3,9	8,4	4,3	8,6	4,8	8,4	4,6	8,4	4,5	8,9	4,2	9,2	4,5

a : les chiffres pour l'UE en 2012 sont basés sur les estimations d'Eurostat.

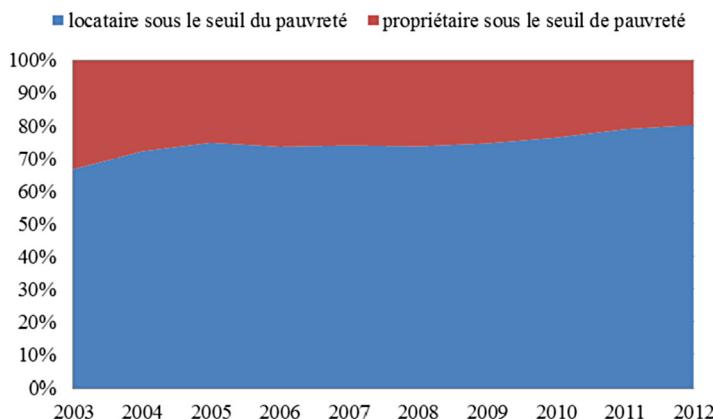
b : les chiffres pour la Belgique en 2012 sont provisoires.

Source : Eurostat, 2013.

3.3.1. Statuts de propriété

La figure 16 indique l'évolution des propriétaires et des locataires qui vivent sous le seuil de la pauvreté par rapport à l'ensemble de la population (respectivement l'ensemble des propriétaires et l'ensemble des locataires).

Figure 16 – Évolution du risque de pauvreté selon le statut de propriété ; Belgique ; 2003-2012.



Source : Eurostat, 2013 ; les chiffres pour 2012 sont fournis à titre provisoire.

3.3.2. Surpopulation et sévère pénurie de logements

Un logement est défini comme surpeuplé s'il ne répond pas – entre autres – aux critères suivants : une chambre par couple faisant partie du ménage ; une chambre par adulte (18+) ; une chambre par paire d'individus âgés de 12 à 17 ans du même sexe (Eurostat, 2010). Dans l'enquête SILC, on parle de sévère pénurie de logements lorsqu'un logement répond aux critères de surpopulation, et ce en combinaison avec un des critères de privation de logement, c'est-à-dire un logement avec un toit qui fuit ; l'absence d'une douche ou d'un bain et/ou l'absence d'une toilette à l'intérieur du logement ; le manque de sources d'éclairage naturel suffisantes (Eurostat, 2013).

Tableau 20 – Évolution de la surpopulation et de la sévère pénurie de logements selon l'âge et le risque de pauvreté, en pour cent de la population ; Belgique ; 2006-2012.

		2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012 ^a
Surpopulation								
Population globale	-18 ans	5,8	5,8	6,7	6,8	6,9	4,0	2,3
	18 à 64 ans	3,4	3,8	4,0	3,7	4,1	2,0	1,7
Population vivant sous le seuil de pauvreté	- 18 ans	21,8	15,9	16,8	20,7	20,5	13,0	7,6
	18-64 ans	12,0	12,4	13,6	14,1	14,8	9,4	7,2
Sévère pénurie de logements								
Population globale	- 6 ans	2,5	2,2	2,3	3,7	3,6	2,3	1,0
	-18 ans	1,9	1,9	2,1	2,7	3,5	1,6	0,8
	18 à 64 ans	1,1	1,2	1,0	1,2	1,7	1,0	0,6
	+ 64 ans	0,2	0,1	0,3	0,2	0,4	0,2	0,1
Population vivant sous le seuil de pauvreté	- 6 ans	13,4	8,9	10,2	11,4	12,1	8,2	3,9
	-18 ans	8,9	6,3	8,3	9,8	9,8	6,3	2,7
	18 à 64 ans	5,1	6,1	5,3	5,8	6,1	5,6	2,4
	+ 64 ans	0,6	0,2	0,9	0,7	0,9	0,0	0,3

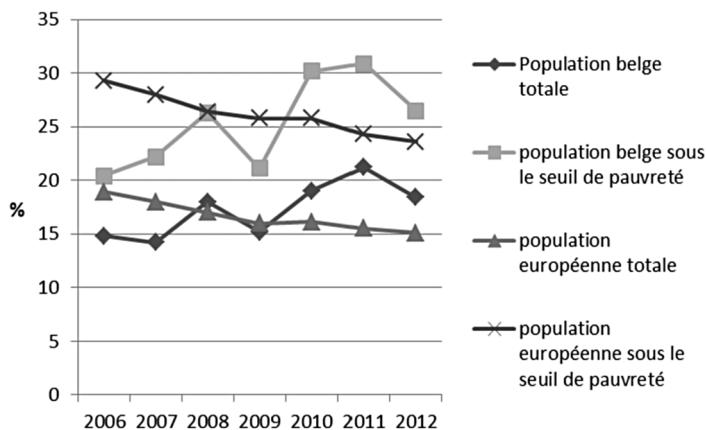
a : les chiffres pour 2012 sont fournis à titre provisoire.

Source : Eurostat, 2013.

3.3.3. Problèmes généraux d'humidité et confort sanitaire

Les figures ci-dessous décrivent l'évolution de la qualité et du confort de l'habitat en Belgique et au sein de l'UE. La figure 17 montre la part de la population globale qui vit dans un logement présentant des problèmes d'humidité par rapport à la part de la population qui vit sous le seuil de pauvreté. Les normes de qualité ont trait à la présence d'un toit qui fuit ou de murs, de plafonds et de sols humides ou de châssis de fenêtre en putréfaction. La figure 18 donne la même comparaison relative à la population, mais cette fois par rapport au confort sanitaire de l'habitat.

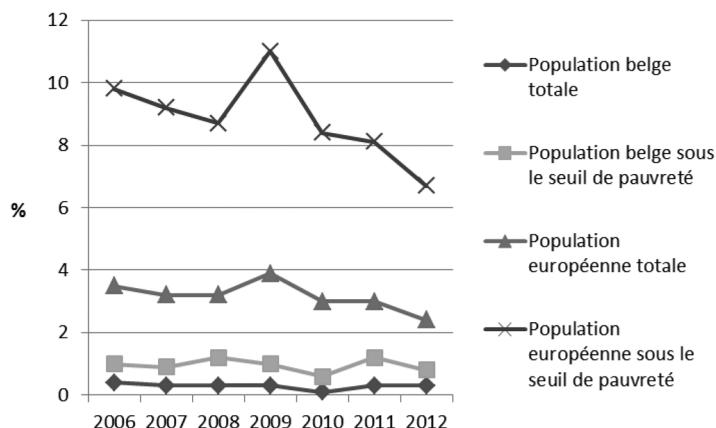
Figure 17 – Évolution de la part de la population qui vit dans un logement présentant des problèmes d'humidité ; Belgique et UE ; 2006-2012.



Note : les chiffres de l'UE fournis en 2006 et en 2012 sont des estimations. Les chiffres de 2012 pour la Belgique sont donnés à titre provisoire.

Source : Eurostat, 2013.

Figure 18 – Évolution de la part de la population qui vit dans un logement sans bain ni douche ; Belgique et UE ; 2006-2012.



Note : tous les chiffres pour l'UE sont des estimations. Les chiffres de 2012 pour la Belgique sont donnés à titre provisoire.

Source : Eurostat, 2013.

3.3.4. *Le sans-abrisme*

La prime d'installation constitue un outil important permettant d'améliorer la situation des sans-abri. Le tableau 21 indique l'évolution du nombre annuel de bénéficiaires d'une prime d'installation pour les Régions et pour la Belgique entre 2008 et 2012.

Tableau 21 – Évolution du nombre annuel de bénéficiaires de primes d'installation ; Belgique et ses Régions ; 2008-2012.

	2008		2009		2010		2011		2012	
	CA	%								
Bruxelles	554	20,59	718	21,88	678	21,97	612	20,31	666	20,27
Flandre	959	35,65	1 178	35,90	1 065	34,51	951	31,55	1 086	33,06
Wallonie	1 177	43,75	1 385	42,21	1 343	43,52	1 451	48,14	1 533	46,67
Belgique	2 690	100,00	3 281	100,00	3 086	100,00	3 014	100,00	3 285	100,00

Source : SPP Intégration Sociale, 2013 et propres calculs.

4. Sécurité sociale

Le tableau 22 donne un aperçu des montants minimums des allocations octroyées en Belgique à partir du 1^{er} septembre 2013, et ce chaque fois d'après les chiffres disponibles les plus récents. À titre de comparaison, nous fournissons également les seuils de risque de pauvreté de l'année 2012. Pour une personne isolée, le seuil de risque de pauvreté s'élevait à 1 002 euros par mois ou à 12 025 euros par an ; pour un ménage avec deux adultes et deux enfants de moins de 14 ans, ce seuil se situait à 2 104 euros par mois ou à 25 253 euros par an.

4.1. Montants minimums des allocations

Tableau 22 – Montants minimums des allocations après indexation ; Belgique ; 1^{er} septembre 2013⁶.

	Montant mensuel en euros
Pension¹	
Travailleurs : isolés/avec famille à charge	1 123,34 / 1 403,73
Travailleurs indépendants : isolés/avec famille à charge	1 123,34 / 1 403,73
Incapacité de travail primaire⁴	
Travailleurs ² : isolés/avec famille à charge/cohabitants	1 123,46 / 1 403,74/ 963,30
Travailleurs indépendants ³ : isolés/avec famille à charge/cohabitants	1 061,06 / 1 403,74/ 861,38

Tableau 22 – Montants minimums des allocations après indexation ; Belgique ; 1^{er} septembre 2013⁶. (suite)

	Montant mensuel en euros
Invalidité	
Travailleurs ² : isolés/avec famille à charge/cohabitants	1 123,46 / 1 403,74/ 963,30
Travailleurs indépendants ³ : isolés/avec famille à charge/cohabitants	1 061,06 / 1 403,74/ 963,30
Minimums d'assistance	
Personne isolée (GRAPA ⁵)	1 011,70
Personne cohabitante (GRAPA)	674,46
Personne isolée (RI ⁶)	817,36
Personne cohabitante (RI)	544,91
Personne avec famille à charge (RI)	1 089,82

¹ Montants bruts en cas de carrière complète en tant que travailleur salarié ou indépendant

² Montants pour travailleurs réguliers

³ Montants pour les travailleurs indépendants après fermeture de l'entreprise (lorsque l'entreprise n'est pas fermée, les montants sont plus bas)

⁵ Garantie de revenus aux personnes âgées

⁶ Revenu d'intégration en montants nets

Source : Service de Lutte contre la Pauvreté, la Précarité et l'Exclusion sociale, 2013.

Notes

1. Pour plus d'informations, veuillez contacter :
la Direction générale Statistique et Information économique, WTC III, Bd Simon Bolivar 30, 1000 Bruxelles, téléphone : 0800/120.33, site Web : <http://statbel.fgov.be/fr/statistiques/chiffres>.
Eurostat, site Web : <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/eurostat/home/>.
2. Plus d'informations ?
SPP Intégration Sociale, Lutte contre la Pauvreté, Economie Sociale et Politique des Grandes Villes, Boulevard Roi Albert II 30, 1000 Bruxelles, téléphone : 02/508.85.86, site Web : <http://www.mi-is.be/be-fr/start>.
3. Plus d'informations ?
Office national des Pensions, Tour du Midi, 1060 Bruxelles, téléphone : 02/529.21.11, site Web : <http://www.onprvp.fgov.be/Pages/LandingpageV2.aspx>.
4. Plus d'informations ?
Direction générale Personnes handicapées, Centre administratif Botanique, Finance Tower, boulevard du Jardin botanique 50 – boîte 150, 1000 Bruxelles, téléphone : 0800/987.99, site Web : <http://www.handicap.fgov.be/>.
5. Plus d'informations ?
Office national des Allocations familiales pour Travailleurs salariés, rue de Trèves 9, 1000 Bruxelles, téléphone : 0800/944.34, site Web : <http://www.onafts.be/>.

6. Plus d'informations ?

Service de Lutte contre la Pauvreté, la Précarité et l'Exclusion sociale, rue du Roi 138, 1000 Bruxelles, téléphone : 02/212.30.00, site Web : <http://www.lutte-pauvrete.be/>.

SPP Intégration Sociale, Lutte contre la Pauvreté, Economie Sociale et Politique des Grandes Villes, Boulevard Roi Albert II 30, 1000 Bruxelles, téléphone : 02/508.85.86, site Web : <http://www.mi-is.be/>.

Office national de l'emploi, Boulevard de l'Empereur 7, 1000 Bruxelles, téléphone : 02/515/42/81, site Web : <http://www.onem.be/>.

SPF Sécurité sociale, Centre administratif Botanique, Finance Tower, Boulevard du Jardin botanique 50 – boîte 100, 1000 Bruxelles, téléphone : 02/528.60.11, site Web : <http://socialsecurity.fgov.be/>.

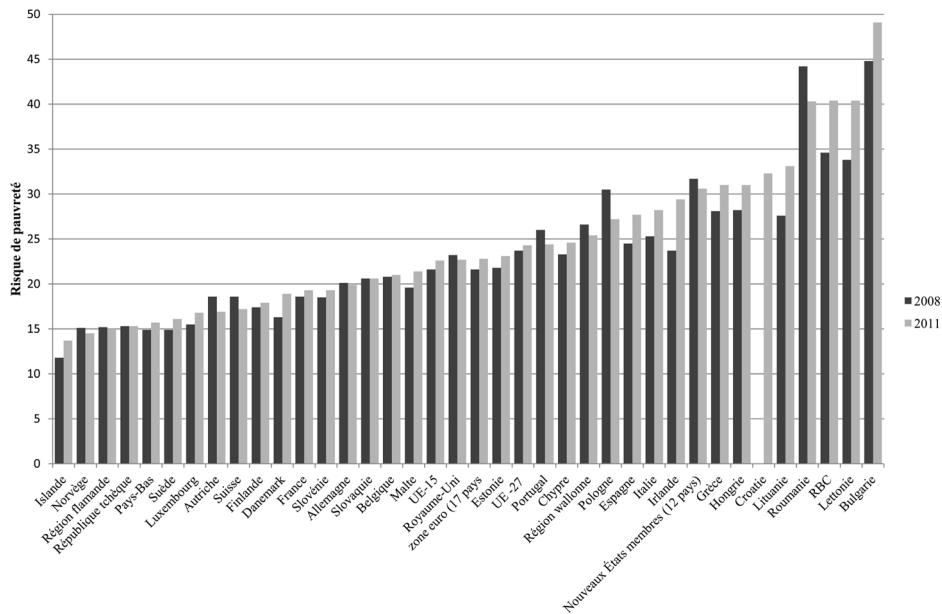
Conclusion

Quatre choix fondamentaux pour aborder la pauvreté efficacement dans les cinq prochaines années

Isabelle Pannecoucke, Ronan Van Rossem, Willy Labaye et Jan Vranken

La crise financière mondiale, dont la faillite en septembre 2008 de Lehman Brothers a été le symptôme le plus spectaculaire, et la crise économique mondiale qui a suivi ont touché tous les pays de l'UE dans une plus ou moins grande mesure. Les principales victimes, désignées par des acronymes tels que PIGS, ont dû faire appel à l'UE, à la BCE et au FMI pour obtenir une aide financière. Au cours des cinq années qui se sont écoulées entre 2008 et 2012, le PIB réel des 28 pays de l'UE a baissé de 1,03 % en moyenne¹. Dans 16 des 28 pays, la chute du PIB a été encore plus importante, comme dans le cas extrême de la Grèce, qui a enregistré une diminution de plus de 20 %. La Belgique s'en est relativement bien sortie durant cette période. Son PIB a même augmenté de 2,14 %, soit une croissance annuelle moyenne de 0,46 %. Pendant cette même période, le taux d'emploi parmi la population âgée de 20 à 64 ans a baissé de 1,9 % dans les 28 pays de l'UE : il est passé de 70,3 % en 2008 à 68,4 % en 2012². En Grèce, ce rapport a même diminué de 11,2 %. La Belgique a aussi enregistré d'assez bons résultats à ce niveau, car entre 2008 et 2012, le rapport d'emploi pour les 20-64 ans n'a baissé que de 0,8 %.

Néanmoins, d'après les statistiques officielles, cette crise a eu peu d'effets sur les chiffres relatifs à la pauvreté au sein de l'UE. Comme en atteste la figure 1, le pourcentage de la population courant un risque de pauvreté dans les pays de l'UE-27 est passé de 23,7 % en 2008 à 24,3 % en 2011. Dans certains pays, le risque de pauvreté a même baissé durant cette période, et même dans des pays qui ont été durement touchés par la crise, l'augmentation du risque de pauvreté reste limitée. En Grèce par exemple, il est passé de 28,1 % en 2008 à 31 % en 2011. En Belgique, la proportion de la population courant un risque de pauvreté est restée assez stable, avec 20,8 % en 2008 et 21 % en 2011.

Figure 1 – Risque de pauvreté dans les pays de l'UE ; 2008 et 2011.

Ces chiffres vont toutefois à l'encontre des observations des services et des expériences des associations actives dans le domaine de la lutte contre la pauvreté, qui enregistrent une augmentation sensible du nombre de personnes qui font appel à eux. Ces constatations ne correspondent pas non plus aux pourcentages de pauvreté subjective plus élevés (Dierckx & Coene, 2012) et à l'augmentation des chiffres liés à la pauvreté infantile (Panne-coucke, 2013). Les chiffres relatifs à l'inégalité des revenus indiquent eux aussi une situation moins favorable. Si en Belgique, en 1990, les 30 % des plus pauvres représentaient une part de 11,2 % des revenus imposables nets et que les 10 % des plus riches en représentaient 27,3 % (Dierckx & Coene, 2012 : 423), au fil du temps, la part des 30 % des plus pauvres a baissé (jusqu'à 8,54 % en 2011) et celle des 10 % des plus riches a augmenté (jusqu'à 31,55 % en 2011).

L'influence limitée de la crise sur la pauvreté peut en partie être imputée à la présence de structures sociales, qui offrent une protection contre les effets de la crise, mais il s'agit aussi en partie d'une déformation statistique induite par l'indicateur de risque de pauvreté utilisé. L'indicateur de pauvreté relative utilisé, à savoir 60 % des revenus médians équivalents des ménages, mesure tout d'abord la distribution inégale des revenus et est relativement insensible à la paupérisation générale (ou à l'enrichissement) de la population. Si les revenus médians diminuent dans un pays, le seuil de pauvreté baissera aussi.

Nous avons formulé cette possibilité dès le début de la crise ; voir à ce sujet Vranken (2009 ; 2010). Il ne faut donc pas considérer aveuglément ces données apparemment assez positives sur la pauvreté.

Que ce soit au niveau européen, national, régional ou local, les pouvoirs publics sont conscients des défis croissants que pose la pauvreté. La pauvreté reste un blâme sur un projet européen qui vise une société européenne inclusive, innovante et prospère. C'est une source de problèmes, tant au niveau individuel et familial qu'aux niveaux local, national et européen. Elle demande donc une approche intégrée à différents niveaux et par divers acteurs.

Au niveau européen, la lutte contre la pauvreté peut s'inscrire dans la stratégie Europe 2020 (Commission européenne, 2010), approuvée par les chefs de gouvernement de l'UE au Conseil européen du 17 juin 2010. La stratégie Europe 2020 est une réaction à l'actuelle crise économique et financière et est tout d'abord un plan de relance économique, un plan axé sur le développement de l'économie européenne en une économie de marché inclusive, durable et compétitive. Bien qu'un des objectifs de cette stratégie vise à réduire d'ici 2020 de 25 %, ou 20 millions de personnes, le nombre de personnes au sein de l'UE bénéficiant d'un revenu inférieur au seuil de pauvreté national, la lutte contre la pauvreté n'est qu'un élément d'une stratégie de croissance économique inclusive. On ne lutte pas tant contre la pauvreté via des mesures sociales (État-providence), mais par l'intégration dans le marché du travail et dans l'économie des groupes à risques dans la société. L'idée de l'État-providence actif est poursuivie à ce niveau.

Par ailleurs, tandis que le besoin d'une bonne politique sociale augmente, la liberté d'action financière des autorités nationales, régionales et locales diminue suite aux obligations et aux limitations imposées aux États membres par le Pacte de stabilité et de croissance européen. Ce pacte se concentre principalement sur la réduction des dettes et du déficit, et il oblige les autorités nationales à réduire leur déficit public et à garder le contrôle sur leur dette publique. Pour les pays qui doivent faire appel à l'aide financière de l'UE, de la BCE ou du FMI, les exigences sont encore beaucoup plus strictes. Cela signifie toutefois pour tous les pays des coupes dans les dépenses publiques, si bien que d'importantes franges de la population européenne ressentent encore plus l'impact de la crise actuelle sur leurs conditions de vie. Les recommandations politiques du Conseil européen reprennent souvent des éléments qui peuvent raviver la pauvreté dans les États membres. De récentes recommandations émises pour la Belgique (Commission européenne, 2013) reprennent ainsi entre autres une réforme du système des pensions et des prépensions,

des économies sur les coûts des soins médicaux de longue durée, la modération salariale et l'abandon de l'index, ainsi que la réforme du système de chômage. Bien que le but de ces recommandations soit d'assurer la bonne santé financière de ces systèmes et de ranimer l'économie et le marché du travail, elles peuvent avoir comme effet secondaire de faire glisser (encore plus) des groupes dans la pauvreté. La pression de l'Europe pour des réformes structurelles approfondies et pour la discipline budgétaire ne va très certainement pas s'affaiblir ces prochaines années, surtout maintenant que la Commission européenne bénéficie d'une plus grande participation au niveau des budgets des différents États membres.

Bien que les recommandations et directives européennes limitent de plus en plus le champ d'action pour la politique nationale, les autorités nationales et régionales continuent de définir la politique sociale, et ce suite à l'absence d'une véritable Europe sociale. Nous ne pouvons toutefois pas nous défaire de l'impression que l'on invoque trop souvent l'excuse de l'Europe pour justifier des mesures impopulaires au niveau social. Il existe depuis quelques décennies, de manière cohérente ou non avec la mondialisation croissante, une tendance idéologique visant à s'éloigner des pouvoirs publics pour se diriger vers une confiance (parfois aveugle) dans le marché, et cette évolution a aussi atteint la politique sociale. Cela implique aussi un glissement de l'aide vers l'activation. Il semble qu'au niveau de la politique de la pauvreté, l'on soit de nouveau en passe de distinguer les *deserving poor*, qui méritent de recevoir de l'aide, et les *undeserving poor*, les personnes en situation de pauvreté qui doivent être activées. Les idées de la voie tierce et de l'État-providence actif illustrent toutes les deux ce glissement. Une telle politique d'activation semble toutefois peu recommandée en période de chômage croissant et ne convient que pour certains groupes. Nous y reviendrons plus tard.

La Belgique est donc confrontée à plusieurs décisions cruciales, qui indiqueront la direction dans laquelle évoluera la politique de pauvreté, et, de manière plus générale, l'État-providence. 2014 est une année clé à ce niveau. En mai 2014, les élections européennes, fédérales et régionales coïncideront. Cela signifie que nous sommes à l'aube d'une période de cinq années qui sera relativement libérée de la fièvre électorale et durant laquelle les différents gouvernements disposeront de temps pour élaborer une politique pour l'avenir. En ce qui concerne la politique de pauvreté, ces gouvernements sont confrontés à quelques choix fondamentaux, par exemple entre l'intégration et la fragmentation (1), entre l'universalisme et le particularisme (2), entre le *workfare* et le *welfare* (3), entre la *big society* et le *big government* (4). Il ne s'agit pas tant de choix binaires entre les différents pôles, mais de combinaisons qui doivent être mises en place.

(1) La politique sociale belge (au sens large) est fortement fragmentée entre différents services publics et niveaux politiques. Tant les Communautés, que les Régions et les autorités fédérales sont parties prenantes, chacune dans ses propres domaines politiques et avec ses propres priorités. Une telle fragmentation, bien qu'elle soit logique dans le système politique belge, entraîne inévitablement des incohérences et des problèmes de coordination, et donc une inefficacité de la politique. La lutte contre la pauvreté a toutefois besoin d'une politique à la fois intégrée et diversifiée. Chacun des différents niveaux politiques, des autorités fédérales aux administrations locales, en passant par les « entités fédérées », doit avoir la possibilité de développer sa propre politique, axée sur les besoins spécifiques de sa zone. Le fait que la nature de la pauvreté diffère d'une région à l'autre et entre les cadres urbains et ruraux est abordé dans la partie thématique de cet Annuaire. Les politiques aux différents niveaux politiques doivent toutefois se soutenir et se renforcer mutuellement. Ce sera aux différentes autorités de décider comment et dans quelle mesure elles veulent coordonner leur politique de pauvreté et leur politique sociale. Une option consiste à ce que la politique reste très fragmentée et à ce que l'on agisse de manière diffuse, ce qui débouchera sur une politique peu efficace, où les différentes mesures se croisent et se contredisent parfois, et où de nombreuses personnes en situation de pauvreté restent coincées ou passent à travers les mailles du filet. Nous retrouvons à l'autre extrémité une politique entièrement intégrée, qui accorde trop peu d'attention aux besoins locaux (et régionaux), de sorte que certaines problématiques ne sont pas reconnues et que les moyens sont utilisés de manière inefficace. Il ne suffit donc pas uniquement de trouver une bonne répartition des tâches entre les différents niveaux politiques, mais aussi de développer des mécanismes de coordination suffisants pour que l'on se renforce, sans s'étouffer.

(2) Cela nous amène à la seconde dimension, à savoir le rapport entre l'universalisme et le particularisme. Puisque la pauvreté est multidimensionnelle, un ensemble de différentes exclusions sociales, et que la pauvreté s'accompagne souvent de diverses problématiques, la lutte contre la pauvreté appelle aussi diverses réponses. Le choix politique s'impose ici entre deux options : répondre aux besoins de différents publics cibles et en faire des groupes cibles d'une politique particulariste, ciblée, ou développer une politique universaliste dans laquelle tout le monde doit trouver sa voie. Si la première option implique le risque d'apparition d'un enchevêtrement de politiques de groupes cibles, où même un chat ne retrouverait pas ses jeunes, la seconde option peut avoir pour effet que certains groupes ne soient pas pris en considération et que leurs besoins ne soient pas reconnus. Il s'agira bien entendu dans la pratique de savoir pour quelle combinaison de structures universalistes et de politique

particulariste l'on va opter. L'idée de l'universalisme progressif, où la politique générale est complétée par des mesures spécifiques et des structures pour les groupes, qui n'utilisent que dans une moindre mesure les structures universalistes, en est un exemple. Puisque les personnes en situation de pauvreté forment un groupe très diversifié, présentant différents facteurs de risque, différents parcours et différents besoins et problèmes, une politique universitaire ne peut pas offrir de réponse à toutes leurs demandes, mais elle doit former une base sur laquelle développer une politique de groupes cibles.

(3) Depuis la troisième voie, les Manifestes des citoyens et l'État-providence actif, la discussion sur le *workfare vs welfare* bat de nouveau son plein. Le terme *workfare* fait référence aux mesures qui visent à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale en encourageant la participation active au marché de l'emploi. L'idée sous-jacente est que le travail est la meilleure solution contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Les mesures de *workfare* peuvent aller des exigences de travail liées aux allocations sociales, aux programmes pour l'emploi et aux allocations dégressives, en passant par la formation des personnes inactives et les subsides octroyés aux employeurs pour engager certains groupes. La Belgique n'a jusqu'à présent fait que de petits pas dans la direction du *workfare* en comparaison avec d'autres pays européens, comme le Royaume-Uni et les Pays-Bas, qui ont déjà beaucoup progressé à ce niveau. Il s'agit d'un véritable revirement par rapport aux programmes de *welfare*, qui accordent de l'aide sur la base de la situation ou des besoins des individus et des familles. Bien que l' (la ré)intégration sur le marché de l'emploi ait toujours été un élément des structures de *welfare*, les programmes de *workfare* tiennent à présent le rôle principal.

Le risque est que les individus et les groupes, pour lesquels l'intégration (la réintégration) sur le marché de l'emploi est problématique, se retrouvent entre deux chaises et finissent par ne plus bénéficier d'aide ni de structures adéquates au fil du temps. Si l'intégration (la réintégration) sur le marché de l'emploi est certainement une stratégie valable pour une partie de la population en situation de pauvreté ou d'exclusion sociale, il subsiste une part considérable de la population en situation de pauvreté qui ne peut pas être intégrée sur le marché du travail, et ce pour diverses raisons. Toutes les personnes qui vivent dans la pauvreté ne peuvent pas être activées: soit parce qu'elles travaillent déjà (*working poor*, voir le chapitre sur la pauvreté des indépendants), soit parce qu'elles sont pensionnées, soit parce qu'elles sont invalides ou trop malades, soit parce qu'elles sont en âge de scolarisation ou encore en formation. Si l'on ne tient pas compte de la complexité de la problématique (de la pauvreté), le discours d'activation, avec des contrôles stricts et des

suspensions, est uniquement contreproductif. Si l'on veut tracer via l'activation un parcours pour sortir de la pauvreté, il faut reconnaître que ce parcours ne sera pas toujours large, facilement praticable et rectiligne.

L'activation peut en d'autres termes uniquement fonctionner en tant qu'élément d'une approche intégrée. Si une confiance exclusive dans les mesures de *workfare* a des conséquences néfastes pour celui qui ne peut pas trouver de poste sur le marché de l'emploi, un usage exclusif des mesures de *welfare* peut déboucher sur une culture de dépendance et de pauvreté. Ici aussi, il s'agit de choisir la bonne combinaison entre les mesures de *workfare* et de *welfare*, en tenant compte des possibilités et des problèmes spécifiques des différents groupes en situation de pauvreté et d'exclusion sociale. Si les programmes de *workfare* sont certainement utiles, ils ne peuvent pas déboucher sur l'érosion des structures de l'État-providence.

(4) La dernière dimension est celle de la *big society versus big government*. En Europe occidentale, les États-providence d'après-guerre ont principalement eu recours au *big government*. Ce sont les autorités centrales qui ont organisé et financé les structures de l'État-providence, bien que la prestation de services proprement dite ait parfois été sous-traitée. En 2010, le gouvernement britannique de Cameron a lancé le concept de *Big Society*. La motivation se cachant derrière ce choix était double : d'une part, on trouvait que les structures existantes de l'État-providence étaient trop coûteuses et que leur financement à plus long terme n'était pas tenable ; d'autre part, on estimait que la prestation d'aide et de services impersonnels, bureaucratiques et universels était inefficace. Le concept de la *Big Society* renvoie aux réseaux locaux, aux communautés, aux familles, aux quartiers ou aux associations qui vont jouer un rôle plus important dans la gestion et la fourniture de structures collectives.

Nous n'allons pas nier qu'une décentralisation du processus décisionnel et une meilleure utilisation des connaissances locales pour la formation d'institutions peuvent déboucher sur de meilleures structures publiques. Nous remettons toutefois en question que cela puisse compenser les économies réalisées dans les structures sociales et que cela puisse agir à la place du *Big Government*. Les fondements (comme les institutions caritatives, les maisons de quartier) nécessaires au développement d'une *Big Society* sont en effet mis sous pression suite à la crise et aux économies publiques. Le développement de la *Big Society* demande en outre du temps et de l'argent, mais ces moyens sont rares, et ne sont surtout pas répartis équitablement. Tout le monde ne dispose pas des moyens et du temps pour être bénéfique, pour travailler sans être payé dans une initiative de quartier à caractère social. Dans son analyse, la « New Economics Foundation » (NEF) arrive à la conclusion selon laquelle la

Big Society n'offrira pas d'alternative socialement juste à l'État-providence, tant que le temps et les moyens nécessaires au développement de la *Big Society* resteront répartis de manière inéquitable (Slay & Penny, 2012). La NEF va encore plus loin en affirmant que tant que les inégalités économiques structurelles profondes ne seront pas traitées, la *Big Society* restera lettre morte (Coote, 2010).

Jusqu'à ce jour, les autorités belges ont pu repousser les choix fondamentaux. Il est toutefois improbable que l'on puisse continuer à agir de la sorte, entre autres eu égard à la pression européenne. Les élections de mai 2014 offrent aux hommes et aux femmes politiques belges, tant au niveau fédéral que régional et communautaire, l'occasion de poser quelques choix fondamentaux par rapport à la politique sociale et à l'avenir de l'État-providence belge. Il s'agit d'opter pour une combinaison de mesures et de structures qui permettront de freiner au maximum les processus de production de la pauvreté, d'atteindre la population cible, et de mobiliser toute la population autour de ce projet. Ce n'est que de cette manière que la pauvreté et d'autres formes d'exclusion sociale pourront devenir dans cinq ans des sujets moins urgents à l'ordre du jour du landerneau politique.

Notes

1. Eurostat (17/10/2013), « Taux de croissance du PIB réel – en volume ». URL : <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tec00115&plugin=1>, consulté la dernière fois : 22/12/2013.
2. Eurostat (17/10/2013), « Taux d'emploi par sexe ». URL : <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tsdec420&plugin=1>, consulté pour la dernière fois le 22/12/2013.

Bibliographie

- Abbott, A. (2001). *Time Matters*. Chicago: University of Chicago Press.
- Agence InterMutualiste (2006). La santé prénatale en Belgique. AIM - IMA.
- Alava, M., Popli, G., Hummel, S., & Chilcott, J. (2011). *Economic outcomes of early years programs and interventions designed to promote cognitive, social and emotional development among vulnerable children and families*. Sheffield: University of Sheffield: School of Health and Related Research.
- Algava, E., Le Minez, S., Bresse, S., & Pla, A. (2005). Les familles monoparentales et leurs conditions de vie. *Études et Résultats*, n° 389, avril 2005.
- Astier, I. & Duvoux, N. (2006). L'institution de la dignité dans la société contemporaine: Réflexions à partir du cas français. In I. Astier & Duvoux, N. (eds.), *La société biographique: Une injonction à vivre dignement*. Paris: L'Harmattan.
- Astier, I. (2007). Les nouvelles règles du social. Paris: Presses Universitaires de France.
- ATD Quart Monde, & Union des Villes et Communes Belges (1994). *Rapport Général sur la Pauvreté*. Bruxelles: Fondation Roi Baudouin.
- Atkinson, A. B., & Marlier, E. (2010). *Income and living conditions in Europe*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- Atkinson, T., Cantillon, B., Marlier, E., & Nolan, B. (2002). *Social indicators: the EU and social inclusion*. Oxford: Oxford University Press.
- Authier, J.-Y., Bacqué, M.-H., & Guérin-Pace, F. (eds.). (2007). *Le Quartier. Enjeux scientifiques, actions politiques et pratiques sociales*. Paris: La Découverte.
- Avenel, C. (2005). La mixité dans la ville et dans les Grands Ensembles: Entre mythe social et instrument politique. *Informations sociales*, 5 (125), 62-71.
- Bailey, N., Flint, J., Goodlad, R., Shucksmith, M., Fitzpatrick, S., & Pryce, G. (2003). *Measuring deprivation in Scotland: developing a long-term strategy*. Edinburgh: Scottish Executive Central Statistics Unit.
- Bailey, N., Spratt, J., Pickering, J., Goodlad, R., & Shucksmith, M. (2004). *Deprivation and Social Exclusion in Argyll and Bute – Report to the Community Planning Partnership*: Glasgow: Scottish Centre for Research on Social Justice.
- Bajoit, G., & Franssen, A. (1998). Le métier d'assistant social. *Travailler le social*, 17, 36-65.
- Bardone, L., & Guio, A-C. (2005). *In-work poverty*. Luxembourg: Eurostat.
- Bargain, O., Immervoll, H., Viitamäki, H. (2010). *No Claim, No Pain: Measuring the Non-Take-up of Sociale Assistance Using Register Data*. (Discussion Paper No. 5355). Bonn: IZA.

- Beck, U. (2007). *Schöne Neue Arbeitswelt*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Belfield, C., Nores, M., Barnett, S., & Schweinhart, L. (2006). The High Scope Perry Preschool Program: cost-benefit analysis using data from the age-40. *Journal of Human Resources*, 41 (1), 162-190.
- Bell, M. M. (2008). *Mobilizing the countryside: rural power and the power of the rural*. Paper presented at the Agrarian Studies Seminar. March 28, 2008. Retrieved from <http://www.yale.edu/agrarianstudies/papers/22bell.pdf>.
- Bellefontaine, L., Bottieau, V., Léonard, F., & Meuris, C. (2011). *Ecoquartiers*. (Note de Recherche 16). Bruxelles: CPDT.
- Benzeval, M., & Judge, K. (2001). Income and health: the time dimension. *Social Science & Medicine*, 52 (9), 1371-1390.
- Bernard, N. (2007). Femmes, précarité et mal-logement: un lien fatal à dénouer, *Courrier hebdomadaire n° 1970*. Bruxelles: CH CRISP.
- Bernard, N., & Mahoux, A. (2013). *Le nouveau Code bruxellois du logement en débat(s)*. Bruxelles: Larcier.
- Bernard, N., Jonkheere, L., Lemaire, V., Mignolet, D., Thys, P., & van Slembrouck, S. (2012). *Etude sur les possibilités de reconnaissance de l'habitat solidaire. Actualisation de l'étude de 2006 et nouveaux développements*. Bruxelles: SPP Intégration Sociale.
- Bervoets, W., & Loopmans, M. (2010). *Diversiteit en discriminatie in de sociale huisvesting: een kritische benadering van 'sociale mix'*. Brussel: Erasmus Hogeschool Brussel – Stedenbouw en Ruimtelijke Planning.
- Boeren, E., & Nicaise, I. (2012). Schitterend gemiddeld. Kwaliteit, kansengelijkheid en rendement van het Vlaamse onderwijs in internationaal perspectief. In J. Noppen, L. Vanderleyden & M. Callens (eds.), *De Sociale Staat van Vlaanderen 2011* (pp. 43-79). Brussel: Vlaamse Overheid.
- Böckler Stiftung, H. (2010), *International research backs minimum wages*. (Impuls 3 / 2010). Retrieved from http://www.boeckler.de/35924_35969.htm.
- Bolt, G., & van Kempen, R. (2008). *De mantra van de mix. Hoe ideaal is een gemengde wijk?* Rotterdam: Uitgeverij Ger Guijs.
- Bonvalet, C., & Lelièvre, E. (eds.) (2012). *De la famille à l'entourage – L'enquête biographie et entourage*. Paris: INED.
- Bonvin, J., & Conter, B. (2006). *Les politiques locales de l'emploi, reflet des nouvelles logiques d'interventions publiques*. Papier présenté aux Actes du Colloque International “Etat et régulation sociale, comment penser la cohérence de l'intervention publique?”, 11-12-13 septembre 2006, Paris.
- Bourdieu, P. (1993). *La misère du Monde*. Paris: Seuil.
- Bradbury, B. (1996). *Are the low income self-employed poor?* (SPRC Discussion Paper N° 73). Sydney: University of New South Wales – Social Policy Research Centre.
- Bridge, G., & Watson, S. (2003). City Imaginaries. In G. Bridge & S. Watson (eds.), *A companion to the city* (pp. 7-17). Oxford: Blackwell Publishers Ltd.

- Burgers, J., & Engbersen, G. (2004). *De Emancipatieve Stad. Een onderzoeksagenda met betrekking tot de sociale liftfunctie van grote steden*. Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Burgers, J., & Vranken, J. (2004). *How to Make A Successful Urban Development Programme. Experiences from nine European countries*. Antwerpen: Garant.
- Bursens, P., & Helsen, S. (2003). *Multi-level governance in de praktijk. Naar een efficiënte aanpak van het Belgische Europa-beleid*. (PSW-paper 2003/1). Antwerpen: UA – Politieke Wetenschappen.
- Cantelli, F., & Genard, J.L. (2007). Action publique et subjectivité. *Collection: Droit et société*. Paris: L.G.D.J.
- Cantelli, F. & Genard, J.L. (2008). Etres capables et compétents: Lecture anthropologique et pistes pragmatiques. *SociologieS* (online), Théories et Recherches, mis en ligne le 27 avril 2008.
- Cantillon, B. (2011). The paradox of the social investment state. Growth, employment and poverty in the Lisbon era. *Journal of European Social Policy*, 25 (1), 432-449.
- Carles, I., & Cortese, V. (2013). Analyse thématique: le parcours d'insertion. *Evaluation de l'intervention des programmes Convergence et Compétitivité et Emploi 2007-2013*. Bruxelles: Agence FSE.
- Carpentier, S., De Groof, M., De Wilde, M., & Torfs, D. (2011). *Rapport de recherche 'Les étudiants et le droit à l'intégration sociale ou le droit à l'aide sociale'*. Bruxelles: SPP Intégration Sociale.
- Casman, M.-T., Nibona, M., & Peemans-Poullet, H. (2006). *Femmes monoparentales en Belgique. Conditions d'existence, précarisation, santé*. Bruxelles: Université des Femmes.
- Casman, M.-T., Simaïs, C., Bulckens, R., & Mortelmans, D. (eds.). (2007). *Familles plurielles, politique familiale sur mesure?* Bruxelles: Luc Pire.
- Casman, M.-T., Vranken, J., Driessens, K., Peeters, L., Van Dijck, L., & Waxweiler, C. (2007). *Définition de normes pour un travail social de qualité dans les CPAS*. Bruxelles: SPP Intégration Sociale.
- Cass, N., Shove, E., & Urry, J. (2005). Social exclusion, mobility and access. *Sociological Review*, 53 (3), 539-555.
- Cassiers, T., & Kesteloot, C. (2012). Socio-spatial inequalities and social cohesion in European cities. *Urban Studies*, 49 (9), 1909-1924.
- Castells, M. (2001 (1996)). *La société en réseaux – L'ère de l'information*. Paris: Lib. Arthème-Fayard.
- CCFEE (2013). *Mise en place d'une 'Garantie pour la Jeunesse' en région bruxelloise: enjeux et opportunités*. Bruxelles: CCFEE.
- Chamboredon, J.-C., & Lemaire, M. (1970). Proximité spatiale et distance sociale. Les Grands Ensembles et leur peuplement. *Revue française de Sociologie*, 11 (1), 3-33.
- Chaoui Mezabi, D., & Casman, M.-T. (2010). *Rapport d'observation en pratiques des CPAS en matière de Carte Médicale*. Bruxelles: SPP Intégration Sociale.

- Chauveaud, C., Demezière, D., Dethyre, R., Djoudden, M., Fétré, C., Gajdos, T., Laumet, D., Lévy, J., Mazet, P., Okbani, N. et al. (2012), *L'Envers de la "fraude sociale": Le scandale du non-recours aux droits sociaux*. Paris: La Découverte.
- Cherenti, R. (2013). *Les sanctions ONEM: le coût pour les CPAS*. Namur: Union des Villes et Communes de Wallonie & Fédération des CPAS.
- Cheshire, P. (2012). Why do birds of a feather flock together? Social mix and social welfare: a quantitative appraisal. In G. Bridge, T. Butler & L. Lees (eds.), *Mixed Communities Gentrification by Stealth?* (pp. 17-24). Bristol: Policy Press.
- Chombart de Lauwe, P.-H. (1965). *Des hommes et des villes*. Paris: Payot.
- Cloke, P., Goodwin, M., Milbourne, P., & Thomas, C. (1995). Deprivation, poverty and marginalisation in rural lifestyles in England and Wales. *Journal of Rural Studies*, 11 (4), 351-365.
- Cloke, P., Milbourne, P., & Thomas, C. (1994). *Lifestyles in rural England*. Salisbury: Rural Development Commission.
- Cobbaut, N., Massart, B., & Remacle, J. et al. (2013). Logement social wallon: pas à pas les référents sociaux tracent leur voie. *Agence Alter Echos*, 17 (363), 1-32.
- Cockx, B., Defourny, A., Dejemeppe, M., & Van der Linden, B. (2007). Le nouveau système de suivi des chômeurs: une évaluation. (Rapport de recherche dans le cadre du programme Action de soutien aux priorités stratégiques de l'Autorité Fédérale de la Politique scientifique). Louvain-La-Neuve: Institut de Recherches Economiques et Sociales.
- Coene, J., Van Haarlem, A., & Dierckx, D. (2013). *Rapport Armoedebarometer 2013*. Antwerpen: Universiteit Antwerpen.
- Cohen, A. (1983). Comparing regression-coefficients across subsamples: a study of the statistical test. *Sociological Methods & Research*, 12 (1), 77-94.
- Comber, A., Brunsdon, C., & Phillips, M. (2012). The varying impact of geographic distance as a predictor of dissatisfaction over facility access. *Applied Spatial Analysis & Policy*, 5 (4), 333-352.
- Comité de la protection sociale (2012). *Social protection performance monitor (SPPM) – methodological report by the Indicators Sub-group of the Social Protection Committee*. Brussels: European Commission.
- Commens, P. (2004). Poverty and social exclusion in rural areas: characteristics, processes and research issues, *Sociologia Ruralis*, 44 (1), 60-75.
- Commission européenne (2013). *Investir dans le domaine social en faveur de la croissance et de la cohésion, notamment par l'intermédiaire du Fonds Social Européen, au cours de la période 2014-2020*. Bruxelles: CE.
- Commission européenne (2013). *Programme National de Réforme 2013: Belgique*. Bruxelles: CE.
- Commission européenne (2012). *Représenter l'éducation – Investir dans les compétences pour de meilleurs résultats socioéconomiques*. Bruxelles: CE

- Commission européenne (2011). *Un cadre de qualité pour les services d'intérêt général en Europe, Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions*. COM (2011) 900. Bruxelles: CE.
- Commission européenne (2010). *Europe 2020. A strategy for smart, sustainable and inclusive growth*. Brussels: EC.
- Commission européenne (2012). *Action for stability, growth and jobs*. Brussels: EC.
- Commission européenne (2012). *Employment and social developments in Europe 2012*. Brussels: EC.
- Commission européenne (2012). *Industrie et entreprises. SBA-fiche technique 2012. Belgique*. Bruxelles: EC.
- Commission européenne (2013). *Evidence on demographic and social trends. Social policies' contribution to inclusion, employment and the economy*. Brussels: EC.
- Commission européenne (2013). *Follow-up on the implementation by the Member States of the 2008 European Commission recommendation on active inclusion of people excluded from the labour market – towards a social investment approach*. (Unpublished Working Document). Brussels: EC
- Commission européenne (2013). *Investing in children: breaking the cycle of disadvantage*. (COM 778). Brussels: EC.
- Commission européenne (2013). *Social Europe: current challenges and the way forward*. Brussels: EC.
- Commission européenne (2013). *Strenghtening the social dimension of the Economic and Monetary Union*. (COM 690). Brussels: EC.
- Commission européenne (2013). *Towards social investment for growth and cohesion – including implementing the European Social Fund 2014-2020*. Brussels: EC.
- Commission emploi et affaires sociales (2012). *Draft report on Social investment pact as a response to the crisis*. Brussels: European Parliament.
- Confederation of German Trade Unions (2012). *A Marshall Plan for Europe: Proposal by the DGB for an economic stimulus, investment and development programme for Europe*. Berlin: DGB Confederation of German Trade Unions.
- Conseil des ministres de l'Union Européenne (1975). *Council Decision of 22 July 1975 concerning a programme of pilot schemes and studies to combat poverty*. Brussels: ECC.
- Conseil des ministres de l'Union Européenne (1985). *Council Decision of 19 December 1984 of specific community action to combat poverty*. Brussels: ECC.
- 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.
- Coombes, M., Raybould, S., Wong, C., & Openshaw, S. (1995). Towards an index of deprivation: a review of alternative approaches 1991. In DoE (ed.), *Deprivation Index: A review of approaches and a matrix of results department of the environment*. London: The Stationery Office.

- Coote, A. (2010). *Ten big questions about the big society. And ten ways to make the best of it.* UK: New Economics Foundation.
- CPDT (Conférence Permanente du Développement Territorial) (2011). *Diagnostic territorial de la Wallonie.* Namur: Service Public de Wallonie.
- Copeland, P., & Daly, M. (2012). Varieties of poverty reduction: inserting poverty and social exclusion target in Europe 2020. *Journal of European Social Policy*, 22 (3), 273-287.
- Corijn, M. (2005). Huwen, uit de echt scheiden en hertrouwen in België en in het Vlaamse Gewest, (CBGS Werkdocumenten, (5), 98). Brussel: CBGS.
- Corijn, M., & Vloeberghs, E. (2009). *Brussel!* Brussel: VUB Press.
- Cortese, V., Lebrun, M., & Veinstein, M. (2007). *Cadastre des sortants du système éducatif et suivi macroéconomique des trajectoires professionnelles.* Bruxelles: ULB.
- Cox, H. (1965). *The Secular City.* New York: The MacMillan Company.
- Crutzen, N. & Van Caillie, D. (2009). Vers une taxonomie des profils d'entrées dans un processus de défaillance: un focus sur les micros et petites entreprises en difficulté. *Revue Internationale P.M.E.*, 22/1.
- Currie, G., Richardson, T., Smyth, P., Vella-Brodrick, D., Hine, J., Lukas, K., et al. (2011). *Community consultation on poverty and ethnicity in Scotland.* London: Joseph Rowntree Foundation.
- Dang, A. T., & Letablier, M.-T. (2008). *Citoyenneté sociale et reconnaissance du ‘care’: nouveaux défis pour les politiques sociales.* (Document de travail n° 108). Noisy-le-Grand Cedex: Centre d'Études de l'Emploi.
- Darquenne, R., Bivort, M., Franssen, A., & Garelly, A. (2009). *Cadre d'analyse de l'action publique dans le domaine de la transition des jeunes entre l'enseignement et l'emploi.* Bruxelles: Centre Etudes sociologiques des FUSL.
- Darquenne, R., Van Hemel, L., Franssen, A., Struyven, L., & Vanderborgt, Y. (2009). *Un autre regard sur les jeunes enlisés dans le chômage: recommandation et facteurs de réussite pour l'insertion des jeunes peu qualifiés.* Bruxelles: Fondation Roi Baudoin.
- Dartiguenave, J., & Garnier, J. (2011). Les conditions épistémologiques à l'élaboration d'une sociologie du travail social. *Recherches sociologiques et anthropologiques*, 42 (1), 77-95.
- David, O., & Sechet, R. (2004). *Les familles monoparentales, des familles comme les autres mais des parents plus vulnérables.* Colloque Femmes et insertion professionnelle, 13 et 14 Mai 2004, Le Mans. Retrieved from http://hal.inria.fr/docs/00/29/15/35/PDF/Colloque_Femmes_et_insertion_prof.pdf
- De Block, M. (2012), *Plan Fédéral de Lutte contre la Pauvreté 2012.* Bruxelles: SPP Intégration Sociale. Retrieved from http://www.mi-is.be/sites/default/files/doc/fpa_2012_fr.pdf
- De Boyser, K., Dewilde, C., Dierckx, D., & Friedrichs, J. (eds.). (2009). *Between the social and the spatial. Exploring the multiple dimensions of poverty and social exclusion.* London: Ashgate.

- De Boyser, K., & Levecque, K. (2007). Armoede en sociale gezondheid: een verhaal van povere netwerken? In J. Vranken et al. (eds.), *Armoede en sociale uitsluiting Jaarboek 2007* (pp. 27-41). Leuven: Acco.
- De Corte, S., Raymaekers, P., Thaens, K., Vandekerckhove, B. & François, G. (2003), *Étude des mouvements migratoires de et vers les trois grandes villes pour les trois Régions belges*. Bruxelles: SPP Intégration Sociale.
- De Decker, P. (1999). De stadsmus raakt zelfs zijn bomen kwijt. Over de misnoegde stad. In N. Wiesbauer (ed.), *De krant van Babel. Een docudrama in 6 brieven en 5 seizoenen* (pp. 39-47). Antwerpen: De Kersentuin.
- De Decker, P. (2004), *De ondraaglijke lichtheid van het beleid voor de stad in Vlaanderen. Van geïndividualiseerd woonmodel tot stedelijke crisis: Een sociologische analyse*. Doctoraatsverhandeling Politieke en Sociale Wetenschappen. Antwerpen: Universiteit Antwerpen.
- De Decker, P. (2008). *On social mix as a tool to combat social vulnerability*. (nota voor Feantsa). Brussel: Feantsa.
- De Decker, P., & Kesteloot, C. (1994). Ruimtelijke spreiding als maatschappelijke structurering: gemarginaliseerde bevolkingsgroepen gekneld op de stedelijke woningmarkt. In J. Vranken, D. Geldof & G. Van Menxel (eds.), *Armoede en Sociale Uitsluiting Jaarboek 1994* (pp. 136-153). Leuven: Acco.
- De Decker, P., & Meert, H. (2000). Mythisch of magisch? Over de gebiedsgerichte aanpak van sociale uitsluiting. In J. Vranken, D. Geldof, G. Van Menxel & F. Ouytsel (eds.), *Armoede en Sociale Uitsluiting Jaarboek 2000* (pp. 59-85). Leuven: Acco.
- De Decker, P., & Meeus, B. (2012). Achter de façade van de pretstad. In D. Holemans (ed.), *Mensen maken de stad. Bouwstenen voor een sociaalecologische toekomst*. (pp. 14-36). Berchem: EPO.
- De Decker, P., Van den Broeck, P., & Loopmans, M. (2012). Van bewonersgerichte stadsherwaardering naar stadsontwikkeling. In D. Holemans (ed.), *Mensen maken de stad* (pp. 37-47). Berchem: EPO.
- De Grauwe, P. (2012). *In Search of Symmetry in the Eurozone*. Brussels: Centre for European Policy Studies.
- De Hart, J., Knol, F., Maas De Waal, C. & Roes, T. (2002). *Zekere banden. Sociale cohesie, leefbaarheid en veiligheid*. Den Haag: Sociaal Cultureel Planbureau.
- De Lima, P. (2011) Community consultation on poverty and ethnicity in Scotland. London: Joseph Rowntree Foundation.
- De la Fuente, A. & Ciccone, A. (2003), *Human capital in a global and knowledge-based economy, Part II: Assessment at the EU country level*. Brussels: European Commission (DG Empl).
- De la Fuente, A. & Jimeno, J.F. (2005), *The private and fiscal returns to schooling and the effect of public policies on private incentives to invest in education: A general framework and some results for the EU*. (CES-Ifo working paper, n° 1392). Munich: Center for Economic Studies and Ifo Institute.

- De Ley, L. (2012). *Verborgen armoede onder zelfstandigen stijgt dramatisch*. Retrieved (02/07/2013) from <http://www.dewereldmorgen.be/artikels/2012/01/09/verborgen-armoede-onder-zelfstandigen-stijgt-dramatisch>
- De Meulder, B., de Decker, P., & Van Herck, K., Ryckewaert, M. & Vansteelant, H (1999). Over de plaats van de volkswoningbouw in de Vlaamse ruimte. In L. Peeters (ed.), *Huiszoeking, kijkboek sociale woningbouw* (pp. 10-86). Brussel: Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap.
- De Mol, M. (2012). Formes alternatives de logement: au-delà des murs, l'habitat. *Les Echos du Logement*, 2, 7-9.
- De Ost, E. (2013). Une réforme de fond dans le Code bruxellois du logement. *Le cri*, n° 375, juin 2013.
- De Pury, S. (2005). *Comment on dit dans ta langue? Pratiques ethnopsychiatriques*. Paris: Le Seuil.
- De Rynck, F. (2008). *De stad in de wijk. Gebiedsgericht werken in Vlaamse steden en gemeenten*. Brussel: Politeia.
- De Standaard (2012). 'Bijna een op vijf zelfstandigen heeft inkomen onder armoeddrempel'. *De Standaard*. Retrieved from http://www.standaard.be/cnt/DMF20120813_088
- De Standaard (2013). Zestien procent zelfstandigen in hoofdberoep onder armoeddrempel. *De Standaard*. 28/07/2013.
- De Villers, M. (2013). *Le dispositif de construction de projet professionnel: quels enseignements tirer de l'analyse du dispositif d'accompagnement systématique des jeunes inscrits après leurs études?* Paper presented at the Séminaire Statistique CCFEE – Youth Lab, 27 Mars 2013, Bruxelles.
- De Wilde, M., De Groof, M., Carpentier, S. & Torfs, D. (2011). *Studenten en het recht op maatschappelijke integratie of het recht op maatschappelijke hulp*. Bruxelles: SPP Intégration Sociale.
- Deboosere, P., Mortelmans, D., & Marquet, J. (2011). Gezin: opvattingen over relaties, gezin, gender en familiale solidariteit. In K. Abts, K. Dobbelaere & L. Voyé (eds.), *Nieuwe tijden, nieuwe mensen. Belgen over arbeid, gezin, ethiek, religie en politiek* (pp. 23-70). Leuven: Lannoo Campus.
- Defever, C., & Mortelmans, D. (2011). *De socio-economische positie van vrouwen en mannen na de transities echtscheiding en verweduwing: een longitudinale studie op de Kruispuntbank Sociale Zekerheid*. Antwerpen: Steunpunt Gelijkekansenbeleid.
- Defeyt, P. (2010). *Une prise en compte incomplète des demandeurs d'emploi issus des CPAS conduit à sous-estimer l'ampleur du chômage en Wallonie*. Ottignies: Institut pour un Développement Durable.
- Defeyt, P., & Guio, A.-C. (2010). *Pauvreté: une définition limitée, une politique à revoir*. Ottignies: Institut pour un Développement Durable.
- Degraef, V., & Franssen, A. (2012). Recherche-Action sur l'accompagnement des personnes dans les CPAS bruxellois. (Note préparatoire pour le forum). Bruxelles: CES/FUSL.

- Dekoninck, C., & Delvaux, P. (2011). *Ressources humaines & CPAS: recommandations des travailleurs sociaux*. Bruxelles: AVCB – section CPAS.
- Demarest, S., & Billiet, A. (2012). Pourquoi et comment les conditions socio-économiques influencent-elles la santé individuelle?. In J. Vranken, Lahaye,W, Geerts, A, & Coppée, C (ed.), *Pauvreté en Belgique. Annuaire 2012* (pp. 165-184). Leuven: Acco.
- Demazière, D. (2003). Le chômage, comment peut-on être chômeur? *Coll. Perspectives Sociologiques*. Paris: Belin.
- Desmarez, P., Cenicolla, P., Cortese, V., & Veinstein, M. (2010). *L'entrée dans la vie active d'une cohorte de jeunes issus de l'enseignement secondaire*. (Discussion Papers). Belgrade: IWEPS.
- Dewilde, C. (2004). The multidimensional measurement of poverty in Belgium and Britain: A categorical approach. *Social Indicators Research*, 68 (3), 339.
- Dewilde, C., & Raeymaeckers, P. (eds.). (2008). *Multidimensionele armoede in Europa: individuele en institutionele determinanten*. Leuven: Acco.
- DGSIE (2013). Nombre de faillites pour la Belgique et les régions. Retrieved (25/7/ 2013) from <http://statbel.fgov.be/fr/statistiques/chiffres/economie/entreprises/faillites/ans/>.
- Dierckx, D., & Coene, J. (2012). Peilingen over armoede. In D. Dierckx, S. Oosterlynck, J. Coene & A. Van Haarlen (eds.), *Armoede en sociale uitsluiting. Jaarboek 2012* (pp. 423-486). Leuven: Acco.
- Dieu, A. M., Delhaye, C., & Cornet, A. (2008). *Les femmes au foyer face au marché du travail (femmes rentrantes): analyse des parcours de rupture et de réinsertion sur le marché du travail*. Liège: Ministère de L'Economie de la Région Wallonne et le Ministère de l'action sociale.
- Direction Générale Personnes Handicapées (2013). *Publications*. Retrieved (03/12/ 2013) from <http://www.handicap.fgov.be/fr/besoin-d-aide/publications>.
- Direction Générale Personnes Handicapées (2013). Allocations pour adultes. Retrieved (03/12/2013) from <http://www.handicap.fgov.be/fr/allocations/pour-adultes>.
- Direction interdépartementale de l'intégration sociale (2007). *Rapport sur la cohésion sociale en Région wallonne – Volet statistique*. Belgrade: IWEPS.
- Donzelot, J. & Jaillet, M.C. (1997). *Deprived urban areas: Summary report of the pilot study*. (Report no 215). Geneva: NATO.
- Druetz, J., Franssen, A., Kuppens, J., Struyven, L. & Van Dooren, G. (2012), *Activation sociale, entre citoyenneté active et mise à l'emploi: Une recherche exploratoire sur les pratiques en matière d'activation sociale au sein des CPAS belges*. Bruxelles: SPP Intégration Sociale.
- Dubar, C. (2001). La construction sociale de l'insertion professionnelle. *Education et Société*, 1 (7), 23-27.

- Dubois, V. (1998). *La vie au guichet: relation administrative et traitement de la misère*. Paris: Economica.
- Duffy, K. (2012). *Getting out of the crisis together – Alternative approaches for an inclusive recovery*. Brussels: European Anti-Poverty Network.
- Dumont, D. (2012). *La responsabilisation des personnes sans emploi en question*. Bruxelles: La Charte.
- EAPN (2012). *Toolkit on structural funds for social NGOs*. Brussels: European Anti-Poverty Network.
- Eardley, T., & Corden, A. (1996). *Low income self-employment: Work, benefits, and living standards*. Aldershot: Avebury.
- Eaton, W. W. (1980). A formal theory of selection for schizophrenia. *American Journal of Sociology*, 86, 149-158.
- Economic and Social Council (2011). *Strengthening EU cohesion and EU social policy coordination through the new horizontal social clause in Article 9*. Brussels: TFEU.
- Edelman (2012). Edelman Trust Barometer Global results. Retrieved from <http://trust.edelman.com/trust-download/global-results>.
- Eeman, L., & Nicaise, I. (2012). *Verslag STUDIO Kinderarmoede*. Brussel: Koning Boudevijnstichting.
- Eeman, L., & Van Regenmortel, T. (2013). *Automatische rechtentoekenning en proactief handelen. Een verkenning op lokaal niveau met bijzondere aandacht voor mensen met een laag inkomen*. Antwerpen: Vlaams Armoedestepunt.
- Eikemo, T., Huisman, M., Bambra, C., & Kunst, A. (2008). Health inequalities according to educational level in different welfare regimes: a comparison of 23 European countries. *Sociology of Health & Illness*, 30 (4), 565-582.
- Elchardus, M., & Spruyt, B. (2013). *Solidariteit 2012. Een bevolkingsonderzoek. Tevredenheid met de gezondheidszorg en keuzes in de gezondheidszorg en de ziekteverzekering*. Brussel: Socialistisch Ziekenfonds.
- Ellen, I. G., & Turner, M. A. (1997). Does neighbourhood matter? Assessing recent evidence. *Housing Policy Debate*, 8 (4), 833-866.
- Englert, M., & Plasman, R. (2013). *Analyse des déterminants du chômage urbain et politique de rééquilibrage entre l'offre et la demande de travail en région de Bruxelles-Capitale*. (Working Paper). Bruxelles: ULB.
- EPSU (2013). *Austerity facilitates tax dodging in Europe*. Brussels: European Federation of Public Service Unions.
- Erixon, L., & Truger, A. (2012). *Can austerity be expansionary in present-day Europe: Madariaga Report*. Brussels: Madariaga College of Europe Foundation.
- Espelt, A., Borrell, C., Rodriguez-Sanz, M., Muntaner, C., Pasarín, M., Benach, J., et al. (2008). Inequalities in health by social class dimensions in European countries of different political tradition. *International Journal of Epidemiology*, 37, 1095.
- Eurochild (2012). *A shared European approach to quality in early childhood services*. Brussels: Eurochild.

- Eurochild (2013). *The 2013 National Reform Programmes from a child poverty and well-being perspective*. Brussels: Eurochild.
- Eurofound (2012). *Youth Guarantee: Experiences from Finland and Sweden*. Dublin: Dublin European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions.
- EuroMemo Group (2010). *Europe in crisis: A critique of the EU's failure to respond*. Berlin: EuroMemo Group.
- EuroMemo Group (2013) *The deepening crisis in the European Union: The need for a fundamental change*. Retrieved from http://www.euromemo.eu/euromemorandum/euromemorandum_2013/index.html.
- European Anti-Poverty Network (2013). *Widening the gap: assessment of the National Reform Programmes 2013*. Brussels: EAPN.
- European Anti-Poverty Network, & Eurochild (2013). *Towards children's well-being in Europe. Explainer on child poverty*. Brussels: EAPN & Eurochild.
- European Council (2011). *Council Resolution on a renewed European agenda for adult learning*. Brussels: EC.
- Eurostat (2011). *EU27 population is expected to peak by around 2040. News Release: 80/2011*. Retrieved from http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_PUBLIC/3-08062011-BP/EN/3-08062011-BP-EN.PDF.
- Eurostat (2013). Seuil du risque de pauvreté (source: SILC). Retrieved (31/07/2013) from http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=ilc_li01&lang=fr
- Eurostat (2013). Employment rate, by sex. Retrieved (22/12/2013) from <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tsdec420&plugin=1>.
- Eurostat (2013). *European social statistics, 2013 edition*. Luxembourg: Eurostat.
- Eurostat (2013). *Real GDP growth rate*. Retrieved (22/12/2013) from <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tec00115&plugin=1>.
- Eurostat (2013). *Standard error estimation for the EU-SILC indicators of poverty and social exclusion*. Luxembourg: Eurostat.
- Eurydice (2012). *Funding of education in Europe 2000-2012: the impact of the economic crisis*. Luxembourg: Publications Office of the EU.
- Evrard, O. (2013). Nouveau Code bruxellois du logement: réformé de la cave au grenier. *Trait d'union*, (4), 4-8.
- Fijalkow, Y. (2007). *Sociologie des Villes*. Paris: La découverte.
- Florida, R. (2002). *The Rise of the Creative Class*. New York: Perseus Book Group.
- Fol, S. (2007). Mobilité et ancrage dans les quartiers pauvres: les ressources de la proximité. *Regards Sociologiques* (40), 27-43.
- Folkeringa, M., & Vroonhof, P. J. M. (2004). *Armoede onder zelfstandige ondernemers*. Zoetermeer: EIM, Onderzoek voor Bedrijf & Beleid.

- Fondation Roi Baudouin (2008). *L'enfant dans la famille recomposée*. Bruxelles: Fondation Roi Baudouin.
- Fondation Roi Baudouin (2010). *L'inégalité sociale en matière de santé reste tenace en Belgique*. Bruxelles: Fondation Roi Baudouin.
- Fonds du Logement de la Ligue des Familles nombreuses de Belgique. (1979). *Rapport Annuel – Exercice 1979*. Bruxelles: FLLNBB.
- Fonds du Logement de Wallonie (2012). *Rapport d'activités 2012*. Charleroi: FLW – Direction des OFS.
- Fortin, D. (1989). La pauvreté et la maladie mentale: est-ce que les pauvres sont plus malades et si oui pourquoi? *Santé Mentale au Québec*, 14 (2), 10-113.
- Foubert, J., Romagnoli, A., & Van Rossem, R. (2013). *Inkomensimputatie in de Belgische 'Generations & Gender Programme Survey' ten behoeve van het Federaal Jaarboek Armoede 2014*. Gent: Universiteit Gent: POS+.
- Fox, J.W. (1990). Social class, mental illness, and social mobility. The social selection – drift hypothesis for serious mental illness. *Journal of Health and Social Behaviour*, 31, 344-353.
- Francq, B. (2003). *La ville incertaine – Politique urbaine et sujet personnel*. Louvain-la-neuve: Bruylants-Academia.
- Francq, B., Loopmans, M., Pierart, J., & Uitermark, J. (2008). *Une politique pour une ville durable. 25 Recommandations*. Bruxelles: SPP Intégration Sociale.
- Francq, B. & Wagener, M. (2012). Politique de la ville et pauvreté. In J. Vranken, W. Lahaye, A. Geerts, C. Coppée (eds.), *Pauvreté en Belgique. Annuaire 2012*. Leuven: Acco.
- Franssen, A., Van Dooren, G., Kuppens, J., Druetz, J., & Struyven, L. (2013). Les ambivalences de l'activation sociale. In W. Lahaye, I. Panneccoucke, J. Vranken & R. Van Rossem (eds.), *Pauvreté en Belgique – Annuaire fédéral 2013*. (pp. 205-226). Leuven/Den Haag: Acco.
- Frawley, J., O'Meara, M., & Whirisky, J. (2005). *County Galway rural resource study*. Galway: Teagasc, Galway rural development company.
- Frazer, H. (2010). *Who cares? Roadmap for a recommendation to fight child poverty. Report on Belgian EU Presidency Conference*. Brussels: King Baudouin Foundation & FPS Social Integration.
- Frazer, H., & Marlier, E. (2012). *Assessment of progress towards the Europe 2020 social inclusion objectives*. Brussels: European Commission.
- Frazer, H., & Marlier, E. (2013). *Assessment of the implementation of the European Commission Recommendation on active inclusion – A study of national policies*. Brussels: European Commission.
- Frazer, H., Marlier, E., & Nicaise, I. (2010). *A social inclusion roadmap for Europe 2020*. Antwerp: Garant.

- Friedrichs, J. (1997). Context effects of poverty neighbourhoods on residents. In H. Vestergaard (ed.), *Housing in Europe* (pp. 141-160). Horsholm: Danish Building Research Institute.
- Friedrichs, J. (1998). Do poor neighbourhood make their residents poorer? Context effects of poverty neighbourhoods on residents. In H.-J. Andress (ed.), *Empirical Poverty Research in a Comparative Perspective* (pp. 77-79). Aldershot: Ashgate.
- Fuchs, M. (2003). *Social Assistance – No, Thanks? Empirical Analysis of Non-Take-up in Austria*. Wien: European Centre for Social Welfare Policy and Research.
- Furstenberg, F., & Hughes, M. E. (1997). The Influence of Neighborhoods on Children's Development: A Theoretical Perspective and a Research Agenda. In J. Brooks-Gunn, G. J. Duncan & J. L. Aber (eds.), *Neighborhood Poverty. Volume II. Policy Implications in Studying Neighborhoods* (pp. 23-47). New York: Russell Sage Foundation.
- Fusco, A., Guio, A.-C., & Marlier, E. (2010). Characterising the income poor and the materially deprived in European countries. In A. B. Atkinson & E. Marlier (eds.), *Income and living conditions in Europe* (pp. 133-153). Luxembourg: OPOCE.
- Galster, G-C. (2012). The Mechanism(s) of Neighbourhood Effects: theory, evidence and policy implications. In M. van Ham, D. Manley, N. Bailey, L. Simpson & D. MacLennan (eds.), *Neighbourhood Effects Research: New Perspectives* (pp. 23-56). Dordrecht: Springer.
- Galster, G. C., & Santiago, A. M. (2006). What's the 'hood got to do with it? Parental perceptions about how neighbourhood mechanisms affect their children. *Journal of Urban Affairs*, 28 (3), 201-223.
- Gaspar, J.F. (2012), *Tenir! Les raisons d'être des travailleurs sociaux*. Paris: La Découverte.
- Gazier, B. (2003). *Tous sublimes. Vers un nouveau plein emploi*. Paris: Flammarion.
- Gazier, B. (2008). Sécuriser les transitions: le retour du politique. In V. Châtel (ed.), *Les temps des politiques sociales* (pp. 95-115). Fribourg: Academic Press Fribourg.
- Genard, J.L. (1999), *La grammaire de la responsabilité*. Paris: Cerf.
- Genard, J.L. (2007). Capacité et capacitation: une nouvelle orientation des politiques publiques? In J. Genard & F. Cantelli (eds.), *Action publique et subjectivité* (pp. 41-64). Paris: LJJDJ.
- Geurts, K. (2006). *De arbeidsmarktpositie van alleenstaande ouders. Nieuwe bevindingen uit het Datawarehouse Arbeidsmarkt en Sociale Bescherming*. Leuven: Steunpunt WAV
- Gender and Generations Programme Belgium (2013). *Gender & Generations Programme – survey: UNECE*. Retrieved from http://www.ggps.be/survey_fr.htm.
- Giarchi, G. (2006). Older people 'on the edge' in the countrysides of Europe. *Social Policy and Administration*, 40 (6), 705-721.
- Giddens, A. (2001). *Die Frage der sozialen Ungleichheit*. Frankfurt: Suhrkamp Verlag.
- Gilson, S., & Glorieux, M. (2005). Le droit à l'intégration sociale comme première figure emblématique de l'Etat social actif – quelques commentaires de la loi du 26

- mai 2002. In P. Vielle, P. Pochet & I. Cassiers (eds.), *L'Etat social actif. Vers un changement de paradigme* (pp. 233-256). Bruxelles: P.I.E./Peter Lang.
- Gobillon, L., Seloh, H., & Zenou, Y. (2007). The mechanisms of spatial mismatch. *Urban Studies*, 44 (12), 2401-2427.
- Goetz, E. G. (2003). *Clearing the way: deconcentrating the poor in Urban America*. Washington D. C.: The Urban Institute Press.
- Goos, M., Manning, A., & Salomons, A. (2011). *Explaining job polarization: the roles of technology, offshoring and institutions*. Leuven: Center for Economic Studies KULeuven.
- Goossens, L. (1982). *Het sociale huisvestingsbeleid in België. Een historisch-sociologische analyse van de maatschappelijke probleembehandeling op het gebied van wonen*. Leuven: KULeuven, Faculteit Sociale Wetenschappen.
- Grafmeyer, Y., & Authier, J.-Y. (2008 (1995)). *Sociologie Urbaine*. Paris: Armand Colin.
- Grafmeyer, Y., & Joseph, I. (2004 (1984)). *L'école de Chicago – Naissance de l'écologie urbaine*. Paris: Champs Essais.
- Gray, D., Farrington, J., Shaw, J., Martin, S., & Roberts, D. (2001). Car dependence in rural Scotland: transport policy, devolution and the impact of the fuel duty escalator. *Journal of Rural Studies*, 17 (1), 113-125.
- Gray, D., Shaw, J., & Farrington, J. (2006). Community Transport, Social Capital and Social Exclusion in Rural Areas. *Area*, 38 (1), 89-98.
- Groenez, S., & Nicaise, I. (2002). *Traps and springboards in European minimum income systems. The Belgian case*. Leuven: HIVA-KU Leuven.
- Gsir, S. (2006). *Belgique: intégration et cohésion sociale: Quelle intégration? Welche Integration?* Papier présenté à l' Exposé dans le cadre de la journée nationale de la Commission fédérale des Etrangers (CFE), Biennne, 16 novembre 2006.
- Guio, A.-C. (2009). *What can be learned from deprivation indicators in Europe?* (Eurostat methodologies and working paper). Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- Guio, A.-C. (2010). *Stratégie Europe 2020 en matière de lutte contre la pauvreté: quelle est la population visée?* Namur: IWEPS.
- Guio, A.-C., & Goedemé, T. (2011). Stratégie Europe 2020: quelles implications pour la mesure de la pauvreté et de l'exclusion en Belgique? *Reflets et perspectives de la vie économique*, 4, 31-44.
- Guio, A.-C., & Mahy, C. (2013). *Regards sur la pauvreté et sur l'inégalité en Wallonie*. Namur: IWEPS.
- Guio, A.-C., Fusco, A. & Marlier, E. (2010). *Risk factors of income poverty and material deprivation in Belgium and regions*. 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. (Eurostat Methodologies and working papers). Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.

- Haase, T., & Pratschke, J. (2005). *Deprivation and its Spatial Articulation in the Republic of Ireland – New Measures of Deprivation based on the Census of Population, 1991, 1996 and 2002*. Dublin: Pobal.
- Haase, T., & Walsh, K. (2007). *Measuring rural deprivation*. A Report for The Rural Development Advisory Committee. Retrieved from <http://trutzhaase.eu/wp/wp-content/uploads/R-2007-Measuring-Rural-Deprivation.pdf>.
- Hagenaars, A., & de Vos, K. (1988). The definition and measurement of poverty. *The Journal of Human Resources*, 23 (2), 211-221.
- Halhead, V. (2006). Rural movements in Europe: Scandinavia and the accession states. *Social Policy and Administration*, 40 (6), 596-611.
- Hanushek, E., & Woessmann, L. (2010). *The cost of low educational achievement in the European Union*. (EENEE Analytical Report n°7). Munich: European Expert Network on Economics of Education.
- Harou, R., & Malherbe, A. (2011). L'habitat. In M. Germain & R. Robaye (eds.), *L'état de la Wallonie. Portrait d'un pays et ses habitants*. (pp. 105-121). Namur: Institut Destrée & Les Editions Namuroises.
- Hasdeu, I. (2009). *Scolarisation des enfants roms en Belgique. Paroles de parents*. Bruxelles: Fondation Roi Baudouin.
- Hemerijck, A. (2013). *Changing welfare states*. Oxford: Oxford University Press.
- Heylen, K. (2012). *De evolutie van de woonsituatie in Vlaanderen. SILC-gegevens voor de periode 2004-2009*. Leuven: Steunpunt Ruimte en Wonen.
- Heynen, H., & Loeckx, A. (1998). Scenes of ambivalence: Concluding remarks on architectural patterns of displacement. *Journal of Architectural Education*, 52 (2), 100-108.
- Het Laatste Nieuws (2010). 1 op 9 zelfstandigen leeft in armoede. *Het Laatste Nieuws*. (16/10/2010).
- Honneth, A. (2008), *La lutte pour la reconnaissance*. Paris: Cerf.
- Hubert, O. (2007). *Les politiques de création d'emploi et d'insertion socioprofessionnelle en Région de Bruxelles-Capitale: état de lieux et évaluation*. Bruxelles: IRSIB-MRBC.
- Huby, M., Cinderby, S., White, P., & De Bruin, A. (2009). Measuring inequality in rural England: the effects of changing spatial resolution. *Environment & Planning*, 41 (12), 3023-3027.
- Huyghen, A., & de Meere, F. (2008). *De invloed en effecten van sociale samenhang: verslag van een literatuurverkenning*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.
- IDEA Consult (2008). *Evaluation du nouveau système de suivi des demandeurs d'emploi*. Bruxelles: SPF ECTS.
- Idler, E. L., & Benyamin, Y. (1997). Self-rated health and mortality: a review of twenty-seven community studies. *Journal of Health and Social Behavior*, 38 (1), 21.
- IMF-Independent Evaluation Office. (2003). *Fiscal adjustment in IMF-supported programs*. Washington, D.C.: International Monetary Fund.

- Inman, P. (2013). EU approves financial transaction tax for 11 Eurozone countries. *The Guardian*. Retrieved from <http://www.guardian.co.uk/business/2013/jan/22/eu-approves-financial-transactions-tax-eurozone>.
- Ion, J., Laval, C. & Ravon, B. (2007). Politiques de l'individu et psychologies d'intervention: Transformation des cadres d'action dans le travail social. In F. Cantelli, F. & J.L. Genard, *Action publique et subjectivité* (pp. 157-168). Paris: Librairie Générale Droit et Jurisprudence.
- Janssen, R. (2012). *Does austerity work after all? The case of Latvia*. Brussels: European Trade Union Institute.
- Janssen, R., Carlier, D., & Van de Craen, P. (2009). Staten-Generaal van Brussel. Het onderwijs in Brussel. *Brussels Studies*, Synthesenota nr. 5.
- Janssen, R., Wayens, B., & Vaesen, J. (2013). BIS Synthesenota. Het onderwijs in Brussel: een complex crisisbeheer. *Brussels Studies*, nr. 70.
- Jouen, M. (2010). A territorialised social agenda to guide Europe 2020 and the future EU cohesion policy In E. Marlier, D. Natali & R. Van Dam (eds.), *Europe 2020: Towards a more social EU?* (pp.163-178). Brussels: P.I.E. Peter Lang.
- Kamruzzaman, M., & Hine, J. (2012). Analysis of rural activity spaces and transport disadvantage using a multi-method approach. *Transport Policy*, 19 (1), 105-120.
- Kekkonen, M., Montonen, M., & Viitala, R. (2012). *Family centre in the Nordic countries: a meeting point for children and families*. Copenhagen: Nordic Council of Ministers
- Kesteloot, C., Vandenbroecke, H., Vander Haegen, H., Vanneste, D., & Van Hecke, E. (1996). *Atlas van achtergestelde buurten in Vlaanderen en Brussel*. Brussel: Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap.
- Kesteloot, C. & Meys, S. (2008), *Atlas van achtergestelde buurten in Vlaanderen en Brussel*, Leuven: Instituut voor Sociale en Economische Geografie – K.U.Leuven.
- Kind en Gezin (2008). *Het inloopteam – een inhoudelijk kader*. Brussel: K&G.
- Kind en Gezin (2013). *Kind in Vlaanderen. Rapport 2013*. Brussel: K&G.
- Kluve, J. (2006). *The effectiveness of European active labour market policy*. (Discussion Paper Institute for the Study of Labour). Bonn: IZA.
- Komter, A., Burgers, J., & Engbergsen, G. (2000). *Het cement van de samenleving. Een verkenende studie naar solidariteit en cohesie*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Labiso (2009). *Les relais sociaux wallons s'interrogent sur les freins à l'accueil et à l'hébergement des sans-abri*. (Double Cahier Labiso, n° 105-106). Liège: Labiso.
- Lacourt, I. (2005), *L'aide sociale en Région de Bruxelles-Capitale: Étude comparative au niveau de sa mise en application dans les CPAS*. Brussels: Prospective Research for Brussels.
- Lacourt, I. (2007). Des catégories de l'action publique à l'épreuve de la subjectivité. In J. Genard & F. Cantelli (eds.), *Action publique et subjectivité* (pp. 219-230). Paris: LJJDJ.
- Lacourt, I. (2007). Quel est votre projet? L'insertion socioprofessionnelle des usagers dans les CPAS bruxellois. *Brussels Studies*, nr 5.

- Lacourt, I. (2012). L'assistant social, l'usager et le CPAS comment comprendre le travail social à travers le concept de « relation de service »? *Pensée plurielle*, 2 (30-31), 125-136.
- Lahaye, W., Panneccoucke, I., Vranken, J., & Van Rossem, R. (éds.) (2013). *Pauvreté en Belgique. Annuaire 2013*. Leuven/Den Haag: Acco.
- Lambrecht, J., & Beens, E. (2003). Armoede onder zelfstandige ondernemers: een miskende realiteit. *Over Werk. Tijdschrift van het Steunpunt WAV*, 13 (4), 202-205.
- Lambrecht, J., & Beens, E. (2005). Armoede onder zelfstandige ondernemers in België: Een miskende en aparte realiteit. *Tijdschrift voor Economie en Management*, XL (3), 367-388.
- Lambrecht, J., & Broekaert, W. (2011). *Armoede bij zelfstandigen. Een kwantitatief en kwalitatief beeld*. Brussel: HUB.
- Lambrecht, J. & Van Caillie, D. (2012). *Propositions pour une politique de soutien des indépendants en difficulté*. Bruxelles: Fondation Roi Baudouin.
- Lapeyronnie, D. (2008). *Ghetto urbain. Ségrégation, violence, pauvreté en France aujourd'hui*. Paris: Robert Laffont.
- Laporte, F. (2012). Procédures et informatisation: vers une harmonisation des normes techniques? Bruxelles: Centre d'Etudes Sociologiques de l'Université Saint-Louis.
- Lascombes, P., & Le Galès, P. (2004). *Gouverner par les instruments*. Paris: Presses de Sciences Politiques.
- Lascombes, P., & Le Galès, P. (2007). *Sociologie de l'action publique*. Paris: Armand Colin.
- Laurent, L. (2005). Habiter la norme, habiter hors norme. Mise en perspective de l'accompagnement social. *Les Echos du Logement*, 5, 31-35.
- Laurent, L., & Malherbe, A. (2010). *Le logement public: un secteur en chantier! Rapport d'expertise et comptes rendus analytiques des 22 ateliers*. Louvain-La-Neuve: CREAT.
- Laville, J.L. (2001). Travail: La nouvelle question politique. *Revue du MAUSS*, 2 (18), 79-91.
- Laville, J.L. (2010). *Sociologie des services. Entre marché et solidarité*. Toulouse: Éditions Erès.
- Layard, R., & Philpott, J. (1991). *Stopping unemployment*. London: Employment Institute.
- Le Médiateur fédéral (2010). Rapport annuel 2009. Voir http://www.federalombudsman.be/sites/1070.b.fedimbo.belgium.be/files/09_Francais.pdf.
- Le Médiateur fédéral (2011). Rapport annuel 2010. Voir <http://www.federalombudsman.be/sites/1070.b.fedimbo.belgium.be/files/ra2010-fr.pdf>.
- Lefebvre, H. (2009 (1968)). *Le droit à la ville*. Paris: Anthropos.
- Lelièvre, M., Marlier, E., & Pétour, P. (2004). Un nouvel indicateur européen: les travailleurs pauvres. In DREES (ed.), *Les indicateurs sociaux dans l'Union européenne: avancements et perspectives* (pp. 155-170). Paris: DREES.

- Lelkes, O., & Zsólyomi, E. (2011). *Poverty and Social Exclusion of Migrants in the European Union*. (Policy Brief, March 2011). Vienna: European Centre for Social Welfare Policy and Research.
- Leloup, H. (2013). Réflexion sur les métiers. Accompagnement individualisé et référent unique en Wallonie. Retrieved from http://www.youthlab.eu/sites/www.youthlab.eu/IMG/pdf/1309013-LABOJEUNES-FOREM-ACCOMPAGNEMENT_INDIVIDUALISE_ET_METIER_DE_CONSEILLER_REFERENT-ppt.pdf.
- Leloup, X. (2002). *La Ville de l'Autre*. Leuven: Universitaire Press Leuven.
- Lelubre, M. (2012). La féminisation du sans-abrisme bruxellois: une évolution à mieux définir. *Brussels Studies*, nr. 62.
- Leray, F. (2010). *Les mères seules et leurs espaces de vie: Mobilités résidentielles et pratiques quotidiennes de l'espace des femmes seules avec enfant(s) en Bretagne*. Bretagne: Université de Rennes 2.
- Levecque, K. (2003). *Armoede is...? Schets van een eeuw lang antwoorden uit het sociaal-wetenschappelijk veld*. Antwerpen: Garant.
- Levecque, K. (2006). *Exclusion in kind and in mind: een sociologisch onderzoek naar het verband tussen armoede en depressie vanuit een multidimensioneel armoedeperspectief*. Antwerpen: UA – Faculteit Politieke en Sociale Wetenschappen.
- Levecque, K., Van Rossem, R., De Boyser, K., Van de Velde, S., & Bracke, P. (2011). Economic hardship and depression across the life course: the impact of welfare state regimes. *Journal of Health and Social Behavior*, 52(2), 262-276.
- l'Horty, Y. (2006). *Les nouvelles politiques de l'emploi*. Paris: La Découverte.
- Liénard, G. (2001). L'ambivalence des politiques d'insertion. In G. Liénard (ed.), *L'insertion, défi pour l'analyse, enjeu pour l'action* (pp. 181-212). Liège: Mardaga.
- Link, B., & Phelan, J. (1995). Social conditions as fundamental causes of disease. *Journal of Health and Social Behavior*, 35, 80-94.
- Lipsky, M. (1980). *Street-level bureaucracy: the critical role of street-level bureaucrats*. New York: Russell Sage Foundation.
- Little, R. J. A., & Rubin, D. B. (1987). *Statistical analysis with missing data*. New York: John Wiley & Sons.
- Lodewijckx, E. (2001). Alleenstaande moeders en vaders in het Vlaams Gewest op 31/12/1996. Bijdragen onderzoek-Huishoudens Retrieved from <http://aps.vlaanderen.be/cbgs/repository/eenouder.pdf>.
- Lodewijckx, E., & Deboosere, P. (2008). *LIPRO: een classificatie van huishoudens*. (SVR-Technisch rapport 2008/2.8). Brussel: Studiedienst van de Vlaamse Gemeenschap.
- Loopmans, M. (2002). Sociaal kapitaal, territorialiteit en ontmoetingsplaatsen: lessen uit een interculturele vergelijking. *Cultuur & Migratie*, 19 (2), 19-32.

- Loopmans, M. (2007). *Urban governance, neighbourhoods and organised residents: Resident mobilisation and urban policies in Antwerp, Belgium*. Niet-gepubliceerd doctoraat. Leuven: KULeuven.
- Macindoe, H., & Abbott, A. (2004). Sequence analysis and optimal matching techniques for social science data. In M. Hardy & A. Bryman (eds.), *Handbook of Data Analysis* (pp. 387-406). London: Sage.
- Mackenbach, J. (2006). *Health inequalities: Europe in profile*. Rotterdam: University Medical Center Rotterdam.
- Madanipour, A. (1998). Social Exclusion and Space. In A. Madanipour, G. Cars & J. Allen (eds.), *Social Exclusion in European Cities. Processes, experiences and responses* (pp. 75-89). London: Jessica Kingsley Publishers.
- Marissal, P., May, X., & Lombillo, D. (2013). *La pauvreté rurale et urbaine. Rapport Final*. Brussels: Agora.
- Marlier, E., Atkinson, A. B., Cantillon, B., & Nolan, B. (2007). *The EU and social inclusion: facing the challenges*. Bristol: Policy Press.
- Marlier, E., Natali, D., & Van Dam, R. (2010). *Europe 2020: Towards a more social EU?* Brussels: P.I.E. Peter Lang.
- Marmot Review (2010). *Fair society, healthy lives. Strategic review of health inequalities in England post 2010*. London: UCL Institute of Health Equity.
- Marmot, M. (2005). Social determinants of health inequalities. *Lancet*, 365, 1099-1104.
- Martin, C., & Millar, J. (2004). Deuxième partie – Evolution des politiques sociales en direction des familles monoparentales en Europe. In O. David, L. Eydoux, R. Sechet, C. Martin & J. Millar (eds.), *Les familles monoparentales en Europe* (pp. 36-76). Paris: Cnaf.
- Martiniello, M., Rea, A., & Timmerman, C. (eds.). (2009). *Nieuwe migraties en nieuwe migranten in België*. Gent: Academia Press.
- Mascherini, M. (2012). *Youth guarantee: experiences from Finland and Sweden*. Dublin: European Foundation for Improvement of Living and Working Conditions.
- Massey, D. & Denton, N. (1993). *American Apartheid*. Cambridge: Harvard University Press.
- Mauger, G. (2001). Les politiques d'insertion. Une contribution paradoxale à la déstabilisation du marché de travail. *Actes de recherche en sciences sociales*, 1 (136-137), 5-14.
- Mazet, P. (2010). *La non demande de droits: prêtons l'oreille à l'inaudible*. Retrieved from http://www.laviedesidees.fr/IMG/pdf/20100601_mazet.pdf.
- McKeown, K., Haase, T., Pratschke, J., Lanigan, C., Burke, S., Murphy, N., et al. (2008). *The well-being of parents, children & neighbourhoods: a national study of families in Respond! housing estates*. Ireland: Respond! Housing Association.

- Meert, H. (2000). Arcadië onderuit? Woonzones met recreatief karakter als etalageruimte voor de witte producten van de Vlaamse woningmarkt. *Ruimte en Planning*, 20 (1), 36-50.
- Meert, H. (2000). Rural community life and the importance of reciprocal survival strategies. *Sociologia Ruralis*, 40 (3), 319-336.
- Meert, H., Bourgeois, M., Vernimmen, T., Van Huylenbroeck, G., Van Hecke, E. (2002). *Erop of eronder. Bestaans(on)zekere boeren en hun overlevingsstrategieën*. Brussel: Koning Boudewijnstichting.
- Meert, H., & Bourgeois, M. (2003). Vervoersarmoede op het Vlaamse platteland. In J. Vranken et al. (eds.), *Armoede en sociale uitsluiting. Jaarboek 2003* pp. 175-185). Leuven: Acco.
- Meert, H. & Kesteloot, C. (1998). Lokale welvaartsregimes en economische integratie in achtergestelde stedelijke buurten: lessen voor het beleid. In J. Vranken, D. Geldof, & G. Van Menzel (eds.), *Armoede en Sociale Uitsluiting. Jaarboek 1998* (pp. 287-303). Leuven: Acco.
- Kerr, S. (1983). *Making Ends Meet*. (Occasional Papers on Social Administration, 69). London: Bedford Square Press.
- Merz, J. (2003). What is missing in the EVS? A distributional analysis of high income with the merged income tax statistic for self-employed and employees, *Jahrbucher Fur Nationalokonomie Und Statistik*, 223 (1), 58-90.
- Meulders, D., Humblet, P., Maron, L., & Amerijckx, G. (2010). *Politiques publiques pour promouvoir l'emploi des parents et l'inclusion sociale*. Gent: Academia Press.
- Meeus, B., & de Decker, P. (2013). *De geest van suburbia*. Antwerpen: Garant.
- Milbourne, P. (1997). Hidden from view: poverty and marginalisation in rural Britain. In P. Milbourne (ed.), *Revealing rural others: representation, power and identity in the British countryside* (pp.89-116). London: Pinton.
- Milewski, F. (ed.). (2005). *Les inégalités entre les femmes et les hommes: Les facteurs de précarité. Rapport à la ministre chargée de la parité*. Paris: La Documentation Française.
- Moonen, L. (2012). *Inkommen verklaard? Het inkomen van werknemers en zelfstandigen nader bekeken*. Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- Mortelmans, D., & Dewilde, C. (2008). De economische gevolgen van echtscheiding: armoederisico's en copingstrategieën. In J. Vranken, G. Campaert, K. De Boyser, C. Dewilde & D. Dierckx (eds.), *Armoede en Sociale Uitsluiting. Jaarboek 2008* (pp. 199-219). Leuven: Acco.
- Mortelmans, D., Pasteels, I., Bracke, P., Matthijs, K., Van Bavel, J. & Van Peer, C. (eds.). (2011). *Scheiding in Vlaanderen*. Leuven: Acco.
- Mortelmans, D., Snoeckx, L., & Raeymaeckers, P. (2009). Belgium: Economic hardship despite elaborate childcare and leave time programmes. In H.-J. Andress & D. Hummelsheim (eds.), *When marriage ends. Economic and social consequences of partnership dissolution* (pp. 78-97). Cheltenham: Edward Elgar.

- Mortelmans, D., & Verheyen, W. (2011). A dyadic view on the post-separation network of single mothers. *Qualitative Sociology Review*, 7(3), 72-96.
- Mougenot, C. (1998). Promoting the single-family house in Belgium: the social Construction of model housing. *International Journal of Housing and Regional Research*, 12 (4), 531-547.
- Musterd, S. (2008). Banlieues, the hyperghetto and advanced marginality: a symposium on Loïc Wacquant's urban outcasts, diverse poverty neighbourhoods, reflections on urban outcasts. *City*, 12 (1), 107-114.
- Musterd, S., & Andersson, R. (2005). Housing mix, social mix, and social opportunities. *Urban Affairs Review*, 40 (6), 761-790.
- Musterd, S., Murie, A., & Kesteloot, C. (2006). *Neighbourhoods of poverty. Urban social exclusion and integration in comparison*. London: Palgrave Macmillan.
- Nagels, C., & Rea, A. (2007). *Jeunes à perpète. Générations à problèmes ou problème de génération?* Louvain-La-Neuve: Bruylants-Académie.
- National Institute of Child Health and Youth Development. (2006). *The NICHD Study of early child and youth development: Findings for children up to age 4,5 years*. Washington: US Department of Health and Human Services.
- Nederlands Jeugdinstituut (2013). Armoede in Gezinnen: Netwerk. Retrieved from <http://www.nji.nl/Armoede-in-gezinnen-Gezinsleven-Netwerk>.
- Nicaise, I. (1999). *Life after the dole: feasibility of a guarantee plan for the long-term unemployed in Flanders*. Paper presented at the International Colloquium 'Labour market policies and social exclusion', Leuven, 20-21 May 1999.
- Nicaise, I. (2001). *De actieve welvaartsstaat en de werkers van het elfde uur. Arbeid als antwoord op sociale uitsluiting*. Antwerpen: Standaard Uitgeverij.
- Nicaise, I. & Schepers, W. (2014). Social investment: the new paradigm of EU social inclusion policies? *Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid*, 55 (3).
- Niemeyer, B. (2007). De l'école à l'emploi: les dilemmes de la recherche comparative sur la transition en Europe. *Revue européenne de formation professionnelle*, 41 (2), 130-152.
- Nolan, B., & Whelan, C. (1996). *Resources, deprivation and poverty*. Oxford: Oxford University Press.
- Oakes, K., & Rossi, P. (2003). The measurement of SES in health research: current practice and steps toward a new approach. *Social Science & Medicine*, 56, 769-784.
- Observatoire de 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: ObservatBru.
- Observatoire de Santé et du Social de Bruxelles-Capitale (2013). *Jeunes en transition, adultes en devenir. Rapport bruxellois sur l'état de la pauvreté 2012*. Bruxelles: ObservatBru.
- Observatoire bruxellois de l'emploi (2009). Gestion publique, gouvernance et service public d'emploi: quelques éléments de réflexion. Bruxelles: Actiris.

- Observatoire bruxellois de l'emploi (2009). Situation des familles monoparentales face à l'emploi et au chômage en Région bruxelloise. Bruxelles: Actiris.
- Odenore (2012). *L'Envers de la "fraude sociale". Le scandale du non-recours aux droits sociaux*. Paris: La Découverte.
- OECD (2009). *In-work poverty: what can governments do?* Paris: OECD Publishing.
- OECD (2011a). *Divided we stand: why inequality keeps rising*. Paris: OECD Publishing.
- OECD (2011b). *Does participation in pre-primary education translate into better learning outcomes at school? – PISA in Focus*, 1. Paris: OECD.
- OECD (2012). *Restoring public finances: 2012 update*. Paris: OECD.
- Office national d'Allocations Familiales pour Travailleurs Salariés (2011). *Changements sociaux: la riche diversité d'attributaires – Recensements 2010. Année 2011*. Bruxelles: ONAFTS.
- Office National d'Allocations familiales pour Travailleurs Salariés (2013). *Prestations familiales garanties*. Retrieved (03/12/2013) from <http://www.rkw.be/fr/Allowance/gfaBelgiumWho.php>
- Office national d'Allocations Familiales pour Travailleurs Salariés (2013). *Portail Statistiques*. Retrieved (03/12/2013) from http://www.rkw.be/Fr/PortalStat/Evolution/stat08_01_00_01.php.
- Office national des Pensions (2013). *Prestations de l'ONP*. Retrieved (03/12/2013) from <http://www.onprvp.fgov.be/fr/profes/benefits/pages/default.aspx>.
- Office national des Pensions (2013). *Statistiques et études*. Retrieved (03/12/2013) from <http://www.onprvp.fgov.be/fr/profes/legal/statistics/pages/default.aspx>.
- Olsen, K., & Dahl, S. (2007). Health differences between European countries. *Social Science & Medicine*, 64(8), 1665-78.
- ONEM (2012). *Zoom sur la réforme de l'assurance chômage à partir de novembre 2012*. Bruxelles: ONEM.
- ONEM (2013). *Statistiques*. Retrieved (25/11/2013) from http://www.rva.be/Frames/frameset.aspx?Path=D_stat/&Items=1&Language=FR.
- Oosterlynck, S., & Schillebeeck, E. (2012). Stad en sociale ongelijkheid: naar een sociaal stijgingsperspectief? In D. Holemans (ed.), *Mensen maken de stad. Bouwstenen voor een sociaalecologische toekomst* (pp. 128-144). Berchem: EPO.
- Orianne, J., Moulaert, T., Maroy, C., Vandenbergh, V., & Waltenberg, F. (2004). *Mise en oeuvre locale des formules d'activation des politiques de l'emploi*. Gent: Academia Press.
- Osti, G. (2010). Mobility demands and participation in remote rural areas. *Sociologia Ruralis*, 50 (3), 296-310.
- Oswald, F., Wahl, H., Mollenkopf, H., & Schilling, O. (2003). Housing and life satisfaction of older adults in two rural regions in Germany. *Research on Ageing* (25), 122-143.

- Ott, N., Hancioglu, M., & Hartmann, B. (2011). *Dynamik der Familienform „alleinerziehend“ Gutachten. Forschungsbericht 421.* Bochum: Sozialforschung, Bundesministerium für Arbeit und Soziales.
- Ozbay, F., Johnson, D., Dimoulas, E., Morgan, C., Charney, D., & Southwick, S. (2007). Social support and resilience to stress. *Psychiatry MMC*, 4 (5), 35-40.
- Pacte Territorial pour l'Emploi en Région de Bruxelles-Capitale (2010). *La monoparentalité à Bruxelles – Un tour d'horizon.* Bruxelles: Pacte Territorial pour l'Emploi en Région de Bruxelles-Capitale.
- Pannecoucke, I. (2010). *De buurt en de school: gescheiden contexten? Een onderzoek bij kinderen naar de relatie tussen hun buurt en hun onderwijservaringen en -verwachtingen.* Leuven: Acco.
- Pannecoucke, I. (2013). Grandir dans la pauvreté, un départ inégal à bien des égards. In W. Lahaye, I., Pannecoucke, J., Vranken & V. Rossem (éds.), *Pauvreté en Belgique. Annuaire 2013* (pp. 51-79). Leuven: Acco.
- Pannecoucke, I., De Decker, P., & Goossens, L. (2003). *Onderzoek naar de mogelijkheden voor de integratie van de particuliere huurmarkt in het Vlaamse Woonbeleid.* Antwerpen: UA – OASeS.
- Pasteels, I., Lodewijckx, E., & Mortelmans, D. (2013). Gezinstransities in de levensloop van mannen en vrouwen. In M. Corijn & C. Van Peer (eds.), *Gezinstransities in Vlaanderen* (pp. 37-72). Brussel: Studiedienst van de Vlaamse Regering.
- Peña-Casas, R., Ghailani, D., & Nicaise, I. (2011). *Promoting the social inclusion of Roma in Belgium – National Report.* Brussels: European Commission – DG Employment, Social Affairs and Inclusion.
- Penn, H. (2009). International perspectives on quality in mixed economies of child-care. *National Institute Economic Review*, (207), 83-89.
- Perrin, N., Martinello, M., Van Robaeys, B., & Vranken, J. (2007). *La pauvreté chez les personnes d'origine étrangère. Rapport d'une recherche à propos du lien entre immigration et pauvreté.* Bruxelles: Fondation Roi Baudouin.
- Pichon, P-e., & Francq, B., Firdion, J.-M., Marpsat, M., Roy, S. & Soulet, M.-H (2008). *SDF, Sans-Abri, Itinérant. Oser la comparaison.* Leuven: Press Universitaires de Louvain.
- Pinçon, M., & Pinçon-Charlotte, M. (1989). *Dans les beaux quartiers.* Paris: Seuil.
- Raeymaekers, P., & Nisen, L. (2013). Le centre ou la périphérie? La pertinence d'une analyse de réseau social sur les réseaux locaux des CPAS à Anvers et à Liège. In W. Lahaye, I. Pannecoucke, J. Vranken & R. Van Rossem (éds.), *Pauvreté en Belgique. Annuaire 2013* (pp. 359-378). Leuven: Acco.
- Raeymaekers, P., Nisen, L., Dierckx, D., Chaoui Mezabi, D., Vranken, J., & Casman, M.-T. (2009). *L'activation au sein des CPAS belges. En quête de pratiques durables et de bonnes pratiques.* Bruxelles: SPP Intégration Sociale.
- Reimer, B. (2004). Social exclusion in a comparative context. *Sociologia Ruralis*, 44 (1), 76-94.

- RWLP (Réseau Wallon de Lutte contre la Pauvreté) (2013). *Lutter contre la pauvreté infantile, c'est lutter contre la pauvreté durable et contre l'appauvrissement des familles*. Namur: RWLP.
- Robben, F. (2012) *Automatische toekenning van rechten in de sociale sector*. Presentatie ter gelegenheid van de studiedag ‘Automatische rechtentoekenning’. 27/11/2012, Brussel. Retrieved from http://www4wvg.vlaanderen.be/wvg/welzijnensamenleving/nieuws/Documents/SD_ksz_frankrobben_20121120.pdf.
- Robette, N. (2011). *Explorer et décrire les parcours de vie: les typologies de trajectoires*. Paris: CEPED.
- Rodgers, G., Gore, C., & Figueiredo, J. B. (1995). *Social exclusion: rhetoric reality responses*. Geneva: ILO.
- Roets, G., & Bonte, J. (2013). *Laat mijn kop met rust. Een project over straatwijs opvoeden*. Antwerpen: Garant.
- Room, G. (1995). Poverty and social exclusion: The new European agenda for policy and research. In G. Room (ed.), *Beyond the threshold: The measurement and analysis of social exclusion* (pp. 1-9). Bristol: The Policy Press.
- Rose, J. (2012). *Qu'est-ce que le travail non qualifié*. Paris: La Dispute.
- Rosenoer, A. (2012). *Rapport d'activités 2012*. Charleroi: Société Wallonne de Logement.
- Rubbrecht, I., Matheus, N., d'Addio, A., & Nicaise, I. (2005). *Sociale tewerkstelling in Vlaanderen: effecten en maatschappelijk rendement op lange termijn*. Leuven: HIVA.
- SA Dedicated Research (2012). *Recherche sur le parcours des enfants âgés d'un an*. Retrieved from http://www.one.be/fileadmin/user_upload/one_des/Recherches/Recherche_sur_le_Parcours_des_enfants_ages_d_un_an.pdf.
- Salais, R. (2012). *Labour, capabilities and situated democracy*. Nantes: Institut d'Etudes Avancées de Nantes.
- Sassen, S. (2001). *The global city: New York, London, Tokyo*. New York: Princeton University Press.
- Saunders, P., & Hill, T. (2008). A Consistent Poverty Approach to Assessing the Sensitivity of Income Poverty Measures and Trends. *Australian Economic Review*, 41 (4), 371-388.
- Scharf, T., & Bartlam, B. (2006). *Rural disadvantage quality of life and disadvantage amongst older people a pilot study*. Cheltenham: Commission for Rural Communities.
- Schepers, W., & Nicaise, I. (2013). *Assessment of the implementation of the EC's Recommendation on active inclusion: a study of national policies*. Brussels: European Commission.
- Schmid, G., & Keraudren, P. (2012). *New skills and jobs in Europe: pathways towards full employment*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Schockaert, I., & Nicaise, I. (2010). *Les conditions de vie de personnes sans abri et sans chez soi et des personnes en séjour irrégulier: premier résultats*. Retrieved from <http://www.luttepauvrete.be/publications/confpresse%20silcut/texte%20recherche%20HIVA.pdf>

- Schockaert, T., Morissens, A., Cincinnato, S., & Nicaise, I. (2012). *Armoede tussen de plooien*. Leuven: HIVA.
- Schucksmith, M. (2000). *Exclusive Countryside? Social Inclusion and Regeneration in Rural Areas*. York: Joseph Rowntree Foundation.
- Schroer, M. (2006). *Räume, Orte, Grenzen. Auf dem Weg zu einer Soziologie des Raums*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Sciarra, V. (1994). Les nouvelles formes du logement social. In A. Malherbe & P. Frangnoulle (eds.), *De l'utopie au réel. 1919-1994: 75 ans de logement social en Wallonie* (pp. 173-184). Liège: Centre Culturel Les Chiroux.
- Sechet, R., David, O., Eydoux, L., & Ouallet, A. (2003). *Les familles monoparentales. Perspective internationale*. Paris: Cnaf.
- Section CPAS de l'AVCB (2009). *Etude des services sociaux au sein des CPAS bruxellois. Document interne de la section CPAS*. Bruxelles: AVCB.
- Sen, A. K. (1999). *Development as freedom*. Oxford: Oxford University Press.
- Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2005). *Abolir la pauvreté: une contribution au débat et à l'action publiques*. 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 (2009). *Lutte contre la pauvreté. Rapport 2008-2009. Partie 1: Une contribution au débat et à l'action politique*. 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 la compétence de l'état fédéral*. Retrieved from <http://www.luttepauvrete.be/publications/automatisationdroits.pdf>.
- Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2013). *Des faits et des chiffres – Allocations minimales*. Retrieved from http://www.luttepauvrete.be/chiffres_minimum.htm#indemnité.
- Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2013). *Lutte contre la pauvreté. Rapport 2012-2013. Contribution au débat et à l'action politiques 2012-2013*. 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). *Des faits et des chiffres – Nombre de pauvres*. Retrieved from http://www.luttepauvrete.be/chiffres_nombre_pauvres.htm.
- Seynaeve, T., Hermans, K., Declercq, A., & Lammertyn, F. (2004). *Aan de rand van de actieve welvaartsstaat: een socio-biografisch onderzoek naar jongeren en OCMW-hulpverlening*. Gent: Academia Press.
- Shucksmith, M. (2000). *Exclusive Countryside? Social Inclusion and Regeneration in Rural Britain*. York: Joseph Rowntree Foundation.
- Silver, H. (1995). Reconceptualizing social disadvantage: Three paradigms of social exclusion. In G. Rodgers, C. Gore & J. B. Figueiredo (eds.), *Social exclusion: rhetoric reality responses* (pp. 57-80). Geneva: ILO.

- Slay, J., & Penny, J. (2012). *The new austerity and the big society: interim briefing*. UK: New Economics Foundation.
- Smith, H., & Ley, D. (2008). Even in Canada? The multiscale construction and experience of concentrated immigrant poverty in gateway cities. *Annals of the Association of American Geographers*, 98 (3), 686-713.
- SNI (2013). *La pauvreté chez les indépendants est historiquement élevée*. Retrieved (29/07/2013) from <http://www.nsz.be/fr/nouvelles/general/la-pauvrete-parmi-les-independants-est-historiquement-elevee/>.
- Social Platform (2013). *Letter to the EPSCO Council of June 20-21, 2013 Belgium*. Brussels: European Commission.
- Social Protection Committee (2008). *Child poverty and well-being: current status and way forward*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- Social Protection Committee (2012). *SPC Advisory Report to the European Commission on tackling and preventing child poverty, promoting well-being*. Brussels: European Commission.
- Société Wallonne du Logement (sd). *Le Programme exceptionnel d'investissement: un nouvel élan pour la rénovation de l'habitat public wallon*. Charleroi: Société Wallonne du Logement.
- Sodermans, A. K., Vanassche, S., & Matthijs, K. (2011). Gedeelde kinderen en plusouders: de verblijfsregeling en de gezinssituatie na scheiding. In D. Mortelmans, I. Pasteels, P. Bracke, K. Matthijs, J. Van Bavel & C. Van Peer (eds.), *Scheiding in Vlaanderen* (pp. 133-151). Leuven: Acco.
- Soenen, R. (2003). Diversiteit in verbondenheid. In L. Boudry & et al. (eds.), *De eeuw van de stad. Over stadsrepublieken en rastersteden* (pp. 197-206). Brussel: Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap.
- SONECOM (2012). *Ulysse, Etude du parcours du stagiaire après sa formation – 8ème enquête: Etude des parcours et des occupations professionnelles des sortants d'une formation qualifiante au cours de l'année 2010*. Bruxelles: Bruxelles Formation.
- SPF Economie, Direction générale statistique et Information économique (2013). *Statistique fiscale des revenus*. Retrieved (03/12/2013) from http://economie.fgov.be/fr/modules/publications/statistiques/marche_du_travail_et_conditions_de_vie/Statistique_fiscale_des_revenus.jsp
- SPP Intégration Sociale (2013). *Droit à l'aide sociale*. Retrieved (03/12/2013) from <http://www.mi-is.be/be-fr/cpas/droit-a-laide-sociale>.
- SPP Intégration Sociale (2013). *Droit à l'intégration sociale*. Retrieved (03/12/2013) from <http://www.mi-is.be/be-fr/cpas/droit-a-lintegration-sociale>.
- SPP Intégration Sociale (2013). *Statistiques*. Retrieved (03/12/2013) from <http://www.mi-is.be/be-fr/publications-etudes-et-statistiques/statistiques>.
- Standing, G. (2011). *The precariat. The new dangerous class*. London: Bloomsbury Academic.

- Stanley, J., Hensher, D., Stanley, J., Currie, G., Greene, W., & Vella-Brodrick, D. (2011). Social exclusion and the value of mobility. *Journal of Transport Economics and Policy*, 45 (2), 197-222.
- Steenbekkers, A., Simon, C., & Veldheer, V. (2006). *Thuis op het platteland: De leefsituatie van platteland en stad vergeleken*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Steenssens, K. (2013). Sous-protection et attitude proactive par le CPAS. In W. Lahaye, I. Pannecoucke, J. Vranken, & R. Van Rossem (éds.), *Pauvreté en Belgique: Annuaire 2013* (pp. 337-358). Leuven/Den Haag: Acco.
- Steenssens, K., Degrave, F., Sannen, L., Demeyer, B., & Van Regenmortel, T. (2007). *Leven (z)onder leefloon. Deel 1: Onderbescherming onderzocht*. Leuven: HIVA.
- Steenssens, K., Aguilar, N., Demeyer, B., & Fontaine, P. (2008). *Kinderen in armoede: Status quaestio[n]is van het wetenschappelijk onderzoek voor België*. Brussel: GIRep-IGoA; POD Maatschappelijke Integratie.
- Steenssens, K., Demeyer, B., & Van Regenmortel, T. (2009). *Conceptnota empowerment en activering in armoedesituaties*. Leuven: HIVA.
- Stegeman, I., & Costongs, C. (2012). *Health Inequalities among children, Young people and families in the EU, The right start to a healthy Life*. Brussels: Eurohealthnet.
- Stockhammer, E. (2007). Wage moderation does not work: Unemployment in Europe. *Review of radical political economies*, 39 (3), 391-397.
- Stockhammer, E. (2007). Wage-led growth: an introduction. *International Journal of Labour Research*, 3 (2), 167-187.
- Storms, B. (2012). *Referentiebudgetten voor maatschappelijke participatie*. Antwerpen: UA – Faculteit Politieke en Sociale Wetenschappen.
- Storms, B. & Cherenti, R. (2013). Les adaptations des revenus minimums au bien-être? Tout le monde vit-il aussi bien?, in W. Lahaye, I. Pannecoucke, J. Vranken, & R. Van Rossem (éds.), *Pauvreté en Belgique: Annuaire 2013* (pp. 161-180). Leuven / Den Haag: Acco.
- Symoens, S., & Bracke, P. (2012). Echtscheiding, conflict en mentale gezondheid: hoe conflict met de ex- en nieuwe partner gerelateerd is aan welzijn na scheiding. *Relaties en Nieuwe Gezinnen*, 2 (1), 1-19.
- Tamvada, J. P. (2010). Entrepreneurship and welfare. *Small Business Economics*, 34 (1), 65-79.
- Thoulen, M., & Cools, M. (2009). *Rapport Annuel des CPAS: Etude 2009 sur les Services sociaux des CPAS bruxellois*. Bruxelles: AVCB – section CPAS.
- Thys, S. (2007). Réalités et défis de l'emploi et du chômage en Région Bruxelles-Capitale. *Cahier de l'ADT – Bruxelles dans 20 ans*.
- Törmälähto, V., & Sauli, H. (2012). *The distributional impact of imputed rent in EU-SILC 2007-2010*. (Eurostat Methodologies and working papers). Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- Townsend, P. (1979). *Poverty in the United Kingdom: A survey of household resources and standards of living*. Harmondsworth: Penguin Books.

- Townsend, P. (1987). Deprivation. *Journal of Social Policy*, 16 (2), 125-146.
- Townsend, P., Phillimore, P., & Beattie, A. (1988). *Health and deprivation: inequality and the North*. London: Croom Helm.
- Uitermark, J., & Duyvendak, J. (2004). *De weg naar sociale insluiting. Over segregatie, spreiding en sociaal kapitaal*. Den Haag: Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling.
- UNICEF Belgique (2010). *Les jeunes touchés par la pauvreté parlent de leur vie. Voilà ce que nous pensons*. Bruxelles: UNICEF.
- UNIZO (2011). *Aantal KMO's in Vlaanderen, Brussel en Wallonië*. Brussel: UNIZO.
- UNIZO (2012). *UNIZO over tweejaarlijks verslag Steunpunt bestrijding armoede*. Retrieved (25/07/2013) from <http://www.unizo.be/geldenbelastingen/viewobj.jsp?id=4808235>.
- UNIZO (2012). *Voorgestelde aanpassing sociale bijdragen geen juiste remedie tegen armoede bij zelfstandigen*. Retrieved (25/7/2013) from <http://www.unizo.be/sociaalstatuut/viewobj.jsp?id=4829614>.
- Valgaeren, E. (2008). *De loopbanen en loopbaankansen van alleenstaande ouders*. Antwerpen/Hasselt: Steunpunt Gelijkekansenbeleid.
- Van Campenhoudt, L., Chaumont, J., & Franssen, A. (2005). *La méthode d'analyse en groupe*. Paris: Dunod.
- Van Campenhoudt, L., Franssen, A., & Cantelli, F. (2009). La méthode d'analyse en groupe. Explication, applications et implications d'un nouveau dispositif de recherche. *SociologieS* (online), Théories et recherches, mis en ligne le 05 novembre 2009. Retrieved from <http://sociologies.revues.org/2968>.
- Van Crieken, M. (2011). Meanings, politics and realities of social mix – a view from Brussels. In G. Bridge, T. Butler & L. Loretta (eds.), *Mixed communities: gentrification by stealth* (pp. 169-184). Bristol: Policy Press.
- Van Dyck, B., & Van den Broeck, P. (2013). Social innovation: a territorial process. In F. Moulaert et al. (eds.), *International handbook on social innovation* (pp. 131-141). Cheltenham: Edward Elgar.
- Van Ham, M., Manley, D., Bailey, N., Simpson, L., & Maclennan, D. (eds.) (2012). *Neighbourhood Effects Research: New Perspectives*. Dordrecht: Springer.
- Van Imhoff, E., & Keilman, N. (1991). *LIPRO 2.0: An application of a dynamic demographic projection model to household structure in The Netherlands*. London: Swets & Zeitlinger.
- Van Kempen, R. (1994). The dual city and the poor: social polarisation, social segregation and life chances. *Urban Studies*, (31), 995-1015.
- Van Kempen, R., & Bolt, G. (2003). *Tussen fysiek en sociaal. Een literatuuronderzoek naar de relatie tussen fysieke en sociale verschijnselen in steden*. Utrecht: Urban and Regional Research Centre.
- Van Lancker, A. (2010). Working document on a Framework Directive on Minimum Income. Brussels: EAPN.

- Van Oorschot, W. (1998). Failing selectivity: on the extent and causes of non-take-up of social security Benefits. In H.-J. Andress (ed.), *Empirical poverty research in a comparative perspective* (pp. 101-132). Aldershot: Ashgate.
- Van Oyen, H., Deboosere, P., Lorant, V., & Charafedinne, R. (2011). *Sociale ongelijkheden in gezondheid in België*. Gent: Academia Press.
- Van Parijs, L., Van Dooren, G., & Struyven, L. (2013). Young, jobless and hard to reach: evidence from nine plots in the Youth Work Plan in Flanders. In S. De Groof & M. Elchardus (eds.), *Early school leaving and youth unemployment*. Amsterdam: Lannoo Campus / Amsterdam University Press.
- Van Robaeys, B., Vranken, J., Perrin, N., & Martinello, M. (2007). *De kleur van armoede. Armoede bij personen van buitenlandse herkomst*. Leuven: Acco.
- Vandenbroeck, M., & Geens, N. (2011). *Cartografie van de Brusselse Nederlandstalige Kinderopvang 2 – Evoluties 2005-2007*. Brussel: Kind en Gezin.
- Vandenbroeck, M., Bradth, L., & Bouverne-De Bie, M. (2010). *Onderzoek naar de noden en preferenties inzake preventieve zorg bij gezinnen met jonge kinderen*. Gent/Brussel: Vakgroep Sociale Agogiek UGent & Kind en Gezin.
- Vandenbroecke, F., Cantillon, B., Van Mechelen, N., Goedemé, T., & Van Lancker, A. (2012). *The EU and minimum income protection: clarying the policy conundrum*. (Working Paper 12/05). Antwerp: CSB.
- Vandenbroucke, F., & Vinck, J. (2013). Child poverty risks in Belgium, Wallonia and Flanders: accounting for a worrying performance. 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.
- Vandenbroucke, F., Hemerijck, A., & Pallier, B. (2011). *The EU needs a social investment pact*. Brussels: Observatoire Social Européen.
- Vandermotten, C. (2008). *Tendances récentes et enjeux pour les régions métropolitaines européennes*. Bruxelles: OGEAT-ULB.
- Vandermotten, C., Kesteloot, C., Iepersiel, B. et al. (2006). *Dynamische analyse van de buurten in moeilijkheden in de Belgische stadsgebieden*. Brussel: POD Maatschappelijke Integratie.
- Vanderstraeten, L., Loopmans, M., & Vanneste, D. (2008). Veelvormige marginaliteit: de geografische en sociale diversiteit van marginale woonvormen. *Behoorlijk wonen: een lokale wegwijzer*, IV, IV3.3-IV3.27.
- Vandeschrick, C., & De Winter, T. (2011). *Codebook GGPS Belgium: Wave 1*. Brussels: ADSEI.
- Vanhee, L., Laporte, K., Corvelyn, J. (2001). *Kinderarmoede en opvoeding: wat de ouders ervan denken*. Leuven/Apeldoorn: Garant.
- Verbist, F., & Matsaganis, M. (2012). The redistributive capacity of services in the EU. In B. Cantillon & F. Vandenbroecke (eds.), *Reconciling work and poverty reduction: how successful are European welfare states?* (pp. 185-211). Oxford: Oxford University Press.

- Verheyen, W., & Mortelmans, D. (2007). *Separated women: strain or gain*. Paper gepresenteerd op de Dag van De Sociologie, 31 mei 2007, Rotterdam.
- Verheyen, W., & Mortelmans, D. (2008). Hoe gaan vrouwen om met de financiële gevolgen van een echtscheiding? Een kwalitatieve kijk op copingstrategieën. In D. Cuypers, D. Mortelmans & N. Torfs (eds.), *Echtscheiding: werkelijk win for life? De sociologische en juridische gevolgen van het echtscheidingsrecht voor risicogroepen* (pp. 69-98). Brugge: Die Keure.
- Vermeersch, L., Noël, L. & Vandenbroucke, A. (2011). *Expériences de participation. Evaluation des mesures fédérales visant la promotion de la participation sociale, culturelle et sportive des bénéficiaires des CPAS, avec une attention particulière à la mesure destinée à lutter contre la pauvreté infantile*. Bruxelles: SPP Intégration Sociale.
- Vertovec, S. (2007). Super-diversity and its implications. *Ethnic and Racial Studies*, 30 (6), 1014-1054.
- Vervaet, V., Devlieghere, J., Geens, N., & Hulpia, H. (2013). *Ontmoetingsplaatsen voor kinderen en ouders: Een kans voor iedereen*. Gent: VBJK – Vakgroep Sociale Agogiek UGent – Koning Boudewijnstichting.
- Vettenburg, N. (1989). Jeugd en maatschappelijke kwetsbaarheid. In J. Hazekamp, W. Leirman, D. Quanten, & Vettenburg, N. (eds.), *Jeugd in bijzondere situaties*. Hasselt: Provincie Limburg.
- Vikat, A., et al. (2007). Generations and Gender Survey (GGS): Towards a better understanding of relationships and processes in the life course. *Demographic Research*, 17 (14), 389-440.
- Vlaams Parlement (2013). *Decreet houdende de organisatie van preventieve gezinsondersteuning*. (12 november 2013, stuk 2131, nr. 4).
- Vlaams Parlement (2013). *Voorontwerp van decreet houdend de organisatie van de preventieve gezinsondersteuning. Memorie van Toelichting*. (26 juni 2013, stuk 2131 nr. 1).
- Vliebergh, E., & Dewever, P. (2001). *De streek kan haar volk niet voeden*. Tienen: Aqua Fortis.
- VLM (2008). *Trends en ontwikkelingen op het platteland*. Retrieved from <http://www.vlm.be/SiteCollectionDocuments/Platteland/Plattelandsbeleidsplan/Bijlage1.pdf>.
- Vranken, J. (2004) Over armoede en sociale uitsluiting: het begrippenkader, Belgisch Tijdschrift voor de Sociale Zekerheid, 46 (4), 745-760.
- Vranken, J. (2009). 2010: het Europese Jaar van de Bestrijding van Armoede en Sociale Uitsluiting? Of van Armoede en Sociale Uitsluiting? In J. Vranken, S. De Blust, D. Dierckx & A. Van Haarlem (eds.), *Armoede en sociale uitsluiting. Jaarboek 2010* (pp. 31-49). Leuven: Acco.
- Vranken, J. (2010). Inleiding. In D. Dierckx, N. Van Herck & J. Vranken (eds.), *Armoede in België*. (pp. 19-35). Leuven: Acco.
- Vranken, J. (2011). *Budgetstandaarden als middel om de vereisten van minimuminkomensregelingen te bepalen en hun adequaatheid te beoordelen. Syntheserapport*. Antwerpen: OASeS.

- Vranken, J. (2012). L'inclusion active. In J. Vranken, W. Lahaye, A. Geerts & C. Coppée (eds.), *Pauvreté en Belgique – Annuaire 2012* (pp. 211-221). Leuven/Den Haag: Acco.
- Vranken, J. (2012). Pourquoi un Annuaire fédéral? Introduction générale. In J. Vranken, W. Lahaye, A. Geerts & C. Coppée (eds.), *Pauvreté en Belgique – Annuaire 2012*. Leuven/Den Haag: Acco.
- Vranken, J. (2013). *L'impact de la crise, un feuilleton*. In W. Lahaye, I. Pannecoucke, J. Vranken & R. Van Rossem (eds.), *Pauvreté en Belgique. Annuaire 2013*. Leuven/Den Haag: Acco.
- Vranken, J., & De Boyser, K. (2004). Pauvreté et exclusion sociale: un cadre conceptuel. *Revue Belge de Sécurité Sociale*, 46 (4), 749-765.
- Vranken, J., De Boyser, K., & Dierckx, D. (2006). *Armoede en sociale uitsluiting. Jaarboek 2006*. Leuven: Acco.
- Vranken, J., De Decker, P., & Van Nieuwenhuyze, I. (2003). *Social Inclusion, Urban Governance and Sustainability. Towards a Conceptual Framework*. Antwerp: Garant.
- Vranken, J., & Geldof, D. (1991). *Armoede en sociale uitsluiting. Jaarboek 1991*. Leuven/Amersfoort: Acco.
- Vranken, J., & Geldof, D. (1993). *Armoede en sociale uitsluiting. Jaarboek 1992-1993*. Leuven/Amersfoort: Acco.
- Vranken, J., Geldof, D., & Van Menxel, G. (eds.). (1996). *Armoede en sociale uitsluiting. Jaarboek 1996*. Leuven: Acco.
- Vranken, J., Geldof, D., & Van Menxel, G. (1997). Sociale uitsluiting: deel van een kwartet. In J. Vranken, D. Geldof & G. Van Menxel (eds.), *Armoede en sociale uitsluiting. Jaarboek 1997* (pp. 303-320). Leuven: Acco.
- Vranken, J., Geldof, D., & Van Menxel, G. (eds.) (1998). *Armoede en sociale uitsluiting. Jaarboek 1998*. Leuven: Acco.
- Vranken, J., Lahaye, W., Geerts, A., & Coppée, C. (2012). *Pauvreté en Belgique – Annuaire 2012*. Leuven/Den Haag: 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 (éds.), *Pauvreté en Belgique – Annuaire 2013* (pp. 139-162). Leuven: Acco.
- VRIND (2013). *Vlaamse Regionale Indicatoren – Rapport 2013*. Brussel: Studiedienst van de Vlaamse Regering.
- VROM-Raad (2006). *Stad en stijging. Sociale stijging als leidraad voor stedelijke vernieuwing*. Den Haag: OBT.
- Wacquant, L. (1996). Red belt, black belt: racial division, class inequality and the state in the french urban periphery and the American ghetto. In E. Mingione (ed.), *Urban Poverty and the Underclass* (pp. 234-274). Oxford: Basil Blackwell.
- Wacquant, L. (1998). Negative social capital: state breakdown and social destitution in America's urban core. *Netherlands Journal of Housing and the Built Environment*, 13 (1), 25-40.

- Wacquant, L. (1999). *Les Prisons de la misère*. Paris: Editions Raisons d'agir.
- Wagener, M. (2010). *De l'enfermement des vagabonds à la participation. 20 ans d'histoire bouleversante à Bruxelles*. Papier présenté au Colloque international du Collectif de recherche sur l'itinérance, Repenser l'itinérance. Défis théoriques et méthodologiques. 27 au 29 Octobre 2010, Montréal.
- Wagener, M. (2013). *Trajectoires de monoparentalité à Bruxelles: les femmes face aux épreuves de la parentalité*. Leuven: UCL.
- Warin, P. (2010). *Le non-recours: définition et typologies – Working Paper*. Grenoble: Odenore.
- Warren-Adamson, C. (2001). *Family centres and their international role in social action: social work as informal education*. Aldershot: Ashgate.
- Weller, J. (1999). *L'Etat au guichet. Sociologie cognitive du travail et modernisation administrative des services publics*. Paris: Desclée De Brouwer.
- Wets, J., Pauwels, F., Peña-Casas, R., & Ghailani, D. (2012). *Activités des CPAS belges en faveur de l'intégration des migrants: une étude exploratoire*. Bruxelles: SPP Intégration Sociale.
- Whelan, C. T., & Maitre, B. (2010). Welfare regime and social class variation in poverty and economic vulnerability in Europe: an analysis of EU-SILC. *Journal of European Social Policy*, 20 (4), 316-332.
- WHO (1946). Preamble to the Constitution of the World Health Organization as adopted by the International Health Conference, New York, 19-22 June, 1946; signed on 22 July 1946 by the representatives of 61 States (Official Records of the World Health Organization, no. 2, p. 100) and entered into force on 7 April 1948.
- WHO (2007). *A conceptual framework for action on the social determinants of health*. (Discussion paper for the Commission on Social Determinants of Health). Geneva: WHO.
- Wildeboer Schut, J., & Hoff, S. (2007). *Geld op de plank. Niet-gebruik van inkomensvoorzieningen*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Wilkinson, R., & Pickett, K. (2009). *The Spirit Level: Why more equal societies almost always do better*. London: Penguin.
- Wilson, W. J. (1987). *The Truly Disadvantaged: the Inner City, the Underclass and Public Policy*. Chicago: University of Chicago Press.
- Wilson, F. (1996). Drawing together some regional perspectives on poverty. In E. Oyen, S. M. Miller & S. A. Samad (eds.), *Poverty: a global review. Handbook on international poverty research* (pp. 18-32). Oslo: Scandinavian University Press.
- Wilson, W. J. (1997). *When work disappears. The World of the New Urban Poor*. New York: Vintage Books.
- Young, M., & Willmot, P. (2010 (1957)). *Le Village dan la ville*. Paris: PUF.

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. ; Van Haarlem, P. & P. Raeymaeckers (2013), Armoede en Sociale Uitsluiting. Jaarboek 2013, 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, Rue de la Blanchisserie 25, 1000 Bruxelles, tél. 02/413.01.52, fax 02/414.17.19, gregory.cremmery@bwr.be, www.brussels-platform-armoede.be

Decenniumdoelen 2017, P/a Welzijnszorg, Huidevetterstraat 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.food-banks.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 francophones 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 du Tronquoy 5, 5380 Fernelmont,
tél. 081/22.88.26, 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, vitalirocco@gmail.com, info@fbblp.be, <http://www.fbblp.be>

Front commun des SDF, Rue du Progrès 225/1, 1030 Schaerbeek, tél. 0479/68.60.20,
<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.hommes-femmes@iefh.belgique.be, www.igvm-iefh.belgium.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](http://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>

Vlaams Netwerk van Verenigingen waar armen het woord nemen, Rue du Progrès
323/6, 1030 Bruxelles, tél. 02/204.06.50, fax 02/204.06.59, info@netwerk-tegenarmoede.be, <http://www.vlaams-netwerk-armoede.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. 02/238.51.40, 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.diver-site.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 Schaerbeek, 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 Schaarbeek,
 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 Schaarbeek, 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, Rue des Fleuristes 30, 1082 Berchem Sainte-Agathe,
 tél. 0485/31.54.08 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, boîte 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 (L.S.T.) 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 Auvelais 5060 tél. 071/78.42.71, fax 071/78.77.30, info@gabs.be,
www.gabs.be

L'Eglantier ASBL, Avenue Alphonse Allard, 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, <http://www.legoelandasbl.be>

MAKS vzw, Rue Georges Moreaustraat 110, 1070 Anderlecht, tél. 02/555.09.90,
 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, annecatherine.rizzo@relogeas.be, www.monceau-fontaines.be

Présentation des auteurs

Geneviève Bazier est directrice du Service Études et Stratégies au sein de l'ONE.

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, et l'auteur de nombreux ouvrages et articles sur le droit au logement.

Anne-Françoise Bouvy est gestionnaire de projets à la Cellule recherches et évaluation au sein de l'ONE, Département Études et Stratégies.

Christine Defever travaille en tant que doctorante au ‘Steunpunt voor Gelijkekansenbeleid’, au ‘Centrum voor Longitudinaal en Levensloop Onderzoek’ (CELLO) et au Département ‘Citizenship, Equality and Diversity’ (CED) de l'Université d'Anvers.

Véronique Degraef est sociologue, chercheuse et assistante au Centre d'Études Sociologiques (CES) de l'Université Saint-Louis à Bruxelles.

Françoise De Boe est juriste de formation. Depuis la fin de ses études, elle travaille dans le domaine de la pauvreté. Elle est collaboratrice au Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale depuis son instauration en 1998 et occupe actuellement la fonction de coordinatrice.

Rudy De Cock travaille comme collaborateur à l'institution flamande ‘Kind & Gezin’, principalement dans les domaines de la pauvreté et de l'intégration. Il est également étroitement impliqué dans ‘De Link’ et dans l'engagement d'experts du vécu.

Pascal De Decker est docteur en sciences politiques et sociales, enseigne à la Faculté d'architecture de la KU Leuven et fait partie du Département ‘Mobilité & Ruimtelijke Planning’ de l'Université de Gand.

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'Université de Gand. Ses recherches portent essentiel-

lement sur les inégalités sociales en matière de santé et de qualité de vie, et se concentrent plus particulièrement sur les personnes présentant un handicap.

Abraham Franssen est sociologue, professeur aux Facultés universitaires Saint-Louis à Bruxelles et directeur du Centre d'Études Sociologiques (CES).

Hugh Frazer est professeur adjoint pour le Département des Études sociales appliquées à l'Université nationale d'Irlande, Maynooth, et est coordinateur du Réseau européen des experts indépendants en Inclusion sociale. Il fut directeur de l'Agence gouvernementale irlandaise de lutte contre la pauvreté et du Fonds volontaire de l'Irlande du Nord.

Dalila Ghailani est juriste et chargée de recherche à l'Observatoire social européen (OSE). Ses principaux champs de recherche portent sur les questions de genre et de non-discrimination dans le cadre des politiques sociales et de l'emploi européennes, notamment dans le domaine du droit du travail, des politiques de l'emploi, de la qualité de l'emploi et du travail, de la protection sociale et de l'apprentissage tout au long de la vie.

Anne-Catherine Guio 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.

Kristof Heylen est sociologue et est titulaire d'un master en 'Social Policy Analysis'. Il travaille en tant qu'expert de recherche sur le thème de l'habitat à l'Institut de recherche sur le travail et la société (HIVA). Il travaille également au sein du 'Steunpunt Wonen' où il mène des recherches sur les conditions de logement et les effets de la politique de logement.

Bernard Jacob est chef de projet et coordinateur fédéral des réformes en matière de soins de santé mentale (voir article 107 de la loi relative aux hôpitaux), au sein du SPF Santé publique, Sécurité de la Chaîne alimentaire et Environnement.

Delphine Jouret est gestionnaire de projets à la Cellule soutien à la parentalité au sein de l'ONE, Département Études et Stratégies

Willy Lahaye est philosophe et docteur en sciences psychologiques et de l'éducation. Il est Chef du Service des Sciences de la Famille et dirige le Centre de Recherche en Inclusion Sociale (CeRIS) de l'Université de Mons.

Luc Laurent est directeur général honoraire du Fonds du Logement de Wallonie.

Maarten Loopmans enseigne la géographie sociale à la KU Leuven. Ses recherches portent sur la discrimination, la diversité et la vie en communauté, la lutte contre la pauvreté et le développement urbain. Il est co-auteur des ‘Plannen voor mensen. Handboek Sociaal-Ruimtelijke Planning’ (2011) et co-auteur de ‘Kwetsbare Vrije Tijd? Uitdagingen voor emanciperend jeugdbeleid. Jaarboek Uit de Marge 2013 en 2014’.

Alain Malherbe est historien de l’art-urbaniste, coordinateur scientifique et doctorant au Centre de Recherche pour l’Action Territoriale (CREAT) de l’UCL.

Pierre Marissal est licencié en géographie de l’ULB et chercheur à l’Institut de Gestion de l’Environnement et d’Aménagement du Territoire (IGEAT-ULB). Ses recherches portent sur l’enseignement, la géographie économique, sociale et urbaine.

Éric Marlier est le coordinateur scientifique international du centre de recherche luxembourgeois CEPS/INSTEAD depuis 2002. Éric coordonne en particulier le réseau de recherche international d’analyse de l’enquête sociale européenne EU-SILC (Net-SILC2).

Xavier May est licencié en sciences économiques de l’ULB et chercheur à l’Institut de Gestion de l’Environnement et d’Aménagement du Territoire (IGEAT-ULB) depuis 2006. Ses domaines de recherche sont la géographie économique, les retombées locales de l’activité économique, la mesure de la pauvreté, la précarité énergétique et l’environnement.

Bernard Monnier est Chef de cabinet adjoint du Vice-président et Ministre wallon en charge du Développement durable, de la Fonction publique, de l’Énergie, du Logement et de la Recherche.

Dimitri Mortelmans est professeur à la Faculté des Sciences Politiques et Sociales de l’Université d’Anvers et dirige le ‘Centrum voor Longitudinaal en Levensloop Onderzoek’ (CELLO).

Samuel Ndame est gestionnaire de projets à la Cellule Banque de Données Médico-Sociales au sein de l’ONE, Département Études et Stratégies.

Ides Nicaise est responsable des groupes de recherche « enseignement » et « pauvreté » au sein de l’HIVA à la KU Leuven et enseigne les cours « enseignement et société » à la Faculté PPW de cette même Université. Il est également Président du Service interfédéral de lutte contre la pauvreté, la

précarité et l'exclusion sociale, et membre du Réseau européen des experts indépendants en inclusion sociale.

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 POS+ de l'UGent.

Ramón Peña-Casas est chargé de recherche senior à l'Observatoire social européen (OSE). Ses principaux champs de recherche portent sur les politiques sociales et de l'emploi, notamment la pauvreté et l'exclusion sociale, les travailleurs pauvres, la précarité de l'emploi, la qualité de l'emploi et du travail.

Alessia Romagnoli est sociologue et fait partie depuis 2012 du groupe de recherche POS+ au sein du département de Sociologie à l'Université de Gand. Ses centres de recherche sont l'inégalité sociale (santé) et l'exclusion sociale.

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.

Wouter Schepers est chercheur à la HIVA-KU Leuven depuis juin 2012. Ses principaux domaines de recherche sont la pauvreté sous un angle européen et la migration.

Didier Van Caillie est professeur à l'Université de Liège où il a fondé le ‘Center for Research on Corporate Performance’. Il a notamment étudié les raisons pour lesquelles les indépendants rencontrent des difficultés de gestion et les aides qui peuvent leur être apportées pour améliorer leur situation.

Henk Van Hootegem est licencié en sciences sociales. Au niveau professionnel, il a été actif dans les travaux relatifs au bien-être de la jeunesse, à l'intégration et au renforcement des liens entre les familles, les écoles et le quartier. Depuis fin 2000, il travaille au Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale et occupe actuellement la fonction de coordinateur adjoint.

Ronan Van Rossem est professeur en sociologie à l'Université de Gand et est membre du groupe de recherche POS+.

Jan Vranken est sociologue et professeur émérite à l'Université d'Anvers depuis 2009. Il est le fondateur de l'institut ‘Onderzoekscentrum Ongelijkheid, Armoede, Sociale Uitsluiting en de Stad’ (OASeS).

Martin Wagener est docteur en sociologie au Centre de recherches interdisciplinaires, Démocratie, Institutions, Subjectivité (CRIDIS) à l’Institut d’analyse du changement dans l’histoire et les sociétés contemporaines (IACCHOS – UCL). Il est également chercheur affilié au Centre d’Analyse et d’intervention sociologiques (CADIS) à l’École des Hautes Études en Sciences Sociales (EHESS). Grâce à l’appui d’une bourse ‘Prospective Research for Brussels’ (PRFB) (INNOVIRIS), il a effectué une thèse qui traite des trajectoires de monoparentalité au niveau de la relation au travail et du logement dans la Région de Bruxelles-Capitale.

Johan Wets est responsable de la recherche relative aux migrations dans le Groupe de recherche Pauvreté, Intégration sociale et Migration au Centre HIVA à la KU Leuven. Il est l’un des promoteurs du ‘Steunpunt Integratie en Inburgering’.

